

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 157/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Elise Luovula, valtiovarainministeriö
- apulaistietosuoja-valtuutettu Annina Hautala, tietosuojavaltuutetun toimisto
- ylitarkastaja Lotta Järvinen, Rahanpesun selvittelykeskus
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen
- professori Tomi Voutilainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettua lakia, rahanpesun selvittelykeskuksesta annettua lakia, verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia, Finanssivalvonnasta annettua lakia, Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettua lakia, työtaturma- ja ammattitautilakia, työntekijän eläkelakia sekä työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Valiokunnan lausunto PeVL 5/2025 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettua lakia, rahanpesun selvittelykeskuksesta annettua lakia, verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia, Finanssivalvonnasta annettua lakia, Harmaan talouden selvityksistä annettua lakia, työtapaturma- ja ammattitautilakia, työntekijän eläkelakia sekä työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia.

(2) Esityksen tavoitteena on tehostaa Suomessa tietojenvaihtoa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi. Lisäksi tavoitteena on varmistaa suojelupoliisille riittävä tiedonsaanti kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä uhkaavalta toiminnalta.

(3) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen kaikkea perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä, paljastamista ja selvittämistä koskeva rekisteri

(4) Rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 3 §:n 3 momentin 17 kohtaa ehdotetaan täydennettäväksi siten, että rahanpesurekisteriin voidaan valokuvan lisäksi tallettaa myös kasvokuva henkilön tunnistamista varten ja että valokuvan tai kasvokuvan käsittely erityisiä teknisiä tunnistusmenetelmiä hyödyntäen on sallittua, jos se on asian käsittelyn kannalta välttämätöntä. Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 18 kohta, jonka mukaan rahanpesurekisteriin voidaan tallettaa henkilön poliittinen mielipide tai uskonnollinen vakaumus, jos tallettaminen on asian käsittelyn kannalta välttämätöntä. Lisäksi pykälän 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 19 kohta, jonka mukaan rahanpesurekisteriin voidaan tallettaa henkilön etninen alkuperä, jos sen tallettaminen on asian käsittelyn kannalta välttämätöntä.

(5) Rahanpesurekisteriin tallennetut kasvokuvat kuuluvat erityisiin henkilötietoryhmiin, joiden käsittelyä koskevat korkeammat tietosuojavaatimukset kuin muita henkilötietoja, joiden perusteella kyseinen luonnollinen henkilö voidaan tunnistaa tai kyseisen henkilön tunnistaminen voidaan varmistaa. Myös ehdotettujen 18 ja 19 kohdan tiedot poliittisesta mielipiteestä, uskonnollisesta vakaumuksesta ja etnisestä alkuperästä kuuluvat erityisiin henkilötietoryhmiin, ja niiden erityisen suojaamisen kannalta on oleellista, että käsittely on merkittävästi rajoitetumpaa kuin muiden henkilötietojen käsittely. Tällaiset tiedot ovat kansallisessa valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa arkaluonteisia tietoja.

(6) Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 51 johdantokappaleen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 37 johdantokappaleen mukaan erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys

Valiokunnan lausunto PeVL 5/2025 vp

voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään ja sääntelyn on oltava EU:n tietosuojalainsäädännön mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (PeVL 65/2018 vp, s. 45, PeVL 15/2018 vp, s. 40).

(7) Perustuslakivaliokunnalla ei sen saaman selvityksen valossa ole sinänsä huomautettavaa ehdotetusta arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevasta sääntelystä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, ettei ehdotetun sääntelyn sanamuodosta välity valiokunnan saamasta selvityksestä ilmenevä 18 ja 19 kohdassa tarkoitettujen tietojen käsittelyn yksittäistapauksellisuus. Hallintovaliokunnan on syytä vielä harkita sääntelyn täydentämistä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi hyvän lainvalmistelun näkökulmasta huomiota siihen, että ehdotetun sääntelyn ja erityisesti tietojen käsittelyn välttämättömyyden perustelut hallituksen esityksessä jäävät suhteessa sääntelyn merkitykseen valitettavan yleisluontoisiksi.

Tiedonluovutussäännökset

(8) Hallituksen esitys sisältää useita toisistaan poikkeavia tiedonsaantioikeuksia, tietojen luovuttamisoikeuksia ja oma-aloitteisia tietojen luovuttamisoikeuksia koskevia säännöksiä.

(9) Perustuslakivaliokunta on arvioinut esimerkiksi viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (PeVL 15/2018 vp). Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettujen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisällöt ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3).

(10) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että esityksen 3. lakiehdotuksen (laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta) 18 ja 19 §:ssä, 4. lakiehdotuksen (laki Finanssivalvonnasta) 71 §:ssä ja 8. lakiehdotuksen (laki työttömyysetuuksien rahoituksesta) 22 b §:ssä säädettyjä ehdotettuja tiedonluovutussäännöksiä ei ole sidottu tarpeellisuus- tai välttämättömyyskriteeriin perustuslakivaliokunnan edellä kuvatussa vakiintuneessa tulkintakäytännössään edellyttämällä tavoin. Kyseisten säännösten perusteluissa kuitenkin viitataan vaihtelevasti tietojen luovutuksen tai saannin tarpeellisuuteen tai välttämättömyyteen tietyn käyttötarkoituksen kannalta, vaikka tämä ei käy suoraan ilmi ehdotetuista säännöksistä. Esityksen perustelujen (s. 75) mukaan ehdotetuista säännöksistä osa on sidottu välttämättömyyskriteeriin, osa verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain logiikassa omaksuttuun kriteeriin, ja osa ehdotetuista säännöksistä ei ole sidottu mihinkään kriteeriin.

(11) Perustuslakivaliokunnan mielestä esityksessä esitetty, lähinnä voimassaolevassa lainsäädännössä omaksuttuihin sääntelytapoihin kiinnittyvät perusteet poikkeamiselle valiokunnan vakiintuneesta tulkintakäytännöstä eivät ole valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta vakuuttavia. Valiokunta pitää myös ongelmallisena, että osa ehdotetuista säännösmuotoiluista vaikuttaa

Valiokunnan lausunto PeVL 5/2025 vp

olevan itsessään ristiriidassa esityksen perusteluissa niihin soveltuvista kriteereistä esitetyn kanssa. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota valtioneuvoston piirissä laadittuihin hallituksen esitysten laatimisohjeisiin, joiden mukaan hallituksen esitykset on valmisteltava perustuslain mukaisiksi ja esityksessä myös kerrottava, millä perusteilla säännösten katsotaan olevan sopu-soinnussa perustuslain kanssa.

(12) Esityksen 3. lakiehdotuksen 18 ja 19 §:ää, 4. lakiehdotuksen 71 §:ää ja 8. lakiehdotuksen 22 b §:ää on muutettava siten, että viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus liitetään joko jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi, tai jos tietosisältöjä ei ole luetteloitu, sisällytetään sääntelyyn vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä 3., 4. ja 8. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Säilytysajat

(13) Esityksen 2. lakiehdotuksen 3 §:n 7 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että rahanpesurekisteriin talletetut tiedot poistetaan rahanpesurekisteristä viimeistään sen kalenterivuoden lopussa, jolloin on kulunut kymmenen vuotta merkinnän tekemisestä, kuitenkin siten, että mikäli vastaanotetut tiedot on sisällytetty selvittelykokonaisuuteen, tiedot poistettaisiin viimeistään sen kalenterivuoden lopussa, jolloin on kulunut kymmenen vuotta selvittelykokonaisuuden avaamisesta.

(14) Perustuslakivaliokunnan mukaan tietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita (ks. PeVL 31/2017 vp). Valiokunta on painottanut erityisesti arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 5, PeVL 13/2017 vp, s. 6). Valiokunta on esimerkiksi pitänyt viiden vuoden säilytysaikaa arkaluonteisten tietojen osalta pitkänä (PeVL 51/2018 vp, s. 16, PeVL 13/2017 vp, s. 6). Hallintovaliokunnan on vielä syytä tarkastella, ovatko näin pitkät säilytysajat tarpeen, ja rajoittaa erityisesti arkaluonteisten henkilötietojen säilytysaikoja, jollei 10 vuoden säilytysaika ole välttämätön säilytyksen tarkoituksen kannalta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 3. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 18 ja 19 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon, 4. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 71 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon ja 8. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 22 b §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Valiokunnan lausunto PeVL 5/2025 vp

Helsingissä 11.3.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkonen