

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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, työtapaturma- ja ammattitautilakia, työntekijän eläkelakia sekä työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia.

Esityksen tarkoituksena on tehostaa tietojenvaihtoa viranomaisten ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain mukaisten valvojien välillä. Tarkoituksena on myös edistää niitä tavoitteita, joita esitettiin pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa tiedonvaihdon parantamiseksi ja valvonnan tehostamiseksi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumiseksi. Ehdotetuilla laeilla edistettäisiin osittain pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmakirjauksia sen varmistamiseksi, että suojelupoliisi saa tehtävänsä kannalta tarpeelliset tiedot poliisilta, vero- ja ulosottoviranomaisilta ja muilta viranomaisilta, sekä kirjausta siitä, että hallitus poistaa tietojenvaihdon esteitä rikostorjunnassa.

Rahanpesun selvittelykeskuksen rahanpesurekisteritietojen käsittelyä koskevia säännöksiä täsmennetään tietojen keräämisen, tallentamisen ja rekisteristä poistamisen osalta siten, että säännökset vastaavat paremmin tietosuojasääntelyn ja toiminnan tosiasiallisia vaatimuksia. Rahanpesurekisterin tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä täydennetään luottolaitosdirektiivin kansallisella voimaansaattamisella, jotta tietoja voitaisiin luovuttaa direktiivin mukaisesti sekä Finanssivalvonnalle että Euroopan keskuspankille tilanteissa, joissa Euroopan keskuspankki toimii pankkivalvojana.

Esityksessä on tarkoitus myös korjata suojelupoliisin tiedonsaantiin jääneitä puutteita, joita erityislainsäädäntöihin jäi sen jälkeen, kun suojelupoliisin rooli muuttui esitutkintaviranomaisesta tiedusteluviranomaiseksi tiedustelulakien voimaantullessa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettua lakia niin, että siitä poistettaisiin valtioneuvostolle annettu asetuksenantovaltuus epäilyttävän liiketoimen muodosta ja sisällöstä. Asetuksenantovaltuuden sijaan säädettäisiin rahanpesun selvittelykeskukselle valtuus antaa tarkentava määräys epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen muodosta ja sisällön esittämisen asettelusta.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	5
1.2 Valmistelu	7
2 Nykytila ja sen arviointi	8
2.1 Tosiasiallisia edunsaajia koskevien rekisteritietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmistaminen	8
2.1.1 Ilmoitusvelvollisen, valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen ilmoitusvelvollisuus	8
2.1.2 Verohallinnon oma-aloitteinen tietojenluovutus PRH:lle	9
2.1.3 Verohallinnon tietojen luovuttaminen PRH:lle pyynnöstä	9
2.2 Rahanpesurekisterin tietojen käsittely	10
2.2.1 Biometristen tietojen käsittely	10
2.2.2 Muut erityiset henkilötietoryhmät	11
2.2.3 Tietojen poistaminen rahanpesurekisteristä	11
2.2.4 Tietojen luovuttaminen Finanssivalvonnalle ja Euroopan keskuspankille	12
2.3 Suojelupoliisin tehtävät kansallisen turvallisuuden suojelemiseksi	13
2.3.1 Poliisin tiedonsaantioikeudet	14
2.3.2 Velvoitteidenhoitoselvitysten tietolähteet	15
2.4 Epäilyttäviä liiketoimia koskevat ilmoitukset	17
3 Tavoitteet	20
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	20
4.1 Keskeiset ehdotukset	20
4.1.1 Tosiasiallisia edunsaajia koskevat rekisteristiedot	20
4.1.2 Rahanpesurekisterin tietojen käsittely	21
4.1.3 Kansallinen turvallisuus	21
4.1.4 Epäilyttäviä liiketoimia koskevat ilmoitukset	22
4.2 Pääasialliset vaikutukset	22
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	22
4.2.1.1 Vaikutukset yrityksiin	23
4.2.2 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset	23
4.2.2.1 Vaikutukset rikoksentorjuntaan ja turvallisuuteen sekä rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen	23
4.2.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	27
4.2.2.3 Vaikutukset tietoyhteiskuntaan ja tietosuojaan	29
4.2.3 Vaikutukset sukupuolten väliseen yhdenvertaisuuteen	38
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	38
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	39
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	41
5.2.1 Käytännöt ja lainsäädäntö eräissä maissa	41
5.2.1.1 Latvia	42
5.2.1.2 Slovenia	42
5.2.1.3 Kroatia	43

5.2.1.4 Tšekki	43
5.2.1.5 Italia	44
5.2.1.6 Ruotsi.....	44
6 Lausuntopalaute ja oikeuskanslerin ennakkotarkastukset	47
6.1 Yleistä lausuntopalautteesta.....	48
6.2 Huomioita lausunnoista sekä lausuntojen perusteella tehdyt muutokset esitykseen ..50	
6.3 Merkittävimmät sisältömuutokset valtioneuvoston oikeuskanslerin ennakkotarkastukset ja Tiedusteluvalvontavaltuutetun lausunto huomioiden	55
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	58
7.1 Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä	58
7.2 Laki rahanpesun selvittelykeskuksesta	60
7.3 Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta.....	65
7.4 Laki Finanssivalvonnasta.....	67
7.5 Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä	69
7.6 Työtaturma- ja ammattitautilaki	70
7.7 Työntekijän eläkelaki.....	70
7.8 Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta.....	71
8 Voimaantulo	71
9 Toimeenpano ja seuranta	71
10 Suhde muihin esityksiin	72
10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	72
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.....	72
LAKIEHDOTUKSET	86
1. Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 4 luvun 2 §:n ja 6 luvun 5 §:n muuttamisesta	86
2. Laki rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 3 ja 4 §:n muuttamisesta	87
3. Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain muuttamisesta.....	88
4. Laki Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:n muuttamisesta.....	89
5. Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta	90
6. Laki työtaturma- ja ammattitautilain 255 §:n muuttamisesta	91
7. Laki työntekijän eläkelain 205 §:n muuttamisesta	91
8. Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 22 b §:n muuttamisesta.....	92
LIITE	94
RINNAKKAISTEKSTIT	94
1. Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 4 luvun 2 §:n ja 6 luvun 5 §:n muuttamisesta	94
2. Laki rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 3 ja 4 §:n muuttamisesta	95
3. Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain muuttamisesta.....	98
4. Laki Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:n muuttamisesta.....	100
5. Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta	100
6. Laki työtaturma- ja ammattitautilain 255 §:n muuttamisesta	101
7. Laki työntekijän eläkelain 205 §:n muuttamisesta	102
8. Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 22 b §:n muuttamisesta.....	103

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Tietojenvaihdon parantamisella on suora vaikutus rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa (444/2017, jäljempänä *rahanpesulaki*) tarkoitettuun rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen toimintaan Suomessa. Kun epäilyttävästä liiketoiminnasta tehdyistä havainnoista sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ilmiöistä vaihdetaan tehokkaammin tietoa viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten keskuudessa, mahdollisuudet rikollisen toiminnan estämiseen, havaitsemiseen ja selvittämiseen paranevat.

Riittävän tietojenvaihdon turvaaminen on myös Suomen kansainvälisoikeudellinen velvoite. EU-lainsäädäntö edellyttää riittävän tietojenvaihdon mahdollistamista jäsenvaltioiden lainsäädännöissä. Tietojenvaihdosta säännellään erityisesti rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/849 (jäljempänä *neljäs rahanpesudirektiivi*) 39 artiklassa sekä rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivien 2009/138/EY ja 2013/36/EU muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/843 (jäljempänä *viides rahanpesudirektiivi*), jolla muutettiin neljännen rahanpesudirektiivin 45 artiklan 4 kohtaa. Neljännen rahanpesudirektiivin 39 artiklan 2 kohdan mukaan 39 artiklan 1 kohdassa säädetty salassapitovaatimus ei koske tietojen ilmaisemista toimivaltaisille viranomaisille, itsesääntelyelimet mukaan luettuina, tai tietojen ilmaisemista lainvalvontatarkoituksiin.

Tietojenvaihdosta säädetään Suomea velvoittavalla tavalla myös EU:n uudessa rahanpesusäätelyssä, eli Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2024/1640 jäsenvaltioissa käyttöön otettavista mekanismeista rahoitusjärjestelmän käytön estämiseksi rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen, direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta sekä direktiivin (EU) 2015/849 muuttamisesta ja kumoamisesta (jäljempänä *kuudes rahanpesudirektiivi*), Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2024/1624 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen (jäljempänä *rahanpesuasetus*) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaviranomaisen perustamisesta ja asetusten (EU) N:o 1093/2010, (EU) N:o 1094/2010 ja (EU) N:o 1095/2010 muuttamisesta (jäljempänä *AMLA-asetus*). Kuudetta rahanpesudirektiiviä ja rahanpesuasetusta sovelletaan tai se tulee saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä pääosin 10.7.2027 ja AMLA-asetusta sovelletaan pääosin 1.7.2025.

Tietojenvaihto on erikseen mainittu myös OECD:n alaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän Financial Action Task Forcen (jäljempänä *FATF*) kansainvälisissä suosituksissa rahanpesun, terrorismin rahoittamisen ja joukkotuhouksien leviämisen rahoittamisen torjumiseksi. Viranomaisten välistä tietojenvaihtoa edellytetään erityisesti FATF:n suosituksessa 2, jonka mukaan muun ohessa tulee varmistaa, että käytössä on mekanismit tehokkaan operatiivisen yhteistyön ja tarvittaessa koordinoinnin ja asiaankuuluvien tietojen oikea-aikaisen jakamisen mahdollistamiseksi sekä ennakoivasti että pyynnöstä eri toimivaltaisten viranomaisten välillä rahanpesun torjuntaan liittyvissä operatiivisissa tarkoituksissa. Näitä voivat olla toimenpiteet, joilla selvennetään kunkin asiaankuuluvan viranomaisen rooli, tietotarpeet ja tietolähteet. Näitä voivat olla myös toimenpiteet, jotka helpottavat oikea-aikaista tiedonkulkua asianomaisten viranomaisten välillä,

esimerkiksi turvalliset kanavat ja käytännön mekanismit virastojen välisen työn helpottamiseksi, sekä yhteiset ryhmät tai jaetut tietopalustat.

Kansallinen turvallisuus on Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa suljettu EU:n toimivallan ulkopuolelle. Kansallinen turvallisuus ei siten kuulu myöskään lähtökohtaisesti luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäättöksen 2008/977/YOS kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin EU 2016/680 soveltamisalaan (jäljempänä *rikosasioiden tietosuojadirektiivi*). Tästä syystä kansallisen turvallisuuden suojaamisen perusteella käsiteltävistä henkilötiedoista on perustuslain (731/1999) 10 §:n henkilötietojen suojaa koskevan turvaamisvelvoitteen johdosta säädetty kansallisella lainsäädännöllä (PeVL 26/2018 vp, s.4). Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 51/2018 vp) säädetyn henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019) 48 §:ssä säädetään suojelupoliisin oikeudesta käsitellä henkilötietoja, jotka ovat tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtion turvallisuutta uhkaavien toimintojen ja hankkeiden estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtion turvallisuutta uhkaavien rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi. Suojelupoliisi saa lain 49 §:n 2 momentin mukaan käsitellä tehtäviensä suorittamiseksi välttämättömiä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja (PeVL 48/2022 vp, s. 6). Lisäksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 46 §:n 2 momentin mukaan suojelupoliisin 1 momentissa tarkoitetun tehtävän suorittamiseksi tarpeellisten henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia (1054/2018, jäljempänä *rikosasioiden tietosuojalaki*) lukuun ottamatta sen 10 §:n 2 momenttia, 54 §:ää ja 7 lukua, jollei henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 7 luvussa toisin säädetä. Kyseessä on yleislaki, jota on täydennettävä erityislakeilla. Salassapidosta on säädetty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*) 24 §:ssä. Salassapidosta poikkeamisesta on säädetty julkisuuslain 26 §:ssä, joka koskee yleisiä perusteita salassa pidettävän tiedon antamisesta. Mainitun pykälän mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. Niihin erityislakeihin, joissa on erikseen säädetty salassa pidettävän tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen, on lisättävä erikseen nimenomaiset tiedonsaantioikeudet myös kansallisen turvallisuuden suojelemisen tarkoituksiin, jotta suojelupoliisilla olisi mahdollista saada tehtäviensä kannalta tarpeelliset tiedot kansallisen turvallisuuden suojaamistehtävän hoitamiseksi.

Tietojenvaihdon parantamisen tavoite oli myös kirjattu Sanna Marinin hallitusohjelmaan sekä [Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmaan vuosille 2020–2023](#)¹. Tavoitteena on myös edistää pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmakirjauksia sen varmistamiseksi, että suojelupoliisi saa tehtävänsä kannalta tarpeelliset tiedot poliisilta, vero- ja ulosottoviranomaisilta ja muilta viranomaisilta. Esityksellä edistetään myös hallitusohjelman kirjausta, jossa hallituksen tavoitteena on poistaa tietojenvaihdon esteitä rikostorjunnassa.

¹ <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/torjuntaohjelma/>

1.1 Tausta

Valtiovarainministeriö ja sisäministeriö toimivat vastuuministeriöinä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä. Muita työhön osallistuvia ministeriöitä ovat oikeusministeriö, ulkoministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö. Valtiovarainministeriö vastaa rahanpesulaista ja sen nojalla annettavista säädöksistä. Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio laaditaan yhteistoiminnassa siten, että valtiovarainministeriö vastaa riskiarviosta rahanpesun ja sisäministeriö terrorismin rahoittamisen osalta. Kansallisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon ministeriryhmän (jäljempänä *STOH-minry*) päätti kokouksessa 30.1.2024, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion laatii jatkossa keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskus. Lisäksi STOH-minry päätti, että joukkotuhuoseiden leviämisen rahoittamisen riskiarvion laatii ulkoministeriö. Valtiovarainministeriön vastuulla on myös koordinoita kansainvälisiä rahanpesun estämisen asioita kansallisella tasolla. Sisäministeriö vastaa rahanpesun selvittelykeskuksesta annetusta laista (445/2017, jäljempänä *RAP-laki*) ja sen nojalla annettavista säädöksistä. Sisäministeriö vastaa lisäksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian alaisesta toimenpidesuunnitelmasta². Ulkoministeriö vastaa Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan Unionin finanssipakotteiden täytäntöönpanon koordinoinnista Suomessa.

Suomi on ollut FATFin jäsen vuodesta 1991 lähtien. FATF on hallitustenvälinen toimintaryhmä, joka kehittää suosituksia rahanpesun, terrorismin rahoittamisen ja joukkotuhuoseiden leviämisen rahoittamisen estämisestä koskeviksi toimintamalleiksi. FATF on julkaissut 40 rahanpesun, terrorismin rahoittamisen ja joukkotuhuoseiden leviämisen rahoittamisen estämisen suositusta, joita FATFin jäsenvaltiot ovat poliittisesti sitoutuneet noudattamaan. FATFin suorittamissa maa-arvioinneissa kartoitetaan rahanpesun, terrorismin rahoittamisen ja joukkotuhuoseiden leviämisen rahoittamisen estämisen ja selvittämisen tilannetta kulloinkin tarkastelun kohteena olevassa maassa. FATF edellytti keväällä 2019 antamassaan Suomea koskevassa maa-arviointiraportissaan suomalaisten viranomaisten välisen ja myös yksityistä sektoria koskevan tietojenvaihdon tehostamista. Tässä esityksessä ehdotetaan lainmuutoksia, joilla saatetaan kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen sääntely vastaamaan paremmin FATFin suosituksia. Suomi on ollut FATFin tehostetussa seurannassa muun muassa tietojenvaihtoon liittyvien puutteiden osalta ja on raportoinut vuosittain edistymisestään FATFin yleiskokouksissa. Lokakuussa 2023 Suomea koskeva FATFin tehostettu seuranta päättyi.

[Kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion laaja osittaispäivitys sekä sen pohjalta laadittu toimintasuunnitelma vuosille 2024–2025 julkaistiin 8.2.2024³](#) ja siitä tehtiin [valtioneuvoston periaatepäätös⁴](#). Toimintasuunnitelma sisältää toimenpiteen 2.2.1, jonka mukaan tietojenvaihdon tehostamisen mahdollisuuksia tulee selvittää. Toimenpiteen tavoitteena on selvittää tarpeita ja mahdollisuuksia tehostaa tietojenvaihtoa yksityisten toimijoiden välillä, viranomaisten välillä sekä yksityisen sektorin ja viranomaisten välillä.

Valtiovarainministeriö julkaisi 1.4.2022 selvityksen tietojenvaihdon parantamisesta kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa (jäljempänä

² Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2020-2023. <https://tem.fi/paatos?decisionId=0900908f806b5277>.

³ <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-635-0>

⁴ <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f807203d9>

tietojenvaihtoselvitys, [Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:18⁵](#)). Sen tarkoituksena oli selvittää tietojenvaihtoon liittyviä esteitä ja mahdollisia kehittämistarpeita. Tarve selvityksen tekemiseen oli noussut esille kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen viranomaisyhteistyöryhmässä. Selvityksessä nostettiin esiin ehdotuksia sekä kansallisiksi lainmuutostarpeiksi että käytännön muutostarpeiksi.

Lisäksi on tullut esiin tarve selkeyttää suojelupoliisin tietojensaantia koskevaa lainsäädäntöä suojelupoliisin roolin muututtua tiedustelulainsäädännön myötä. Suojelupoliisi on keskeinen viranomainen erityisesti terrorismin rahoittamista koskevien tapausten selvittelyssä. Tehokkaan terrorismin rahoittamisen selvittämisen varmistamiseksi on tärkeää, että suojelupoliisin tiedonvaihtosäännökset ovat ajantasaisten tiedonsaannin varmistamiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta.

Neljännessä ja viidennessä rahanpesudirektiivissä säädetään epäilyttävistä liiketoimista ja niiden ilmoittamisesta rahanpesun selvittelykeskukselle. Kummassakaan rahanpesudirektiivissä ei ole annettu määritelmää epäilyttävästä liiketoimesta, mutta direktiivin 18 artiklassa annetaan säännökset tehostetusta asiakkaan tuntemisvelvoitteesta ja siinä säädetään myös liiketoimien taustan ja tarkoituksen tutkimisesta. Viidennessä rahanpesudirektiivissä on muutettu 18 artiklan 2 kohtaa ja siinä todetaan, että jäsenvaltioiden on edellytettävä, että ilmoitusvelvolliset tutkivat, niin pitkälle kuin se on kohtuullisesti mahdollista, kaikkien sellaisten liiketoimien taustan ja tarkoituksen, jotka täyttävät vähintään yhden seuraavista edellytyksistä:

- i) ne ovat monimutkaisia liiketoimia;
- ii) ne ovat poikkeuksellisen suuria liiketoimia;
- iii) ne toteutetaan epätavallisella tavalla;
- iv) niillä ei ole selvää taloudellista tai laillista tarkoitusta.

Neljännän rahanpesudirektiivin 32 artiklan mukaan rahanpesun selvittelykeskus vastaa epäilyttävistä liiketoimista tehtyjen ilmoitusten vastaanottamisesta ja analysoinnista ja direktiivin 33 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on edellytettävä, että ilmoitusvelvolliset ja tarvittaessa niiden johtajat ja työntekijät tekevät täysimittaista yhteistyötä ilmoittamalla viipymättä omasta aloitteesta rahanpesun selvittelykeskukselle erityisesti epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen muodossa, kun ilmoitusvelvollinen tietää tai epäilee tai kun sillä on perusteltu syy epäillä, että varat, oli niiden suuruus mikä hyvänsä, ovat rikollisen toiminnan tuottamaa hyötyä tai liittyvät terrorismin rahoitukseen, ja vastaamalla tällaisissa tapauksissa rahanpesun selvittelykeskuksen lisätietopyyntöihin viipymättä. Edellä mainitun neljännän rahanpesudirektiivin 33 artiklan mukaan kaikista epäilyttävistä liiketoimista, myös niiden yrityksistä, on ilmoitettava. Neljännän rahanpesudirektiivin 34 ja 35 artikloissa annetaan lisäksi säännöksiä epäilyttävien liiketoimien ilmoittamisesta ja liiketoimien suorittamatta jättämisestä. Neljännän rahanpesudirektiivin 36 artiklassa edellytetään myös, että toimivaltaisten viranomaisten tulee viipymättä toimittaa rahanpesun selvittelykeskukselle ilmoitusvelvollisia koskevien 48 artiklan mukaisten tarkastusten yhteydessä tai muulla tavoin mahdollisesti selville saamansa tiedot, jotka saattavat liittyä rahanpesun tai terrorismin rahoitukseen. Edellä mainitun artiklan 2 kohdan mukaan myös lainsäädännön nojalla toimivaltaisten pörssi-, valuutta- ja rahoitusjohdannaismarkkinoiden valvontaelinten tulee ilmoittaa rahanpesun selvittelykeskukselle, jos ne saavat selville tietoja, jotka saattavat liittyä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen.

⁵ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163966>

1.2 Valmistelu

Valtiovarainministeriö asetti 21.6.2022 työryhmän tietojenvaihdon parantamiseksi kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa (jäljempänä *työryhmä*). Työryhmän toimikausi oli 1.8.2022–30.4.2023 ja sitä jatkettiin muutospäätöksellä 14.6.2023 asti. Työryhmän tehtävänä oli valmistella toimintasuunnitelma tietojenvaihdon parantamiseksi kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa sekä valmistella luonnos hallituksen esitykseksi toimintasuunnitelmassa esitettyjen lainmuutostarpeiden edistämiseksi. Nämä lainmuutostarpeet sisältävät myös vaatimuksia kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, jotka työryhmän tuli työssään ottaa huomioon.

Työryhmä on työssään huomionnut erityisesti seuraavat tavoitteet:

- 1) Hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan parannetaan tiedonvaihtoa ja tehostetaan valvontaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumiseksi.
- 2) Suomen lainsäädäntö mahdollistaa tehokkaan tietojenvaihdon viranomaisten kesken, viranomaisten ja yksityisen sektorin kesken sekä yksityisen sektorin sisällä.
- 3) Tietojenvaihtoa koskeva lainsäädäntö sovitetaan yhteen salassapitosääntelyn kanssa, ja lisäksi otetaan huomioon henkilötietojen suojaa koskevat vaatimukset sekä varmistetaan yhteensopivuus kilpailua koskevan sääntelyn kanssa.

Päällekkäisen sääntelyn ehkäisemiseksi lainmuutostarpeiden osalta on otettu huomioon Euroopan komission heinäkuussa 2021 julkaisemat lainsäädäntöehdotukset, joilla uudistetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevaa EU-lainsäädäntöä. Työryhmä on työssään hyödyntänyt edellä mainittua valtiovarainministeriön julkaisemaa tietojenvaihtoselvitystä.

Työryhmän jäseniksi nimettiin edustajat valtiovarainministeriöstä, sisäministeriöstä, oikeusministeriöstä, ulkoministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, Finanssivalvonnasta, Etelä-Suomen aluehallintovirastosta, Tullista, Verohallinnosta, Harmaan talouden selvitysyksiköstä, Poliisihallituksesta, Poliisihallituksen arpajaishallinnosta, keskusrikospoliisista, suojelupoliisista, Tietosuojavaltuutetun toimistosta, Ulosottolaitoksesta, kilpailu- ja kuluttajavirastosta, Patentti- ja rekisterihallituksesta (jäljempänä *PRH*), Finanssiala ry:stä, Suomen Asianajajaliitosta, Nordea Bank Oyj:stä ja OP Ryhmästä.

Työryhmä kokoontui toimikautensa aikana yhteensä 15 kertaa ja kaksi kokousta toteutettiin kirjallisella menettelyllä. Työryhmän kokouksia valmisteltiin sekä kirjallisessa menettelyssä että erillisissä valmistelukokouksissa. Työryhmämuistio oli lausunnolla 30.6. - 25.8.2023. Hallituksen esityksen jatkovalmistelu toteutettiin virkamiestyönä valtiovarainministeriössä. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on käytetty sekamuotoista hallituksen esityspohjaa, sillä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2013/36/EU oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta (jäljempänä *luottolaitosdirektiivi*) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä (EU) 2019/878 direktiivin 2013/36/EU muuttamisesta vapautettujen yhteisöjen, rahoitusalan holdingyhtiöiden, rahoitusalan sekaholdingyhtiöiden, palkitsemisen, valvontatoimenpiteiden ja -valtuuksien sekä pääoman ylläpitämistoimenpiteiden osalta (jäljempänä *luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivi*) koskeva implementointi koskee vain hyvin pientä osuutta esityksestä.

Epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen osalta esitys on valmisteltu virkatyönä valtiovarainministeriössä.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Tosiasiallisia edunsaajia koskevien rekisteritietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmistaminen

2.1.1 Ilmoitusvelvollisen, valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen ilmoitusvelvollisuus

Rahanpesulain 6 luvun 5 §:n 1 momentissa tarkoitetuilla niin sanotuilla valvontailmoituksilla on keskeinen merkitys PRH:n kaupparekisterissä ylläpitämien tosiasiallisia edunsaajia koskevien rekisteritietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmistamisessa. Lainkohdan mukaan, jos ilmoitusvelvollinen, valvontaviranomainen tai asianajajayhdistys havaitsee luvussa tarkoitettun yhteisön tai ulkomaisen express trustin tai oikeusmuodoltaan samankaltaisen oikeudellisen järjestelyn tosiasiallisesta edunsaajasta rekisteröidyissä tiedoissa puutteita tai epäjohtonmukaisuuksia, sen on ilmoitettava asiasta rekisterinpitäjälle ilman aiheutonta viivytystä. Saman pykälän 2 momentin mukaan rekisterinpitäjän on päivitettävä tarvittaessa 1 momentissa tarkoitettut tiedot ilman aiheutonta viivytystä. Pykälän 2 momentti ei kuitenkaan vastaa käytäntöä, koska edunsaajarekisterin rekisterinpitäjä ei päivitä tietoja rekisteriin vaan kehottaa valvontailmoituksen kohteena olevaa yritystä tai yhteisöä päivittämään tiedot. Valvontailmoitus johtaa käytännössä siihen, että PRH lähettää valvontailmoituksen kohteena olevalle yritykselle tai yhteisölle kehotuksen tarkistaa ja päivittää rekisteröidyt edunsaajatiedot. Toisinaan valvontailmoituksessa mainitut tiedot yrityksen rekisteröidyissä edunsaajatiedoissa olevista puutteista tai epäjohtonmukaisuuksista ovat kuitenkin siinä määrin puutteellisia tai yleisluontoisia, että PRH:n on ennen kehotuksen lähettämistä pyydettävä valvontailmoituksen tekijältä lisäselvitystä sen arvioimiseksi, onko rekisteröidyissä tiedoissa sellaisia puutteita tai epäjohtonmukaisuuksia, jotka PRH:n olisi kehotettava yritystä tai yhteisöä korjaamaan. PRH yleensä saa tarvitsemansa lisäselvityksen ja päätyy sen perusteella joko lähettämään yritykselle tai yhteisölle kehotuksen tietojen päivittämisestä tai pidättäytyy kehotuksen lähettämisestä. Esimerkiksi on mahdollista, että valvontailmoituksessa esitetty tulkinta oikeasta edunsaajatiedosta on PRH:n tulkinnan mukaan siinä määrin väärä, ettei kehotusta katsota tarpeelliseksi lähettää, koska rekisterissä oleva tieto on mahdollista todeta rekisteriviranomaisen toimesta oikeaksi. On kuitenkin ilmennyt myös tilanteita, joissa valvontailmoituksen tekijä on katsonut sitä velvoittavien salassapitosäännösten, kuten luottolaitostoinnasta annetun lain (610/2014) 15 luvun 14 §:n, estävän tietojen tarkemman yksilöimisen valvontailmoituksessa, jolloin se on katsonut olevansa velvoitettu olemaan antamatta lisäselvitystä PRH:lle asiassa. Tilanne on ongelmallinen rekisteritietojen oikeellisuuden ja siten myös rahanpesun estämistä koskevan järjestelmän tehokkuuden sekä hallintolain (434/2003) 31 §:ssä säädetyn viranomaisen selvittämisvelvollisuuden kannalta.

2.1.2 Verohallinnon oma-aloitteinen tietojenluovutus PRH:lle

Verohallinnolla on verotusta varten ilmoitettuja omistajien tietoja. Verohallinto valvoo myös kontrolloivien henkilöiden ilmoittamista OECD:n kehittämän tietostandardin veroviranomaisten väliseen rahoitustilinpidon automaattiseen tiedonvaihtoon maailmanlaajuisesti (*Common Reporting Standard*) ja direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla annetun neuvoston direktiivin 2014/107/EU (jäljempänä *CRS/DAC2*) velvoitteiden toteuttamiseksi. Verotuksessa käytettävän kontrolloivan henkilön määritelmä vastaa rahanpesulain tosiasiallisen edunsaajan määritelmää. Laissa verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (1346/1999, jäljempänä *verotietolaki*) on säädetty oikeus ilmoittaa havainnoista, jotka on tehty valvottavien

asiakkaan tunnistamis- ja tuntemismenettelyissä eli kun Verohallinnolla on velvoite valvoa huolellisuusvelvoitteiden täyttämistä CRS/DAC2-velvoitteiden osalta, voi Verohallinto ilmoittaa asiakkaan tuntemiseen liittyvien menettelyjen (jäljempänä *KYC-menettelyt*) puutteista Finanssivalvonnalle ja PRH:lle. Verohallinnolla on myös verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 23 a §:n mukainen tarkastustoimivalta huolellisuusmenettelyihin (KYC-menettelyt). Jos havaintoja tehdään, Verohallinnolla on oikeus ilmoittaa ne Finanssivalvonnalle ja PRH:lle verotietolain 18 §:n 1 momentin 12 kohdan mukaisesti. On myös luontevaa, että Verohallinnolla olisi oikeus ilmoittaa ilmoitettujen tietojen puutteesta, mutta tällaista tiedonluovutus-oikeutta voimassa olevassa laissa ei kuitenkaan ole.

2.1.3 Verohallinnon tietojen luovuttaminen PRH:lle pyynnöstä

Verotietolain 20 §:n säännös tietojen luovuttamisesta eräille viranomaisille ei mahdollista sitä, että Verohallinto voisi antaa pyynnöstä PRH:lle sellaisia verotustietoja, joita voitaisiin hyödyntää tosiasiallisia edunsaajia koskevien rekisteritietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmentamisessa. Verohallinto voi pyynnöstä antaa PRH:lle verotustietoja ainoastaan säätiö- ja tilintarkastusvalvontaan sekä siltä osin kuin PRH toimii rahanpesulaissa tarkoitettuna valvontaviranomaisena. Näin ollen olisi tarpeen säätää PRH:n oikeudesta saada pyynnöstä sellaisia verotustietoja, joita voitaisiin hyödyntää tosiasiallisia edunsaajia koskevien rekisteritietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmentamisessa. Tiedonsaantioikeus olisi rajattava välttämättömiin tietoihin, joilla on merkitystä tosiasiallisia edunsaajia koskevien rekisteritietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmentamisessa.

2.2 Rahanpesurekisterin tietojen käsittely

2.2.1 Biometristen tietojen käsittely

RAP-lain 3 §:n 3 momentin 17 kohdassa ei mahdollisteta sellaisen valokuvan, jota on käsitelty erityisiä teknisiä tunnistusmenetelmiä hyödyntäen, tallettamista rahanpesurekisteriin. Rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävänä ei ole selvittää pelkästään liiketoimia ja vahvistaa/torjua niiden epäilyttävyys. RAP-lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävä on rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, paljastaminen ja selvittäminen sekä tutkintaan saattaminen. Näin ollen selvittelykeskus voi käsitellä biometrisiä tietoja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 8 §:n nojalla, mutta näiden tietojen tallettamisesta rahanpesurekisteriin ei ole säädetty lailla.

Luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä *EU:n yleinen tietosuojasetus*) 9 artiklan mukaan erityisiä henkilötietoryhmiä koskevaan käsittelyyn kuuluu muun muassa biometristen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten. Myös rikosasioiden tietosuojalain 13 §:n 1 momentin 3 kohdassa on määritelty biometriset tiedot siten, että biometrisillä tiedoilla tarkoitetaan luonnollisen henkilön fyysisiin ja fysiologisiin ominaisuuksiin tai käyttäytymiseen liittyvällä teknisellä käsittelyllä saatuja henkilötietoja, joiden perusteella kyseinen luonnollinen henkilö voidaan tunnistaa tai kyseisen henkilön tunnistaminen voidaan varmistaa. Rikosasioiden tietosuojalain 11 §:ssä säädetään erityisiä henkilötietoja koskevasta käsittelystä, joihin myös biometriset tiedot lukeutuvat. Rikosasioiden tietosuojalaki edellyttää biometristen henkilötietojen käsittelyltä, että siitä on säädetty lailla, käsittely on välttämätöntä ja rekisteröidyn oikeuksien turvaamisen edellyttämät suojatoimet on toteutettu.

Kyseinen tallettaminen rahanpesurekisteriin on välttämätöntä esimerkiksi silloin, kun henkilön rahanpesurekisteriin talletettua kasvokuvaa käsitellään poliisin järjestelmissä siten, että kasvokuvasta voidaan selvittää siinä olevan henkilön oikea henkilöllisyys tai silloin, kun selvitetään, onko olemassa viitteitä kuvallisen asiakirjan väärentämisestä. Epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten lisäksi rahanpesun selvittelykeskus käsittelee myös paljon kotimaisilta ja ulkomaisilta viranomaisilta saatua tietoa. Kerättyjen tietojen perusteella suoritetaan mittavia selvittely- ja analyysitoimia, jotta voidaan arvioida tietyn kokonaisuuden yhteyttä rikolliseen toimintaan. Ennen asian siirtämistä esitutkintaan on välttämätöntä, että rahanpesun selvittelykeskus tekee riittävät selvittelytoimet, sillä esimerkiksi vuonna 2022 rahanpesun selvittelykeskus vastaanotti 230 000 ilmoitusta epäilyttävästä liiketoimesta, näin ollen rahanpesun selvittelykeskuksessa on tunnistettava ne asiakokonaisuudet, joissa asiaan on syytä perehtyä esitutkinnan keinoin.

2.2.2 Muut erityiset henkilötietoryhmät

Rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävät huomioon ottaen, terrorismin rahoittamisen torjuntaan liittyvä henkilön poliittisen mielipiteen tai uskonnollisen vakaumuksen tallettaminen rahanpesurekisteriin on tietyissä tilanteissa välttämätöntä, mutta oikeutta näiden erityisten henkilötietojen tallettamiseksi ei ole rahanpesun selvittelykeskukselle RAP-laissa säädetty. Rahanpesun selvittelykeskuksen lakisääteisenä tehtävänä on estää, paljastaa, selvittää ja saattaa tutkintaan muun muassa terrorismin rahoittamista. Ilmiöön liittyvät ilmoitukset epäilyttävistä liiketoimista voivat sisältää viitteitä kohdehenkilön osallistumisesta tietyn terroristisen ryhmän toimintaan, mistä taas lähes poikkeuksetta voidaan päätellä henkilön poliittinen mielipide tai uskonnollinen vakaumus, jotka ovat terroristisen toiminnan vaikuttimia ja ohjaavat keskeisesti ryhmien toimintaa. Rahanpesun selvittelykeskus vastaanotti vuonna 2022 yli 230 000 ilmoitusta epäilyttävästä liiketoimesta eikä jokaista ilmoitusta ole mahdollista käydä läpi ja varmistaa, etteivät ilmoitukset sisällä erityisiä henkilötietoja, kuten terrorismin rahoittamisen esimerkkitapauksessa tietoa kohdehenkilön poliittisesta mielipiteestä tai uskonnollisesta vakaumuksesta.

Toisaalta esimerkiksi terrorismin rahoittamisepäilyä selvitellessä olisi välttämätöntä tietää, minkä terroristisen ryhmän toimintaan henkilön epäillään osallistuneen, jotta selvittely- ja muita torjuntatoimia suunnattaisiin oikein ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Mikäli rahanpesun selvittelykeskus tutkii tiettyjä, mahdollisesti terrorismin rahoittamiseen liittyviä ilmoituksia epäilyttävistä liiketoimista, selvittelee se samalla myös sitä, liittyvätkö kyseisten ilmoitusten henkilöt toisiinsa. Tällöin olisi hyvä, jos käytettävissä olisi tieto siitä, ketkä henkilöt kuuluvat äärioikeistolaiseen ryhmään ja ketkä vasemmistolaiseen terroristiryhmään. Esimerkiksi äärioikeistolaiseen ryhmään kuuluva henkilö toimii harvoin yhteistyössä äärivasemmistolaiseen ryhmään kuuluvan henkilön kanssa. Samassa kontekstissa olisi välttämätöntä tallettaa rahanpesurekisteriin tieto myös siitä, epäilläänkö tietyn henkilön osallistuneen kaakkois-eurooppalaisen vai kaakkois-aasialaisen terroristijärjestön toimintaan, vaikka kyseisestä erottelusta kävisi ilmi henkilön etninen alkuperä. Saman etnisen taustan jakavien terrorististen toimijoiden toimintatavat ja -ympäristöt eroavat toisistaan merkittävästi ja näin ollen myös niiden torjuntaa tehdään erilaisista lähtökohdista käsin. Lain 3 §:n 3 momentissa ei ole säädetty oikeutta käsitellä näitä erityisiä henkilötietoja.

2.2.3 Tietojen poistaminen rahanpesurekisteristä

RAP-lain 3 §:n 7 momentissa säädetään rahanpesurekisteriin talletettujen tietojen poistamisesta kymmenen vuoden kuluttua rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen epäilyä koskevan merkinnän tekemisestä. Rahanpesun selvittelykeskuksen toiminta on luonteeltaan sellaista, että selvittelykeskukselle tullut tieto ei välttämättä jää rekisteriin vain yhtenä epäilyttävän

liiketoimen ilmoituksena, joka olisi yksiselitteisesti poistettavissa tasan kymmenen vuoden kuluttua ilmoituksen tekemisestä. Kun rahanpesun selvittelykeskuksen tietojen ja mahdollisten lisäselvitysten myötä on syytä otaksua, että asiaa tulee tarkemmin selvittää, avataan selvittelykokonaisuus eli niin sanottu "juttu". Voimassa oleva laki ei kuitenkaan mahdollista tiedon poistamista kymmenen vuoden kuluttua lukien "jutun" avaamisesta, johon ilmoitusten tietty tietosisältö on siirretty, vaan tieto on poistettava kymmenen vuoden kuluessa siitä, kun tieto on alun perin saapunut rahanpesun selvittelykeskukseen. Lisäksi tietojen poistaminen nykysääntelyn mukaan tulee tehdä tasan kymmenen vuoden kuluttua merkinnän tekemisestä. Tämä johtaa siihen, että koska tietoja vastaanotetaan päivittäin, tulisi myös poistoajat tehdä päivittäin. Poistojen yhteydessä varmistetaan mm. erilaisten kontrollien implementointi, palveluiden alasajo ja tietokannan offline-tilaan asettaminen. Rekisterinpitäjälle poistoihin liittyvien velvoitteiden ja tietosuojan varmistamisen johdosta käytännössä ilmoitusten poistoajat suoritetaan etupainotteisesti kolmen kuukauden välein siten, että ne ilmoitukset poistetaan, jotka ovat vanhentumassa seuraavan kolmen kuukauden sisään. Voimassa oleva lainsäädäntö ei ole edellä esitetyllä tavalla tarkoituksenmukainen suhteessa käytännön prosesseihin ja voi johtaa siihen, että henkilötietoa, jota ei lain mukaan olisi vielä tullut poistaa tulee poistetuksi ennenaikaisesti.

2.2.4 Tietojen luovuttaminen Finanssivalvonnalle ja Euroopan keskuspankille

RAP-lain 4 §:n 4 momentissa säädetään seuraavasti: *"Tietoja saadaan luovuttaa myös rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa tarkoitetulle toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle ja asianajajayhdistykselle, jos luovutettava tieto on välttämätön toimivaltaisen valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen mainitussa laissa tarkoitetun tehtävän suorittamiseksi."* Edellä mainitun lainkohdan mukaan rahanpesun selvittelykeskus voi luovuttaa Finanssivalvonnalle tietoja rahanpesulaissa tarkoitettujen valvontatehtävien suorittamiseksi. Luottolaitosdirektiivin muutosdirektiiviin lisättiin säännös (direktiivin 117 artiklan uusi 5 kohta), jonka mukaan rahanpesun selvittelykeskukset ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä valvovat viranomaiset sekä luottolaitosten valvontaviranomaiset ovat velvoitettuja keskinäiseen yhteistyöhön ja antamaan toisilleen tiedot, joita ne tarvitsevat luottolaitoslainsäädännön ja rahanpesun ja terrorismin estämiseen liittyvän lainsäädännön mukaisten tehtäviensä hoitamiseen. Mainittu direktiivin säännös on jäsenvaltioita velvoittava, eikä esimerkiksi jäsenvaltio-optio. Kyseistä velvoitetta ei ole implementoitu kansalliseen lainsäädäntöön. Finanssivalvonnan ei siten ole mahdollista saada rahanpesun selvittelykeskukselta luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivin edellyttämällä tavalla tietoja luottolaitostoiminnasta annetussa laissa säädettyjen, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskin arviointia edellyttävien tehtävien suorittamiseksi. Myöskään Euroopan keskuspankki ei voi saada vastaavia tietoja sen hoitaessa tehtäviä, joita tarkoitetaan luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille annetussa neuvoston asetuksessa (EU) N:o 1024/2013 (jäljempänä *YVM-asetus*). Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 3 a §:n mukaan Finanssivalvonnan on tehtäviään suorittaessaan otettava huomioon Euroopan pankkiviranomaisen ohjeet tai esitettävä perustelut ohjeesta poikkeamiseen. Tällä hetkellä Finanssivalvonta ei toistaiseksi voi noudattaa ohjetta valvojien ja rahanpesun selvittelykeskuksen välisessä yhteistyössä, koska kansallinen lainsäädäntö asiassa ei ole selkeä. Muutosdirektiivi on muilta osin pantu täytäntöön hallituksen esityksellä 171/2020 vp. Tietojen luovuttaminen rahanpesurekisteristä ulkomaalaisten yritysostojen seurantaan varten

Ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetun lain (172/2012, jäljempänä *yritysostolaki*) tarkoituksena on seurata ja erittäin tärkeän kansallisen edun niin vaatiessa rajoittaa vaikutusvallan siirtymistä ulkomaiseen omistukseen. Erittäin tärkeällä kansallisella edulla tarkoitetaan erityisesti sotilaallisen maanpuolustuksen ja muiden yhteiskunnan elintärkeiden

toimintojen turvaamista, mutta myös ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden ja kansallisen turvallisuuden varmistamista. Kaikki edellä mainitut elementit nivoutuvat yhteen, ja niitä huomioidaan erittäin tärkeää kansallista etua arvioitaessa ja muun muassa, kun tehdään tapauskohtaisia riskiarvioita. Yritystolain lähtökohtana on myönteinen suhtautuminen ulkomaisiin sijoituksiin. Viranomaisilla tulee kuitenkin olla myös mahdollisuus valvoa maanpuolustuksen, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen sekä maan turvallisuuden ja yleisen järjestyksen kannalta keskeisten yhtiöiden omistuspohjaa ja tarvittaessa rajoittaa ulkomaalaisomistusta näissä yhtiöissä.

Kuten hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain, valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annetun lain ja etuostolain 1 §:n muuttamisesta (HE 222/2022 vp, s. 6) kuitenkin todetaan, myös muut viranomaiset kuin suojelupoliisi voivat vastata kansallisen turvallisuuden varmistamisesta. Tietojen luovuttaminen muillekin viranomaisille tätä tehtävää varten tulisi siten mahdollistaa säätämällä siitä laissa. Eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain 8 §:ään ehdotettiin siten lisättäväksi säännös tiedonsaantioikeuksien tarkentamiseksi, jotta parannettaisiin lupaprosessin toimivuutta ja ennen kaikkea varmistettaisiin ratkaisujen oikeellisuutta sekä vahvistettaisiin viranomaisten mahdollisuutta tiedon jakamiseen (HE 222/2022 vp, s. 12). Lakiin esitetty muutos tuli voimaan 1.1.2023. Vastaavasti työ- ja elinkeinoministeriö käsittelee yritystolainiin liittyvässä seurannassa ja vahvistusprosessissa tietoja kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa, mutta sillä ei ole vastaavaa lakiin perustavaa oikeutta saada tietoja rahanpesun selvittelykeskukselta.

2.3 Suojelupoliisin tehtävät kansallisen turvallisuuden suojelemiseksi

Poliisilain (872/2011) 1 §:n 1 momentin mukaan poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisilain 1 luvun 1 §:n tehtäväsäännös ei perusta poliisille toimivaltaa eikä poliisi siis voi pelkästään sen perusteella puuttua ihmisten lailla suojattuihin oikeuksiin. Silloin kun poliisi puuttuu henkilön oikeuspiiriin, tulee toimivallan aina perustua nimenomaiseen säännökseen. Näin ollen kansallisen turvallisuuden suojaaminen ei itsessään osoita kuin sen, että poliisilla on lainmukainen ja yhteiskunnallisesti toivottu motiivi menettelylleen. Tämä ei siis vielä sellaisenaan oikeuta puuttumaan ihmisten perusoikeuksiin, vaan puuttumiselle tulee löytyä toimivaltaperuste laista.

Poliisin tehtäviä määritellään tarkemmin poliisin hallinnosta annetussa laissa (110/1992). Suojelupoliisin tehtävänä on lain 10 §:n mukaan sisäministeriön ohjauksen mukaisesti hankkia tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sekä havaita, estää ja paljastaa sellaisia toimintoja, hankkeita ja rikoksia, jotka voivat uhata valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Sen tulee myös ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavan toiminnan havaitsemiseksi ja estämiseksi.

Suojelupoliisi saa lisäksi luovuttaa esitutkintaviranomaiselle tietoa erikseen säädetyllä tavalla rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi. Rikostorjunnan hyöty vaihtelee sen mukaan, kuinka monta ja minkä laatuista rikosasiaa tiedustelusta kunakin vuonna erottuu esitutkintaviranomaisille ja muille toimivaltaisille viranomaisille ilmoitettavaksi.

Rikoksen estämisellä tarkoitetaan poliisilain 5 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan toimenpiteitä, joiden tavoitteena on estää rikos, sen yritys tai valmistelu, kun henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen vuoksi voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän rikokseen, taikka keskeyttää jo aloitetun rikoksen tekeminen tai rajoittaa siitä

välittömästi aiheutuvaa vahinkoa tai vaaraa. Rikoksen estämisestä on kysymys ensinnäkin silloin, kun teko kyetään estämään ennen kuin tunnusmerkistön mukaiseen täytäntöönpanotoimeen on ryhdytty. Määritelmään sisältyy myös rangaistavan yrityksen estäminen. Valmistelun estämisellä tarkoitetaan rangaistavan teon valmistelun estämistä, vaikka itse valmistelua ei ole kriminalisoitu. Lisäksi valmistelun estämiseen kuuluu myös rangaistavan valmistelun estäminen. Suojelupoliisin torjuntavastuulle kuuluviin rikoksiin lukeutuvat erityisesti rikoslain (39/1889) 12 luvussa rangaistavaksi säädettyt maanpetosrikokset, kuten vakoilu, 13 luvussa rangaistavaksi säädettyt valtiopetosrikokset ja 34 a luvussa rangaistavaksi säädettyt terrorismirikokset. Siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön voimaantulon yhteydessä suojelupoliisilta poistettiin poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:stä ilmenevästi rikosten selvittämistehtävä, eikä suojelupoliisi enää ole esitutkintalaissa (805/2011) tarkoitettu esitutkintaviranomainen.

Kansallisen turvallisuuden suojaaminen lisättiin poliisin tehtäviin tiedustelulakien säätämisen yhteydessä. Kansallista turvallisuutta uhkaava toiminta voi olla sellaista toimintaa, joka konkretisoituessaan on rikos, mutta johon ei vielä voida kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä. Samoin kyse voi olla toiminnasta, joka ei lähtökohtaisesti ole Suomen lain mukaan rikos tai joka ei edetessäänkään voisi kehittyä rikokseksi, kuten ulkomaisten tiedustelupalvelujen laillinen toiminta Suomessa. Kansallista turvallisuutta uhkaava toiminta ei kohdistu ensisijaisesti kehenkään yksilönä, vaan yleisemmin yhteiskuntaan ja sen ihmisyyhteisöön. Keskeisiä siviililuontoisia turvallisuusuhkia ovat ainakin terrorismi, ulkovaltojen Suomeen ja sen etuihin kohdistama vakoilu, joukkotuhousteiden ja kaksikäyttötuotteiden levittämisyrittäykset sekä sellainen kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus, joka pyrkii vaikuttamaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon tai soluttautumaan valtiorakenteisiin. Siviilitiedustelun kohteet, joista voidaan hankkia tietoa siviilitiedustelumenetelmiä käyttäen, on määritelty poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä.

2.3.1 Poliisin tiedonsaantioikeudet

Poliisin, mukaan lukien suojelupoliisin, yleisestä tiedonsaantioikeudesta viranomaiselta säädetään poliisilain 4 luvun 2 §:ssä. Lainkohdan mukaan poliisilla on päälystöön kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat maksutta ja salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista poliisille tai tietojen käyttöä todisteena ole laissa nimenomaisesti kielletty tai rajoitettu. Säännös vastaa asiallisesti kumotun poliisilain (493/1995) 35 §:n 1 momenttia (ks. HE 224/2010 vp, s. 87–88). Kumotun poliisilain esitöiden (HE 57/1994 vp, s. 66–67) mukaan pykälässä määritelty tietojensaantioikeus syrjäyttää muualla laissa säädetty salassapitovelvollisuudet, ellei salassapitovelvollisuutta koskevassa säännöksessä nimenomaisesti kielletä tietojen luovuttamista poliisille. Kielto voidaan ilmaista myös luettelemalla tietojensaantiin oikeutetut viranomaiset mainitsematta poliisia niiden joukossa. Säännös kattaa sanamuotonsa mukaisesti kaikki poliisille laissa säädetty tehtävät, myös oikeuden saada tietoja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Useissa eri viranomaisten toimintaa koskevissa laeissa on säädetty erikseen oikeudesta luovuttaa tietoja poliisille. Tyypillisesti tämä oikeus on rajattu tarkkarajaisesti rikosten estämiseen ja selvittämiseen, jolloin sääntely on mahdollistanut tietojen luovutuksen poliisin keskeisiin lakisääteisiin tehtäviin. Kansallisen turvallisuuden osalta kyse on siviilitiedustelulainsäädännön myötä lainsäädäntöön omaksutusta tehtävästä, minkä johdosta tätä ei ole voitu arvioida ennen tiedustelulakien voimaantuloa tietojen luovutukseen oikeuttavana perusteena. Tiedustelulakien säätämisen yhteydessä ei ollut mahdollista

huomioida kaikkia niitä erityissäädöksiä, joissa säädetään tietojen luovutuksista poliisille, minkä johdosta oikeus luovuttaa tietoja tähän tarkoitukseen on jäänyt puutteelliseksi.

Tietojenluovutus-oikeutta koskeissa säädöksissä, esimerkiksi verotietolaissa, on käytetty kokoavana käsitteenä esitutkintaviranomaisen asemaa sekä esitutkintaviranomaisen tehtäviä sen rajaamiseen, kenelle ja mihin tehtäviin tietoja voidaan luovuttaa. Kaikki ne viranomaiset, joille on laissa säädetty rikoksen estämistehtävä, ovat perinteisesti olleet samanaikaisesti myös rikoksen selvittämiseksi toimivaltaisia esitutkintaviranomaisia. Tiedustelulakien voimaantulon yhteydessä suojelupoliisilta poistettiin esitutkintaviranomaisen asema, mikä rajoittaa tietyissä säädöksissä mahdollisuutta luovuttaa sille tietoja edelleen säilyneisiin rikostorjuntatehtäviin.

Edellä mainituista syistä suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksiin jäi tiedustelulakien voimaantulon jälkeen merkittäviä puutteita, jotka vaikuttavat myös mahdollisuuksiin tehdä tehokasta viranomaisyhteistyötä. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan osalta merkittävimmät puutteet kohdistuvat verotietolakiin ja Finanssivalvonnasta annettuun lakiin.

Finanssivalvonnasta annetun lain 8 luvun 71 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan sen lisäksi, mitä julkisuuslaissa säädetään, Finanssivalvonnalla on oikeus luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietoja Suomen tai muun ETA-valtion syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiselle rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi sekä liiketoimintakiellosta annetun lain (1059/1985) mukaisen liiketoimintakiellon määrittämiseksi. Säännöksen voidaan katsoa syrjäyttävän poliisin yleisen tiedonsaantioikeuden edellä mainituista perusteluista ilmenevästi, koska kyseisessä lainkohdassa on määritelty tarkkarajaisesti ne viranomaiset ja tarkoitukset, joihin tietoja voidaan luovuttaa. Säännös ei siten mahdollista tietojen luovuttamista suojelupoliisille rikosten estämiseksi tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Verotietolain 19 §:ssä säädetään tietojen antamisesta syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan Verohallinto voi salassapitovelvollisuuden estämättä antaa yksittäistapauksessa pyynnöstä verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille rikosten ennalta estämistä, selvittämistä sekä syytteenpanoa varten. Tietoja ei voida luovuttaa suojelupoliisin toimintaan, koska luovutus-oikeus on rajattu esitutkintaviranomaisen asemaan ja toisaalta koska säännös ei mahdollista tietojen luovuttamista kansallisen turvallisuuden suojaamistarkoituksiin.

2.3.2 Velvoitteidenhoitoselvitysten tietolähteet

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010, jäljempänä *HTSY-laki*) 5 §:ssä on säädetty velvoitteidenhoitoselvityksestä, jonka tarkoituksena on oikean ja riittävän kokonaiskuvan antaminen organisaatiosta sekä sen julkisoikeudellisten velvoitteiden hoitamisesta viranomaisten rekistereissä olevien tietojen perusteella. Velvoitteidenhoitoselvityksessä kuvataan selvityksen kohteena olevan organisaation toimintaa ja siitä aiheutuvia verovelvoitteita, lakisääteisiä eläkevakuutus-, tapaturmavakuutus- ja työttömyysvakuutusvelvoitteita, Tullin perimiin maksuihin liittyviä velvoitteita ja niiden hoitamista, organisaation kykyä hoitaa nämä velvoitteensa sekä organisaatioihin kytkeytyviä organisaatiohenkilöitä ja muita organisaatioita. Velvoitteidenhoitoselvitys laaditaan viranomaisen pyynnöstä julkisen tehtävän tueksi.

HTSY-lain 6 §:ssä säädetään niistä käyttötarkoituksista, joiden tukemiseksi selvitysyksikkö laatii 5 §:ssä tarkoitettuja velvoitteidenhoitoselvityksiä. Pykälän 1 momentin 11 kohdan mukaan velvoitteidenhoitoselvitys voidaan laatia tukemaan poliisin suorittamaa rikosten ennalta estämistä ja selvittämistä silloin, kun toimenpide liittyy rikokseen, josta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään vankeutta yksi vuosi, ja kun rikoksen epäillä tapahtuneen

organisaation toiminnassa tai organisaatiota hyväksi käyttäen. Muiden rikosten osalta selvitystä ei voi laatia. Sanonnat rikosten ennalta estäminen ja selvittäminen vastaavat poliisilain 1 §:n sanontoja. Sanonnat kattavat konkreettisen rikoksen ennalta estämisen, jo tekeillä olevan rikoksen keskeyttämisen, epäillyn rikoksen esitutkintaedellytysten selvittämisen sekä varsinaisen esitutkinnan. Edellä mainittujen rikosten tulee olla tapahtuneet organisaation toiminnassa tai organisaatiota hyväksi käyttäen. Velvoitteidenhoitoselvitys voi tukea erityisesti organisaatioiden toiminnassa tehtyjen rikosten esitutkintaa muun muassa rikosvastuun selvittämisessä. Velvoitteidenhoitoselvitystä voidaan käyttää organisaatiossa päätösvaltaa käyttävien henkilöiden tai muiden organisaation henkilö- tai organisaatiokytkentöjen selvittämisen tukemiseen. Tällä voitaisiin tukea rikollisen toiminnan kokonaisuuden selvittämistä. Velvoitteidenhoitoselvityksellä voidaan tukea myös tahallisuuden ja suunnitelmallisuuden selvittämistä kuvaamalla esimerkiksi organisaation toiminnassa tehdystä rikoksesta epäillyn aikaisempaa yritystoimintaa.

HTSY-lain nojalla velvoitteidenhoitoselvityksiä voidaan laatia varsin kattavasti poliisin keskeisten lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. Velvoitteidenhoitoselvityksiä ei kuitenkaan voida laatia kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, mitä voidaan pitää merkittävänä puutteena, sillä velvoitteidenhoitoselvitys on erittäin tärkeä työkalu selvitettäessä erilaisten taloudellisten toimijoiden taustoja.

HTSY-lain 7 §:n 1 momentin mukaan Harmaan talouden selvitysyksiköllä on oikeus saada salassapitovelvollisuuden estämättä viranomaiselta ne velvoitteidenhoitoselvityksen laatimiseksi välttämättömät tiedot, jotka velvoitteidenhoitoselvitystä pyytävä viranomainen on oikeutettu saamaan selvityspyynnössä kuvattua käyttötarkoitusta varten. Säännös ei siten muuta selvitystä pyytäneen viranomaisen oikeutta salassa pidettäviin tietoihin. Jotta velvoitteidenhoitoselvityksiä voitaisiin laatia suojelupoliisin toimintaan, tulisi sen tiedonsaantioikeuksia tarkistaa. Merkittävin muutostarve kohdistuisi verotustietoihin, sillä nämä tiedot muodostavat velvoitteidenhoitoselvitysten keskeisen tietolähteen.

Lisäksi muutoksia tarvittaisiin jäljempänä ilmenevällä tavalla lakisääteisiä eläkevakuutus-, tapaturmavakuutus- ja työttömyysvakuutusvelvoitteita koskeviin lakeihin. Työntekijän eläkelain (395/2006) 205 §:n 2 momentin mukaan Eläkelaitoksella ja Eläketurvakeskuksella on oikeus antaa 2 momentissa mainittuja tietoja salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä esitutkinta- ja syyttäjäviranomaiselle siltä osin kuin ne ovat välttämättömiä rikosten selvittämistä ja syytteenpanoa varten. Työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) 255 §:n 1 momentin mukaan vakuutuslaitoksella on oikeus sen lisäksi, mitä julkisuuslaissa säädetään, salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä antaa tämän lain toimeenpanoon perustuvia tietoja 2 kohdan mukaan ministeriölle, Verohallinnolle ja lakisääteistä sosiaalivakuutusjärjestelmää hoitavalle laitokselle tai yhteisölle, jonka hoidettavaksi kuuluvaan sosiaaliturvaetuuteen tämän lain mukainen korvaus vaikuttaa, tämän lain mukaista korvausta saaneen henkilön henkilötunnus ja muut yksilöintitiedot, tiedot maksetuista korvauksista, tiedot työnantajasta ja muut näihin rinnastettavat tiedot, jotka ovat välttämättömiä sosiaaliturvaan kohdistuvien rikosten ja väärinkäytösten selvittämiseksi suoritettavaa henkilötietojen yhdistämistä ja muuta kertaluonteista valvontatoimintaa varten, sekä poliisi- ja syyttäjäviranomaiselle edellä mainitut tiedot, jotka ovat välttämättömiä rikosten selvittämistä ja syytteenpanoa varten. Työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998) 22 b §:n 2 momentin mukaan tämän pykälän nojalla saatuja salassa pidettäviä tietoja voidaan antaa edelleen rikosten selvittämistä ja syytteenpanoa varten. Tiedot tulee hävittää heti, kun niitä ei tarvita. Pykälän nojalla tietoja voidaan luovuttaa oma-aloitteisesti tapaturmavakuutuksen toimeenpanosta huolehtivalle vakuutuslaitokselle ja Tapaturmavakuutuslaitosten liitolle, Eläketurvakeskukselle ja lakisääteistä vakuutusta toimeenpanevalla eläkelaitoksella sekä Verohallinnolle. Kokoavasti

voidaan todeta, että sosiaalivakuuttamista koskevat säännökset mahdollistavat tietojen luovuttamisen esitutkintaviranomaisille rikosten ennalta estämiseen ja selvittämiseen, mutta eivät suojelupoliisille sen torjuttavaksi säädettyjen rikosten estämiseen tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Edellä todetusti poliisilla, mukaan lukien suojelupoliisilla, on varsin laajat oikeudet saada tietoja muilta viranomaisilta tehtäviensä suorittamiseksi. Poliisin yleistä tiedonsaantioikeutta voi kuitenkin rajoittaa suhteessa poliisilakiin sovellettavaksi tuleva erityissäännös, jossa oikeus luovuttaa tietoja on rajattu tarkkarajaisesti ainoastaan tiettyihin käyttötarkoituksiin. Ennen tiedustelulakien voimaantuloa nämä erityissäännökset ovat mahdollistaneet tietojen luovuttamisen kattavasti myös suojelupoliisin toimintaan. Suojelupoliisin toimintaedellytysten kannalta olisi erittäin tärkeää korjata oikeustila tältä osin aikaisempaa vastaavaksi siten, että tietoja voitaisiin luovuttaa sille rikosten torjumiseksi sekä lisätä tietojen luovutusperusteeksi kansallisen turvallisuuden suojaaminen sitä uhkaavalta toiminnalta, jolloin tietoja voitaisiin luovuttaa kaikkien sille laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi, vastaavasti kuten ennen tiedustelulakien voimaantuloa.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnassa on keskeistä viranomaisten oikea-aikainen ja tehokas tietojenvaihto. Suojelupoliisin tehtävänä on torjua terrorismia ja sen rahoitusta, jonka takia on erittäin tärkeää, että tietojenvaihtoa koskevat säännökset eivät rajoita mahdollisuutta tehdä yhteistyötä rahanpesulaissa tarkoitettujen valvojien tai huolehtimisvelvoitteen alaisten tahojen kanssa. Kansallisen turvallisuustilanteen muutos on lisäksi entisestään korostanut tarvetta vaihtaa tietoja esimerkiksi pakotevalvontaan liittyen. Kiristyneet pakotteet ja tehostunut valvonta on lisännyt ja monimutkaistanut keinotekoisia järjestelyitä, joilla sääntelyä pyritään kiertämään. Kansallisen turvallisuuden suojautumiskyvyn kannalta ei ole suhteellista, että nykyainsäädäntö sallii tietojen luovuttamisen esitutkintaviranomaiselle kaikkein lievimpienkin rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi, muttei suojelupoliisille valtion suverenisuuteen kohdistuvien vakavimpien uhkien estämiseksi.

2.4 Epäilyttäviä liiketoimia koskevat ilmoitukset

Rahanpesulain 4 luvussa säädetään ilmoitusvelvollisuudesta, salassapitovelvollisuudesta sekä liiketoimen keskeyttämisestä. Edellä mainittuun rahanpesulain lukuun sisältyvät säännökset velvollisuudesta tehdä ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta ja tämän ilmoituksen muodosta ja sisällöstä. Rahanpesulain 4 luvun 1 §:n mukaan velvollisuus ilmoittaa epäilyttävästä liiketoimesta koskee rahanpesulain mukaisia ilmoitusvelvollisia, ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta tehdään keskusrikospoliisin alaiselle rahanpesun selvittelykeskukselle.

Ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta on tehtävä riippumatta siitä, onko asiakassuhde perustettu tai siitä kieltäydytty tai onko liiketoimi suoritettu, keskeytetty tai siitä kieltäydytty. Ilmoitusvelvollinen voi tehdä epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen myös enimmäismääräksi asettamansa kynnysarvon ylittävästä yksittäisestä maksusta tai muusta suorituksesta tai useasta erillisestä toisiinsa yhteydessä olevasta maksusta tai suorituksesta. Maksulaitoslain (297/2010) 1 §:n 2 momentin 5 kohdassa tarkoitetun rahanvälityspalvelun tarjoajan on kuitenkin tehtävä ilmoitus jokaisesta yksittäisestä tai useasta erillisestä toisiinsa yhteydessä olevasta maksusta tai suorituksesta, jonka arvo on vähintään 1 000 euroa.

Rahanpesulain 1 luvun 2 §:n 2 momentissa tarkoitettu elinkeinonharjoittaja tai yhteisö voi tehdä epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen rahapeliyhteisön välityksellä. Rahanpesulain mukaan ilmoitusvelvollisen on annettava maksutta rahanpesun selvittelykeskukselle kaikki epäily selvittämisen kannalta välttämättömät tiedot ja asiakirjat ja ilmoitusvelvollisen on

vastattava rahanpesun selvittelykeskuksen tietopyyntöihin sen asettamassa kohtuullisessa määräajassa.

Epäilyttävän liiketoimen määritelmä on lisätty rahanpesulain 1 luvun 4 §:ään säätämällä uusi 20 kohta 31.3.2023 voimaan tulleella muutoksella. Määritelmän mukaan *epäilyttävällä liiketoimella tarkoitetaan* asiakkaan epätavallisia liiketoimia, joiden tosiasiallista tarkoitusta tai tavoitetta ilmoitusvelvollinen ei ole kyennyt selvittämään, sekä asiakkaan liiketoimia, jotka selvityksen jälkeen vaikuttavat epätavallisilta ilman asianmukaista perustetta.

Rahanpesulain 4 luvussa säädetään muun muassa velvollisuudesta tehdä ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta ja ilmoituksen muodosta ja sisällöstä. Rahanpesulain 4 luvun 1 §:n mukaan velvollisuus ilmoittaa epäilyttävästä liiketoimesta koskee rahanpesulain mukaisia ilmoitusvelvollisia, joita ovat esimerkiksi pankki- ja sijoitustoimialoilla ja virtuaalivaluutan tarjoajina toimivat, kiinteistövälittäjät, kirjanpitäjät, tilintarkastajat ja oikeudellisten palvelujen tarjoajat. Ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta tehdään rahanpesun selvittelykeskukselle.

Rahanpesulain 4 luvun 2 §:n mukaan ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta on tehtävä sähköisesti rahanpesun selvittelykeskuksen tarkoitukseen varaamaa erityistä sovellusta käyttäen. Ilmoitus voidaan erityisestä syystä tehdä myös muuta salattua yhteyttä tai tietoturvallista menettelyä käyttäen.

Edellä mainitun pykälän 2 momentin mukaan epäilyttävää liiketoimea koskevassa ilmoituksessa on oltava 3 luvun 3 §:ssä tarkoitetut tuntemistiedot, joita ovat

- 1) nimi, syntymäaika, henkilötunnus ja osoite;
- 2) edustajan nimi, syntymäaika ja henkilötunnus; yleisen edunvalvojan osalta säilytetään kuitenkin edunvalvojan nimen, syntymäajan ja henkilötunnuksen sijasta palveluntuottajan yksilöintitiedot, edunvalvojan nimike sekä, jos palveluntuottajalla on useampi kuin yksi yleinen edunvalvoja, edunvalvojan järjestysnumero;
- 3) oikeushenkilön täydellinen nimi, rekisterinumero, rekisteröimispäivä, rekisteriviranomainen, kotipaikan osoite ja pääasiallisen liiketoimintapaikan osoite, jos se eroaa kotipaikan osoitteesta sekä tarvittaessa yhtiöjärjestys tai yhteisösäännöt; (7.5.2021/376)
- 4) oikeushenkilön hallituksen tai vastaavan päättävän elimen jäsenten täydelliset nimet, syntymäajat ja kansalaisuudet;
- 5) oikeushenkilön toimiala;
- 6) tosiasiallisten edunsaajien nimi, syntymäaika ja suomalainen henkilötunnus ja sen puuttuessa kansalaisuus sekä tarvittaessa tarkempi kuvaus omistus- ja määräysvaltarakenteesta tai jos tosiasiallista edunsaajaa ei ole pystytty tunnistamaan, edellä tarkoitetut tiedot 1 luvun 5 §:n 4 momentissa tarkoitetusta henkilöstä;
- 7) henkilöllisyyden todentamisessa käytetyn asiakirjan nimi, asiakirjan numero tai muu tunnistetieto ja myöntäjä taikka kopio asiakirjasta tai jos asiakas on etätunnistettu, tiedot todentamisessa käytetystä menettelystä tai lähteistä;
- 8) tiedot asiakkaan toiminnasta, liiketoiminnan laadusta ja laajuudesta, taloudellisesta asemasta, perusteet liiketoimen tai palvelun käytölle ja tiedot varojen alkuperästä sekä muut 4 §:n 1 momentissa tarkoitetut asiakkaan tuntemiseksi hankitut tarpeelliset tiedot;

9) 4 §:n 3 momentissa säädetyn selonottovelvollisuuden ja 13 §:ssä säädetyn poliittisesti vaikutusvaltaiseen henkilöön liittyvän tehostetun tuntemisvelvollisuuden täyttämiseksi hankitut välttämättömät tiedot;

10) pankki- tai maksutilin numero, tilin omistajan tai käyttöoikeuden haltijan nimi ja tilin avaamis- ja sulkemispäivä sekä muut tiliin liittyvät tunnistetiedot siltä osin kuin ne eivät sisälly 1–9 kohtaan ja tietojen säilyttäminen on tarkoituksenmukaista ilmoitusvelvollisen liiketoiminnan luonne huomioon ottaen eikä niiden saamiselle ole muusta lainsäädännöstä johtuvaa estettä;

11) tallelokeron vuokraajan nimi ja muut tallelokeron vuokraan liittyvät tunnistetiedot siltä osin kuin ne eivät sisälly 1–9 kohtaan sekä vuokra-ajan pituus ja tietojen säilyttäminen on tarkoituksenmukaista ilmoitusvelvollisen liiketoiminnan luonne huomioon ottaen eikä niiden saamiselle ole muusta lainsäädännöstä johtuvaa estettä;

12) sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla ja direktiivin 1999/93/EY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 910/2014 säädettyjen sähköisen tunnistamisen menetelmien ja niihin liittyvien luottamuspalvelujen tai asiaankuuluvien kansallisten viranomaisten sääntelemien, tunnustamien tai hyväksymien muiden suojattujen etäältä tai sähköisesti toteutettavien tunnistusprosessien avulla saadut tiedot.

Jos asiakas on ulkomaalainen, jolla ei ole suomalaista henkilötunnusta, on 2 momentissa tarkoitettujen tietojen lisäksi säilytettävä tieto asiakkaan kansalaisuudesta ja matkustusasiakirjan tiedot.

Rahanpesulain 3 luvun 3 §:n mukaisten tuntemistietojen lisäksi epäilyttävää liiketoimea koskevaan ilmoitukseen tulee sisällyttää tiedot liiketoimen laadusta, liiketoimeen sisältyvien varojen tai muun omaisuuden määrästä ja valuutasta, varojen tai muun omaisuuden alkuperästä tai kohteesta ja syystä, joka teki liiketoimesta epäilyttävän, sekä siitä, onko liiketoimi suoritettu, onko se keskeytetty vai onko siitä kieltäydytty. Rahanpesulain 4 luvun 2 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen muodosta ja sisällöstä. Valtioneuvoston asetusta ei ole kuitenkaan annettu.

Epäilyttävä liiketoimi tarkoittaa asiakkaan tavanomaisesta toiminnasta poikkeavaa tai toiminnalle epätyypillistä liiketointa. Rahanpesulain 1 luvun 4 §:ssä epäilyttävä liiketoimi on määritelty niin, että ne ovat liiketoimia, joiden tosiasiallista tarkoitusta tai tavoitetta ilmoitusvelvollinen ei ole kyennyt selvittämään, sekä asiakkaan liiketoimia, jotka selvityksen jälkeen vaikuttavat epätavallisilta ilman asianmukaista perustetta. Liiketoimen epäilyttävyyttä arvioidaan toimialalta saatujen yleisten kokemusten valossa. Liiketoimen epäilyttävyys voi perustua moneen eri asiaan, mukaan lukien epäily bulvaanin käyttämisestä, muut epäselvyydet liittyen tietyn toimijan tosiasialliseen edunsaajaan, transaktion liiketoiminnallisen perusteen puuttumiseen, epätavalliseen tai poikkeukselliseen mittavaan käteisen käyttöön tai viitteisiin taloudellisten pakotteiden kiertämisestä tai muusta rikollisesta toiminnasta. Epäilyttävästä liiketoimesta tulee tehdä ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukselle.

Rahanpesun selvittelykeskus vastaanotti vuoden 2022 aikana yhteensä 230 171 ilmoitusta epäilyttävistä liiketoimista. Lukumäärä on hyvin korkea verrattuna aiempien vuosien lukemiin. Vuonna 2019 vastaanotettiin 66 460 ilmoitusta ja vuonna 2020 vastaanotettiin 62 041 ilmoitusta. Vuonna 2021 ilmoituksia vastaanotettiin ennätyslukemat, 3 692 641 kappaletta, kun virtuaalivaluuttapalvelun tarjoaja teki takautuvasti ilmoituksia pimeään verkkoon liittyvistä

transaktioista. Myös vuonna 2022 virtuaalivaluuttapalvelun tarjoajat tekivät runsaasti ilmoituksia, 84 055 kappaletta. Vuoden 2023 osalta näyttää siltä, että ilmoituksia epäilyttävistä liiketoimista ei vastaanoteta ainakaan vähempää kuin vuonna 2022.

Rahanpesun selvittelykeskuksen vastaanottamien ilmoitusten määrä on kansainvälisesti vertailtuna poikkeuksellisen suuri. Vuonna 2022 ilmoituksia epäilyttävistä liiketoimista vastaanotettiin Ruotsissa 45 113 kappaletta ja Norjassa 19 783 kappaletta. Tanskassa ilmoitusten määrä samana vuonna oli 75 970 kappaletta.

Rahanpesun selvittelykeskus käyttää epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten vastaanottamiseen YK:n huumeiden ja rikollisuuden torjunnasta vastaavan toimiston (UNOCD) kehittämää goAML-sovellusta, joka on kehitetty erityisesti rahanpesun selvittelykeskusten käyttöä varten. Rahanpesun selvittelykeskus on antanut goAML-sovelluksessa tehtävän ilmoituksen muodosta ja sisällöstä teknisen, englanninkielisen ohjeen. Ohjeen englanninkielisyys johtuu siitä, että goAML-sovelluksessa tietyille toiminnoille ei ole vakiintunutta suomenkielistä käännöstä, eikä teksti tästä syystä ole kaikilta osiltaan käännettävissä suomeksi niin, että se säilyisi helposti ymmärrettävänä. Ohje ei ole sitova, toisin kuin viranomaisen antama määräys olisi. Osa ilmoitusvelvollisista tekee ilmoitukset ohjeen mukaan, osa taas ei, jolloin osa epäilyttävää liiketoimea koskevista ilmoituksista tehdään rahanpesun selvittelykeskukselle muodossa, jossa tiedot eivät ole helposti käsiteltävissä. Ilmoitusvelvollisten goAML-sovelluksen kautta tekemän ilmoituksen olisi oltava sovelluksen tukemassa muodossa, jotta rahanpesun selvittelykeskus pystyy käsittelemään ilmoituksen tietoja mahdollisimman tehokkaasti. Ilmoituksen oikea muoto on hyvin olennainen asia rahanpesun selvittelykeskuksen resurssien kannalta, koska ilmoitusten volyymi ja niiden tehokas käsittely edellyttävät, että ilmoitukset saadaan sovelluksen tukemassa ja niiden jatkokäsittelyn mahdollistamassa muodossa. Tällä hetkellä selvittelykeskuksessa käytetään usean henkilön työpanosta siihen, että ilmoitukset saadaan täydennettyä ja talletettua järjestelmään oikeassa muodossa.

3 Tavoitteet

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

Esityksessä ehdotettujen muutosten viranomaisten välisen tietojenvaihdon tehostamiseksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen tarkoituksessa sekä kansallisen turvallisuuden suojelemiseksi sitä uhkaavalta toiminnalta tavoitteena on vaikuttaa ennakoivasti kokonaisturvallisuuteen.

Esityksen tavoitteena on lisäksi vähentää sääntelyn tulkinnanvaraisuutta ja täten selkeyttää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen toimijoiden toimintaympäristöä.

Lisäksi esityksen tavoitteena on yhtenäistää epäilyttäviä liiketoimia koskevia ilmoituksia muuttamalla rahanpesulakia niin, että rahanpesun selvittelykeskuksella olisi määräyksenantovaltuus epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen tekemisen ja ilmoituksen sisällön esittämisen teknisistä vaatimuksista. Samalla esitys tehostaisi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa, kun epäilyttäviä liiketoimia koskevat ilmoitukset vastaanotettaisiin helpommin käsiteltävässä muodossa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Tosiasiallisia edunsaajia koskevat rekisteritiedot

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi rahanpesulain ilmoitusvelvolliselle, valvontaviranomaiselle ja asianajajayhdistykselle kuuluvaa ilmoitusvelvollisuutta, jos ne havaitsevat tosiasiallisesta edunsaajasta rekisteröidyissä tiedoissa puutteita tai epäjohtonmukaisuuksia. Ehdotus vastaa viidennen rahanpesudirektiivin 30 artiklan 4 kohdan edellytystä, jonka mukaan ilmoitus on tehtävä rekisterinpitäjälle ilman aiheutonta viivytystä ja sen on sisällettävä tieto siitä, miltä osin tiedot ovat puutteellisia tai epäjohtonmukaisia. Lisäksi korjataan rahanpesulain rekisteriviranomaiselle säädettyä velvoitetta vastaamaan sitä, ettei edunsaajarekisterin rekisterinpitäjä päivitä tietoja rekisteriin vaan kehottaa valvontailmoituksen kohteena olevaa yritystä tai yhteisöä päivittämään tiedot ilman aiheutonta viivytystä, siltä osin kuin valvontailmoitus ja sen perusteella tehty kehoitus antaa aihetta. Ehdotus vastaa direktiivin 30 artiklan 4 kohta ja 31 artiklan 5 kohdan edellytystä.

Verotietolakiin ehdotetaan Verohallinnolle oikeutta oma-aloitteiseen tietojen luovuttamiseen PRH:lle salassapitosäännösten estämättä, kun verovalvonnassa tai muutoin havaituilla tiedoilla saattaa olla merkitystä tosiasiallisia edunsaajia koskevien rekisteritietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmentamisessa. Ehdotus vastaa viidennen rahanpesudirektiivin 30 artiklan 4 kohtaa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on edellytettävä, että keskitetyn rekisterin sisältämät tiedot ovat riittävät, tarkat ja ajantasaiset, sekä otettava käyttöön mekanismeja tätä varten. Tiedonluovutusosoikeus ehdotetaan rajattavaksi vain sellaisiin verotustietoihin verovelvollista koskevine tunnistetietoineen, joilla saattaa olla merkitystä tosiasiallisia edunsaajia koskevien rekisteritietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmentamisessa. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi yrityksen osakkeiden omistajia ja omistusosuuksia koskevat tiedot. Lisäksi verotietolakiin ehdotetaan 20 §:ään uutta 10 kohtaa, jonka nojalla Verohallinto voisi pyynnöstä salassapitovelvollisuuden estämättä antaa PRH:lle sellaisia verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen, jotka ovat välttämättömiä tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmentamiseksi. Tiedonsaantioikeus ehdotetaan rajattavaksi vain sellaisiin verotustietoihin verovelvollista koskevine tunnistetietoineen, joilla on merkitystä ja jotka ovat välttämättömiä tosiasiallisia edunsaajia koskevien rekisteritietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmentamisessa. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi yrityksen osakkeiden omistajia ja omistusosuuksia koskevat tiedot.

4.1.2 Rahanpesurekisterin tietojen käsittely

Lisäksi ehdotetaan 3 §:n 3 momentin 17 kohdan valokuvan tallettamista koskevaa säännöstä muutettavaksi siten, että valokuva ja kasvokuva voitaisiin tallettaa henkilön tunnistamista varten, jos se on välttämätöntä. Ehdotuksen mukaan valokuvan ja kasvokuvan käsittely teknisiä tunnistusmenetelmiä hyödyntäen olisi myös sallittua, jos se olisi asian käsittelyn kannalta välttämätöntä. Lisäksi ehdotetaan uutta 18 kohtaa, jonka nojalla myös henkilön poliittinen mielipide tai uskonnollinen vakaumus voitaisiin tallettaa rahanpesurekisteriin sekä uutta 19 kohtaa, jonka nojalla etnisen alkuperän tallettaminen olisi mahdollista. Edellytyksenä tallettamiselle ehdotetaan uusiin 18 ja 19 kohtiin, että tallettaminen olisi välttämätöntä asian käsittelyn kannalta. Rahanpesurekisteriin talletettujen tietojen poistamiseen rahanpesurekisteristä ehdotetaan muutosta siten, että tiedot tulisi poistaa viimeistään sen kalenterivuoden lopussa, jolloin on kulunut kymmenen vuotta merkinnän tekemisestä, kuitenkin siten, että mikäli vastaanotetut tiedot olisi sisällytetty selvittelykokonaisuuteen, tiedot

poistettaisiin viimeistään sen kalenterivuoden lopussa, jolloin on kulunut kymmenen vuotta selvittelykokonaisuuden avaamisesta.

Lisäksi RAP-lain 4 §:n 4 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi tiedonsaantioikeudet rahanpesurekisteristä siten, että tietoja saataisiin luovuttaa Finanssivalvonnalle, jos tiedot olisivat välttämättömiä luottolaitostoiminnasta annetussa laissa säädettyjen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskin arvioimista edellyttävien tehtävien suorittamiseksi. Lisäksi ehdotetaan, että vastaavia välttämättömiä tietoja saataisiin luovuttaa myös Euroopan keskuspankille sen hoitaessa YVM-asetuksessa tarkoitettuja tehtäviä.

4.1.3 Kansallinen turvallisuus

Verotietolain 19 §:n otsikkoa ja sisältöä ehdotetaan täydennettäväksi siten, että säännös mahdollistaisi tietojen luovuttamisen myös suojelupoliisille. Pykälän otsikkoon lisättäisiin suojelupoliisi ja 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 kohta, jonka nojalla Verohallinto voisi luovuttaa verotusta koskevia tietoja suojelupoliisille. Kohdan mukaan tietoja voisi luovuttaa suojelupoliisille sen toimialaan kuuluvien rikosten ennalta estämiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta. Lisäämällä kansallinen turvallisuus tietojen luovutusperusteeksi huomioitaisiin siviilitiedustelulain myötä poliisin tehtävissä tapahtuneet muutokset sekä palautettaisiin mahdollisuus luovuttaa tietoja suojelupoliisille.

Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 a kohta, jonka mukaan Finanssivalvonnalla olisi oikeus oma-aloitteisesti ja pyynnöstä luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietoja suojelupoliisille sen tehtäviin poliisin hallinnosta annetun lain mukaan kuuluvien rikosten ennalta estämiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta. Ennen tiedustelulakien voimaantuloa säännös mahdollisti tietojen luovuttamisen myös suojelupoliisille, sillä suojelupoliisi oli tuolloin esitutkintalaissa tarkoitettu esitutkintaviranomainen, jonka laissa säädettyihin tehtäviin kuului rikosten estäminen ja selvittäminen. Tiedustelulakien säätämisen myötä suojelupoliisi ei ole enää esitutkintaviranomainen. Koska Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:ää ei tuolloin muutettu, kyseisen lain 71 §:n 1 momentin 2 kohta ei enää sovellu suojelupoliisiin. Tiedustelulakien myötä poliisin tehtäviin lisättiin poliisilain 1 §:n 1 momentista ilmenevästi kansallisen turvallisuuden suojaaminen, mikä tehtävä on myös osoitettu poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:n nojalla erityisesti suojelupoliisille. Koska kansallisen turvallisuuden suojaamisessa on kyse uudesta lainsäädännössä säädetystä tehtävästä, ei se ole ennen tiedustelulakeja voinut olla tiedon luovuttamiseen oikeuttava peruste.

HTSY-lain 6 §:n 1 momenttiin ehdotetaan uutta 38 kohtaa, jonka nojalla Harmaan talouden selvitysyksikkö voisi laatia velvoitteidenhoitoselvityksen suojelupoliisille kansallisen turvallisuuden suojaamista koskevaan toimintaan. Ehdotettu muutos koskisi poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa säädettyä kansallisen turvallisuuden suojaamista koskevaa tehtävää, joka on poliisihallinnossa osoitettu poliisin hallinnosta annetun lain nojalla poliisin tehtäväksi. Tiedonsaantioikeus kansallisen turvallisuuden suojelemiseksi suojelupoliisille on tarpeen poliisin hallintolain 10 §:n 1 momentissa säädettyihin erityisesti suojelupoliisin tehtäviin. Suojelupoliisin tehtävänä on sisäministeriön ohjauksen mukaisesti hankkia tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sekä havaita, estää ja paljastaa sellaisia toimintoja, hankkeita ja rikoksia, jotka voivat uhata valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Sen tulee myös ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavan toiminnan havaitsemiseksi ja estämiseksi. Kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia voidaan itsessään pitää niin vakavina, että velvoitteidenhoitoselvityksiä tulisi voida laatia kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta. HTSY-lain 7

§:n mukaan selvitysyksiköllä on oikeus saada salassapitovelvollisuuden estämättä viranomaiselta ne velvoitteidenhoitoselvityksen laatimiseksi välttämättömät tiedot, jotka velvoitteidenhoitoselvitystä pyytävä viranomainen on oikeutettu saamaan selvityspyynnössä kuvattua käyttötarkoitusta varten. Poliisin oikeudesta saada tietoja viranomaisilta säädetään poliisilain 4 luvun 2 §:ssä. Tähän esitykseen liittyvät suojelupoliisin tiedonsaantia koskevat muutokset verotietolakiin, työtapaturma- ja ammattitautilakiin, työntekijän eläkelakiin ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annettuun lakiin mahdollistaisivat myös velvoitteidenhoitoselvitysten laatimisen suojelupoliisille sen torjuttavaksi säädettyjen rikosten ennalta estämiseksi sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta.

4.1.4 Epäilyttäviä liiketoimia koskevat ilmoitukset

Esityksessä ehdotetaan, että rahanpesulain 4 luvun 2 §:n 3 momenttia muutettaisiin niin, että rahanpesun selvittelykeskus saisi tarkentavan määräyksenantovaltuuden epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen muodosta ja sisällön esittämisen asettelusta. Samalla poistettaisiin edellä mainitussa pykälässä oleva valtioneuvoston asetuksenantovaltuus epäilyttävän liiketoimen muodosta ja sisällöstä, jota ei ole käytetty.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole merkittäviä ja välittömiä kansantaloudellisia vaikutuksia työllisyyteen, investointeihin ja kulutukseen, tuotantoon, tuontiin ja vientiin tai hintatasoon.

Ehdotuksella ei ole myöskään taloudellisia vaikutuksia viranomaisille. Tietojenvaihto tapahtuisi nykyisten rakenteiden puitteissa, eikä siten edellyttäisi lisäresurssointia.

Epäilyttäviä liiketoimia koskevaan ilmoitukseen liittyvän ehdotuksen osalta muutos tarkoittaisi sitä, että ilmoitusvelvollisen tulisi mahdollisesti tehdä joitain järjestelmämuutoksia ja kouluttaa henkilöstöään ilmoituksen laatimiseen rahanpesun selvittelykeskuksen antaman tarkentavan määräyksen edellyttämien ilmoituksen tekemisen ja ilmoituksen sisällön esittämisen teknisistä vaatimuksista vaatimusten mukaisesti. Tästä voisi aiheutua kustannuksia ilmoitusvelvolliselle. Toisaalta osa ilmoitusvelvollisista on jo nykyisin tehnyt ilmoituksen rahanpesun selvittelykeskuksen antaman teknisen ohjeen mukaisesti, eikä niiden osalta ilmoituksen tekemiseen olisi odotettavissa suuria muutoksia. Rahanpesun selvittelykeskus laatisi rahanpesulaissa säädetyn valtuuden mukaisen määräyksen virkатыönä.

4.2.1.1 Vaikutukset yrityksiin

Esityksellä tosiasiallisten edunsaajatietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmistamiseksi ei ole taloudellisia vaikutuksia rahanpesulain mukaisiin ilmoitusvelvollisiin. Valvontailmoituksissa annettavat yksilöintitiedot ovat jo ilmoitusvelvollisen hallussa ja tällä hetkellä suurimmassa osassa annetuista ilmoituksista on yksilöity riittävällä tarkkuudella siten, että PRH voi niiden perusteella kehottaa korjaamaan puutteen. Jos valvontailmoitusta ei ole yksilöity riittävästi PRH pyytää niihin täydennyksiä. Osassa tapauksia kuitenkin vedotaan pankkisalaisuuteen, jolloin valvontailmoitus on jätetty yksilöimättä. Esitetty uusi sääntely valvontailmoituksista ei lisäisi myöskään valvontailmoitusten kohteena olevien yritysten hallinnollista taakkaa. Ehdotus selkeyttäisi valvontailmoitusten sisältöä ja lisäisi niiden avoimuutta, mikä lisää valvontailmoitusten merkityksen ymmärrettävyyttä. Tämä on omiaan vähentämään turhia yhteydenottoja PRH:n ja valvontailmoitusten kohteiden välillä.

Epäilyttäviä liiketoimia koskevan ilmoituksen osalta ehdotettu muutos tarkoittaisi rahanpesulain mukaisille ilmoitusvelvollisille sitä, että sen tulisi tehdä ilmoitus noudattaen rahanpesun selvittelykeskuksen antamaa määräystä. Ilmoitusvelvolliselle rahanpesun selvittelykeskuksen määräyksenantovaltuus aiheuttaisi henkilöstön koulutustarpeita ja ehkä myös jotain järjestelmänmuutostarpeita. Rahanpesun selvittelykeskuksen antaman määräyksen myötä ilmoitusvelvolliselle olisi kuitenkin nykyistä selkeämpää, millaisia teknisiä vaatimuksia ilmoituksen muodosta ja sisällön esittämisen asetelusta ilmoitusta laatiessa tulisi noudattaa. Kun henkilöstö koulutettaisiin ja mahdolliset järjestelmämuutokset tehtäisiin, olisivat rahanpesulain mukaiset velvoitteet jatkossa toteutettavissa entistä tehokkaammin ja yhdenmukaisemmin.

4.2.2 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Tässä luvussa avataan vaikutuksia rikosentorjuntaan ja turvallisuuteen sekä rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen. Kansalliseen turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia on katsottu tarkoituksen mukaisena käsitellä tämän alaotsikon alla. Muita ihmisiin kohdistuvia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia, joita tässä luvussa käsitellään omina alalukuinaan ovat vaikutukset viranomaisten toimintaan, tietoyhteiskuntaan ja tietosuojaan sekä muut yhteiskunnalliset vaikutukset.

4.2.2.1 Vaikutukset rikosentorjuntaan ja turvallisuuteen sekä rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen

Esitetyt muutokset parantaisivat mahdollisuuksia estää rahanpesua ja terrorismin rahoittamista sekä torjua kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvät kansainväliset velvoitteet edellyttävät, että niihin liittyvä viranomaisyhteistyö on järjestetty kansallisesti tehokkaalla tavalla, eikä esimerkiksi viranomaisten tietojenvaihtoa koskeva sääntely muodosta sille esteitä. Ehdotettu sääntely kiinnittyisi osaltaan näiden velvoitteiden täyttämiseen. Turvallisuuteen liittyy voimakkaasti toimijuus, valtaulottuvuus, monitahoisuus ja etenkin nykyään dynaamisuus, joustavuus sekä toiminnallinen ja hallinnollinen ketteryys. Turvallisuus on moniulotteinen ja monimerkityksinen käsite. Yhtäällä turvallisuus on vapautta uhkista, toisaalta turvallisuus tarkoittaa kykyä ja vapautta toimia. Turvallisuus on myös turvallisuuden subjektin kykyä proaktiivisesti saada tietoa ja asemoida itsensä uudestaan suhteessa uusiin uhkiin. Tietojenvaihdon tehostamisella on välittömiä vaikutuksia viranomaisten kykyyn saada proaktiivisesti tietoa ja tunnistaa uusia uhkia sekä asemoida itsensä suhteessa niihin. Lakiehdotuksissa määritteellä ”sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta” ei tiedonvaihdolle asetettaisi uutta kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvan uhan vakavuusvaatimusta, vaan kuvattaisiin kansallisen turvallisuuden käsitteen nykyistä tosiasiallista sisältöä viittaamalla nimenomaisesti poliisilain 5 a luvun 3 pykälässä ja sotilastiedustelusta annetun lain 4 pykälässä tarkoitetun kaltaiseen toimintaan. Esimerkiksi poliisilain 5 a luvun 3 pykälän 1 kohdassa mainitun terrorismin osalta ei tiedonvaihdon yhteydessä edellytettäisi tapauskohtaista kansalliseen kohdistuvan uhan vakavuuden arviointia, vaan terrorismia voidaan pitää aina kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavana toimintana. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan luonteen vuoksi kovin pitkälle menevien uhan konkreettisuutta koskevien vaatimusten asettaminen ei ole tarkoituksenmukaista, koska riittävän tilannekuvan puuttuminen vakava uhan toteutumisesta muodostaa itsessään riskin, joka voi vakavasti uhata kansallista turvallisuutta. Siten kerätyllä tiedolla ja tiedon saatavuudella on merkitystä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta. Merkitystä on myös tiedon saamisella riittävän aikaisessa vaiheessa, jotta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta voidaan torjua ennen sen toteutumista.

Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut ja monimutkaistunut viime vuosina perustavan laatusesti. Venäjän hyökkäyksellä Ukrainaan sekä Venäjän vaatimuksilla Euroopan turvallisuusarkkitehtuurin muuttamiseksi on pitkäkestoisia vaikutuksia Euroopan ja Suomen turvallisuusympäristöön. Turvallisuustilanne on epävakaa ja yhä vaikeammin ennakoitavissa. Tämän suuntaisen kehityksen oletetaan jatkuvan edelleen. Muuttunut turvallisuustilanne on vaikuttanut myös toimivaltaisten viranomaisten tehtäviin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa. Esimerkiksi pakotteiden määrällinen lisääntyminen yhdessä tehostuneen valvonnan kanssa on ollut omiaan lisäämään keinotekoisia yritysjärjestelyitä, joilla pyritään kiertämään asetettuja rajoituksia, määrää ja monimutkaisuutta. Näiden järjestelyiden selvittäminen on entistä hankalampaa ja niiden paljastaminen edellyttää tiiviimpää viranomaisyhteistyötä. Ehdotetuilla tiedonsaantioikeuksien varmistamisella ja viranomaisten välisen tietojenvaihdon tehostamisella on välittömiä vaikutuksia viranomaisyhteistyöhön torjua kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia laajemmin, esimerkiksi hybridivaikuttamisen uhkia. Siten ehdotetuilla muutoksilla on vaikutuksia kokonaisturvallisuuteen. Viranomaisten välisen tietojenvaihdon tehostamisen vaikutukset eivät näin ollen rajoitu rikostorjuntaan, rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen, vaan niillä on vaikutuksia myös kansalliseen turvallisuuteen.

Suomalaisen yhteiskunnan kyvystä reagoida toimintaympäristön muutokseen ovat hyvinä esimerkkeinä Yhteiskunnan turvallisuusstrategia⁶ ja kokonaisturvallisuuden käsite, joita tukevat laaja-alaiset ennakoinnin ja yhteistyön prosessit. Kokonaisturvallisuus on suomalaisen varautumisen yhteistoimintamalli, jossa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistyönä. Tiedonvaihdon tehostamisella vaikutetaan turvallisuusympäristöön. Turvallisuusympäristön ja uhkakuvien muutos on pakottanut synnyttämään erilaisia poikkeahallinnollisia yhteistyötoimintoja ja verkostoja kuten poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen välinen yhteistyö (PTR-yhteistyö), Harmaan talouden selvitysyksikkö tai kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen viranomaisyhteistyöryhmä sekä Turvallisuuskomitea. Turvallisuus- ja toimintaympäristöämme määrittävät monitahoiset ja hankalasti nykyiseen toimintatapaamme soveltuvat uhkakuvat, joita on yhtäältä vaikea tunnistaa ja jotka toisaalta kohdistuvat useamman viranomaisen tai hallinnonalan vastuulle.

Ehdotuksella olisi vaikutusta yleisesti siihen, miten kansallista turvallisuutta hoidetaan. Julkaisussa ”[Kansallisen turvallisuuden vaikutustenarviointi](#)”⁷ painotetaan, että lainsäädännön tulee olla johdonmukaista ja ennakoivaa. Ennakoivuus on kansallisen turvallisuuden tutkimuksellisestiakin näkökulmasta erittäin relevantti ulottuvuus, mikä käytännössä vaatii laajaa, yli hallinnonrajojen ulottuvaa suunnittelua, toimintaa ja toteutusta. Tämä puolestaan, väistämättä, asettaa kysymyksen prosessin omistajuudesta ja johtajuudesta. Edellä mainitussa kansallisen turvallisuuden vaikutustenarviointia käsitävässä julkaisussa on todettu, että on vaikea nähdä, miten perinteisellä siilomaisella otteella kyettäisiin edistämään kansallisen turvallisuuden intressiä, joka ei edes historiallisesti ole kuulunut vain yhdelle toimialalle tai toimijalle. Lisäksi nähtiin kotimaisen lainvalmistelun olevan pitkälti reagoivaa eli olemassa oleviin ongelmiin puuttuvaa. Mainitussa julkaisussa korostuu hallinnon siilomaisuus ja perinteinen toimintatapa, joka korostaa kunkin ministeriön itsenäisyyttä ja riippumattomuutta.

Kansallisen turvallisuuden käsitteeseen, sen muotoutumiseen ja sen ympärille rakentuvaan poliittiseen agendaan sekä lopulta käytännön toteuttamiseen vaikuttavat monet tekijät.

⁶ Valtioneuvoston periaatepäätös: <https://vm.fi/yhteiskunnan-turvallisuusstrategia>.

⁷ Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:28.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162212/VNTEAS_2020_28_.pdf

Kansallinen turvallisuus on yhtäällä sekä säilyttävä että edistävä käsite ja toimintatapa. Se pyrkii ylläpitämään vallitsevia olosuhteita, kuten turvaamaan valtion ja kansakunnan olemassaolon ja samanaikaisesti sen puitteissa edistetään keinoja ja toteutetaan politiikkaa, joiden avulla kyetään muokkaamaan tulevaa ja olosuhteita siten, että valtion ja kansakunnan olemassaolo on jatkossakin turvattu. Kansallisen turvallisuuden määritelmää ei ole laintasolla tarkkarajaisesti ja tyhjentävästi määritelty. Sisäministeriö on esimerkiksi sisäisen turvallisuuden sanastossaan 7.3.2023 määritellyt käsitteen seuraavasti: ”kansallinen turvallisuus on yhteiskunnan tila, jossa yhteiskunnan ja demokraattisen valtiojärjestelmän toiminta ja toimintaedellytykset sekä valtiosuvereniteetti on suojattu vakavilta uhkilta”. Tällä keskustelua helpottavalla määritelmällä ei kuitenkaan ole normitaustaa. Kansallinen turvallisuus määrittyy ajassa ja paikassa ilman yksiselitteistä määritelmää. Tästä seuraa, että määrittystä ja kansallisen turvallisuuden tilaa ja intressejä tulee tarkastella määrärajoin ja laaja-alaisella kokoonpanolla, sillä muutoin on hyvin mahdollista, että jokin olennainen kansalliseen turvallisuuteen vaikuttava tekijä tai seikka jää huomiotta.⁸

Kansallinen turvallisuus ei kuitenkaan ole vain objektiivinen asia, vaan myös kollektiivinen tunne siitä, että yhteiskunta kykenee selviytymään ulkoisista ja sisäisistä haasteista ja näin ollen jatkamaan turvallista elämää. Kansallisen turvallisuuden vaikutustenarviointia käsittelevässä julkaisussa vuonna 2020 on viitattu oikeuskansleri Jaakko Jonkan lausuntoon vuodelta 2011⁹, joka nostaa jo tuolloin esille turvallisuusympäristön muutoksen, pääministerin aseman korostumisen ja usealle taholle jakaantuneen kokonaisturvallisuuden yhteensovittamisen selkiyttämisen. Mainitussa julkaisussa viitattiin myös oikeuskansleri Tuomas Pöystin luento¹⁰, jossa oli nostettu esille, miten ministeriön ja tarvittaessa sen alaisen hallinnon osaaminen ja näkemyksen välittyminen kansallisen turvallisuuden intressien kannalta relevantteihin prosesseihin edellyttää myös kykyä lähtökohtaisesti tunnistaa erilaiset seikat ja prosessit, ja niiden mahdollisen merkityksen kansalliselle turvallisuudelle. Tämä puolestaan ei ole helppoa, koska on varsin mahdollista, että jokin yksittäinen seikka tai vaihe ei sisällä minkäänlaisia turvallisuuteen suoranaisesti linkittyviä ulottuvuuksia, mutta lopulta tai ollessaan osa laajempaa kokonaisuutta, onkin kansallisen turvallisuuden kannalta merkityksellinen.

Nykyinen turvallisuusympäristö kattaa yksilön elinpiiristä lähtien aina globaaliin tasoon asti ulottuvan kokonaisuuden, jossa pandemiat, ydinaseet sekä ympäristön ja talouden tilan muutokset vaikuttavat suoraan ja nopeasti yksittäisen ihmisen elämään ja valtion käsityksiin uhkaavista tekijöistä. Oma uusi lukunsa on hybridimaailma ja siihen liittyvät uhkakuvat. Tämä merkitsee jälleen uutta haastetta eri turvallisuustoimijoille, lainsäädännölle sekä poliittisille järjestelmille. Turvallisuusympäristön muuttuessa ja turvallisuutta koskevien kysymysten ja niiden hallinnan monimutkaistuessa ennakoinnin ja yhteistyön tarve eri turvallisuustoimijoiden kesken lisääntyy. Suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksiin jäi tiedustelulakien voimaantulon jälkeen merkittäviä puutteita, jotka vaikuttavat myös mahdollisuuksiin tehdä tehokasta viranomaisyhteistyötä. Suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksien palauttamisella on siten vaikutus viranomaisyhteistyölle sekä kyvykkyyteen suojata kansakuntaa ja valtiota uhilta, että toisaalta

⁸ Kansallisen turvallisuuden vaikutustenarviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:28.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162212/VNTEAS_2020_28_.pdf

⁹ Jonkka, Jaakko (2011) Valtioneuvoston kanslian lausuntopyyntö 30.6.2011, VNK 14:00/2009. Asia Hallbergin komitean mietintö Varautuminen ja kokonaisturvallisuus (VNK:n julkaisusarja 21/2010). <https://vnk.fi/julkaisu?pubid=3101>

¹⁰ ”Kansallinen turvallisuus ja kestävä valtiosääntö” luento Paasikivi-seurassa 3.9.2019. <https://oikeuskansleri.fi/-/valtioneuvoston-oikeuskansleri-tuomas-poystin-ukk-luento-paasikivi-seurassa-3.9-kansallinen-turvallisuus-ja-kestava-valtiosaanto>

ylläpitää kykyä toimia vapaasti. Kansalliseen turvallisuuteen liittyville asioille koetaan leimalliseksi se, että asiat eivät kuulu vain jollekin toimijalle, vaan niissä pääsääntöisesti sivutaan useaa eri hallinnonala ja tarvitaan yhteistyötä yli osasto- ja ministeriörajojen. Ennakointi ja varautuminen ovat keskeisiä toimintoja erityisesti kansallisen turvallisuuden kannalta ja ne auttavat kehittämään myös kustannustehokasta järjestelmää. On myös paikallaan todeta, että toiset ministeriöistä ja hallinnon organisaatioista ovat enemmän turvallisuuskeskeisiä kuin toiset, johtuen niin historiasta kuin etenkin niiden lakisääteisistä tehtävistä.

Suojelupoliisin tehtävänä on hankkia tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sekä havaita, estää ja paljastaa sellaisia toimintoja, hankkeita ja rikoksia, jotka voivat uhata valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Ehdotetuilla tiedonsaantioikeuksien palauttamisella suojelupoliisille niihin eri hallinnonalojen erityislakeihin, joihin aiemmin suojelupoliisilla oli esitutkintaviranomaisrooliin perustunut tiedonsaantioikeus, on välitön vaikutus suojelupoliisin kykyyn tunnistaa uhkia ja varautua niihin. Uhka kansalliselle turvallisuudelle on toimi tai sarja tapahtumia, jotka uhkaavat merkittävällä tavalla ja suhteellisen lyhyellä aikavälillä kansalaisten elämänlaatua tai uhkaavat merkittävällä tavalla kaventaa valtion olemassa olevia poliittisia vaihtoehtoja. Uhka kansalliselle turvallisuudelle on tilanne, jossa jotkut kansakunnan tärkeimmistä arvoista ovat selvästi vaarantumassa ulkoisten toimien vuoksi. Perinteisestä kansallisen turvallisuuden perspektiivistä katsottuna kybersodankäynti ja siltä suojautuminen kuvaavat uutta välinettä, jonka kautta suoritetaan hyvinkin perinteisiä kansallisen turvallisuuden funktioita. Vanhat turvallisuushuolenaiheet eivät ole kadonneet uusien tieltä, vaan uudet täydentävät vanhoja. Kansallisen turvallisuuden yhteydessä puhutaan usein ydinarvoista (*core values*) tai elintärkeistä eduista (*vital interests*). Yleisesti ottaen ydinarvot sulattavat yhteen sellaisia perustavoitteita kuten valtion ideologia, poliittisten instituutioiden suojeleminen, alueellinen koskemattomuus, taloudellinen riippumattomuus tai tukikohtien suojeleminen. Kansallisen turvallisuuden termein keskeinen rajanveto intressien välillä on ratkaisevien (*vital*) intressien ja niiden intressien välillä, joiden katsotaan olevan vähemmän kuin ratkaisevia. Sanonnan mukaan vanhat kansalliset intressit muuttuvat harvoin, mutta uhat noita intressejä kohtaan muuttuvat. Varmistamalla suojelupoliisille tiedonsaantioikeudet eri hallinnonalojen erityislainsäädäntöihin myös uusia tai näennäisesti uusia uhkia pitkäaikaisille intresseille voi nousta esiin. Terrorismin uhka on tästä hyvä esimerkki.¹¹ Kansallisella viranomaisten tietojenvaihdon tehostamisella myös varmistetaan suorituskyky perinteisten ja samalla uusien uhkakuvien osalta.

Kansallisen turvallisuuden sisällöllistä laajuutta voinee kuvata janalla, jossa tiedustelulainsäädännön soveltamisalaan kuuluvan yksittäisen ulkoa tulevan uhkan toisessa äärilaidassa on normaaliolojen maankäytön suunnittelun tilanne, jossa kansallisen turvallisuuden kriittiset tekijät tulisi tunnistaa. Kansallisen turvallisuuden tekijöiden tunnistamisessa toimijat eivät rajoitu vain tiettyihin valtion viranomaisiin, vaan julkisen vallan toimijoihin yleisemmin kuin myös julkisen ja yksityisen vastuunjakoon erilaisissa julkisen hallinnon tehtävien koko- tai osittaisulkoistuksissa. Kysymys on siis paitsi uhkan myös haavoittuvuuden tunnistamisesta, jossa turvallisuusviranomaisten kesken tapahtuvat pohdinnat vaikutusten merkityksestä kansallisen turvallisuuden kannalta eivät riitä. Viranomaisten tiedonsaannin varmistamisella voidaan vaikuttaa sekä välittömästi että välillisesti rikostorjuntaan, turvallisuuteen sekä rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen. Esityksellä on vaikutuksia etenkin suojelupoliisin toimintaan sen hyödyntäessä verotusta koskevia tietoja, kun

¹¹ Kansallisen turvallisuuden vaikutustenarviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:28.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162212/VNTEAS_2020_28_.pdf

arvioidaan erilaista taloudellista toimintaa tai muita taloudellisia hankkeita, joiden epäillään liittyvän kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan. Näihin tärkeisiin verotusta koskeviin tietoihin lukeutuvat Verohallinnon rekistereissä olevat tavanomaiset verotusta koskevat tiedot, mutta myös verovalvonnan ja Verohallinnon erityisvalvonnan yhteydessä keräämät tiedot. Verohallinto kerää ja saa verovalvonnan yhteydessä sellaista tietoa, jota ei ole saatavilla muista tietolähteistä.

Epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten vastaanottaminen yhdenmukaisessa ja helposti käsiteltävässä muodossa tehostaisi niin ilmoitusten tekemistä kuin myös ilmoitusten käsittelyä ja tätä kautta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen tehostuisivat.

4.2.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Keskeisin rahanpesulain 6 luvun 5 §:n muutokseen liittyvä vaikutus on rekisteritietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden paraneminen sekä sitä kautta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan järjestelmän tehokkuuden paraneminen. Ehdotuksella on välitön vaikutus rekisteritietojen oikeellisuutta koskevaan valvontaan, koska PRH saa paremmin yksilöityä tietoa edunsaajarekisterin tiedoissa olevista puutteista ja epä johdonmukaisuuksista. Ehdotus lisää myös menettelyn oikeusturvaa, kun valvontailmoituksen kohteelle on osoitettavissa selkeä yksilöitävissä oleva puute, joka pyydetään korjaamaan. Rahanpesulain valvontaviranomaisten kannalta vaikutuksia tulisi siltä osin, että valvontailmoitus täytyy laatia yksityiskohtaisempana. PRH:n työmäärä ei lisäännä nykyisestä. Asiaan liittyvä avoimuus lisää valvontailmoitusten ymmärrettävyyttä, eikä näin ollen lisää hallinnollista taakkaa viranomaiselle kuuluvien neuvontavelvoitteiden osalta. RAP-lain 4 §:n 4 momenttiin ehdotetulla oikeudella, jolla rahanpesurekisterin tietoja saataisiin luovuttaa Finanssivalvonnalle, jos tiedot olisivat välttämättömiä luottolaitostoiminnasta annetussa laissa säädettyjen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin arvioimista edellyttävien tehtävien suorittamiseksi, on arvioitu, että tietoja Finanssivalvonnasta pyydetäisiin enintään 20–25 kertaa vuodessa. Tietoja pyydetäisiin vain niissä tapauksissa, joissa arvioidaan rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riskin olevan olennaisesti kohonnut. Esimerkiksi määrävän osuuden (*qualified holdings*) osalta luottolaitoksia koskevia selvityksiä arvioidaan tehtävän 1–2 vuodessa ja johtoa tai vastuullisessa asemassa olevia henkilöitä koskevia selvityksiä arvioidaan pyydetävän alle 10 vuodessa. Vuosittain suoritetaan noin 10 valvojan arvioita, joissa kaikissa pyydetäisiin rahanpesun selvittelykeskuksen tietoja käytettäväksi operatiivisten riskien arvioinnissa. Rahanpesun selvittelykeskus saisi vastata tietopyyntöihin harkintansa mukaan ja vain erityistapauksissa voisi olla tarpeen luovuttaa tietoa suoraan tai muokattuna rahanpesurekisteristä. Vastaavasti Finanssivalvonta on jo nyt katsonut velvoitteeseen luovuttaa tietoja rahanpesun selvittelykeskukselle niissä tilanteissa, joissa se katsoo riskin rahanpesuun valvottavan toiminnassa kohonneen merkittävästi. Näitä tietoluovutuksia on ollut alle 10 vuodessa.

Vaikka Finanssivalvonnan tietopyynnot eivät lisää merkittävästi rahanpesun selvittelykeskuksen työmäärää, tulee asiassa kuitenkin huomioida, että selvittelykeskuksen vastaanottamien epäilyttävien liiketoimien ilmoitusten lukumäärä on kasvanut merkittävästi viimeisten vuosien aikana ja samanaikaisesti selvittelykeskuksen lakisääteiset velvoitteet ovat lisääntyneet. Näin ollen nyt ehdotettavat tietojenanto-oikeudet edellyttäisivät lisäresurssien harkitsemista rahanpesun selvittelykeskukselle. Rahanpesun selvittelykeskus ei luovuttaisi suoraan tietoa sille ilmoitetuista epäilyttävistä liiketoimista, vaan sen olisi harkittava tapauskohtaisesti tiedonluovutusten välttämättömyyttä käsillä olevan lupahakemuksen kannalta.

Suojelupoliisilla on keskeinen rooli terrorismin ja terrorismin rahoittamisen torjunnassa sekä pakotesäätelyn valvonnassa, jonka johdosta olisi välttämätöntä, että Verohallinto ja Finanssivalvonta voisivat luovuttaa tietoja suojelupoliisille. Suojelupoliisin edellytykset suojata kansallista turvallisuutta sekä torjua terrorismia ja terrorismin rahoittamista tehostuisivat etenkin, kun ehdotuksella mahdollistettaisiin suojelupoliisin tietojen saanti Verohallinnolta. Kuten edellä luvussa 4.2.2.1 on selvitetty verotusta koskevien tietojen merkityksestä rikosentorjuntaan ja turvallisuuteen sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen, suojelupoliisille näiden tietojen saamisen varmistamisella olisi vaikutusta suojelupoliisin kykyyn havaita kansalliseen turvallisuuteen liittyviä uhkia ja myös reagoida niihin oikea-aikaisesti. Ehdotuksella siten parannettaisiin suojelupoliisin kykyä arvioida erilaista taloudellista toimintaa tai muita taloudellisia hankkeita, joiden epäiltäisiin liittyvän kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan.

Finanssivalvonnalla on valvontatehtävänsä kautta kattava ymmärrys finanssimarkkinoihin kohdistuvista riskeistä ja väärinkäytöksistä. Tämän vuoksi on keskeistä, että suojelupoliisi ja Finanssivalvonta voisivat vaihtaa tietoja tilanteissa, joissa epäillään suojelupoliisin toimialaan liittyviä väärinkäytöksiä finanssimarkkinoilla. Esitetyt muutokset parantaisivat merkittävästi suojelupoliisin kykyä suojata kansallista turvallisuutta sekä toisaalta loisivat edellytyksiä tehokkaammalle viranomaisyhteistyölle Finanssivalvonnan ja suojelupoliisin välillä. Harmaan talouden selvitysyksikön laatimat velvoitteidenhoitoselvitykset antavat kattavan kuvan selvityksen kohteena olevan organisaation toiminnasta. Näiden selvitysten hyödyntäminen tiedustelutarkoituksissa tehostaisi suojelupoliisin toimintaa merkittävästi, koska vastaavia tietoja ei tarvitsisi tiedustella useasta eri lähteestä. Esitetyillä muutoksilla mahdollistettaisiin se, että suojelupoliisi voisi hyödyntää Harmaan talouden selvitysyksikön laatimia velvoitteidenhoitoselvityksiä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta.

Esitetyillä muutoksilla toteutettaisiin tietojenvaihtoselvityksessä havaittu muutostarve, jonka mukaan tulisi selvittää mahdollisuutta parantaa suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksia muuttamalla verotietolain 19 §:ää ja Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:ää siten, että pykälät mahdollistaisivat tietojen luovuttamisen pyynnöstä suojelupoliisille myös rikosten ennalta ehkäisemiseksi sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta. Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:ssä tiedonluovutus on tulkittu koskevan myös oma-aloitteista tiedonluovutusta, joka ei selkeästi käy ilmi lain sanamuodosta. Suojelupoliisi ei voi tietää, mitä tilanteita Finanssivalvonnalle tulee esille, joissa mahdollisesti kyse terrorismin rahoittamisesta tai Suomen turvallisuutta vaarantavasta toiminnasta. Siksi on tarpeen, että lain sanamuotoon täsmennetään tarkkarajaisesti, että suojelupoliisin tiedonsaantioikeudessa on kysymys sekä oma-aloitteisesta että pyynnöstä tapahtuvasta tiedonluovutuksesta, jotta oikeus oma-aloitteiseen tiedonluovutukseen ei jäisi tulkinnan varaiseksi.

Rahanpesulain 4 luvun 2 §:n 3 momenttiin ehdotettavalla muutoksella rahanpesun selvittelykeskuksen tarkentavasta määräyksenantovaltuudesta epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen muodosta ja sisällön esittämisen asettelusta olisi vaikutuksia rahanpesun selvittelykeskuksen mahdollisuuksiin tehostaa ilmoitusten käsittelyä, kun ilmoitukset saataisiin oikeassa muodossa tehtyinä ja ilmoituksen sisällön esittämisen teknisten vaatimusten osalta. Tekoälyn ja teknologian käyttö ilmoitusten käsittelyssä tehostuisi entisestään, kun ilmoitukset vastaanotettaisiin aikaisempaa yhtenäisemmässä muodossa.

4.2.2.3 Vaikutukset tietoyhteiskuntaan ja tietosuojaan

Vaikutukset tietoyhteiskuntaan

Tietoyhteiskunnan kehitys sisältää myös uhkia, jotka kriittisimmillään kohdistuvat koko yhteiskunnan ja talouden toimivuuteen, koska modernit yhteiskunnat ovat yhä riippuvaisempia tieto- ja viestintätekniikasta sekä järjestelmistä. Esityksellä on pyritty vaikuttamaan näihin haasteisiin. Ehdotuksella parannettaisiin mahdollisuuksia saada tietoa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa kansallista turvallisuutta vaarantavasta mahdollisesta valmistautumisesta valtiolliseen vaikuttamiseen. Tietoyhteiskuntakehitystä on edistettävä kaikilla osa-alueilla niin infrastruktuurin, asioinnin, palveluiden ja sisältöjen kehittämisessä kuin perusedellytysten, kuten turvallisuuden, varmistamisessa. Tietoyhteiskunnan kehittyessä myös haasteet muuttuvat, joten tietoyhteiskuntatyö on jatkuvaa.

Vuonna 2020 julkaistun valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon ([Valtioneuvoston julkaisusarja 2020:30](#))¹² mukaan hybridivaikuttaminen on paitsi lisääntynyt myös monimuotoistunut ja samalla siitä on tullut aiempaa suurempi turvallisuusuhka. Selonteossa hybridivaikuttaminen on kuvattu toiminnaksi, jossa valtiollinen tai muu ulkoinen toimija pyrkii vaikuttamaan samanaikaisesti tai jatkumona, suunnitelmallisesti ja eri keinoja käyttäen kohteen haavoittuvuuksiin omien tavoitteidensa saavuttamiseksi.

Hybridivaikuttamiseen kuuluu tyypillisesti laaja keinovalikoima muun muassa poliittisia, taloudellisia ja sotilaallisia keinoja sekä informaatio- ja kybervaikuttamista. Hybridivaikuttamiselle on tyypillistä, että sitä voi olla vaikea tunnistaa. Siihen ryhtyvä toimija ei välttämättä tunnusta toimintaansa eikä ainakaan sitä, että kyse olisi toisen valtion vahingoittamiseen pyrkivästä toiminnasta. Tämän vuoksi toiminnan määrittely valtioon kohdistuvaksi hyökkäykseksi voi olla vaikeaa, vaikka sen vaikutukset yhteiskuntaan tai esimerkiksi yhteiskunnan kriittiseen infrastruktuuriin olisivatkin vakavia. Uhkaa yhteiskunnan elintärkeille toimintoille voi olla vaikea tunnistaa myös siksi, että yksittäisellä hallinnonalalla niistä on vain vähäisiä merkkejä ja uhka on havaittavissa vasta hallinnonalat kattavan laajan tilannekuvan avulla. Viranomaisten tietojenvaihdon tehostamisella yli hallinnonalojen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi mahdollistetaan viranomaisille kattavan tilannekuvan muodostuminen.

Hybridivaikuttamiseen voi kuulua myös sinänsä laillisten keinojen käyttämistä, mikä edelleen voi vaikeuttaa hybridivaikuttamisen tunnistamista. Vieraat valtiot pyrkivät peittämään toimintaansa lailliselta vaikuttavan yritystoiminnan taakse. Useat hybridivaikuttamisen keinot edellyttävät käytännössä myös taloudellista toimintaa, jonka johdosta erilaisiin transaktioihin liittyvät tiedot ovat välttämättömiä näiden uhkien selvittämiseksi.

Vaikutukset tietosuojaan

Lainvalmistelussa ei ole laadittu yksittäisen viranomaisen käsittelytoimien tietosuoja koskevaa vaikutustenarviointia riskien arvioinnin osalta, koska tämä tulee toteuttaa rekisterinpitäjän toimesta käsittelyjärjestelmän teknisen toteutuksen yhteydessä ennen käyttöönottoa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 35 artiklan 1 ja 7 kohdan mukaisesti. Vastaavat säännökset tietosuoja koskevasta vaikutustenarvioinnista on rikosasioiden tietosuojalain 20 §:ssä. Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje ([Valtioneuvoston julkaisu 2022:66](#))¹³ ja siinä viitattu

¹² <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162513>

¹³ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164423>

aineisto ei kovin yhtenäisesti käsittele niitä kysymyksiä, joista vaikutustenarvioinnin lainsäädännön valmistelussa tulisi koostua. Lainvalmistelussa tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi painottuu ehdotettujen tiedonsaantioikeuksien ja salassa pidettävien tietojen luovutusoikeuksien oikeasuhtaisuuden punnintaan rekisteröidyn oikeuksiin nähden ja kokonaisturvallisuuden, yleisen edun sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Ehdotus sisältää tarkat ja täsmälliset kuvaukset henkilötietojen käsittelytoimista ja niiden tarkoituksista, tarpeellisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta. Oikeasuhtaisuuden arvioinnissa on kiinnitetty huomiota viranomaisten keinoihin estää rahanpesua ja terrorismin rahoittamista tehokkaammin sekä ylläpitää kansallista turvallisuutta. Tiedonvaihdon tehostamisella yli eri ministeriöiden ja viranomaisten hallinnonalojen on kiistattomasti todettu olevan välittömiä vaikutuksia kokonaisturvallisuuteen ja siihen, miten tehokkaasti rahanpesua ja terrorismin rahoittamista kyetään estämään sekä torjumaan kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia. Olemassaolon ja säilymisen näkökulmasta valtiolle ja yksilölle turvallisuus on kaikki kaikessa. Valtion ja kansalaisen turvallisuus rakentuu edellä luvussa 4.2.2.1 esitetyistä tekijöistä. Hallinnonalojen rajojen yli ulottuvalla tiedonvaiholla on välittömiä vaikutuksia siihen, miten viranomaiset voivat oikea-aikaisesti ja tehokkaasti tunnistaa uhkia ja varautua niihin ennakoivasti, ja tällä on vaikutusta myös yksilöihin ja heidän oikeuspiiriin ja oikeuksien toteutumiseen yhteiskunnassa. Esitetyt muutokset suojaavat myös yksilöä ja ovat siten myös rekisteröidyn perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide demokraattisessa yhteiskunnassa.

Vaikutukset tietosuojaan edunsaajatietojen käsittelyssä

Laittoman rahan virrat voivat vahingoittaa rahoitusalan eheyttä, vakautta ja mainetta sekä uhata unionin sisämarkkinoita ja kansainvälistä kehitystä. Rahanpesu, terrorismin rahoitus ja järjestäytynyt rikollisuus ovat huomattavia ongelmia, joihin on puututtu unionin tasolla. Sen lisäksi, että rikosoikeudellista lähestymistapaa kehitetään unionin tasolla edelleen, rahoitusjärjestelmää käyttäen toteutettavan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen kohdennettu ja oikeasuhteinen ennaltaehkäisy on välttämätöntä ja voi tuottaa täydentäviä tuloksia. Avoimuutta edistävä unionin oikeudenmukainen keskitetty rekisteri tehostaa rikostorjuntaa. Rikollisen toimintansa helpottamiseksi rahanpesijat sekä terrorismin rahoittajat voisivat yrittää hyötyä unionin yhtenäiseen rahoitusalueeseen liittyvästä pääomien vapaasta liikkuvuudesta ja rahoituspalvelujen tarjoamisen vapaudesta. Rikollisten jäljittämisessä on tärkeää, että tiedot tosiasiallisesta omistajasta ja edunsaajasta ovat tarkat ja ajantasaiset, sillä rikolliset saattavat salata henkilöllisyytensä yritysraakenteen taakse. Pääsyllä tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan hallussa olevan omistussuuden luonnetta ja laajuutta koskeviin tietoihin, joista ilmenee omistussuuden likimääräinen suuruus, on myös yhteys omaisuudensuojaan. Samanaikaisesti tavoitteet suojella yhteiskuntaa rikoksilta sekä suojella unionin rahoitusjärjestelmän vakautta ja koskemattomuutta olisi suhteutettava tarpeeseen luoda sääntely-ympäristö, jossa yritykset voivat kasvattaa liiketoimintaansa ilman, että sääntelyn noudattamisesta syntyy suhteettoman suuret kustannukset. Luotto- ja finanssilaitosten luotettavuus, koskemattomuus ja vakaus sekä koko rahoitusjärjestelmän uskottavuus voisivat vakavasti vaarantua rikollisten ja näiden rikoskumppaneiden pyrkimyksistä peittää rikollisuudesta saadun hyödyn alkuperä tai ohjata alkuperältään laillisia tai laittomia varoja terrorismiin.

Esityksen tarkoituksena on parantaa edunsaajatietojen täsmällisyyttä, mitä sellaisenaan voidaan pitää EU:n yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohdan vaatimusten suuntaisena. Viidennen rahanpesudirektiivin nojalla tapahtuvaan tietojenkäsittelyyn sovelletaan EU:n yleistä tietosuojasetusta. Tiedot merkitään yleisesti käytössä olevaan tietopalvelutyypin rekisteriin eli kaupparekisteriin. Edellä kuvatun käsittelykontekstin johdosta on tarpeen tunnistaa sellaiset luonnolliset henkilöt, jotka omistavat oikeushenkilön tai

joiden määräysvallassa oikeushenkilö on. Tällaisten tietojen käsittelyllä puututaan yksityisyydensuojan piiriin. Tällainen henkilötietojen käsittely, edellyttäen että perusoikeuksia kunnioitetaan täysimääräisesti, olisi sallittava, mutta vain rahanpesudirektiivissä säädetyissä tarkoituksissa ja rahanpesudirektiivin edellyttämässä toimissa, joita ovat muun muassa asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevien toimenpiteiden toteuttaminen, jatkuva seuranta, epätavallisten ja epäilyttävien liiketoimien tutkiminen ja niistä ilmoittaminen, oikeushenkilön tai oikeudellisen järjestelyn tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan tunnistaminen. On myös varmistettava, että käsittely on yhdenmukainen viidennen rahanpesudirektiivin ja tarkistettujen FATFin suositusten kanssa, sekä käsittelyä toteutetaan noudattaen täysimääräisesti unionin oikeutta, erityisesti unionin tietosuojalainsäädäntöä, ja kunnioittaen perusoikeuksia, sellaisina kuin ne on vahvistettu perusoikeuskirjassa. Ilmoitusvelvollisten suorittama henkilötietojen keruu ja sen jälkeinen käsittely olisi rajoitettava siihen, mikä on välttämätöntä rahanpesudirektiivin vaatimusten täyttämiseksi, eikä henkilötietoja saisi edelleen käsitellä kyseisten tarkoitusten vastaisella tavalla. Erityisesti henkilötietojen edelleen käsittely kaupallisiin tarkoituksiin on viidennessä rahanpesudirektiivissä ehdottomasti kielletty.

Tietosuoja koskeva sääntely on myös huomioitava verotietolain 18 ja 20 §:ään ehdotetuissa lisäyksissä, joiden mukaan Verohallinto voisi antaa oma-aloitteisesti sekä pyynnöstä luovuttaa PRH:lle sellaisia verotustietoja, joita voitaisiin hyödyntää tosiasiallisia edunsaajia koskevien rekisteritietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmentamisessa. Vaatimus edunsaajatietojen oikeellisuudesta ja ajantasaisuudesta on rekisteröidyn oikeuksien kannalta erityisen merkityksellinen tietojen laajan julkisuuden johdosta. Verohallinnon osalta ehdotetaan oma-aloitteista ja pyynnöstä tapahtuvaa tietojen luovuttamista edunsaajista ja salassapitosäännöksistä poikkeaminen on sisäänkirjoitettu ehdotukseen. Kun kyse on verotusta varten hankituista tiedoista, on tietosuoja-asetusta sovellettaessa arvioitava, onko tällainen myöhempi käsittely yhteensopivaa käyttötarkoituksen (verotus ja verovalvonta) kannalta EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan perusteella. Jos katsotaan, ettei myöhempi käsittely (rahanpesun estäminen) ole yhteensopivaa verotustarkoitusten kanssa, on siitä säädettävä, kuten nyt ehdotetaan. Oma-aloitteisen tietojen luovutuksen edellytykset tulisivat olla riittävän täsmällisiä, jotta oma-aloitteisesta tietojen luovutuksesta ei muodostuisi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan ("tietojen minimointi") vastaista käytäntöä. Ehdotuksen mukaan edunsaajasta luovutetaan tietoja, joilla saattaa olla merkitystä tosiasiallisia edunsaajia koskevien rekisteritietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmentamiseksi.

Vain sellaiset henkilötiedot, jotka ovat ajantasaisia ja vastaavat todellisuudessa tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevia tietoja, olisi julkistettava, ja asianomaisille henkilöille olisi ilmoitettava heille EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen ja rikosasioiden tietosuojadirektiiviin perustuvan unionin voimassa olevan tietosuojajärjestelmän mukaisesti kuuluvista oikeuksista ja näiden oikeuksien käyttämiseen sovellettavista menettelyistä. Kun henkilötietoja kerätään muualta kuin henkilöltä itseltään on EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklan mukaan rekisteröityä informoitava ja informointi on tehtävä 14 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaan viimeistään silloin, kun henkilötietoja on tarkoitus luovuttaa toiselle vastaanottajalle. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklan 5 kohdan poikkeusperusteista voisi soveltua parhaiten c alakohta, joilta osin tulisi vahvistaa asianmukaiset suojatoimenpiteet. Silloin kun edunsaajatietojen puutteet ja varsinkin korjatut edunsaajatiedot on hankittu tai saatu tutkittaessa valvontaviranomaisen toimesta epäilyttäviä liiketoimia, edunsaajatiedot voivat kuulua epäilyttäviä liiketoimia kattavan salassapitovelvollisuuden piiriin rahanpesulain 4 luvun 4 §:n perusteella. Vaikka kaupparekisterilain (564/2023) perusteella edunsaajatiedot eivät ole julkisia, eivät ne ole myöskään salassa pidettäviä eikä siten asetuksen 14 artiklan 5 kohdan d alakohdan poikkeusperuste tule kyseeseen.

Yhteenvedona voidaan todeta, että rekisterinpitäjän näkökulmasta esityksessä pyritään täydentämään puutteellisia henkilötietoja edunsaajista. Tässä mielessä tavoite tukee yhtä tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohdan henkilötietojen täsmällisyysvaatimusta ainakin niiltä osin, ettei henkilöitä perusteetta merkittäisi edunsaajaksi. Informointia (EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artikla) ja tiedollisia oikeuksia (EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 15 ja 16 artikla) koskevien vaatimusten osalta noudatettavaksi tulevat yleiset tietosuoja-säännökset eikä esityksellä siten ole merkittäviä vaikutuksia näihin oikeuksiin.

Vaikutukset tietosuojaan rahanpesurekisterin tietojen käsittelyssä

Näiltä osin on kyse rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä. Rikosasioiden tietosuojalain 11 §:ssä on säädetty erityisiä henkilötietoryhmiä koskevasta käsittelystä kattaa muun muassa etnisen alkuperän ja poliittisen vakaumuksen. Lain 11 §:n 2 momentin mukaan tällaisia tietoja saadaan käsitellä, jos käsittelystä säädetään laissa, se on välttämätöntä käsittelyn tarkoitusten kannalta ja jos rekisteröidyn oikeuksien turvaaminen edellyttämät turvatoimet on toteutettu. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 10 artiklassa on asetettu edellytykset sille, että erityiseen henkilötietoryhmään kuuluvien tietojen käsittely on sallittua. Yksi artiklassa säädetystä edellytyksistä on, että asianmukaiset suojatoimet on toteutettu. Erityiset suojatoimet rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi on tunnistettava ja arvioitava. Direktiivin säännöksen tarkoituksena on, että yleislakiin sisällytettyjä täytäntöönpanosäännöksiä täydennetään tarvittavin osin soveltuvilla suojatoimilla. Kasvokuvan käsittelyyn liittyviä rekisteröidyn perusoikeuksia ja etuja suojaavia toimia rahanpesun selvittelykeskuksesta annetussa laissa säädetään niistä erityisistä toimenpiteistä, joilla rekisteröidyn perusoikeuksia ja etuja käytännössä turvataan tai vahvistetaan suhteessa rikosasioiden tietosuojalain säännöksiin. Näitä erityisiä toimenpiteitä ovat tiukka raja sen suhteen, kenellä on pääsy kyseessä oleviin tietoihin. Tietoihin pääsy on vain selvittelykeskuksen henkilöstöllä ja raja on poikkeuksellinen poliisin toimintaympäristössä, jossa yleensä rekistereihin on poliiseilla laajat käyttöoikeudet. Samoin rahanpesurekisterin tietojen käyttötarkoitus on laissa tarkoin rajattu. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin vaatimus erityisistä suojatoimista liittyy oleellisesti erityisten henkilötietoryhmien käsittelyn aiheuttamiin riskeihin rekisteröidyn henkilötietojen suojalle sekä muille perusoikeuksille ja eduille. Rahanpesurekisterin tietoja koskevat tiukat rajoitukset ja suojatoimet ovat perusteltuja, koska epäilyttäviä liiketoimia sisältävät tiedot eivät ole vielä tietoja siitä, että mitään rikosta olisi meneillään tai tapahtunut. Tällaisten tietojen käsittely voi aiheuttaa rekisteröidylle riskin joutua tietojen perusteella arvioiduksi tai profiloitua epäluotettavana. Tietojen käsittelystä voi myös aiheutua rekisteröidylle mainehaittaa, jos häntä koskevien rahanpesurekisteriin ilmoitettujen tietojen käsittelyssä ei ymmärrettäisi tietojen luonnetta vain epäilyttävänä, eikä rikosepäilynä.

Rahanpesurekisteriin tallennetut kasvokuvat kuuluvat erityisiin henkilötietoryhmiin, joiden käsittelyä koskevat korkeammat tietosuoja-vaatimukset kuin muita henkilötietoja joiden perusteella kyseinen luonnollinen henkilö voidaan tunnistaa tai kyseisen henkilön tunnistaminen voidaan varmistaa. Luonnollisen henkilön tietojen tallentaminen viranomaisen rekisteriin tai tietojärjestelmään tarkoittaa, että tiedot ovat henkilökunnan saatavilla ja mahdollistavat kyseessä olevaan henkilöön kohdistuvan selvittelyn. Pelkästään tällä on vaikutusta yksityiselämän ja henkilötietojen sekä mahdollisesti muidenkin perusoikeuksien suojaan (kuten omaisuuden suojaan). Myös perus- ja ihmisoikeuksien tulkintakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että jo pelkästään yksityiselämään liittyvien tietojen säilyttäminen viranomaisen rekisterissä merkitsee puuttumista yksityiselämän suojaan, samoin henkilötietojen välittäminen kolmannelle, kuten viranomaiselle välitettyjen tietojen myöhemmästä käytöstä riippumatta (katso Euroopan unionin tuomioistuin, tuomio 8.4.2014,

Digital Rights Ireland ym., C-293/12 ja C-594/12, kohdat 33–36)¹⁴. Tietojen saatavilla olemista ja siitä rekisteröidylle aiheutuvia riskejä minimoidaan myös toimenpiteillä, joilla on jälkeinpäin mahdollista varmistaa ja todentaa kenen toimesta henkilötietoja on tallennettu, muutettu tai siirretty, joilla parannetaan henkilötietoja käsittelevän henkilöstön osaamista, sekä rekisterinpitäjän ja käsittelijän sisäisillä toimenpiteillä, joilla estetään pääsy henkilötietoihin. Lisäksi riskejä minimoidaan tietosuojavastaavan nimittämisellä, henkilötietojen pseudonymisoinnilla sekä henkilötietojen salaamisella. Samoin riskejä minimoidaan toimenpiteillä, joilla käsittelyjärjestelmien ja henkilötietojen käsittelyyn liittyvien palveluiden jatkuva luottamuksellisuus, eheys, käytettävyys ja vikasietoisuus taataan, mukaan lukien kyky palauttaa nopeasti tietojen saatavuus ja pääsy tietoihin fyysisen tai teknisen vian sattuessa, menettelyllä jolla testataan, tutkitaan ja arvioidaan säännöllisesti teknisten ja organisatoristen toimenpiteiden tehokkuutta tietojenkäsittelyn turvallisuuden varmistamiseksi ja erityisillä menettelysäännöillä, joilla varmistetaan rikosasioiden tietosuojalain kuin myös tietosuojasetuksen ja tietosuojalain noudattaminen siirrettäessä henkilötietoja tai käsiteltäessä henkilötietoja muuhun tarkoitukseen. Riskien minimoimisen keinoja ovat myös tietosuojasetuksen 35 artiklan mukainen tietosuoja koskevan vaikutustenarvioinnin laatiminen sekä muut tekniset, menettelylliset ja organisatoriset toimenpiteet. Nämä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyä koskevat suojatoimet vastaavat pitkälti tietosuojatietoryhmän lausunnossaan (WP 251/2017) suosittelemia suojakeinoja. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittely rikosasioissa olisi rajoitettava EU:n tietosuojalainsäädäntö, perusoikeussääntely ja perustuslakivaliokunnan kannanotot huomioiden siihen, mikä on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Välttämättömyyskriteeristä säädetään rikosasioiden tietosuojalaissa.

Myös ehdotettujen 18 ja 19 kohdan tiedot kuuluvat erityisten henkilötietoryhmiin ja niiden erityisen suojaamisen kannalta on oleellista, että käsittely on merkittävästi rajoitetumpaa kuin muiden henkilötietojen käsittely. Oikeusministeriö oli lausuntokierroksella kiinnittänyt huomiota rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain osalta siihen, että rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n säännökset tietojen luovuttamisesta mahdollistavat rekisterin tietojen luovuttamisen varsin laajalti siinä säädettyihin tarkoituksiin, mikä lisää rekisteröidyn henkilötietojen suojaan kohdistuvia riskejä. Esitysluonnokseen sisältyy myös uusia tiedonluovutusoikeuksia koskevia ehdotuksia. Tämän johdosta erityisten henkilötietoryhmien osalta esityksessä on arvioitu laajasti ehdotettujen säännösten suhdetta käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimukseen. Perustuslakivaliokunta on korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyden vaatimuksen ohella erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Valiokunta on pitänyt mahdollisena tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Tällainen sääntely ei myöskään saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käytettäväksi (katso PeVL 40/2021 vp, s. 5 kohta 15, PeVL 15/2018 vp, s. 45, PeVL 1/2018 vp, s. 4, PeVL 14/2017 vp, s. 5—6). Myös Euroopan unionin tuomioistuin on kiinnittänyt huomiota rikosasioita koskevan lainsäädännön osalta oikeuskäytännössään muun muassa käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimukseen ja säilytysaikoihin (katso EUT, tuomio 21.6.2022, Ligue des droits humains, C-817/19)¹⁵. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietojen luovuttamiseen ja luovutusta koskevista rajoituksista RAP-lain 4 §:n mukaisiin tarkoituksiin on säädetty henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia, jota myös rahanpesun selvittelykeskus soveltaa käsitellessään rahanpesurekisteriin tallennettuja tietoja.

¹⁴ [EUR-Lex - 62012CJ0293 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A62019CJ0817>

Perustuslakivaliokunta (PeVL 51/2018 vp – HE 242/2019 vp) on painottanut henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia koskevan hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä 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 (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (katso PeVL 3/2017 vp, s. 5). Tällaista rajausta on valiokunnan uudemmassa käytännössä pidetty säätämisyjärjestyskysymyksenä (katso PeVL 15/2018 vp, s. 40). EU-oikeudellinen vaatimus liittyy lisäksi rikosasioiden tietosuojalain 20 §:ssä tarkoitettujen käsittelystä aiheutuvien vaikutusten ja riskien tunnistamiseen. Tällaisessa tapauksessa nimenomaan kiellettyinä riskeinä voidaan pitää lain 11 §:n 3 momentissa tarkoitettua syrjintään johtavaa profilointia. Merkittävänä riskinä voidaan pitää syyttömyysolettaman perusteetonta kumoamista.

Ehdotuksen RAP-lain 3 §:n 3 momentin 17 kohdan muuttaminen valokuvan ja kasvokuvan käsittelemisestä teknisiä tunnistusmenetelmiä hyödyntäen vaikuttaisi tietosuojaan siten, että rahanpesun selvittelykeskus saisi laajemmat oikeudet käsitellä erityisiä henkilötietoja. Toisaalta uudistus parantaisi niiden henkilöiden oikeuksia, joiden henkilötietoja käytetään väärin, esimerkiksi väärennetyjen henkilötodistusten myötä. Kun poliisilla on paremmat mahdollisuudet selvittää rikoksia, joiden tekemisessä on hyödynnetty väärennetyjä henkilöllisyystodistuksia, tukee tämä uhrien yksityisyyden suojaa sekä ennaltaehkäisee samankaltaisia uusia rikoksia.

Ehdotuksen RAP-lain 3 §:n 3 momentin uusi 18 kohta poliittisen mielipiteen ja uskonnollisen vakaumuksen tallettamisesta vaikuttaisi rahanpesurekisteriin merkittyjen henkilöiden, joiden osallisuudesta terrorismirikoksiin on viitteitä, yksityiselämän suojaan siten, että heidän poliittinen ja/tai uskonnollinen vakaumuksensa saataisiin merkittyä rahanpesurekisteriin. Jo nykyisin rahanpesun selvittelykeskuksen vastaanottaessa terroristiseen liikehdintään liittyviä ilmoituksia niistä käy ilmi kohdehenkilön poliittinen ja/tai uskonnollinen vakaumus. Ilmoituksia ei talleteta rahanpesurekisteriin manuaalisesti, vaan ilmoitukset tallentuvat kantaan automaattisesti. Rekisterin tietoja käsittelevät ainoastaan rahanpesun selvittelykeskuksen työntekijät, jotka ovat saaneet tarvittavat koulutukset erityisten henkilötietojen käsittelyyn. Mikäli selvittelyn kohteena olevan asian kannalta ei ole tarpeen säilyttää tietoa henkilön poliittisesta tai uskonnollisesta vakaumuksesta, poistetaan kyseessä oleva tieto rekisteristä mahdollisuuksien mukaan. Poistaminen ei aina ole mahdollista, jos esimerkiksi tieto on ilmoituksen rakenteessa tai tiedon eheys muutoin kärsisi osittaisesta muokkaamisesta.

Muutoksen välttämättömyyttä arvioitaessa täytyy huomioida myös se, että koska terroristiset rikokset kohdistuvat ihmisten henkeen ja terveyteen, kyseinen uudistus suojaisi kaikkein tärkeimpiä perusoikeuksia, kuten oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Uudistus suojaisi myös kansallista turvallisuutta, ottaen huomioon terrorismirikosten potentiaaliset vaikutukset, jotka ovat yhteiskunnallisesti tuhoisia monella eri tasolla.

Ehdotuksen RAP-lain 3 §:n 3 momentin uusi 19 kohta etnisen alkuperän tallettamisesta vaikuttaisi saman momentin uuden 18 kohdan tavoin rahanpesurekisteriin merkittyjen henkilöiden, joiden osallisuudesta terrorismirikoksiin on viitteitä, yksityiselämän suojaan siten, että heidän etninen alkuperä saataisiin merkittyä rahanpesurekisteriin.

Ehdotus RAP-lain 3 §:n 7 momentin muuttamiseksi poistosääntöjen tarkentamisesta selkeyttäisi nykytilaa tietosuojan osalta, sillä jo nykyisellään on mahdollista, että tietty henkilötieto on rekisterissä pidempään kuin 10 vuotta, sillä se on voitu siirtää avattavaan selvittelykokonaisuuteen ja näin ollen alkuperäisen ilmoituksen poistaminen ei poista kyseessä olevaa siirrettyä henkilötietoa rekisteristä, jossa se jatkaa elämäänsä selvittelykokonaisuuden osana. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi samaa lainkohtaa siten, että merkinnän poisto voitaisiin tehdä kymmenen vuoden kuluttua sen kalenterivuoden päättymisestä, jona merkintä rahanpesurekisteriin on tehty. Nykysääntelyn mukaan tietojen poistaminen tulee tehdä tasan kymmenen vuoden kuluttua merkinnän tekemisestä. Tämä johtaa siihen, että koska tietoja vastaanotetaan päivittäin, tulisi myös poistoajat tehdä päivittäin. Käytännössä ilmoitusten poistoajat ajetaan kolmen kuukauden välein siten, että ne ilmoitukset poistetaan, jotka ovat vanhentumassa seuraavan kolmen kuukauden sisään.

Vaikutukset tietosuojan kansallisen turvallisuuden suojaamista koskevassa käsittelyssä

Kunkin viranomaisen velvollisuus on yleisesti noudatettavien tietosuoja-säädösten mukaisesti jatkuvasti arvioida rekisteröityjen oikeuksia ja vapauksia koskevia riskejä sekä laatia suunnitelma toimenpiteistä riskeihin puuttumiseksi. Henkilötietojen suojaa toteutetaan tietosuojan yleissääntelyllä eli EU:n yleisellä tietosuoja-asetuksella, sitä täydentävällä tietosuojalailla (1050/2018) sekä rikosasioiden tietosuojadirektiivillä, joka on kansallisesti pantu täytäntöön rikosasioiden tietosuojalailla. Lisäksi, koska ehdotuksessa esitetään tiedonsaantioikeuksia kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseksi, on myös otettava huomioon, että kansallinen turvallisuus jää EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Rikosasioiden tietosuojadirektiivi sen enempää kuin yleinen tietosuoja-asetuskaan eivät soveltamisalasäännöstensä perusteella tule sovellettavaksi sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, jota suoritetaan unionin oikeuden soveltamisalaan kuulumattoman toiminnan yhteydessä. Niiden soveltamisen ulkopuolelle jää muun muassa kansallisen turvallisuuden takaamisen yhteydessä suoritettu henkilötietojen käsittely. Kansallisen turvallisuuden tarkoituksissa tapahtuva käsittely on kansallisesti lisätty rikosasioiden tietosuojalakiin esitutkinta- ja muiden rikostorjuntatehtäviä suorittavien viranomaisten osalta ja muiden tähän joukkoon kuulumattomien viranomaisten osalta sovellettavaksi tulee tietosuojalaki ja sen kautta yleinen tietosuoja-asetus. Toisin sanoen EU-sääntelyä sovelletaan kansallisten yleislakien perusteella, eikä siten, että kansallisen sääntelyn taustalla olisi EU-sääntelyä. Lain esitöissä hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 31/2018 vp) on todettu, että rikosasioiden tietosuojadirektiivi mahdollistaa kansallisesti direktiivin mukaisen sääntelyn ulottamisen henkilötietojen käsittelyyn kansallisen turvallisuuden alalla. Lakia sovelletaan kuitenkin ainoastaan Puolustusvoimien, poliisin ja Rajavartiolaitoksen käsitellessä henkilötietoja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä. Tältä osin kyse on kansallisesta ratkaisusta. Muita viranomaisia ei ole voitu lisätä sääntelyyn kansallisena ratkaisuna, koska rikosasioiden tietosuojadirektiivissä ei ole kansallista liikkumavaraa laajentaa direktiivin soveltamisalaa kansallisesti muihin viranomaisiin kuin niihin, joiden tehtävissä on kysymys rikoksen ennalta estämisestä, paljastamisesta, selvittämisestä tai syyteharkintaan saattamisesta, rikokseen liittyvästä syyttäjän toiminnasta, rikosasian käsittelemisestä tuomioistuimessa tai rikosoikeudellisen seuraamuksen täytäntöön panemisesta. Ainoastaan edellä mainittujen oikeus-, poliisi- ja lainvalvontaviranomaisten tehtäviin lukeutuvat yleisen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien suojeleminen ja tällaisten uhkien ehkäisy kuuluvat rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan. Muiden toimivaltaisten viranomaisten, kuin edellä mainittujen, yleisen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien suojeleminen ja tällaisten uhkien ennalta

ehkäisyä varten suoritettava henkilötietojen käsittely kuuluu EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan.

Tiedon käsittelynperusteena kansallisen turvallisuuden suojaaminen

Tiedonluovutusperusteena tai tiedonsaantiperusteena ”kansallisen turvallisuuden” ja ”kansallisen turvallisuuden suojaamisen” sisältöä ei ole määritelty muualla lainsäädännössä niin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, että hallituksen esitykseen sisältyvissä lakiehdotuksissa siihen olisi sellaisenaan mahdollista tukeutua ilman lisäedellytyksiä tai -kvalifikaatioita.

Hallituksen esityksen mukaan sen yhtenä tarkoituksena on edistää sitä, että suojelupoliisi saa tehtävänsä kannalta tarpeelliset tiedot. Toisaalta henkilötietojen suoja on varmistettava kaikissa tiedonluovutus ja tiedon keräämistilanteissa. Tiedollisten toimivaltuuksienkin osalta ovat sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevat vaatimukset tiukentuneet. Vaatimus sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta liittyy myös saatavien tai luovutettavien tietojen määrittelemiseen. Jos perusteena on henkilötietojen tarpeellisuus viranomaisen tehtävien hoitamisen kannalta, saatavat tai luovutettavat tiedot on edellytetty määriteltävän yksityiskohtaisesti. Jos perusteena on henkilötietojen välttämättömyys viranomaisen tehtävien hoitamisen kannalta, on saatavien tai luovutettavien tietojen osalta hyväksytty jossain määrin väljempi määrittely. Saatavien tai luovutettavien tietojen määrittelemineen liittyy henkilötietojen käsittelyn osalta rikosasioiden tietosuojalain tarpeellisuusvaatimusta koskevan 6 pykälän 1 momentissa säädettyyn.

Kansallisen turvallisuuden suojaaminen sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta tiedonsaantiperusteena on tapauskohtaisesti perusteltu esityksen 3. – 8. lakiehdotusten säännöskohtaisissa perusteluissa.

Tiedonsaantiperustetta säädetäessä tulee ottaa huomioon kyseistä viranomaista koskeva muu sääntely. Esimerkiksi Finanssivalvonta on rahanpesulain mukainen valvontaviranomainen, siinä missä Verohallinto lukeutuu viranomaisiin, joilla rahanpesulain mukaan on ainoastaan huolehtimisvelvollisuus Rahanpesulain 9 luvun 3 §:ssä säädetään muun muassa valvontaviranomaisten kansallisesta ja kansainvälisestä yhteistyöstä ja tiedonvaihdosta, jolloin rahanpesulain soveltamisen kautta tulevat noudatettaviksi rahanpesudirektiivin salassapito ynnä muu tiedonvaihtoon liittyvä sääntely. Finanssivalvonnan ja Euroopan keskuspankin saadessa rahanpesurekisterin tietoja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen tarkoituksessa sovellettavana on yleinen tietosuoja-asetus eikä rikosasioiden tietosuojalaki. Tämä johtuu siitä syystä, että rahanpesua koskevasta lainsäädännöstä seuraa salassapitoa koskevaa erityissääntelyä. Vastaava tarkastelu ei ole tämän johdosta ollut tarpeellista hallituksen esityksessä (eikä pidetty tarpeellisena ehdottaa erityisiä järjestelyjä rahanpesurekisterin tietojen salassapidon turvaamiseksi) 2. lakiehdotuksen osalta.

Suojelupoliisiin saadessa tietoja muilta viranomaisilta, kuten esimerkiksi Verohallinnolta (3. lakiehdotus) ja Finanssivalvonnalta (4. lakiehdotus) soveltaa suojelupoliisi rikosasioiden tietosuojalakia ja Verohallinto ja Finanssivalvonta tietosuojalakia. Henkilötietojen suojan kannalta tällöin merkitystä on käsittelytarkoitussidonnaisuudella ja tarpeellisuusvaatimuksella enemmän, kuin sillä, että tietoja luovutetaan yleisen tietosuoja-asetuksen piiristä rikosasioiden tietosuojalain piiriin kuuluvalla rekisterinpitäjälle. Kuitenkin suojelupoliisin tietojen keräämistä tulee tarkastella rikosasioiden tietosuojalain näkökulmasta, joka tulee myös ottaa huomioon tietojen luovuttamisperusteessa.

Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuusvaatimuksesta säädetään rikosasioiden tietosuojalain 4 §:ssä, jonka mukaan henkilötietoja saa käsitellä vain, jos se on tarpeen laissa toimivaltaiselle viranomaiselle säädetyn, 1 §:n 1 tai 2 momentin alaan kuuluvan tehtävän suorittamiseksi. Edelleen vaatimukseen tiedollisia toimivaltuuksia koskevan sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta on henkilötietojen käsittelyn osalta rikosasioiden tietosuojalain käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevan 5 §:n 1 momentissa maininta tietyistä nimenomaisista tarkoituksista. Käyttötarkoitussidonnaisuuden lisäksi rikosasioiden tietosuojalain 6 §:ssä edellytetään, että käsiteltävien henkilötietojen on oltava käsittelyn tarkoituksen kannalta asianmukaisia ja tarpeellisia, eivätkä ne saa olla liian laajoja niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Vaatimus sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta liittyy myös saatavien tai luovutettavien tietojen määrittelemiseen. Jos perusteena on henkilötietojen tarpeellisuus viranomaisen tehtävien hoitamisen kannalta, saatavat tai luovutettavat tiedot on edellytetty määriteltävän yksityiskohtaisesti. Kansallisen turvallisuuden suojaaminen on siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisen tietojen saannin perusteeksi sinällään varsin väljä, josta on valtioneuvoston tiedustelulainsäädäntöä koskeneesta selonteossa (VNS 11/2021 vp) eduskunnan puolustusvaliokunnalle annetussa Tiedusteluvalvontavaltuutetun lausunnossa todettu, että tämänkaltaisten tietojen saannin peruste on perusteltua kytkeä kiinteämmin siviili- ja sotilastiedustelun tarkoitukseen sekä tiedustelulaeissa määriteltyihin siviili- ja sotilastiedustelun kohteisiin. Käytettäessä tietojen luovuttamisen perusteena kansallisen turvallisuuden suojaamista edellytetään sääntelyltä siten yksityiskohtaisuutta, että henkilötietojen suojaan liittyvät edellä mainitut käyttötarkoitussidonnaisuus ja tarpeellisuusvaatimus täyttyvät. Kansallisen turvallisuuden suojaamisen oleminen siviilitiedustelun tarkoituksena ilmenee poliisilain 5 a luvun 1 §:stä (käyttötarkoitussidonnaisuus). Siviilitiedustelun kohteena olevat toiminnot on määritelty poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä.

Henkilötietojen käsittelyyn suojelupoliisissa kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa sovelletaan yleislakina perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä (PeVL 26/2018 vp) rikosasioiden tietosuojalakia. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 51/2018 vp) säädetyn voimassa olevan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 48 §:ssä säädetään suojelupoliisin oikeudesta käsitellä henkilötietoja, jotka ovat tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, valtio- ja yhteiskuntajärjestyksestä tai valtion turvallisuutta uhkaavien toimintojen ja hankkeiden estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä valtio- ja yhteiskuntajärjestyksestä tai valtion turvallisuutta uhkaavien rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi. Suojelupoliisi saa lain 49 §:n 2 momentin mukaan käsitellä tehtäviensä suorittamiseksi välttämättömiä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja.

Tiedustelulainsäädännön yhteydessä suojelupoliisin tehtäviä muutettiin siten, ettei se ole enää esitutkintaviranomainen eikä esitutkintaviranomaisen tiedonsaantioikeudet enää koske suojelupoliisia. Ehdotuksen mukaan tiedustelulakien säätämisen yhteydessä ei ollut mahdollista huomioida kaikkia niitä erityissäädöksiä, joissa säädetään tietojen luovutuksista poliisille, minkä johdosta oikeus luovuttaa tietoja tähän tarkoitukseen on jäänyt puutteelliseksi. Suojelupoliisin tiedonsaantisäännöksiä on esimerkiksi poliisin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 52 §:ssä ja poliisilain 4 §:n 2 momentissa sekä erityisesti siviilitiedustelua koskevassa poliisilain 5 a luvun 50 §:ssä. Ehdotuksen tiedonsaantisäännökset sijoittuvat kutakin viranomaista koskevaan lakiin, mikä vaikuttaa kokonaiskuvan hahmottamiseen suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksista ja niiden keskinäisestä suhteesta. Ehdotuksessa käsitellyt suojelupoliisia koskevat tiedonsaantisäännökset kohdistuvat viranomaisiin (rahanpesun selvittelykeskus, Verohallinto, Finanssivalvonta ja Harmaan talouden selvitysyksikkö). Ehdotus perustuu poliisilain 4 luvun 2 §:n tulkinassa omaksuttuun linjaan, jonka mukaan salassapito väistyy, jollei säännöksessä kielletä tietojen luovuttamista

poliisille, mikä voi myös ilmetä siten, ettei poliisia mainita tiedonsaantiin oikeutettujen viranomaisten joukossa.

Esityksen tietosuojaan vaikuttavissa ehdotuksissa on pyritty huomioimaan EU:n yleisen tietosuojasetuksen ja muun tietosuojasääntelyn asettamat vaatimukset. Henkilötietojen käsittelyä koskeva erityissääntely on arvioitu välttämättömäksi. Esityksen tavoitteena on tehostaa viranomaisten välistä tietojenvaihtoa viranomaisten voimassaolevan lainsäädännön mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi. Esityksen valmistelussa on arvioitu, että ehdotettu henkilötietojen käsittelyä ja salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskeva sääntely ei merkitse pidemmälle menevää perusoikeuksien rajoittamista kuin on perusteltua, ottaen huomioon ehdotusten taustalla olevien tavoitteiden painavuus suhteessa rajoitettavaan perusoikeuteen. Ehdotetun sääntelyn on arvioitu olevan välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Vaikutukset tietosuojaan epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten osalta

Ehdotetun muutoksen mukaan rahanpesun selvittelykeskus saisi toimivaltuuden antaa tarkentavan määräyksen epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten muodosta ja sisällön esittämisen asettelusta. Epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten muodosta ja sisällöstä on säädetty jo lain tasolla rahanpesulain 4 luvun 2 §:ssä, eikä tarkentavalla määräyksenantovaltuudella ilmoituksen muodosta ja sisällön esittämisen asettelusta ole vaikutuksia tietosuojaan.

4.2.3 Vaikutukset sukupuolten väliseen yhdenvertaisuuteen

Esityksen ehdotuksilla ei arvioida olevan vaikutuksia sukupuolten väliseen yhdenvertaisuuteen.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Valmistelun yhteydessä on selvitetty myös sellaisia muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden, jotka on rajattu esityksen ulkopuolelle. Keskeisimpinä tällaisia pohdittuja muutoksia esitellään tässä luvussa. Tässä luvussa on myös omana alalukunaan tarkasteltu eräiden EU:n jäsenmaiden lainsäädäntöä siltä osin, miten ne ovat panneet täytäntöön viidennen rahanpesudirektiivin 30 artiklan 4 kohdan, jonka mukaan velvoitetun tahon ja toimivaltaisten viranomaisten on ilmoitettava kaikista havaitsemistaan eroista keskitetyissä rekistereissä (edunsaajarekisterissä) saatavilla olevien tosiasiallisia edunsaajia ja edunsaajia koskevien tietojen välillä. Lisäksi työryhmässä selvitettiin, miten eräissä EU:n jäsenmaissa on kansallisesti täytäntöön pantu epäilyttävää liiketoimea koskevien ilmoitusten tietojenvaihtotoiminnan vakauden valvontaa varten luottolaitosdirektiivin 1 artiklan 41 kohdan mukaisesti.

Vaihtoehtona tässä esityksessä ehdotetulle lainmuutokselle olisi antaa nykyisin mukainen valtioneuvoston asetus epäilyttävän liiketoimen muodosta ja sisällöstä. Valtioneuvoston asetus ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukainen, sillä epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten muodon ja sisällön esittämisen asettelun yhtenäistämiseksi on tarpeen antaa laissa säädettyjä velvoitteita tarkentavia teknisiä ohjeita.

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Tietojenvaihtoselvityksessä oli esitetty rahanpesulakiin liittyviä muutostarpeita. Työryhmässä päätettiin kuitenkin, ettei tässä vaiheessa ole tarkoituksenmukaista ehdottaa rahanpesulakiin

sellaisia muutoksia, jotka voisivat olla päällekkäisiä tulevan EU-sääntelyn kanssa. Tulevaa EU-sääntelyä on kuvattu 5.2 luvussa.

Tässä esityksessä on rahanpesulakiin esitetty, että ilmoitusvelvollisen, valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen olisi edunsaajarekisterinpitäjälle tehtävässä ilmoituksessa nykyistä tarkemmin yksilöitävä, miltä osin tiedot ovat puutteellisia tai epä johdonmukaisia. Valmistelun yhteydessä on selvitetty mahdollisuutta myös laajemmasta virheiden ilmoittamisvelvollisuudesta kuin mihin esityksessä päädyttiin. Työryhmässä katsottiin kuitenkin, ettei laajempi säännös, jonka mukaan ilmoittamisen yhteydessä ilmoittajan tulisi esittää myös oma käsityksensä oikeista tiedoista, vastaisi viidennen rahanpesudirektiivin säännöstä. Toteutusvaihtoehtona katsottiin kyseisen velvollisuuden aiheuttavan kohtuuttomasti lisätyötä ilmoittajalle.

RAP-lain 3 §:n 3 momentin johdantokappaleen nykyinen sanamuoto ei ota huomioon, että ilmoituksessa epäilyttävästä liiketoimesta on usein mainittu enemmän kuin yksi henkilö, joiden tietojen tallettaminen on välttämätöntä rahanpesun selvittelykeskuksen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi. Lausuntokierrokselle lähetetyssä HE-luonnoksessa oli ehdotettu edellä mainitun lain 3 §:n 3 momentin, joka koskee rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä, paljastamista ja selvittämistä koskevaa rekisteriä nykyistä sanamuotoa ”siitä henkilöstä” muutettavaksi muotoon ”niistä henkilöistä”, sillä ilmoituksessa epäilyttävästä liiketoimesta on usein mainittu enemmän kuin yksi henkilö, joiden kyseisessä lainkohdassa lueteltujen tietojen tallettaminen on välttämätöntä rahanpesun selvittelykeskuksen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi. Ehdotuksen tarkoituksena olisi täten selkeyttää oikeustilaa. Oikeusministeriön lainsäädäntötekniiseen huomioon perustuen ehdotuksesta luovuttiin lausuntokierroksen jälkeen. Ehdotettua sanamuodon tarkistusta pidettiin tarpeettomana, koska jatkovalmistelussa perehdyttiin oikeusministeriöön arvioon siitä, että tarkoitettuun lopputulokseen on mahdollista päästä laintulkinnan avulla, sillä rekisterisääntelyssä on tavanomaista, että luonnollisen henkilön nimi on yksikössä. Sillä, että henkilön nimi on yksikössä ei oikeuskäytännössä seuraa, että se olisi esteenä käsitellä usean henkilön tietoja samassa yhteydessä, esimerkiksi annettaessa epäilyttävästä liiketoimesta yksi ilmoitus, johon on mainittu kaikki ne henkilöt, jotka liittyvät tähän samaan epäilyttävään liiketoimeen. Lain sanamuotoa ”*Rahanpesurekisteriin saadaan tallettaa ilmoituksen tehneen henkilön nimet ja työnantajan yksilöintitiedot sekä tietojärjestelmän käyttötarkoituksen kannalta seuraavat tarpeelliset tiedot siitä henkilöstä, jota ilmoitus koskee.*” on tulkittava siten, että kuhunkin samalla ilmoituksella annettulla ilmoituksella olevaan henkilöön sovelletaan yksi kerrallaan mainittua lainkohtaa. Sillä, että ilmoituksessa olisi samalla kertaa useampien henkilöiden tarpeellisia tietoja, ei ole vaikutusta lain soveltamisen kannalta, koska jokaisen henkilön osalta yksilöllisesti tulee tallentaa RAP-lain 3 §:n 3 momentin mukaiset tarpeelliset tiedot. Säädöksen sanamuodosta ei voida myöskään johtaa mitään sellaista, jota sanamuodossa ei ole. Esimerkiksi lain sanamuodossa ei ole ilmaistu, että jokaisesta henkilöstä, joka on tunnistettu kuuluvan samaan epäilyttävään liiketoimeen tulisi tehdä oma erillinen ilmoituksensa. Sitä mistä ei ole säädetty, ei voida tulkinnan kautta myöskään säädökseen lisätä.

Esityksen valmistelussa selvitettiin mahdollisuutta viedä yritysostolakiin tiedonsaantioikeutta koskeva säädös, jotta tietoja olisi mahdollista luovuttaa rahanpesurekisteristä myös työ- ja elinkeinoministeriölle kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Valmistelussa oli esillä myös vaihtoehto, jossa lisäys olisi tehty RAP-lakiin. Tätä toteutusvaihtoehtoa ei pidetty hyvänä, koska RAP-laissa on jo luovutusosoikeus kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoitukseen. Kansallisen turvallisuuden arviointi sisältyy automaattisesti yritysostolain edellyttämään erittäin tärkeän kansallisen edun arviointiin. Yritysostolain 2 §:ssä 1 momentin 1 kohdassa on määritelty, että erittäin tärkeällä kansallisella edulla tarkoitetaan sotilaallisen maanpuolustuksen, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen, kansallisen turvallisuuden ja ulko-

ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden turvaamista sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 52 ja 65 artiklan mukaista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistamista yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavan todellisen ja riittävän vakavan vaaran tapauksessa. Koska erittäin tärkeän kansallisen edun käsitteeseen sisältyy myös kansallisen turvallisuuden ulottuvuus, johon tarkoitukseen rahanpesurekisteritietoja voidaan jo luovuttaa eikä siksi ollut syytä laajentaa rahanpesurekisterin tietojen luovutusta koskevaa RAP-lain 4 §:n 4 momenttia koskemaan erikseen myös erittäin tärkeän kansallisen edun tarkoitusta.

Työ- ja elinkeinoministeriölle luonnosteltiin uusi yritystolain 8 b §:ä, johon liittyi myös tietojen salassapitoon ja tietosuojaan liittyviä kysymyksiä, joita punnittiin jatkovalmistelun aikana lausuntokierrokselta saatujen näkemysten pohjalta. Rahanpesurekisterin tietoihin sovelletaan lähtökohtaisesti rikosasioiden tietosuojalakia, mutta työ- ja elinkeinoministeriö ei kuulu sen soveltamisalaan samoin, kuin esimerkiksi suojelupoliisi, jonka rahanpesurekisteritietojen tiedonsaantioikeuden säätämisen yhteydessä myös RAP-lain 4 §:n 4 momenttiin lisättiin rahanpesun selvittelykeskukselle oikeus luovuttaa tietoja kansallisen turvallisuuden tarkoitukseen. Lausuntopalautteiden perusteella jatkovalmistelussa selvitettiin mahdollisuutta lisätä työ- ja elinkeinoministeriö rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalle yritystolakiin kuuluvien lakisääteisten seurantaa ja vahvistamista koskevien tehtävien osalta. Kahden eri yleisen tietosuojasääntelyn käyttämisestä samoihin rahanpesurekisterin tietoihin käsiteltäessä tietoja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi luo epävarmuutta sekä rekisteröidylle, että toimivaltaiselle viranomaiselle siitä mitä sääntöjä tulisi soveltaa kyseisessä käsittelyssä. Rikosasioiden tietosuojalaissa 29 §:ssä säädetään tietosuojavaltuutetun välillisestä tarkastusoikeudesta, joka tarkoittaa, että tietosuojavaltuutettu fyysisesti käy tarkastamassa käsittelyn lainmukaisuuden viranomaisen luona. Tietosuojalain 34 §:ssä säädetään tietosuojavaltuutetun tarkastusoikeudesta siten toisin, että rekisterinpitäjä lähettää (siis konkreettisesti postittaa) tiedot tietosuojavaltuutetulle. Jatkovalmistelussa punnittiin, onko viittaus tietosuojalain 34 §:ään mahdollista, koska tarkastuksen toimittaminen säädetyllä tavalla ei ole tietoturvallinen tapa ja jo sellaisenaan aiheuttaa suuren riskin sekä rekisteröidyn oikeuksille kuin myös niille viranomaisen intresseille, joita lähtökohtaisesti tietojen arkaluontoisuuden johdosta on suojattu rikosasioiden tietosuojalaissa. Viittauksesta luovuttiin, koska sellaista viittausta tietosuojalain 34 §:ään ei tule ehdottaa, jota ei voi käytännössä toteuttaa ja joka olisi siten tehoton suojaamaan rekisteröidyn oikeutta. Valmistellusta uudesta yritystolain 8 b §:stä luovuttiin, koska valmistelussa ei pystytty tässä aikataulussa löytämään johdonmukaista muotoilua ja oikeudellisia perusteluja sille, että esitys pitäytyy Euroopan unionin oikeuden jättämän liikkumavaran rajoissa ilman, että rahanpesurekisterin tietojen luovuttaminen olisi joiltain osin jouduttu muotoilemaan nykyisin voimassa olevaa lainsäädäntöä tiukemmaksi.

Työryhmässä pohdittiin verotietolain 18 §:n 1 momentin muuttamisen sijaan sitä, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen huolehtimisvelvoitteesta (rahanpesulain 9 luvun 5 §) johtuvat oma-aloitteiset tietojen luovutukset olisi koottu uudeksi 18 a §:ksi. Erillisellä pykälällä voitaisiin mahdollistaa Verohallinnolle oikeus luovuttaa tietoa oma-aloitteisesti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen tarkoituksessa myös muille viranomaisille kuin rahanpesun selvittelykeskukselle. Työryhmä kuuli asiassa Verohallinnon asiantuntijaa tietosuojan näkökulmasta. Todettiin, ettei uudistus olisi välttämätön muun muassa tosiasiallisia edunsaajatietoja koskien, mutta todennäköisesti tarpeita säännöksen uudistukselle tulee jatkossa, jos esimerkiksi merkittävää julkista tehtävää hoitavista henkilöistä (*politically exposed persons*, PEP) ylläpidettävä kansallinen rekisteri perustettaisiin. Nykyisen sääntelyn purkaminen ja uuden 18 a §:n säätäminen edellyttää muun muassa näiden luovutuskynnysten arviointia ja myös sitä, miten kattavasti tietoja annettaisiin verovalvonnan yhteydessä tehtävistä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoimintaan liittyvistä havainnoista. On myös selvítettävä, minkälaista tietoa Verohallinnolla on kyky havaita ja mikä merkitys tällaisella

tiedolla on vastaanottavan tahon valvontavelvoitteen kannalta. Työryhmä päätti, ettei ehdotusta uuden 18 a §:n lisäämisestä edistetä sen vaatiman laaja-alaisen selvitystyön vuoksi. Sen sijaan työryhmä edistää kyseisen lain 18 §:n 1 momentin muutosehdotusta tosiasiallista edunsaajaa koskevien tilanteiden osalta.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Euroopan komissio antoi 20.7.2021 neljä lainsäädäntöehdotusta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen tehostamiseksi. Tämä EU:n uusi rahanpesusäätely on hyväksytty ja se koostuu kuudennesta rahanpesudirektiivistä, rahanpesuasetuksesta ja AMLA-asetuksesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivistä (EU) 2024/1654 direktiivin (EU) 2019/1153 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse toimivaltaisten viranomaisten pääsystä keskitettyihin pankkitilirekistereihin yhteenliittämijärjestelmän kautta ja teknisistä toimenpiteistä tilitapahtumatietojen käytön helpottamiseksi. Kuudetta rahanpesudirektiiviä ja rahanpesuasetusta sovelletaan tai se tulee saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä pääosin 10.7.2027 ja AMLA-asetusta sovelletaan pääosin 1.7.2025.

Rahanpesuasetus sisältää tiedonvaihtoa koskevia säännöksiä. [Rahanpesuasetuksessa](#)¹⁶ on hyväksytty laajennuksia tiedonvaihtoa koskeviin säännöksiin, erityisesti 54 ja 55 artikloihin, kuten mahdollisuutta kansallisesti säätää tiedonvaihtoa koskevasta kumppanuudesta. Tiedonvaihtoa koskevassa kumppanuudessa ilmoitusvelvolliset ja viranomaiset voisivat jakaa henkilötietoja, joita on kerätty osana asiakkaan tuntemista koskevia velvollisuuksia ja käsitellä näitä tietoja ottaen huomioon tietosuojavaatimukset.

Rahanpesuasetus sisältää sääntelyä liittyen epäilyttäviä liiketoimea koskeviin ilmoituksiin, kuten artiklaan 50 sisältyvän säännöksen siitä, että EU:n rahanpesun valvontaviranomainen AMLA laatii tekniset standardit epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten muodosta,

5.2.1 Käytännöt ja lainsäädäntö eräissä maissa

Kansainväliseen vertailuun otettujen maiden valikoituminen jäljessä on perustunut kaikille EU-maille ja pohjoismaille lähetettyyn kyselyyn, jossa kysymykset kohdennettiin erityisesti tähän esitykseen liittyviin 1. ja 2. lakiehdotukseen. Kysymykset liittyen 1. lakiehdotukseen koskivat edunsaajarekisteritietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmistamista. Kysymykset liittyen 2. lakiehdotukseen koskivat rahanpesurekisterin tietojen luovuttamista Finanssivalvonnalle, jos tiedot ovat välttämättömiä luottolaitostoinnista annetussa laissa säädettyjen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin arvioimista edellyttävien tehtävien suorittamiseksi. Kysymykset liittyivät myös rahanpesurekisterissä olevien tietojen luovuttamiseen Euroopan keskuspankille sen hoitaessa luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille annetussa neuvoston asetuksessa (EU) N:o 1024/2013 tarkoitettuja tehtäviä. Kaikille EU-maille ja pohjoismaille lähetettyyn kyselyyn vastasivat vain Latvia, Slovenia, Kroatia, Tšekki ja Italia.

5.2.1.1 Latvia

Latviassa ilmoitusvelvolliset ja valvontaviranomaiset ilmoittavat poikkeamista Latvian tasavallan yritysrekisteriin, jos tosiasiallisia edunsaajia koskeva ilmoitus ei vastaa yritysrekisteriin merkittyjä tietoja. Ilmoituksen sisällössä osoitetaan poikkeaman luonne ja ilmoitetaan samalla, että tiedot voivat olla virheellisiä sisällön osalta tai että tiedoissa on

¹⁶ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401624

kirjoitusvirhe. Latvian lainsäädännön mukaisesti, tulee tämä ilmoitus tehdä viipymättä, kuitenkin viimeistään kolmen työpäivän sisällä.

Valvontaviranomaisten on toimitettava Latvian tasavallan yritysrekisterille tunnistus- ja yhteystiedot sekä muut tiedot lain aloilta, joita ne ovat toimivaltaisia valvomaan ja jotka on valtuutettu ilmoittamaan Latvian tasavallan yritysrekisterille puutteista tai virheistä tosiasiallisia edunsaajia koskevissa ilmoituksissa. Ilmoitusvelvolliset ja toimivaltaiset viranomaiset ilmoittavat yritysrekisteriin tiedot heille ilmoitettujen tosiasiallisten edunsaajien tietojen poikkeamista, tietojen puutteellisuudesta ja ymmärryksensä tai käsityksensä siitä, mitä rekisteröityjen tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen tulisi olla, sekä tiedon siitä, mihin tietoihin ilmoitetut ristiriitaisuudet perustuvat.

Latvia on toteuttanut vakavaraisuusdirektiivin vaatimuksia luottolaitostoiminnasta annetussa laissaan siten, että Latvian keskuspankki rahoitusalan valvojana yhteistyössä Latvian rahanpesun selvittelykeskuksen sekä muiden jäsenvaltioiden tarvittavien toimielinten sekä luottolaitos- ja rahoitusvalvontaviranomaisten kanssa, joilla on velvollisuus käsitellä samanlaista asiasisältöä rahanpesun sekä terrorismin ja joukkotuhoaseiden leviämisen rahoittamisen estämistä varten, vaihtavat tarvittavia tietoja, jotka ovat tärkeitä estämistyötä varten lain vaatimusten mukaisesti. Tietojenvaihto ja tätä koskeva yhteistyö ei saa vaikuttaa pyyntöjen, tutkimusten tai prosessien valmisteluun sen jäsenvaltion rikosoikeuden tai hallintolainsäädännön mukaisesti, jossa edellä mainitut toimielimet sijaitsevat. Latvian keskuspankin tulee toimittaa oma-aloitteisesti ja pyynnöstä muiden jäsenvaltioiden valvontaviranomaisille luottolaitoslainsäädännön ja vaatimusten konsolidoidun valvonnan ja noudattamisen todentamisen kannalta olennaisia ja tarkoituksenmukaisia tietoja. Latvian keskuspankki voi valvontaviranomaisena käyttää vakavaraisuusvalvonnassaan saamia tietoja arvioidakseen, mikäli on syytä epäillä ilmoitusvelvollisten varojen alkuperää.

5.2.1.2 Slovenia

Sloveniassa lainsäädäntö velvoittaa ilmoitusvelvollisen tekemään kirjallisen ilmoituksen Slovenian rahanpesun estämisestä vastaavalle virastolle (Office for Money Laundering Prevention of the Republic of Slovenia) 15 päivän kuluessa ristiriitaisuuden havaitsemisesta, mikäli rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain mukainen ilmoitusvelvollinen toteaa rekisteriin merkityn tosiasiallisen edunsaajan tietojen olevan ristiriidassa ilmoitusvelvolliselle ilmoitettujen tietojen kanssa. Ilmoitukseen sisällytetään yleensä lyhyt kuvaus tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen ristiriitaisuudesta. Useimmissa tapauksissa kyseessä ei ole ollut tahallinen tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen salaaminen, vaan todennäköisemmin laiminlyönti tietojen päivittämisessä. Slovenian rahanpesun ja terrorismin rahoittamisesta annetussa laissa ei ole määritelty rahanpesun estämisestä vastaavalle virastolle tehtävän tosiasiallisia edunsaajia koskevan ilmoituksen sisällöstä tarkemmin, vaan yhteistä ymmärrystä lain käytännön soveltamisesta pyritään välittämään ilmoitusvelvollisille koulutusten ja seminaarien avulla. Slovenian rahanpesun estämisestä vastaavan viraston saatua ilmoituksen tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen ristiriitaisuudesta aloitetaan sen perusteella tarpeelliset valvontatoimet.

Sloveniassa vakavaraisuusdirektiivin vaatimuksia on kansallisella lailla täytántöön pantu siten, että toimivaltaisten viranomaisten, rahanpesun selvittelykeskusten ja valvontaviranomaisten kesken on tehtävä tiivistä yhteistyötä ja tietojenvaihtoa niiden tietojen osalta, jotka ovat viranomaisten tehtävien kannalta merkityksellisiä. Tällainen tietojenvaihto ja yhteistyö ei kuitenkaan saa vaikuttaa tiedusteluun, tutkintaan tai menettelyyn, joka suoritetaan sen jäsenvaltion rikosoikeuden tai hallintolainsäädännön mukaisesti, jossa toimivaltainen viranomainen, rahanpesun selvittelykeskus tai valvontaviranomainen sijaitsee. Mikäli

erimielisyyttä valvontatoimen koordinoinnissa ilmenee, voi Euroopan pankkiviranomainen omasta aloitteestaan avustaa valvontatoimen koordinoinnissa. Vakavaraisuusvalvontaviranomainen voi arvioinnissaan käyttää jaettuja tietoja, mikäli on syytä epäillä ilmoitusvelvollisen varojen alkuperää.

5.2.1.3 Kroatia

Kroatian lainsäädäntö velvoittaa kirjallisella raportoinnilla ilmoittamaan tosiasiallisia edunsaajia koskevista tiedoista havaitusta poikkeamasta ja ristiriidasta. Velvoitteet kirjallisen raportin antamiseksi määritellään tarkemmin tosiasiallisista edunsaajista annetussa asetuksessa, jonka mukaan kirjallisesti annettujen tietojen on sisällettävä luonnollisen henkilön tosiasiallisen edunsaajan osalta nimi/sukunimi sekä raportoivan yhteisön käytettävissä olevat tiedot seuraavien tietojen mukaisesti: asuinpaikka; syntymäpäivä, -kuukausi ja -vuosi; tunnistenumero tai tiedot tunnistusasiakirjan tyypistä, numerosta, myöntäjästä, maasta ja voimassaolopäivästä; tosiasiallisen edunsaajan kansalaisuus; tiedot tosiasiallisen edunsaajan luonteesta ja laajuudesta; omistusrakenne ja yritysten osalta myös tiedot yhtiön omistamista osakkeista, osuuksista tai muista omistussuosuksista. Kyseiset tiedot on ilmoitettava Kroatian valtiovarainministeriössä toimivalle rahanpesuysyksikölle kirjallisesti 15 päivän kuluessa ristiriitaisuuden havaitsemisesta. Rahanpesuysyksikkö jakaa nämä tiedot edunsaajarekisterinpitäjälle sekä veroviranomaiselle, joka on vastuussa edunsaajarekisterin valvonnasta.

5.2.1.4 Tšekki

Tšekin kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain mukaan ilmoitusvelvollisen tulee ilmoittaa tiedot koskien tosiasiallisen edunsaajan tietojen poikkeamista, tietojen puutteellisuudesta, tietojen ristiriitaisuudesta, ymmärrys tai käsitys siitä, mitä rekisteröityjen tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen tulisi olla, ja tieto siitä, mihin tietoihin ilmoitetut ristiriitaisuudet perustuvat. Edellä mainitun lain mukaan ilmoitusvelvollinen on velvoitettu ilmoittamaan poikkeamista asiakkaalle, kun se havaitsee edunsaajarekisterin tiedoissa poikkeaman. Kuitenkin rahanpesun selvittelykeskus voi antaa ilmoitusvelvolliselle määräyksen olla ilmoittamatta poikkeamista asiakkaalle tai olla toimittamatta ilmoitusta asiakkaalle estääkseen sen, ettei asiakas saa vihjettä rahanpesun selvittelykeskuksen vireillä olevasta asiasta. Ilmoitusvelvollinen voi antaa asiakkaalle mahdollisuuden kumota poikkeama tai korjata se, ennen kuin poikkeamasta ilmoitetaan tuomioistuimelle. Mikäli asiakas ei kumoa tai korjaa poikkeamaa ilman tarpeetonta viivytystä, ilmoitusvelvollinen antaa tuomioistuimelle selvityksen poikkeamasta. Kun julkisyhteisö perustellusti uskoo, että on havainnut poikkeaman tehtäviään hoitaessaan, sen on ilmoitettava poikkeamasta tuomioistuimelle. Kyseistä velvollisuutta ei sovelleta, mikäli ilmoituksen antaminen vaarantaisi kyseisen julkisyhteisön toimintaa.

Tšekin vakavaraisuusvalvonnasta ja yhteistyöstä muiden jäsenvaltioiden kanssa säädetään kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa siten, että rahanpesun selvittelykeskus jakaa velvollisuuden mukaisesti tehtäviensä kannalta olennaista tietoa. Vakavaraisuusvalvontaviranomainen tekee kansainvälistä yhteistyötä sellaisten ulkomaisten viranomaisten ja kansainvälisten järjestöjen kanssa, joilla on vastaava toimivalta. Kansainväliseen yhteistyöhön kuuluu erityisesti tietojen vaihtaminen ja kerääminen ilman aiheutonta viivytystä joko pyynnöstä tai viran puolesta eikä sitä saa rajoittaa. Kansainvälistä yhteistyötä koskevien tietopyyntöjen tulee olla oikeutettuja ja sisällettävä tiedot vastaanotettujen tietojen käyttötarkoituksesta. Kansainvälisessä yhteistyössä kerättyjä tietoja käytetään pyynnön vastaanottavan vieraan valtion viranomaisen tai kansainvälisen järjestön asettamien ehtojen mukaisesti. Tietoja ei voida jakaa, mikäli tietojen luovuttaminen vaarantaisi epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen tutkinnan tai rikosoikeudellisen menettelyn ja

jos tietojen antaminen olisi suhteetonta asianomaisen henkilön oikeutettuihin etuihin nähden. Vakavaraisuusvalvontaviranomainen voi käyttää näitä tietoja arvioidakseen ilmoitusvelvollisen varojen alkuperää.

5.2.1.5 Italia

Italian lainsäädännössä ei ole määritelty tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen poikkeamien tarkemmasta raportoinnista edunsaajarekisterinpitäjälle. Italian tilapäisessä säännöksessä säännellään tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen ilmoittamiseen, saatavuuteen ja tutustumiseen liittyvistä operatiivisista näkökohdista yritysrekisterin tietyissä osissa. Akkreditoitujen velvoitettujen osapuolten on viipymättä ilmoitettava alueellisesti toimivaltaiselle kauppakamarille itsehallintoalueen ja yritysrekisterin erityisjaoston kuulemisen tuloksena saatujen tosiasiallista omistusta koskevien tietojen ja asiakkaiden asianmukaisen todentamisen tuloksena hankittujen tietojen välisistä eroista. Toimivaltaiset viranomaiset, joilla on oikeus tutustua ristiriitaisuuksiin koskeviin raporteihin, varmistavat kuitenkin ilmoitusvelvollisten henkilöiden anonymiteetin. Lainsäädännössä ei ole määritelty edunsaajarekisterinpitäjälle tehtävän ilmoituksen sisällöstä. Kuitenkin edunsaajarekisterinpitäjä tarjoaa asianmukaisen tietojärjestelmän poikkeamailmoituksien tekemistä varten.

5.2.1.6 Ruotsi

Jatkovalmistelussa lausuntokierroksen jälkeen on esitykseen lisätty vertailuksi Ruotsin ehdotus lakimuutoksesta, joka koskee Ruotsin lakia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (2017:630, Lag om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen)). Voimassa olevan lain mukaan Ruotsin rahanpesun selvittelykeskus ja viisi suurinta pankkia tekevät yhteistyötä rahanpesun ehkäisemiseksi, estämiseksi tai havaitsemiseksi. Ruotsissa ehdotetaan lakia muutettavaksi siten, että lainvalvontaviranomaiset, Finanssivalvonta ja pankit tai lainvalvonta- ja valvontaviranomaisten välillä osapuolet voivat toimia yhteistyössä ehkäistäkseen, estääkseen tai havaitakseen rahanpesua. Yhteistoiminnassa osallistujan on toimitettava tiedot toiselle osallistujalle salassapitovelvollisuuden tai vaitiolovelvollisuuden estämättä. Lisäksi ehdotetut lakimuutokset koskevat lakeja 2009:400, Offentlighets- och sekretesslag (julkisuus- ja salassapitolaki) sekä 2017:631, Lag om registrering av verkliga huvudmän (laki tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan rekisteröinnistä). Hallituksen esityksessä (RP 2021/22:251) esitetyt lakimuutokset tulivat voimaan Ruotsissa 1.1.2023.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen työn toimijoita ovat toiminnanharjoittajat, valvontaelimet, lainvalvontaviranomaiset, rahanpesun selvittelykeskus, turvallisuuspoliisi, syyttäjälaitos, talousrikostorjuntaviranomainen, verovirasto ja Tulli. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toiminnan koordinoititoimintoa on johtanut vuodesta 2018 lähtien erillinen poliisiviranomaisen kanslia. Toiminto koostuu 16 viranomaisen edustajista: edellä mainituista rikosentorjuntaviranomaisista, alan valvontaviranomaisista sekä Yhtiövirastosta, Ruotsin rikosenehkäisyneuvostosta (Brå) ja kruununvoudinvirastosta. Ruotsin asianajajayhteisölle annetaan myös mahdollisuus osallistua työhön. Toiminnanharjoittajille ja muille luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille joita asia koskee, voidaan antaa mahdollisuus osallistua koordinoititoiminnon työhön. Koordinoititoiminnon tehtävänä on jatkuvasti tunnistaa, kartoittaa ja analysoida Ruotsin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä ja menetelmiä sekä koota ja julkaista kansallisia riskiarvioita, jotka on pidettävä ajan tasalla. Lisäksi toiminnon tehtävänä on antaa toiminnanharjoittajille tietoja toiminnanharjoittajien yleisen riskinarvioinnin, asiakkaiden riskiluokituksen sekä epäilyttävien toimintojen ja liiketoimien seurannan ja raportoinnin helpottamiseksi sekä toimia

toiminnanharjoittajia valvovien viranomaisten tietojenvaihto- ja siirtofoorumina (2009:92, asetus rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, 13–15 §).

Hallituksen esityksen mukaan salassapito - tai vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvien tietojen jakamista on tarpeen lisätä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisessa työssä.

Hallituksen esityksen perusteluna on, että rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastainen sääntelykehys perustuu siihen, että asiaan kuuluvat tiedot ovat sidosryhmien saatavilla. Hallitus on useissa lainsäädäntöasioissa korostanut, että tietojen luovuttamisen ensisijaisuuden vaatimus aiheuttaa viranomaisille usein vaikeita punnintoja, jotka voivat estää luovuttamisen tai johtaa siihen, että viranomaiset eivät sovelleta säännöstä samalla tavalla (vertaa RP 1979/80:2, osa A s. 327 ja 2019/20:123 s. 16). Nykyisten luottamuksellisuussääntöjen rakenteen vuoksi viranomaisten tiedonvaihto toiminnanharjoittajille tapahtuu pääosin yleisellä ja kokonaisvaltaisella tasolla ja koskee tietoja, jotka eivät kuulu luottamuksellisuuden piiriin. Hallituksen esityksessä on todettu, että kaiken kaikkiaan viranomaisilla ja toiminnanharjoittajilla on suuri tarve jakaa nykyistä enemmän tietoa. Tietojenvaihdon lisääminen on esimerkillistä usean muun maan kokemuksiin ja kuten Ruotsin rikoksenehkäisyneuvosto huomauttaa, tietojenvaihdon tärkeyttä on korostettu neuvoston tekemässä alan tutkimuksessa (katso Brå 2011:4, Brå 2015:22, Brå 2019:17 ja Brå 2021:6). Se myös parantaisi viranomaisten ja toiminnanharjoittajien edellytyksiä ehkäistä, estää ja havaita rahanpesua ja terrorismin rahoittamista. Näin voidaan vahvistaa rikosentorjuntaviranomaisten valmiuksia tutkia tällaista rikollisuutta ja valmiuksia nostaa syytteitä.

Kun harkitaan tietojenvaihdon lisäämistä, on löydettävä tasapaino tärkeiden yleisten etujen ja yksityisyyden suojan sekä muiden tässä yhteydessä esiin tuotujen oikeusvarmuusnäkökohtien välillä. Tietojenvaihdon lisääminen ei saa johtaa esimerkiksi siihen, että viranomaisten toimintaa ja toimintatapoja koskevat tärkeät ja arkaluonteiset tiedot päätyvät väärin käsiin. Tämä herättää kysymyksiä muun muassa siitä, miten jaettavat tiedot suojataan riittävällä tavalla vastaanottajien keskuudessa ja onko tämä huomioon ottaen mahdollista ja asianmukaista laajentaa tietojenvaihtoa kaikkien toiminnanharjoittajaryhmien osalta.

Tietojenvaihdon laajentamisen olisi katettava tapaukset, joissa tarve tehokkaaseen tietojenvaihtoon on erityisen suuri ja siten erityisen perusteltu. On myös varmistettava, että sääntely on oikeasuhtaista ja ettei yksityisyyteen puututa mielivaltaisesti ja perusteettomasti.

Yksityisyyden suojan loukkauksen asteen arvioinnissa tietojenvaihdossa huomioon otettavina seikkoina voidaan pitää tietojen laatua, käsittelyn tarkoituksia, tietojen määrää, tietojen käyttöä ja levittämistä sekä tietojen tallentamismahdollisuutta. Tämä tarkoittaa sitä, että tietojenvaihdon lisäämisessä on otettava erityisesti huomioon julkisuutta ja salassapitoa koskevat säännökset sekä henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö.

Ruotsissa hallituksen esityksessä yhteenvetona on tietojenvaihdon lisäämisestä todettu, että se edellyttää tasapainoa, tehokkuutta ja tietojen eheyttä. Demokraattisessa yhteiskunnassa voidaan pitää hyväksyttävänä yksilön koskemattomuuden rajoittamista rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumiseksi. Henkilökohtaisen koskemattomuuden ja muiden etujen välillä on kuitenkin oltava tasapaino, ja jos rajoitukset merkitsevät merkittävää puuttumista henkilökohtaiseen koskemattomuuteen hallitusmuodon 2 luvun 6 §:n toisen momentin mukaisesti, ne eivät saa koskaan ylittää sitä, mikä on tarpeen niiden perusteena olevaan tarkoitukseen nähden. Näin ollen täysin vapaa tietojenvaihto ei tule kyseeseen. Sen sijaan tietojenvaihdon laajentamisen olisi katettava tapaukset, joissa tehokkaan tietojenvaihdon tarve on erityisen voimakas ja siten erityisen perusteltu. On myös varmistettava, että sääntely on

oikeasuhtaista ja ettei yksityisyyteen puututa mielivaltaisesti ja perusteettomasti. Tietoja olisi voitava jakaa vain tietyin edellytyksin ja tiettyjen toimijoiden toimesta.

Lakiin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (2017:630) muuttamisesta on Ruotsissa ehdotettu uutta 4 a lukua, joka koskee rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaista yhteistyötä. Uusi luku sisältää säännökset tietojenvaihdosta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnassa. Yhteistoiminnan tarkoituksesta ja osallistujista säädetään 1 §:ssä, yhteistoiminnan edellytyksistä 2 §:ssä, tiedonantovelvollisuudesta 3 §:ssä, yhteistoimintaa koskevasta päätöksestä 4 §:ssä ja salassapitovelvollisuudesta 5 §:ssä. Yhteistoiminnassa osallistujien on lähtökohtaisesti luovutettava tietoja toiselle osallistujalle salassapitovelvollisuuden tai vaitiolovelvollisuuden estämättä. Uuden luvun tietojenvaihtoa koskevat säännökset eivät vaikuta tietojenvaihtoon, jota koskevat muut säännökset esimerkiksi julkisuus- ja salassapitolaissa tai tiedonantovelvollisuudesta yhteistoiminnassa järjestäytyneen rikollisuuden kanssa annetussa laissa (2016:774, Lag om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet).

Tiedonantovelvollisuudesta yhteistoiminnassa järjestäytyneen rikollisuuden kanssa annettua lakia sovelletaan viranomaisten erikseen päätettyyn yhteistoimintaan tietynlaisen rikollisen toiminnan ehkäisemiseksi, estämiseksi tai havaitsemiseksi. Yksittäistapauksissa yhteistoiminta voi olla sellaista, että mainittua lakia sovelletaan samaan aikaan uuden 4 a luvun mukaisen yhteistoiminnan kanssa. Siksi on tärkeää, että asianomaiset viranomaiset ovat tietoisia siitä, onko kyseessä uuden luvun mukainen vai muu erikseen päätetty yhteistoiminta.

Yhteistoimintaa koskevan päätöksen on oltava kirjallinen ja siinä on oltava tietyt tiedot. Yhteistoiminnasta päätettäessä on otettava huomioon 2 §:n toisesta kohdasta ilmenevä suhteellisuusperiaate. Päätös olisi laadittava siten, että osallistujilla on mahdollisuus arvioida, mitä tietoja voidaan tyypillisesti jakaa yhteistoiminnassa, ja että voidaan jälkikäteen tarkistaa, onko säännöksiä sovellettu tiettyyn tietojenvaihtoon. Jos yhteistoiminta vaikuttaa merkittävästi yksityisten etuihin, kuten silloin, kun yhteistoiminta kohdistuu nimenomaisesti yhteen tai useampaan henkilöön, yhteistoiminnan perusteena olevien yleisten etujen olisi yleensä oltava raskaampia kuin yleisluontoisemmassa yhteistyössä. Yhteistoiminnan kohteella tarkoitetaan sitä, mihin yhteistoiminta yksittäistapauksessa tähtää. Kyse voi olla esimerkiksi tietyn toimialan rahanpesuriskien tutkimisesta tai tunnettuihin rikollisverkostoihin liittyvän yhden tai useamman henkilön tietojen keräämisestä. Päätöksessä on myös mainittava yhteistoimintaan osallistuvat viranomaiset ja luottolaitokset. Lisäksi on ilmoitettava yhteistoiminnan kesto. Yhteistoiminnasta ei näin ollen mahdollista päättää toistaiseksi.

Tarkasteltavana olevassa hallituksen esityksessä luvussa 14.2 Laki julkisuus- ja salassapitolain muuttamisesta ehdotetaan lakiin lisättäväksi uutta pykälää, joka sisältäisi salassapitovelvollisuuden rikkomista koskevan säännöksen. Sen osalta on esitetty huomioita, että tiedonantovelvollisuus rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 4 a luvun 3 §:n ensimmäisessä momentissa koskee pääsääntöisesti kaikkia yhteistoimintaan osallistuvia – rikoksentorjuntaviranomaisia, valvontaviranomaisia ja luottolaitoksia. Tiedonantovelvollisuudesta vapautetaan syyttäjät, jotka voivat sen sijaan antaa tietoja saman lain 4 a luvun 3 §:n kolmannen momentin mukaisesti. Pykälästä seuraa, että salassapitovelvollisuus ei estä viranomaista antamasta tietoja yksityiselle (luottolaitokselle) 4 a luvun nojalla. Pykälää ei saa soveltaa kansainvälisten velvoitteiden vastaisesti. Pykälää ei myöskään saisi soveltaa vastoin 9 luvussa mainittujen lakien käyttäjärajoituksia. Se, että salassapitovelvollisuus ei estä lainvalvontaviranomaisia (syyttäjiä lukuun ottamatta) ja valvontaviranomaisia antamasta toisilleen tietoja on seurausta 28 §:n ensimmäisestä kohdasta. Muutokset merkitsisivät 10 luvun 5 c §:n lisäämistä sellaisten salassapitovelvollisuuden

rikkomista koskevien säännösten luetteloihin, joita ei kyseisen pykälän mukaan saa soveltaa kansainvälisten velvoitteiden vuoksi voimassa olevan salassapitovelvollisuuden vastaisesti.

Tarkasteltavana olevassa hallituksen esityksessä luvussa 14.3 on käsitelty ehdotusta laiksi tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan rekisteröinnistä annetun lain muuttamisesta. Lakiehdotuksen 2 luvun 3 §:ssä säädetään oikeushenkilön tosiasiallisen edunsaajan ilmoittamisesta. Pykälään ehdotetun uuden 1 kohdan mukaan oikeushenkilön, jonka toimivaltainen rekisteröintiviranomainen on Yhtiövirasto, on ilmoitettava tosiasiallista omistajaa ja edunsaajaa koskevat tiedot samaan aikaan kuin oikeushenkilö ilmoittautuu rekisteröitäväksi. Tällaisia ovat muun muassa osakeyhtiöt, kauppayhtiöt ja taloudelliset yhdistykset. Muun viranomaisen kuin Yhtiöviraston, kuten säätiön tai yhteisalueyhdistyksen, rekisteröimien oikeushenkilöihin sovelletaan edelleen neljän viikon määräaika henkilöön rekisteröimisestä.

6 Lausuntopalaute ja oikeuskanslerin ennakkotarkastukset

Tiedonvaihtoa koskeva esitys on valmisteltu valtiovarainministeriön asettamassa työryhmässä. Valtiovarainministeriö pyysi 30.6.2023 päivätyllä lausuntopyynnöllä lausuntoa yhteensä 40:ltä yksilöidyltä taholta työryhmämuistiosta tietojenvaihdon parantamiseksi kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa, joka sisältää luonnoksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle tietojenvaihdon tehostamista rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa sekä kansallisen turvallisuuden suojaamista koskeviksi laeiksi. Lausuntoaika päättyi 25.8.2023. Lausunnoista on laadittu erillinen [lausuntoyhteenveto](#)¹⁷.

Lausuntopyyntöön vastasi yhteensä 28 tahoa. Lausunnon antoivat Ahvenanmaan maakunnan hallitus (Ålands Landskapsregering), eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Elinkeinoelämän keskusliitto EK (Yrityslainsäädäntö), Finanssiala ry, Finanssivalvonta (Rahanpesun estämisen toimisto), keskusrikospoliisi, valtioneuvoston oikeuskansleri, oikeusministeriö, Poliisihallituksen arpajaishallinto, Rahoitusvakausvirasto, SAK ry, sisäministeriö, suojelupoliisi, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Yrittäjät ry, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Tulli, työ- ja elinkeinoministeriö (työllisyys ja toimivat markkinat –osasto), ulkoministeriö (ulkoministeriön oikeuspalvelu, kansainvälisen oikeuden yksikkö, pakotetiimi), Veikkaus Oy, Verohallinto, Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö ja Ålands Lotteriinspektion (Ahvenanmaan rahapelitoiminta).

Lisäksi Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Patentti- ja rekisterihallitus, puolustusministeriö, Suomen Pankki (maksujärjestelmät-osasto totesivat), ettei niillä ollut esityksestä lausuttavaa.

Lausuntokierroksen jälkeen lakiehdotusten numerot ovat muuttuneet aiemmin ehdotetun 3. lakiehdotuksen jäätyä esityksestä pois. Lausuntokierroksen lakiehdotuksien numeroinnit vastaavat lausuntokierroksella ollutta ehdotusta.

Lausuntokierros epäilyttäviä liiketoimia koskevaan ilmoitukseen liittyvästä esityksestä

Ehdotus liittyen epäilyttäviä liiketoimia koskevaan ilmoitukseen lähetettiin lausunnolle 29.6. – 24.8.2023 yhdessä kahden muun hallituksen esitysluonnoksen ja yhden asetusluonnoksen

¹⁷ https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/7add6892-688f-4c41-821e-e3d927f25b06/edb78ef3-1073-450c-ad7a-caf03b6ce12a/YHTEENVETO_20230928100924.PDF

kanssa. Lausuntopyyntöön tuli yhteensä 31 vastausta. Lausunnon antoivat Ahvenanmaan maakuntahallitus, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Elinkeinoelämän keskusliitto, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Finanssiala ry, Finanssivalvonta, Metsähallitus, valtioneuvoston oikeuskansleri, oikeusministeriö, Pohjoismaiden kehitysrahasto, Poliisihallituksen arpajaishallinto, SAK ry, Senaatti-konserni, sisäministeriö, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Yrittäjät ry, Tietosuojavaltuutetun toimisto, työ- ja elinkeinoministeriö, Veikkaus Oy ja Verohallinto.

Kiinteistövälitysalan Keskusliitto, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, korkein hallinto-oikeus, puolustusministeriö, Rahoitusvakausvirasto, suojelupoliisi, Syyttäjälaitos, Tulli, Ulosottolaitos, Vakuutus-oikeus ja Valtiontalouden tarkastusvirasto ilmoittivat, että niillä ei ollut lausuttavaa luonnoksista.

Ahvenanmaan maakuntahallitus ja Lotteriinspektion olivat valmistelleet yhteisen lausunnon, jossa ne kertoivat ottavansa luonnokset huomioon, mutta niillä ei ollut muuta lausuttavaa luonnoksista.

Esitykseen on tehty olennaisia muutoksia lausuntokierroksen jälkeen oikeuskanslerin ennakkotarkastuksessa ja Tiedusteluvalvontavaltuutetun lausunnossa esitettyjen huomioiden johdosta. Esitys on ollut oikeuskanslerin ennakolta tarkastettavana kolme kertaa. Valtiovarainministeriön 2.11.2023 tarkastettavaksi toimittamasta esitysluonnoksesta on laadittu 17.11.2023 päivätty oikeuskanslerin muistio (dnro [OKV/1899/23/2023-OKV-3](#)) ja valtiovarainministeriön jatkovalmistelun jälkeen 10.1.2024 tarkastettavaksi toimittamasta esitysluonnoksesta on laadittu 17.1.2024 päivätty oikeuskanslerin muistio ([dnr OKV/1899/23/2023-OKV-5](#)). Viimeksi mainitussa muistiossa oikeuskansleri totesi, että sikäli kuin siinä erikseen yksilöidyt huomiot tulevat jatkovalmistelussa asianmukaisesti huomioon otetuksi, ei ole ollut oikeudellista estettä tuoda hallituksen esitystä valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi sen eduskunnalle antamista varten. Sisäministeriöltä ei tehtyihin korjauksiin saatu esittelylupaa sen jälkeen kun korjaukset olivat olleet toisessa oikeuskanslerin ennakkotarkastuksessa tarkastettavana. Ministeriöt laativat esitykseen kompromissiratkaisun, jonka jälkeen valtiovarainministeriö on 17.4.2024 saattanut esityksen kolmannen kerran ennakkotarkastukseen. Kolmannelta ennakkotarkastuksesta saatu oikeuskanslerin 22.5.2024 päivätty muistio ([dnro OKV/1899/23/2023-OKV-11](#)) ei pitänyt esitettyä kompromissia toteutuskelpoisena. Tämän seurauksena esityksestä päätettiin poistaa yritysostolakiin ehdotettu uusi 8 b §, jotta esityksessä ei olisi oikeuskanslerin huomauttamaa epäjohtomukaisuutta oikeudellisessa arvioinnissa ehdotetun yritysostolain uuden 8 b §:n ja voimassa olevan rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun 4 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen kesken. Esitysluonnos on muilta osin jätetty siihen muotoon, joka toisen ennakkotarkastuksen perusteella ei sisältänyt oikeudellisia esteitä sille, että se voidaan viedä valtioneuvoston istunnon päätettäväksi.

Ensimmäisen ennakkotarkastuksen jälkeen esitys lähetettiin Tiedusteluvalvontavaltuutetulle lausunnon antamista varten oikeuskanslerin kiinnitettyä huomiota siihen, että hallituksen esityksen luonnoksesta ei näyttäisi pyydetyn lausuntoa tiedusteluvalvontavaltuutetulta. Esitystä täsmennettiin ja täydennettiin Tiedusteluvalvontavaltuutetun lausunnossa¹⁸ tehtyjen huomioiden mukaisesti. Valtiovarainministeriön 10.1.2024 toimittamaan uuteen esitysluonnokseen oli jatkovalmistelussa tehty muutoksia oikeuskanslerin 17.11.2023 muistiossa esitettyjen huomioiden johdosta. Ennakkotarkastuksessa on oikeuskanslerin harjoittaman ennakollisen säädösvalvonnan roolin mukaisesti kiinnitetty huomiota siihen, että esittelevässä ministeriössä hallituksen esityksen muotoon laaditut lakiehdotukset perusteluineen

¹⁸ <https://hankeikkuna.vnv.fi/delegate/services/asiakirja/2406171>

täyttävät ne muodolliset ja sisällölliset perusvaatimukset, jotka hallituksen esityksille on hallitusten esitysten laadintaa koskevilla yleisillä ohjeilla ja asiaan liittyvissä vaikutusten arviointia koskevilla erityisillä ohjeilla annettu. Erityisesti on tarkasteltu, antaako ehdotus tai sen perustelut aiheen oikeudelliseen tarkasteluun ja oikeudellisiin huomioihin perustuslain ja perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamisen, Euroopan unionin oikeuden huomioon ottamisen ja sen sisältämän kansallisen liikkumavaran selvittämisen sekä Suomen oikeusjärjestyksen kokonaisuuden, samoin kuin hallituksen esityksen sisäisen johdonmukaisuuden kannalta.

6.1 Yleistä lausuntopalautteesta

Valtioneuvoston oikeuskansleri totesi, että esitysluonnos vaikuttaa sinällään varsin huolellisesti valmistellulta ja antaakin aihetta vain joihinkin huomioihin, jotka ovat luonteeltaan lähinnä täsmäntäviä ja esityksen johdonmukaisuutta korostavia. Oikeusministeriö pitää esityksen tavoitteita kannatettavina. Sisäministeriö on lausunut yleisesti, että sisäministeriön näkemykset ovat tulleet merkittävältä osin huomioduksi jo työryhmän työskentelyn aikana ja nyt lausuttavan työryhmämuistion ehdotukset ovat hyvin perusteltuja ja erittäin kannatettavia. Työ- ja elinkeinoministeriö on vastaavasti yleisellä tasolla todennut, että sen edustaja on osallistunut säädöshankkeen valmisteluun työryhmän jäsenenä ja ministeriön näkemykset on otettu valmisteluvaiheessa pääsääntöisesti hyvin huomioon.

Suojelupoliisin lausunnon yleisenä huomiona painotettiin, että luonnoksessa esitetyt lainsäädäntömuutokset ovat suojelupoliisin toiminnan kannalta erittäin tärkeitä. Muutokset parantaisivat kykyä torjua kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia sekä rahanpesua ja terrorismin rahoittamista. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan luonnoksessa esitetyt säännökset ovat muotoiltu hyvin. Myös keskusrikospoliisi pitää hallituksen esitysluonnoksen ehdotuksia hyvin perusteltuina ja erittäin kannatettavina. Lisäksi keskusrikospoliisi painottaa, että oikea-aikainen, riittävä ja tietosuoja sääntelyn mukainen tietojenvaihto on edellytys toimivalle ja nykyaikaiselle rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnalle. Myös eräät tiedonluovutukset kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ovat osa nyt käsiteltävää tietojenvaihdon kokonaisuutta, mitä keskusrikospoliisi pitää erinomaisena asiana.

Finanssivalvonta osallistui työryhmän toimintaan, ja on pääosin tyytyväinen saavutettuihin tuloksiin. Finanssivalvonta kannattaa rahanpesulakiin esitettyjä muutoksia ilmoitusvelvollisuudesta Patentti- ja rekisterihallitukselle edunsaajatietojen poikkeavuustilanteissa, suojelupoliisin tietojen saannin laajentamista kansallisen turvallisuuden johdosta ja työ- ja elinkeinoministeriön oikeutta saada yritysostoihin liittyviä tietoja. Finanssivalvonta toteaa, että työryhmä esittää kahta Finanssivalvonnan toiminnalle merkittävää lainsäädäntöhanketta: 1. muutos lakiin rahanpesun selvittelykeskuksesta, jonka perusteella Finanssivalvonta saisi käyttää rahanpesurekisterin tietoja nykyistä laajemmin ja 2. lakiin Finanssivalvonnasta tehtävä muutos, jonka perusteella Finanssivalvonta saa luovuttaa tietoja suojelupoliisille kansallisen turvallisuuden kannalta merkittävissä tilanteissa.

Elinkeinoelämän keskusliitto (jäljempänä *EK*) pitää ehdotuksia pääasiallisesti kannatettavina. *EK* korostaa eri viranomaisten tietojensaantioikeuksien täsmällistä määrittelyä ja tietosuojan huolellista huomioimista. Rahanpesuilmoitus ei ole luonteeltaan rikosilmoitus tai tutkintapyyntö, mutta siihen sisältyvät tiedot voivat asiayhteyden perusteella olla rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietoja, joiden käsittely edellyttää kansallisessa laissa säädettyjä asianmukaisia suojatoimia rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi.

Verohallinto kannattaa työryhmän ehdottamia lainsäädäntömuutoksia. Myös Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö lausuu harmaan talouden torjunnan näkökulmasta ja pitää kannatettavana työryhmämuistiossa esitettyjä muutoksia, joiden tarkoituksena on mahdollistaa velvoitteidenhoitoselvityksen käyttö suojelupoliisin käyttöön kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Finanssiala ry on lausunnossa tuonut esille, että kansainvälisten kokemusten perusteella rahanpesun ja sen alkurikosten epäilyjä sekä näihin liittyviä henkilöitä ja yhteisöjä koskevan tietojenvaihdon parantaminen on keskeisin keino tehostaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa. Työryhmämuistiossa esitetyt toimenpiteet ja säännösmuutokset keskittyvät viranomaisten keskinäisen tietojenvaihdon parantamiseen, mikä onkin tärkeää.

Ulkoministeriöllä eikä Tullilla ollut huomioita työryhmän toimeksiannon sisältämistä kokonaisuuksista. Suomen Asianajajaliitto (jäljempänä *Asianajajaliitto*) toteaa osallistuneen työryhmän työhön ja näin ollen myöskään Asianajajaliitolla ei ole huomautettavaa rahanpesua ja terrorismin rahoituksen estämistä koskevan kansallisen tietojenvaihdon parantamista käsittelevään työryhmämuistioon tai siihen liittyvään toimintasuunnitelmaan.

Lausuntopalaute epäilyttäviä liiketoimia koskevaan ilmoitukseen liittyvästä esityksestä

Epäilyttäviä liiketoimia koskevaan ilmoitukseen liittyvän ehdotuksen osalta lausuntopalauteessa tuotiin esiin eduskunnan oikeusasiamiehen, oikeusministeriön ja valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunnoissa kysymys siitä, onko rahanpesun selvittelykeskus viranomainen, jolle voidaan perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaisesti antaa määräysenantovalta. Hallituksen esityksen perusteluissa on jatkovalmistelussa täsmennetty tältä osin.

Useissa lausunnoissa, kuten Elinkeinoelämän keskusliiton, Finanssiala ry:n, eduskunnan oikeusasiamiehen, oikeusministeriön ja valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunnoissa tuotiin esiin tarve tämentää määräysenantovaltuutta ja lisäksi useissa lausunnoissa otettiin kantaa määräyksen valmisteluun ja tuotiin esiin se, että rahanpesun selvittelykeskuksen tulisi kuulla sidosryhmiä määräystä valmistellessaan. Hallituksen esitystä on tarkennettu jatkovalmistelussa määräysenantovaltuuden osalta ja perusteluissa on tuotu esiin myös viranomaisen kuulemisvelvollisuuteen liittyviä seikkoja.

Joissakin lausunnoissa tuotiin esiin myös kysymyksiä liittyen siihen, millä kielillä määräys tulisi antaa. Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa perusteluissa on tuotu esiin perustuslaissa turvatut kielelliset oikeudet. Sisäministeriön ja keskusrikospoliisin lausunnoissa tuotiin esiin huomioita rahanpesulaissa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden toteuttamisen varmistamisen osalta ja tältä osin hallituksen esityksen perusteluissa on jatkovalmistelussa täsmennetty.

6.2 Huomioita lausunnoista sekä lausuntojen perusteella tehdyt muutokset esitykseen

Valtioneuvoston oikeuskansleri on lausunut, ettei esitysluonnoksen perusteella (s. 27–29) tule kaikilta osin selväksi, milloin sovellettavaksi tulee EU:n yleinen tietosuoja-asetus ja tietosuoja-laki, milloin taas rikosasioiden tietosuojadirektiivi ja rikosasioiden tietosuoja-laki. Tätä olisi hyvä pyrkiä selkiyttämään, vaikkakin sinällään selvää on, että tietosuoja-asetuksen soveltamisalaa ei voida ohjata hallituksen esityksen perustelulausumilla. Esitystä on täydennetty lausuntopalauteen jälkeen tältä osin.

Sisäministeriö on todennut lausunnossaan, että rahanpesun selvittelykeskus käsittelee henkilötietoja pääasiassa rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 3 §:n, poliisin henkilötietolain ja rikosasioiden tietosuojalain nojalla, mutta jos tiedot luovutetaan työ- ja elinkeinoministeriölle, henkilötietojen käsittelyn oikeusperustaksi muuttuisi yleinen tietosuojalaki. Tämä on seurausta siitä, että rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaa on kansallisen turvallisuuden osalta rajattu lain 1 §:ssä lueteltuihin viranomaisiin, eikä luettelo sisällä työ- ja elinkeinoministeriötä, vaikka muilta osin työ- ja elinkeinoministeriön henkilötietojen käsittely tässä tapauksessa näyttäisi vastaavan lain yleistä tarkoitusta. Sisäministeriön käsityksen mukaan lähtökohtana tulisi olla se, että jos käsiteltävien tietojen tietosisältö on täsmälleen sama ja oikeudellisesti merkityksellinen käsittelytarkoitukseenkin (kansallisen turvallisuuden suojaaminen) pysyy samana, myös oikeuskehys pysyisi samana riippumatta tietoja käsittelevästä viranomaisesta. Sisäministeriö pitää perusteltuna, että oikeuskehysten keskeiset erot ja muuttumisen potentiaaliset vaikutukset tunnistettaisiin ja yksilöitäisiin hallituksen esityksessä. Esitystä on täydennetty lausuntopalautteen jälkeen näiltä osin.

Keskusrikospoliisin mukaan yritysostolakiin ehdotetun uuden 8 b §:n perusteella tietoja voi saada rahanpesurekisteristä silloin, kun se on välttämätöntä työ- ja elinkeinoministeriön yritysostolain 3 §:ssä säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Kyseiset tehtävät viittaavat ulkomaisten yritysostojen seurantaan ja vahvistamiseen. Yritysostolain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on turvata erittäin tärkeitä kansallisia etuja, joihin kuuluu muun muassa kansallisen turvallisuuden suojaaminen. Näin ollen työ- ja elinkeinoministeriön kyseinen tehtävä on yhdenmukainen RAP-lain 4 §:n 4 momentin kanssa, jonka mukaan rahanpesurekisterin tietoja voidaan luovuttaa muun muassa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Hallituksen esitysluonnoksen kohdassa "7.3 Laki ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta" (s. 42) on kuvattu perusteellisesti ehdotetun pykälän taustaa, tarkoitusta ja erityiskysymyksiä, kuten asianosaisjulkisuuden rajoittamista. Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, että asian jatkovalmistelussa kiinnitetään vielä nykyistä laajemmin huomiota tiedonluovutuksiin sovellettavaan tietosuojan sääntelykehikkoon siltä osin, että vaikka työ- ja elinkeinoministeriön lakisääteiset tehtävät sisältävät kansallisen turvallisuuden suojaamisen, niin työ- ja elinkeinoministeriötä ei ole säädetty rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalan piiriin. Näin ollen työ- ja elinkeinoministeriön ei voitane katsoa kuuluvan rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalan piiriin ja jää epäselväksi, minkä tietosuojasääntelyn nojalla rahanpesun selvittelykeskus siirtää kansallisen turvallisuuden käyttötarkoituksessa tietoa työ- ja elinkeinoministeriölle. Eräs vaihtoehto olisi harkita rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalan laajentamista kansallisen turvallisuuden suojaamisen käyttötarkoitukseen, riippumatta siitä mikä viranomaistaho tietoja käsittelee. Asian ongelmallisuutta on avattu ansiokkaasti hallituksen esitysluonnoksen kohdassa "Vaikutukset tietosuojaan" (s. 26). Kokonaisuutena arvioiden hallituksen esitysluonnoksessa on yritysostolain ehdotettujen muutosten osalta huomioitu keskusrikospoliisin kommentit ja ehdotusta on pidettävä erittäin kannatettavana. Esityksessä on kiinnitetty laajemmin huomiota tiedonluovutuksiin sovellettavaan tietosuojan sääntelykehikkoon muun muassa avaamalla rikosasioiden tietosuojadirektiivin kansallista liikkumavaraa ja varmistamalla, että rahanpesurekisterin tietoihin liittyvät tietosuojaa ja salassapitoa koskevat rajoitukset ovat tulleet huomioiduksi ehdotetussa yritysostolain 8 b §:ssä sekä sitä koskevissa perusteluissa ja tietosuojan vaikutustenarvioinnissa.

Suojelupoliisi on lausunnossaan todennut, että hallituksen esitysluonnoksessa käsitellään kysymystä siitä, soveltaako työ- ja elinkeinoministeriö henkilötietojen käsittelyä koskevana yleislakina kansallista tietosuojalakia ja EU:n yleistä tietosuojasetusta, vai rikosasioiden tietosuojalakia siltä osin, kun rahanpesun selvittelykeskus luovuttaa sille tietoja ulkomaisten yritysostojen seurannasta annetun lain mukaisten tehtävien suorittamiseksi (s. 27). Suojelupoliisi toteaa näkemyksensä, että rikosasioiden tietosuojalaissa on kansallista

turvallisuutta koskeva soveltamisala jätetty tarkoituksella erittäin suppeaksi siten, että se kattaa lain 1 §:n 2 momentista ilmenevästi ainoastaan Puolustusvoimat, poliisin ja Rajavartiolaitoksen henkilötietojen käsittelyn, silloin kun henkilötietoja käsitellään tietyissä pykälässä säädettyissä tarkoituksissa. Rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty henkilötietojen käsittely, jota suorittavat esimerkiksi eri ministeriöt ja viranomaiset, vaikka käsiteltävät tiedot liittyisivätkin kansallisen turvallisuuden suojaamiseen. Sovellettavaksi yleislaiksi tulee tältä osin tietosuojalain 2 §:n 1 momentin viittaussäännöksen mukaisesti EU:n yleinen tietosuoja-asetus, jota sovelletaan muun ohella myös sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, jota suoritetaan sellaisen toiminnan yhteydessä, joka ei kuulu unionin lainsäädännön soveltamisalaan, jollei muualla laissa toisin säädetä. Tästä lähtökohdasta suojelupoliisi katsoo, että olisi perustellumpaa, ettei työ- ja elinkeinoministeriö soveltaisi yleissäännöksenä rikosasioiden tietosuojalakia. Esityksessä on huomioitu rikosasioiden tietosuojadirektiivin kansallinen liikkumavara, joka on esteenä sille, että rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaa voisi laajentaa koskemaan myös työ- ja elinkeinoministeriön henkilötietojen käsittelyä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Esityksessä on otettu huomioon edellä selostetulla tavalla sisäministeriön, keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin näkemykset tietosuojasääntelyn yleissäännöksen soveltamisalakysymys. Koska kansallista liikkumavaraa ei direktiivissä ole, on esitystä ehdotetun pykälän ja sen perustelujen osalta täsmennetty ja täydennetty huomioimalla vastaava rekisteröidyn oikeuksia rajoittava sääntely ehdotettuun yritystolain 8 b §:ään, mitä on säädetty rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 3 §:n 6 momentissa. Tietosuojan lisäksi on myös huomioitu rahanpesunselvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 5 momentissa säädetty tietojen salassapito ja rahanpesun selvittelykeskuksen oikeus olla luovuttamatta tietoja.

Lisäksi sisäministeriö pitää aiheellisena, että hallituksen esityksessä käsiteltäisiin myös mahdollisen muutoksenhaun (hallintoprosessin) vaikutuksia asianosaisen tiedonsaantioikeuteen ja rekisteröidyn tarkastusoikeuden rajoittamisen toteutumiseen. Oleellista on esimerkiksi hallintotuomioistuimen toimivalta ratkaista asiakirja-/tietopyyntö itsenäisesti oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 18 §:n perusteella (asiaa ei siirrettäisi asiakirjan laatineen viranomaisen käsiteltäväksi) ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 9 §:n 3 momentista ilmenevä tuomioistuimen harkintavalta julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan poikkeuksen soveltamisessa. Esimerkiksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus syrjäyttää sanotun asianosaisen tiedonsaantia rajoittavan poikkeuksen hallintoprosessin aikana. Yhteenvetona voidaan todeta, että hallituksen esitysluonnoksen säännösheidotusten ja perustelujen perusteella ei voida sisäministeriön näkemyksen mukaan luotettavasti poissulkea sitä mahdollisuutta, että rekisteröidyn tarkastusoikeuden ulkopuolella olevia tietoja päätyisi asianosaiselle (rekisteröidylle) sen jälkeen, kun rahanpesun selvittelykeskus on luovuttanut tiedot työ- ja elinkeinoministeriölle. Jatkovalmistelussa on kiinnitetty huomiota oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, tietojen salassapitoon, asianosaisjulkisuuteen, sekä täydennetty perusteluja tietosuojan vaikutustenarviointiin ja säädöskohtaisiin perusteluihin.

Valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ovat kiinnittäneet huomiota esitysluonnoksessa lainsäädäntövertailuun (s. 34–37). Huomiota kiinnitettiin erityisesti siihen, että valitut maat (Latvia, Slovenia, Kroatia, Tšekki ja Italia) eivät ole perinteisiä vertailumaitamme ja näiden maiden valintaa ei ollut esityksessä perusteltu. Valtioneuvoston oikeuskansleri piti tärkeänä, että lainsäädäntövertailussa olisi mukana myös maita, jotka ovat oikeusjärjestykseltään ja -kulttuuriltaan lähempänä Suomea. Lausuntojen johdosta esitykseen lisättiin perustelut, miksi juuri kyseiset maat valikoituivat vertailuun sekä lisättiin myös Ruotsi vertailukohteeksi, jonka osalta lainsäädäntövertailu on valmistunut vasta jatkovalmistelun aikana virkamiestyönä.

Esitysluonnoksen sisältämä 4. lakiehdotus (verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain muutosehdotus) ei ole täysin johdonmukainen sen 18 ja 20 §:n osalta. Lain 18 §:ää koskevassa muutosehdotuksessa (kohta 15) eikä säädöskohtaisissa perusteluissa rekisteröinnin oikeusperustaa ole täsmennetty. Esityksen oikeusperusta on täsmennetty valtioneuvoston oikeuskanslerin lausuman johdosta lain 18 §:ä koskevaan muutosehdotukseen ja säädöskohtaisiin perusteluihin.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan hallituksen esityksestä olisi perustelua hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto. Esitystä on lausuntopalautteen jälkeen täsmennetty tältä osin.

Verohallinto on lisäksi huomauttanut, että perusteluissa olisi hyvä täsmentää, että yrityksillä ja yhteisöillä on velvollisuus ilmoittaa Verohallinnolle säännönmukaisesti verotusmenettelystä annetun lain 8 §:n ja tiedonantovelvollisuutta koskevan päätöksen (Verohallinnon päätös veroilmoituksessa annettavista tiedoista) mukaisesti tiedon sellaisen osakkeenomistajan nimestä, henkilö- tai yritys- ja yhteisötunnuksesta ja omistamien osakkeiden lukumäärästä, joka omistaa vähintään 10 prosenttia yhtiön osakkeista. Verohallinto saa omistaja-tietoja myös esimerkiksi varainsiirtoverotuksen toimittamisen yhteydessä sekä verovalvonnassa. Nämä säännönmukaisesti ilmoitettavat omistajatiedot ovat lähtökohtaisesti sellaisia tietoja, joita Patentti- ja rekisterihallitus hyödyntävät edunsaajarekisterin valvonnassa. Tämän lisäksi edunsaajatietojen valvonnassa voidaan hyödyntää CRS/DAC2/Fatca-ilmoitusten tietoja kontrolloivista henkilöistä. Esitykseen on täsmennetty perusteluja verohallinnon lausunnon mukaisesti. Suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksien palauttamiseen liittyvistä lakiehdotuksista 5. lakiehdotus (Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muutosehdotus) näyttäisi olevan muihin lakiehdotuksiin nähden epäjohdonmukainen, kun siinä otetaan huomioon vain suojelupoliisin tehtävä kansallisen turvallisuuden suojaamisessa, mutta ei sen sijaan suojelupoliisin toimialaan kuuluvien rikosten ennalta estämisessä. Esityksen säädöskohtaisiin perusteluihin lisättiin selkeämmin, että HTSY-laki sisältää jo suojelupoliisin toimialaan kuuluvien rikosten ennalta estämisen, mutta ei kansallisen turvallisuuden suojaamista koskevaa tehtävää.

Valtioneuvoston oikeuskansleri katsoo myös lausunnossaan, ettei esitysluonnoksessa tehdä varsinaisesti selkoa sillä kansallisesti täytäntöön pantavan luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivin 1 artiklan 41 kohdan (luottolaitosdirektiivin alkuperäiseen 117 artiklaan lisättävä 5 kohta) jättämästä kansallisesta liikkumavarasta. Esitykseen on tehty täsmennyksiä lausunnon johdosta.

Oikeusministeriö on todennut lausunnossa, että esitysluonnoksen 7. ja 8. lakiehdotukset eivät säännöskohtaisten perustelujen tavoin sisällä välttämättömyyskriteeriin perustuvaa tietojen luovutussäännöstä. Oikeusministeriö toteaa, että esityksen lakiehdotuksen ja säännöskohtaisten perustelujen välinen epäsuhta on syytä korjata, ja esityksen perusteluissa on syytä arvioida valtiosääntöiset reunaehdot huomioiden, onko vakuutuslaitoksen oikeus antaa tietoja suojelupoliisille sidottava välttämättömyyskriteeriin. Esitystä on täydennetty lausuntopalautteen jälkeen tältä osin.

Oikeusministeriö kiinnitti lisäksi erityistä huomiota 7. lakiehdotuksen 255 §:ään, 5. lakiehdotuksen 71 §:ään ja 8. lakiehdotuksen 205 §:ään sekä niiden säännöskohtaisiin perusteluihin. Mainitut pykälät kaavailtuine muutoksineen vaikuttavat sanamuotojensa mukaisesti mahdollistavan tietojen luovuttamisen paitsi pyynnöstä myös oma-aloitteisesti. Tämä ei kuitenkaan käy ilmi pykälien otsikoista, lakitekstistä tai säännöskohtaisista perusteluista. Oikeusministeriö katsoo, että jos säännösten on tarkoitus mahdollistaa tietojen luovuttaminen pyynnöstä ja oma-aloitteisesti, asiasta olisi selvyiden vuoksi syytä todeta

ainakin ehdotettujen pykälien säännöskohtaisissa perusteluissa. Esitystä on täsmennetty lausuntopalautteen jälkeen näiltä osin.

Oikeusministeriö kiinnitti huomiota esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksen 3 §:n 3 momenttiin, todeten lainsäädäntöteknisenä huomiona sanamuodon tarkistuksen vaikuttavan tarpeettomalta, sillä rekisterisääntelyssä on hyvin tyypillistä, että luonnollisen henkilön nimi on yksikössä. Tämän johdosta jatkovalmistelussa kehoitettiin harkitsemaan, päästäisiinkö tarkoitettuun lopputulokseen laintulkinnan avulla. Jatkovalmistelussa päädyttiin luopua muutosehdotuksesta 3 §:n 3 momentin osalta. Tältä osin täydennettiin kappaletta 5.1, ”Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset”. Perusteluita on täydennetty oikeusministeriön edellä mainittuun lainsäädäntötekniseen huomioon johdosta.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen jatkovalmistelussa olisi perusteltua arvioida esityksen suhdetta pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmakirjauksiin. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esityksellä edistettäisiin osittain ainakin seuraavia hallitusohjelmakirjauksia.

- Tehdään tarvittavat muutokset sen varmistamiseksi, että suojelupoliisi saa tehtävänsä kannalta tarpeelliset tiedot poliisilta, vero- ja ulosottoviranomaisilta ja muilta viranomaisilta (s. 184).

- Hallitus poistaa tietojen vaihdon esteitä rikostorjunnassa (s. 181).

Esitystä on täydennetty tältä osin.

Oikeusministeriö on lausunut henkilötietojen suojasta, että siinä on tunnistettu ja arvioitu asianmukaisesti ehdotettuun sääntelyyn liittyviä henkilötietojen suojaan liittyviä kysymyksiä. Oikeusministeriö yhtyy työryhmän laatimassa esitysluonnoksessa omaksuttuun näkemykseen siitä, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelystä tulee säätää nimenomaisesti ja yksityiskohtaisesti tietoryhmittäin, siltä osin kuin käsittely katsotaan välttämättömäksi. Esitysluonnoksessa onkin täsmennetty rikosasioiden tietosuojalain tarkoituksen mukaisesti ne erityiset henkilötietoryhmät, joiden käsittelyn arvioidaan olevan rahanpesun selvittelykeskukselle välttämätöntä. Oikeusministeriö pitää myös ehdotettua sääntelyä tältä osin mahdollisena. Jatkovalmistelun aikana on kuitenkin hyvä vielä selkiyttää ehdotettujen säännösten perusteluja. Esitykseen on selkiytetty perusteluja erityisten henkilötietoryhmien osilta ja täsmennetty ehdotettua 2. lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin 17 kohdan sanamuotoa. Koska lähtökohtaisesti kasvokuvaa pidetään biometrisenä tietona, kun taas muu valokuva on harvemmin niin tarkkarajainen kuin kasvokuva, jotta se soveltuisi henkilön tunnistamiseen yksiselitteisesti, on selkeyden vuoksi lisätty mainitun lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin 17 kohtaan myös ”kasvokuva”.

Esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksella muutettaisiin myös lain 3 §:n 7 momenttia, jossa säädetään rahanpesurekisterin säilytysajoista. Oikeusministeriö kiinnitti huomiota yleisesti siihen, että ehdotettua muutosta on perusteltu erityisesti teknisillä näkökohdilla. Säilytysajoilla on myös vaikutusta luonnollisen henkilön oikeuksiin. Mitä pidemmäksi säilytysajat muodostuvat lainsäädännön perusteella, sen pidempään sääntelyllä voi olla perusoikeuksien suoja rajoittavaa vaikutusta. Sinänsä rekisterin toimivuuden tai tietojen eheyden kannalta voi olla perusteltua sitoa säilytysaika sellaiseen ajankohtaan, joka on tarkoituksenmukainen rekisterin käytön kannalta. Tältä osin tulee kuitenkin ottaa huomioon myös EU:n tietosuojalainsäädännöstä sekä perustuslain tulkinnasta johtuvat vaatimukset. Rikosasioiden tietosuojalaissa säädetään yleisesti sovellettavasta vaatimuksesta, jonka mukaan henkilötietoja säilytetään vain niin kauan kuin on tarpeen käsittelyn tarkoituksen kannalta. Tarpeellisuutta on arvioitava vähintään viiden vuoden välein, jollei henkilötietojen säilytysajoista muualla toisin säädetä. Rahanpesurekisterin säilytysaikoja koskevat säännökset tulisivat erityissäännöksinä

sovellettavaksi ensisijaisesti. Oikeusministeriön lausunnon mukaisesti jatkovalmistelun aikana kiinnitettiin huomiota siihen, säilytetäänkö rekisterissä sellaisten henkilöiden tietoja, joiden osalta epäilyttävää liiketoimea koskeva ilmoitus ei ole johtanut selvittelytoimenpiteisiin tai rikosilmoituksen kirjaamiseen. Oikeusministeriö ehdotti harkittavaksi säännöstä, joka edellyttäisi nimenomaisesti tällaisten tietojen poistamista viipymättä sen jälkeen, kun ilmoitus on osoittautunut aiheettomaksi. Esitystä ei muutettu tältä osin, koska rahanpesun selvittelykeskuksen toiminnan luonne ei perustu siihen, että asioita käsiteltäisiin yksi epäilyttävän liiketoimen ilmoitus kerrallaan todeten ne ”aiheettomiksi” tai ”aiheellisiksi”. Vakavimpien ja kansainvälisten rikosten torjunta perustuu usein pitkäjänteiseen selvittelyyn ja tietojen yhdistelyyn. Näin ollen ilmoitus, joka vaikuttaa aiheettomalta, voi myöhemmin osoittautua välttämättömäksi jonkin rikoskokonaisuuden selvittämiseksi. Laissa rahanpesun selvittelykeskuksesta on tiukka rajausta sen suhteen, kenellä on pääsy kyseessä oleviin tietoihin: vain selvittelykeskuksen henkilöstöllä, mikä rajausta on poikkeuksellinen poliisin toimintaympäristössä, jossa yleensä rekistereihin on poliiseilla laajat käyttöoikeudet. Samoin rahanpesurekisterin tietojen käyttötarkoitus on laissa tarkoin rajattu. Näin ollen, vaikka rahanpesurekisteri sisältää paljon dataa, on tietojen käsittely hyvin rajattua. Esitykseen ei tehty muutoksia lausuman johdosta, sillä rekisteröidyn oikeudet tulevat suojatuksi ilman ehdotusta säännöstä, jolla aiheettomat tiedot tulisi viipymättä poistaa.

Erityisten henkilötietojen lyhyemmän säilytysajan osalta voidaan todeta, että mikäli esimerkiksi epäilyttävän liiketoimen ilmoituksesta poistettaisiin tietty erityinen henkilötieto esimerkiksi viiden vuoden jälkeen ja loppuosa ilmoituksesta jäisi rekisteriin, kärsisi ilmoituksen tiedon eheys. Näin ollen, jos vaikka ilmoitus liittyy terrorismin rahoittamiseen ja ilmoituksesta kesken sen säilytysajan poistettaisiin tieto siitä, mihin terroristijärjestön toimintaan henkilön epäillään osallistuneen (= erityinen uskonto tai poliittiseen mielipiteeseen liittyvä tieto), olisi jäljelle jäävä ilmoitus käyttökelvoton. Lisäksi olisi hyvin haastavaa teknisesti toteuttaa tietyn yksittäisen tiedon poistaminen esimerkiksi PDF-tiedostosta.

Esitysluonnoksen suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys –jaksoon on lisäksi tehty täsmennyksiä oikeusministeriön ja valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunnoissa tehtyjen huomioiden perusteella.

6.3 Merkittävimmät sisältömuutokset valtioneuvoston oikeuskanslerin ennakkotarkastukset ja Tiedusteluvalvontavaltuutetun lausunto huomioiden

Esitykseen tehtiin sen asiasisältöön olennaisesti vaikuttaneita seuraavia muutoksia ensimmäisen ennakkotarkastuksen jälkeen:

1. Erityisesti tarkasteltiin, onko rahanpesurekisterin tietoja sallittua käyttää kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksissa tai luovuttaa kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksiin. Jatkovalmistelussa pykäläehdotuksiin tehtiin lisäys ”(kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi) sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta” ja se otettiin johdonmukaisesti huomioon läpi koko hallituksen esityksen. Lisäksi laadittiin ehdotus rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen muuttamisesta siten, että siihen tehdään lisäys ”(kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi) sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta”.
2. Tiedusteluvalvontavaltuutetun lausunnon pohjalta jatkovalmistelussa arvioitiin ”kansallisen turvallisuuden” ja ”kansallisen turvallisuuden suojaamisen” käyttämistä tiedonluovutusperusteena tai tiedonsaantiperusteena. Käytettäessä tietojen luovuttamisen perusteena kansallisen turvallisuuden suojaamista edellytetään sääntelyltä siten yksityiskohtaisuutta, että henkilötietojen suojaan liittyvät edellä mainitut

käyttötarkoitussidonnaisuus ja tarpeellisuusvaatimus täyttyvät. Esitetyissä lakiehdotuksissa on perusteltu, että tietojen saannin tai tietojen luovuttamisen perusteen kytkeminen siviilitiedustelun tarkoitukseen ja siviilitiedustelun kohteisiin toteutetaan siten, että suojelupoliisin tietojen saantia tai tietojen luovuttamista koskevissa säännöksissä käytettäisiin ilmaisun "kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi" sijasta ilmaisua "kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta" ja että säännösten perusteluissa viitattaisiin kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan tarkemman määrittelyn osalta poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä säädettyyn. Tällaisen kansallisen turvallisuuden käsitteen yleisellä tasolla tapahtuvalla täsmentämisellä ei ole tarkoitus ottaa kuitenkaan kantaa siihen, miten konkreettinen uhan olisi kussakin tiedonvaihdon tilanteessa oltava.

3. Esityksessä arvioitiin ennakkotarkastuksen jälkeen myös Tiedusteluvalvontavaltuutetun lausunnon mukaisesti, miten suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksia koskevat ehdotukset suhteutuvat suojelupoliisille poliisilaissa ja muualla annettuihin tiedonsaantioikeuksiin. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota ennakkotarkastusmuistiossa erityisesti siihen, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (162/1999) 29 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan viranomaisen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. Oikeuskansleri kiinnitti tähän lisäksi huomiota seuraavan kysymyksen muodossa: ”onko sen enempää suojelupoliisin toimivaltajärjestelmän kuin perusoikeusjärjestelmäkään kannalta hyväksyttävää, että ne edellytykset, joiden nojalla suojelupoliisin oikeus tietojen saantiin toteutuu, riippuisivat lopulta siitä, onko satuttu sääntelemään viranomaisen oikeutta antaa tietoja suojelupoliisille (ja muille viranomaisille) asianomaista viranomaista itseään tai esimerkiksi sen substanssialuetta koskevassa laissa tai suojelupoliisin oikeutta saada tietoja eri tahoilta poliisia itseään koskevassa lainsäädännössä.” Tähän kysymykseen pyrittiin vastaamaan esityksessä toteamalla Tiedusteluvalvontavaltuutetun lausunnon mukaisesti, että julkisuuslain 29 §:n 1 momentin 1 kohdan suhde esityksen suojelupoliisin tiedonsaantia koskeviin lakiehdotuksiin sekä sääntelykokonaisuuden johdonmukaisuuden huomioiminen yksittäisten säännösten täydentämisen yhteydessä muodostuu kulmakiveksi, koska tietyn viranomaisen tietojen saantiin tai tietojen luovuttamiseen sovellettavat säännökset ovat usein hajallaan eri säädöksissä, jotka ovat vielä laadittu eri aikoina. Tämän seurauksena viranomaisen tietojen saannin tai tietojen luovuttamisen sääntelystä ei yleensä muodostu täysin johdonmukaista kokonaisuutta. Kyse voi olla muun muassa tietojenvaihdon sääntelystä tietojen luovuttajan ja/tai tietojen vastaanottajan osalta, tietojenvaihdon tarpeellisuus- tai välttämättömyyskriteerin käytöstä taikka tietojen pyynnöstä tapahtuvan ja oma-aloitteisen luovuttamisen erottelusta. Täydelliseen johdonmukaisuuteen pääseminen vaatisi eri viranomaisten tietojenvaihtoa koskevan sääntelyn hyvin laajamittaista ja käytännössä vaikeasti toteutettavissa olevaa kokonaisuudistusta. Sääntelykokonaisuuden johdonmukaisuuden toteuttaminen on vaikeaa yksittäisten säännösten täydentämisen yhteydessä, eikä täydelliseen johdonmukaisuuteen ole mahdollista päästä. Tästä huolimatta esityksen perusteluissa on suojelupoliisille ehdotetut tiedonsaantioikeudet pyritty suhteuttamaan poliisille poliisilaissa, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa ja muualla säädettyjen tiedonsaantioikeuksien muodostamaan kokonaisuuteen.

Esitykseen tehtiin sen asiasisältöön olennaisesti vaikuttaneita seuraavia muutoksia oikeuskanslerin 17.1.2024 päivätyssä muistiossa (OKV/1899/23/2023-OKV-5) esitettyjen huomioiden johdosta sekä sisäministeriön esittämän pyynnön perusteella:

1. Oikeuskanslerin toisesta ennakkotarkastuksesta laaditun muistion keskeisenä huomiona oli, että uudessa esitysluonnoksessa hallituksen esityksen 2. lakiehdotukseen sisällytetty uusi muutosehdotus lain 4 §:n 4 momentin ensimmäiseen virkkeeseen on eduskunnan tiedonsaantioikeuden turvaamiseksi perusteltua nostaa hallituksen esityksen kansilehdellä

selostettuun esityksen pääasialliseen sisältöön ja esityksen luvussa 4 tarkasteltuihin esityksen keskeisiin ehdotuksiin. Lisäksi sen vaikutukset on perusteltua arvioida esityksessä muiden ehdotusten tapaan. Oikeuskanslerin toisesta ennakkotarkastuksesta laaditun muistion mukaan uusi muutosehdotus on asiallisesti merkittävä ja tarkoittaa talousvaliokunnan mietintöön (TaVM 43/2018 vp) palautuvan aiemman lainsäädäntöratkaisun uudelleen arviointia Euroopan unionin tuomioistuimen uudesta oikeuskäytännöstä hallituksen esityksessä nyt tehdyn oikeudellisen arvion perusteella. Muistion mukaan muutosehdotus oli linjassa sen kanssa, että uudessa esitysluonnoksessa hallituksen esityksen useiden muidenkin lakiehdotusten tiedonsaantia ja/tai tiedonluovutusta koskevia keskeisiä pykäläehdotuksia on tarkistettu lisäämällä niihin jatkovalmistelussa kvalifioiva maininta: ”(kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi) sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta”. Jatkovalmistelussa otettiin huomioon uusi muutosehdotus esityksen kansilehdellä selostettuun esityksen pääasialliseen sisältöön ja esityksen luvussa 4 tarkasteltuihin esityksen keskeisiin ehdotuksiin. Lisäksi vaikutukset arvioitiin esityksessä muiden ehdotusten tapaan. Esitettyä 2. lakiehdotusta kuitenkin muutettiin sisäministeriön pyynnöstä siten, että esitetty muutos koskisi ainoastaan voimassa olevan 4 § 4 momentin perusteluja ilman, että momentin ensimmäistä virkettä muutettaisiin.

Sisäministeriön pyynnöstä hallituksen esitysluonnosta muutettiin toisen ennakkotarkastuksen jälkeen siten, että sen perusteluissa tuotiin esiin sellaista Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) oikeuskäytäntöä (ennen kaikkea EUT:n suuren jaoston tuomio 6.10.2020 yhdistetyissä asioissa C-511/18, C-512/18 ja C-520/18 La Quadrature du Net ym. vastaan Premier ministre ym.), joka ei ole ollut esillä kahdesti aiemmin ennakkolta tarkastetuissa tämän hallituksen esityksen luonnosversioissa. Nämä ennakkotapaukset tuotiin esille vasta toisen ennakkotarkastuksen jälkeen, sillä ministeriöiden kesken ei ollut yhtenevää näkemystä Euroopan unionin oikeuden jättämällä liikkumavaran rajoista ja sen lisäksi sisäministeriön tavoitteena oli, ettei rahanpesurekisterin tietojen luovuttamista joiltain osin jouduttaisi muotoilemaan nykyisin voimassa olevaa lainsäädäntöä tiukemmaksi. Ministeriöiden kesken ei kuitenkaan ollut yksimielisyyttä siitä, mitä johtopäätöksiä näistä sisäministeriön esitysluonnokseen uusina tuoduista EUT:n tuomioista, jotka kaikki koskevat muiden direktiivien kuin rahanpesudirektiivien tulkintaa, olisi tehtävä esitysluonnoksen sisältämien niiden lakiehdotusten suhteen, jotka koskevat viime kädessä EU:n rahanpesudirektiivien sääntelemän rahanpesurekisterin tietojen käyttöä muussa kuin niiden alkuperäisessä keräämis- ja käyttötarkoituksessa. Tämän johdosta toisen oikeuskanslerin ennakkotarkastuksen jälkeen päädyttiin ministeriöiden kesken kompromissiin, jossa esitettiin, ettei ensimmäisen ennakkotarkastuksen johdosta esitettyä muutosta rahanpesun selvityskeskusta koskevan lain 4 § 4 momentin ensimmäiseen virkkeeseen esitetä siten, että siihen tehtäisiin ehdotettu lisäys ”(kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi) sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta”. Sisäministeriön ehdotuksen mukaisesti ja ministeriöiden välisenä kompromissina esitettiin, että perusteluja täydennettäisiin edellä mainittua ensimmäistä virkettä muuttamatta siten, että niistä kävisi ilmi, että rahanpesurekisterin tietoja käsiteltäessä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi kansallisen liikkumavaran käyttö tulisi huomioida EUT:n oikeuskäytäntö huomioon ottaen. Ehdotettu muutos voimassa olevan lain perusteluihin todettiin tarkoittavan talousvaliokunnan mietintöön (TaVM 43/2018 vp) palautuvan aiemman lainsäädäntöratkaisun uudelleenarviointia Euroopan unionin tuomioistuimen uudesta oikeuskäytännöstä, kun hallituksen esityksen perusteluissa avataan EUT:n oikeuskäytännön mukainen tulkinta. Valtiovarainministeriö pyysi 17.4.2024 kuitenkin vielä uutta ennakkotarkastusta ministeriöiden asiassa saavuttaman kompromissin jälkeen,

sillä esitystä ei ollut muutettu uudessa ehdotuksessa oikeuskanslerin esittämien huomioiden johdosta vaan ministeriön omasta toimesta.

2. Jatkovalmistelussa pyrittiin huomioimaan oikeuskanslerin huomio siitä, että hallituksen esitys on perusteltua tarkistaa vielä kauttaaltaan niin, että eri lakiehdotusten keskeisiin pykäläehdotuksiin tehty lisäys ”(kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi) sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta” otetaan johdonmukaisesti huomioon läpi koko hallituksen esityksen.
3. Oikeuskanslerin huomioiden perusteella jatkovalmistelussa esitykseen lisättiin vielä muutamalla virkkeellä oikeuskanslerin ennakkotarkastuksen ja Tiedusteluvalvontavaltuutetun lausunnon johdosta tehdyt merkittävimmät sisältömuutokset, sillä niissä esitettyjen huomioiden johdosta oli tehty hallituksen esityksen asiasisältöön olennaisesti vaikuttaneita muutoksia.

Esitykseen tehtiin sen asiasisältöön olennaisesti vaikuttaneita seuraavia muutoksia oikeuskanslerin 22.5.2024 päivytyssä muistiossa (OKV/1899/23/2023-OKV-11) esitettyjen huomioiden johdosta.

1. Oikeuskansleri piti oikeudellisesti kestävämmänä ajatusta, että rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäistä virkettä muuttamatta sen tai sitä koskevan aiemman lainsäädäntöratkaisun perusteluja voitaisiin jotenkin ”täydentää” jälkikäteen esityksellä. Lisäksi oikeuskanslerin muistiossa todettiin, että esitysluonnokseen tehtyjen muutosten, lisäysten ja poistojen jälkeen näyttäisi karkeasti yksinkertaistaen esimerkiksi siltä, että rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäistä virkettä lukuun ottamatta suojelupoliisin tiedonsaantioikeus muiden viranomaisten tai julkista tehtävää hoitavien hallussa olevista tiedoista ja vastaavasti muiden viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien tiedonluovutus oikeus suojelupoliisille kytkettäisiin Tiedusteluvalvontavaltuutetun 28.11.2023 päivättyä lausuntoa seuraten poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä tarkoitettuun toimintaan käyttäen lakiin kirjattavaa nimenomaista vaatimusta ”kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta”. Sen sijaan rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen osalta vastaavan vaatimuksen kirjaaminen lakiin ei olisi tarpeen, kunhan käsillä olevassa hallituksen esityksessä mainitun 4 §:n 4 momentin perusteluja jälkikäteen ”täydennettäisiin” tai ”selkiytettäisiin” selittämällä, että myös tuon tiedonluovutuksen osalta olisi suojelupoliisin kannalta kysymys poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä tarkoitetun kaltaisesta toiminnasta. Oikeuskanslerin 22.5.2024 päivytyssä muistiossa todetaan, että hyvä lainvalmistelutapa edellyttää, että esitysluonnos ei voi edetä valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi ilman, että siitä poistetaan rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäistä virkettä tai sitä koskevan aiemman lainsäädäntöratkaisun ”perustelujen täydentäminen” ja ”perustelujen selkiyttäminen”.
2. Oikeuskansleri on kolmannen ennakkotarkastuksen muistiossa todennut, että esitysluonnos sisältää ristiriitaista oikeudellista arviointia. Esitysluonnoksessa ei sisäministeriön esittämien uusien perusteluiden jälkeen ollut enää mahdollista lausua julki perusteltua johtopäätöstä, toisin kuin 10.1.2024 tarkastettavaksi toimitetussa esitysluonnoksessa. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota 22.5.2024 antamassaan muistiossa, että 17.11.2023 päivytyssä oikeuskanslerin muistiossa oli todettu, ettei perusteltua johtopäätöstä ollut esityksessä tehty sen suhteen, pysyvätkö hallituksen esityksessä tehdyt lakiehdotukset asianomaisten rahanpesudirektiivien salliman kansallisen liikkumavaran

rajoissa. Julki lausuttuna syynä tähän on esitysluonnokseen kirjattu, että johtopäätöksestä on ministeriöiden välillä erilaisia tulkintoja. Samalla on lausuttu julki, ettei esityksessä ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi uudelleen arvioida aiempaa rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäistä virkettä koskevaa lainsäädäntöratkaisua, koska sen arviointi tulee ajankohtaiseksi rahanpesulainsäädännön kokonaisuudistuksessa, joka alkaa heti hyväksymistään vielä odottavan EU:n rahanpesuasetuksen voimaantulon jälkeen. Oikeuskanslerin 22.5.2022 päivätyssä muistiossa todettiin tältä osin, että sen julki lausumista, että ministeriöiden välinen erimielisyys rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen muutostarpeesta ei koske vain EU:n rahanpesudirektiivien jättämän kansallisen liikkumavaran laajuutta, ei tule vältellä hallituksen esityksessä viittaamalla tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin. Tämän julki lausuminen hallituksen esityksessä on oikeuskanslerin näkemyksen mukaan jopa välttämätöntä eduskunnan tiedonsaannin ja hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn kannalta.

3. Osana jatkovalmistelussa tehtyä sisäministeriön ja valtiovarainministeriön kompromissia hallituksen esityksestä poistettiin sen 2. lakiehdotukseen sisältynyt ehdotus rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen muuttamisesta. Tätä muutosehdotuksen poistamista on esitysluonnoksessa perusteltu edellä selostetuilla julki lausutuilla perusteilla eli sillä, että ministeriöiden välillä on erilaisia tulkintoja siitä, pysyvätkö hallituksen esityksessä tehdyt lakiehdotukset asianomaisten rahanpesudirektiivien salliman kansallisen liikkumavaran rajoissa, ja ettei esityksessä ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi uudelleen arvioida aiempaa rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäistä virkettä koskevaa lainsäädäntöratkaisua, koska sen arviointi tulee ajankohtaiseksi rahanpesulainsäädännön kokonaisuudistuksessa. Toisin sanoen rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen muutostarvetta on esitysluonnoksessa arvioitu ja päädytty edellä mainituilla perusteilla siihen, että muutostarvetta ei tässä hallituksen esityksessä arvioida loppuun asti eikä myöskään sitä koskevaa muutosehdotusta tehdä. Oikeuskansleri on 22.5.2024 päivätyssä muistiossa todennut, että esitysluonnoksen sisäisen johdonmukaisuuden kannalta on merkille pantavaa, että samanaikaisesti esitysluonnoksessa (s. 102) tehdään edelleen selväsanainen johtopäätös, että esityksen 3. lakiehdotuksessa (yritysoistolaki 8 b §) on käytetty kansallista liikkumavaraa EUT:n oikeuskäytännön mukaisesti. Oikeuskanslerin muistion mukaan sillä, että kansallisen turvallisuuden suojaamista tiedonsaantiperusteena kvalifioidaan, näyttää siis olevan merkitystä sen kannalta, voidaanko tehdä johtopäätös, että 3. lakiehdotuksessa on käytetty kansallista liikkumavaraa EUT:n oikeuskäytännön mukaisesti.
4. Oikeuskanslerin 22.5.2024 päivätyssä muistiossa todetaan, että esitysluonnoksessa ei nyt näyttäisi arvioidun johdonmukaisesti samoilla perusteilla rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen muutostarvetta ja 3. lakiehdotuksen tarkempaa muotoilua siitä huolimatta, että niissä kummassakin on yhtä lailla kysymys viime kädessä EU:n rahanpesudirektiivien sääntelemän rahanpesurekisterin tietojen käytöstä ja luovuttamisesta samaan käyttötarkoitukseen ja ilmeisesti myös samojen EUT:n tuomioiden tulkinnasta. Ensiksi mainitun osalta johtopäätös on esitysluonnoksessa ollut, että muutostarvetta ei arvioida loppuun asti eikä myöskään muutosehdotusta tehdä, vaan mainitun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäinen virke jää nykyiseen muotoonsa, jossa kansallisen turvallisuuden suojaamista tiedonluovutusperusteena ei ole kvalifioitu. Sen sijaan jälkimmäisen osalta johtopäätös on ollut, että kansallista turvallisuutta tiedonsaantiperusteena on kvalifioitava. Erilaisen sääntelyn mainituissa tiedonsaanti- ja tiedonluovutustilanteissa mahdollisesti hyväksyttäväksi tekeviä perusteluja ei ole esitysluonnoksessa kerrottu

selkeästi. Oikeuskansleri on muistiossa todennut, että valtiovarainministeriön on esittelevänä ministeriönä perusteltua olla oikeudellisessa arvioinnissaan johdonmukainen läpi koko hallituksen esityksen, todeten kuitenkin, että valtiovarainministeriön itsensä harkittavaksi jää, miten se mainitusta johdonmukaisuudesta viimekädessä huolehtii. Oikeuskansleri toteaa tältä osin lisäksi, että johdonmukaisuudesta on oikeudellisesti mahdollista poiketa, mikäli unionin oikeus jättää kansallista liikkumavaraa erilaiselle säätämislle ja tämä riittävän seikkaperäisesti perustellaan hallituksen esityksessä. Sisäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja valtiovarainministeriön yhteinen näkemys oli, että 3. lakiehdotus poistetaan eikä siten yritysostolakiin ehdotettua uutta 8 b § esitetä. Valmistelussa ei pystytty sille annetussa aikataulussa löytämään johdonmukaista muotoilua ja oikeudellisia perusteluja sille, että esitys pitäytyy Euroopan unionin oikeuden jättämän liikkumavaran rajoissa ilman, että rahanpesurekisterin tietojen luovuttaminen olisi joiltain osin jouduttu muotoilemaan nykyisin voimassa olevaa lainsäädäntöä tiukemmaksi. Poisto vaikuttaa säätelykokonaisuuteen siten, ettei esitys enää sisällä ristiriitoja tiedonsaanti- ja tiedonluovutusnormien oikeudellisessa arvioinnissa. Poisto on kuitenkin käsitelty esityksen kohdassa 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset ja jaksossa 6. Lausuntopalaute ja oikeuskanslerin ennakkotarkastukset.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä

4 luku Ilmoitusvelvollisuus, salassapitovelvollisuus sekä liiketoimen keskeyttäminen

2 §. Ilmoituksen muoto ja sisältö. Rahanpesulain 4 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen on viipymättä ilmoitettava rahanpesun selvittelykeskukselle epäilyttävästä liiketoimesta ja terrorismin rahoittamisen epäilystä. Rahanpesulain 4 luvun 2 §:ssä säädetään ilmoituksen muodosta ja sisällöstä. Edellä mainitun säännöksen mukaan ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta on tehtävä sähköisesti rahanpesun selvittelykeskuksen tarkoitukseen varaamaa erityistä sovellusta käyttäen. Ilmoitus voidaan erityisestä syystä tehdä myös muuta salattua yhteyttä tai tietoturvallista menettelyä käyttäen.

Epäilyttävää liiketoimea koskevassa ilmoituksessa on oltava rahanpesulain 3 luvun 3 §:ssä tarkoitetut tuntemistiedot sekä tiedot liiketoimen laadusta, liiketoimeen sisältyvien varojen tai muun omaisuuden määrästä ja valuutasta, varojen tai muun omaisuuden alkuperästä tai kohteesta ja syystä, joka teki liiketoimesta epäilyttävän, sekä siitä, onko liiketoimi suoritettu, onko se keskeytetty vai onko siitä kieltäydytty.

Rahanpesulain 4 luvun 2 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen muodosta ja sisällöstä. Asetusta ei ole valmisteltu rahanpesulain valmistelun yhteydessä.

Rahanpesun selvittelykeskus käyttää epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten vastaanottamiseen goAML-sovellusta. Rahanpesun selvittelykeskuksen vastaanottaessa ilmoitusvelvollisten ilmoituksia goAML-sovelluksen kautta on ilmoituksen oltava sovelluksen tukemassa muodossa. Ilmoituksen oikea muoto on hyvin olennainen ja konkreettinen tekijä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan kannalta, koska ilmoitusten volyymi ja niiden tehokas käsittely edellyttävät, että ilmoitukset saadaan sovelluksen tukemassa muodossa. Rahanpesun selvittelykeskus on antanut ilmoituksen muodosta englanninkielisen, teknisen ohjeen, jossa ohjataan epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen tekemiseen. Ohje ei kuitenkaan ole sitova, toisin kuin viranomaisen määräys olisi.

Rahanpesulain 4 luvun 2 §:n 3 momenttia esitetään muutettavaksi niin, että asetuksenantovaltuuden sijaan säädettäisiin määräysenantovaltuudesta rahanpesun selvittelykeskukselle. Määräysenantovaltuus rahanpesun selvittelykeskukselle olisi tarkoituksenmukaisempi tapa varmistaa epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten tekeminen oikeassa muodossa. Rahanpesulain 4 luvun 2 §:n 3 momentissa oleva valtioneuvoston asetuksenantovaltuutta esitetään muutettavaksi siten, että rahanpesun selvittelykeskuksella olisi oikeus antaa ilmoitusvelvollisia sitova määräys, jolla voidaan varmistaa ilmoitusten tekninen yhteensopivuus käytettävän sovelluksen kanssa. Tämä on perusteltua ottaen huomioon, että myös muussa lainsäädännössä on säädetty viranomaisten määräysenantovallasta, kuten pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain (571/2019) 4 §:n 5 momentissa Tullille annetusta määräysenantovallasta ja lain positiivisesta luottotietorekisteristä (739/2022) 3 luvun 19 §:n 6 momentissa Verohallinnon määräysenantovallasta. Tullille on annettu pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain 4 §:n 5 momentissa määräysenantovaltuus pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmän teknisistä vaatimuksista. Verohallinnolle on annettu positiivista luottotietorekisteriä koskevan lain 3 luvun 19 §:n 6 momentissa määräysenantovaltuudet lain 3 momentissa tarkoitetusta rajapinnasta, 4 momentissa tarkoitetusta muusta sähköisestä tietoturvallisesta tavasta ja ilmoitusvelvollisuuden toteuttamiseen liittyvistä menettelyistä.

Määräysten antaminen ilmoituksen muodosta ja sisällön esittämisen asettelusta ei myöskään edellytä asetuksen tasoista säätämistä, koska tietojen keräämisestä, tallentamisesta ja niiden sisällöstä on jo säädetty lain tasolla. Rahanpesun selvittelykeskuksen määräysenantovalta epäilyttäviä liiketoimia koskevan ilmoituksen osalta on perusteltavissa ilmoituksen sellaisten teknisten vaatimusten osalta, jotka eivät vaikuta ilmoitettavien tietojen asiasisältöä koskeviin vaatimuksiin, vaan ainoastaan tarkentavat niitä. Esimerkiksi rahanpesulain 4 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan liiketoimen laatu on tieto, joka tulee ilmoittaa rahanpesun selvittelykeskukselle. Liiketoimen laatua voidaan kuitenkin kuvata monella eri tavalla ja muun muassa uusien teknologien kehitys voi johtaa uusien liiketoimimuotojen syntymiseen, jolloin rahanpesun selvittelykeskus voisi määräyksessään tarkentaa sitä, mitä termistöä käyttäen epäilyttävän liiketoimen laadun osalta tiedot tulisi ilmoittaa, jotta tiedot olisivat mahdollisimman yhdenmukaisia ja helposti jatkokäsiteltävissä. Myös muista rahanpesulain 4 luvun 2 §:n 2 momentissa mainituista tiedoista, kuten liiketoimeen sisältyvien varojen tai muun omaisuuden määrästä ja valuutasta, varojen tai muun omaisuuden alkuperästä tai kohteesta ja syystä, joka teki liiketoimesta epäilyttävän, sekä siitä, onko liiketoimi suoritettu, onko se keskeytetty vai onko siitä kieltäydytty, olisi tarpeen antaa tarkempaa sääntelyä rahanpesun selvittelykeskuksen tarkentavassa määräyksessä.

Määräyksen antamisessa tulisi ottaa huomioon perustuslain 17 §:ssä ja kielilaissa (423/2003) turvattujen kielellisten oikeuksien toteutuminen. Lisäksi tulisi ottaa huomioon lain ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmista (189/2000) 5 §, jonka mukaan määräyskokoelmassa julkaistavat asetukset ja määräykset sekä muut asiakirjat ja tiedonannot julkaistaan samanaikaisesti suomeksi ja ruotsiksi. Määräyksen valmistelussa tulee järjestää sidosryhmille, kuten rahanpesulain mukaisille ilmoitusvelvollisille, mahdollisuus tulla kuulluksi hallintolain 6 luvussa säädetyn mukaisesti.

Rahanpesun selvittelykeskuksen antaman määräyksen noudattaminen voitaisiin varmistaa siten, että selvittelykeskuksen ilmoitusten vastaanottamiseen käyttämä sovellus ei vastaanottaisi virheellisessä muodossa laadittua ilmoitusta tai ilmoitusta, jonka sisältö on puutteellinen. Lisäksi tulee huomioida, että rahanpesulain mukaisilla valvoilla on mahdollisuus asettaa hallinnollinen uhkasakko, mikäli ilmoitusvelvollinen ei täytä rahanpesulain mukaisia velvoitteitaan tai noudata rahanpesulain nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä rahanpesulain 7 luvun 7 §:ssä säädetyn mukaisesti. Edellä mainittuihin velvoitteisiin kuuluu

epäilyttävien liiketoimien raportointi. Lisäksi rahanpesulain 8 luvussa on säädetty rikemaksusta, julkisesta varoituksesta ja seuraamusmaksusta, jotka valvoja voi määrätä kyseisen lain säädösten laiminlyömisestä. Myös rikoslain 32 luvun 9 §:n mukaisen tuottamuksellisen rahanpesun tunnusmerkistö voinee täytyä, mikäli ilmoitusvelvollisen palveluksessa työskentelevä henkilö laiminlyö rahanpesulain mukaisen ilmoitusvelvollisuuden ja lisäksi ryhtyy rahanpesurikoksen tunnusmerkistön mukaisiin toimiin. Edellä mainitut seikat huomioiden esityksen valmistelussa on katsottu, että ei ole tarpeen säätää uusia rikosoikeudellisia tai hallinnollisia seuraamuksia ilmoitusvelvollisille rahanpesulakiin ehdotetun muutoksen johdosta.

6 luku **Tosiasiallisia edunsaajia koskevat tiedot**

5 §. *Ilmoitusvelvollisen sekä valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen ilmoitusvelvollisuus.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan muutettavaksi rekisterin ylläpitäjäsanamuoto siten, että käytetään johdonmukaisesti sanaa rekisterinpitäjä. Lisäksi ehdotetaan täsmennettäväksi rekisterinpitäjälle tehtävän ilmoituksen sisältöä, jotta se vastaisi paremmin viidennen rahanpesudirektiivin 30 artiklan 4 kohdan edellytystä. Direktiivin mukaan ilmoitusvelvolliset ja toimivaltaiset viranomaiset on velvoitettava ilmoittamaan kaikista eroavuuksista, joita ne havaitsevat keskitetyissä rekistereissä olevien tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien tietojen ja muutoin niiden saatavilla olevien tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien tietojen välillä. Ilmoitusvelvollisen, valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen olisi rekisterinpitäjälle tehtävässä ilmoituksessa nykyistä tarkemmin yksilöitävä, miltä osin tiedot ovat puutteellisia tai epä johdonmukaisia. Ilmoituksessa voisi yksittäistapauksessa ja perustellusta syystä taustoittaa, mihin seikkoihin tai selvityksiin puutteelliset tai epä johdonmukaiset tiedot perustuvat, jos se olisi tarkoituksenmukaista. Tarkemmat yksilöintitiedot olisivat välttämättömiä, jotta rekisterinpitäjällä olisi riittävät edellytykset arvioida tosiasiallisia edunsaajia koskevien rekisteritietojen oikeellisuutta sekä rekisteritietojen päivittämisen tarpeellisuutta saman pykälän 2 momentissa säädetyllä tavalla. Lisäksi pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi tarkennus ”salassapitosäännösten estämättä”, jotta edunsaajatietojen ilmoittamiskäytännöt koskisivat kaikkia ilmoitusvelvollisia yhdenmukaisesti, eikä siten voisi vedota luottolaitoslain 15 luvun 14 §:ssä ja vakuutusyhtiölain (521/2008) 30 luvun 1 §:ssä säädettyihin salassapitovelvollisuuksiin, joiden vuoksi täsmennettyjä tietoja ei voisi ilmoittaa.

Kaupparekisterilain 5 §:n 4 momentin mukaan rekisteriviranomainen tekee rahanpesulain 6 luvun 5 §:n 1 momentissa tarkoitetun valvontailmoituksen saatuaan merkinnän rekisteriin, jos ilmoituksen ja edunsaajarekisterin tiedot poikkeavat toisistaan vielä sen jälkeen, kun rekisteriviranomainen on kehottanut ensin yritystä tai yhteisöä taikka 6 §:ssä tarkoitetun ulkomaisen express trustin tai oikeusmuodoltaan samankaltaisen oikeudellisen järjestelyn edustajaa annetussa määräajassa ilmoittamaan ajantasaisen tosiasiallista edunsaajaa koskevan tiedon rekisteröitäväksi tai vahvistamaan rekisteriin merkityn tiedon, ellei rekisterimerkintä ole ilmeisen aiheeton. Rekisteriviranomainen ei itse päivitä edunsaajarekisterin tietoja tai tee rekisteriin merkintöjä, vaan ne päivittyvät yksinomaan edellä mainittujen yritysten tai yhteisöjen toimesta rekisteriviranomaisen kehotuksesta, ellei kehotus osoittaudu aiheettomaksi. Kaupparekisterilain rekisteriviranomaisen merkinnällä tarkoitetaan vasta kehotuksen jälkeen tapahtuvaa merkintää siitä, ettei yritys tai yhteisö taikka ulkomaisen express trustin tai oikeusmuodoltaan samankaltaisen oikeudellisen järjestelyn edustaja ole varmentanut edunsaajatietojaan ilmoittamalla muuttuneita tietoja tai vahvistamalla rekisteriin merkittyjen tietojen oikeellisuutta. Merkintä tehdään ainoastaan, jos se on kehotusmenettelyn jälkeen arvioitu aiheelliseksi. Tarkemmat tiedot olisivat välttämättömiä säännöksessä tarkoitetun kehotusmenettelyn ja rekisterimerkinnän aiheellisuuden riittäväksi arvioimiseksi.

Momentissa säädettävät tarkemmat tiedot olisi annettava rekisterinpitäjälle ilmoittajaa koskevien salassapitosäännösten estämättä.

7.2 Laki rahanpesun selvittelykeskuksesta

3 §. *Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä, paljastamista ja selvittämistä koskeva rekisteri.* Pykälän 3 momentin 17 kohtaa ehdotetaan täydennettäväksi siten, että rahanpesurekisteriin voitaisiin tallettaa erityisin teknisin menetelmin käsitelty valokuva ja kasvokuva henkilön tunnistamista varten, jos se olisi asian käsittelyn kannalta välttämätöntä. Säännöksen nykyinen sanamuoto ei mahdollista erityisiä teknisiä tunnistusmenetelmiä hyödyntäen käsitellyn valokuvan eikä kasvokuvan tallettamista rahanpesurekisteriin. Kyseinen tallettaminen voisi olla tarpeen esimerkiksi silloin, kun henkilön rahanpesurekisteriin talletettua kuvaa tai kasvokuvaa käsitellään poliisin järjestelmissä siten, että kuvasta tai kasvokuvasta voitaisiin selvittää siinä olevan henkilön oikea henkilöllisyys tai silloin, kun selvitetään, onko olemassa viitteitä kuvallisen asiakirjan väärentämisestä. Soveltuvia suojatoimia on lainvalmistelussa arvioitu sen valossa, mitä muualla laissa jo säädetään mukaan lukien rikosasioiden tietosuojalain säännökset. Ehdotuksen mukaisen valokuvan ja kasvokuvan tallettamisessa on mahdollisuus kerätä näitä tietoja ainoastaan kyseistä luonnollista henkilöä koskevien muiden tietojen keräämisen yhteydessä. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittely rikosasioissa olisi rajoitettava EU:n tietosuojalainsäädäntö, perusoikeussäätely ja perustuslakivaliokunnan kannanotot huomioiden siihen, mikä on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Laissa rahanpesun selvittelykeskuksesta on tiukka raja sen suhteen, kenellä on pääsy kyseessä oleviin tietoihin: vain selvittelykeskuksen henkilöstöllä, mikä on poikkeuksellinen raja poliisin toimintaympäristössä, jossa yleensä rekistereihin on poliiseilla laajat käyttöoikeudet. Samoin rahanpesurekisterin tietojen käyttötarkoitus on laissa tarkoin rajattu. Edellä mainitun laissa säädetty erityiset suojatoimet kattavat valokuvan ja kasvokuvan tallentamisen lisäksi myös ehdotetut muut erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn, kuten henkilön poliittisen mielipiteen, uskonnollisen vakaumuksen ja etnisen alkuperän. Näin ollen ei erityisistä suojatoimista ole tarpeen säätää tämän esityksen yhteydessä.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi *uusi 18 kohta*, jonka mukaan rahanpesurekisteriin voitaisiin tallettaa henkilön poliittinen mielipide tai uskonnollinen vakaumus, jos tallettaminen olisi asian käsittelyn kannalta välttämätöntä.

Lisäksi pykälän 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi *uusi 19 kohta*, jonka mukaan rahanpesurekisteriin voitaisiin tallettaa henkilön etninen alkuperä, jos sen tallettaminen olisi asian käsittelyn kannalta välttämätöntä.

Rahanpesun selvittelykeskuksen terrorismin rahoittamisen torjunnan tehtäviin liittyen henkilön poliittisen mielipiteen tai uskonnollisen vakaumuksen tallettaminen rahanpesurekisteriin on tietyissä tilanteissa välttämätöntä. Erityisten henkilötietojen tallettaminen ja muu käsittely ovat mahdollista poliisitoimessa. Asian tarkkarajainen ja ennakoitava sääntely edellyttää, että myös RAP-lakiin lisätään nimenomainen kirjaus kyseisten erityisten henkilötietoryhmien käsittelystä, sillä henkilön poliittisen mielipiteen, uskonnollisen vakaumuksen ja etnisen alkuperän tallentaminen ja muu käsittely ovat välttämättömiä rahanpesun selvittelykeskuksen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi. Henkilön osallistumisesta terroristisen ryhmän toimintaan käy usein ilmi hänen poliittinen mielipiteensä ja/tai uskonnollinen vakaumuksensa. Näiden tietojen käsittely on välttämätöntä, jotta rahanpesun selvittelykeskus voisi suorittaa lakisääteisiä tehtäviään terrorismin rahoittamisen torjumiseksi. Terrorismin rahoittamisepäilyä selvitellessä olisi välttämätöntä tietää, minkä terroristisen ryhmän toimintaan henkilön epäillään osallistuneen, jotta selvittely- ja muita torjuntatoimia suunnattaisiin oikein ja

suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Mikäli rahanpesun selvittelykeskus tutkii tiettyjä, mahdollisesti terrorismin rahoittamiseen liittyviä ilmoituksia epäilyttävistä liiketoimista, selvittelee se samalla myös sitä, liittyvätkö kyseisten ilmoitusten henkilöt toisiinsa. Tällöin olisi hyvä, jos käytettävissä olisi tieto siitä, ketkä henkilöt kuuluvat äärioikeistolaiseen ryhmään ja ketkä vasemmistolaiseen terroristiryhmään. Henkilön, joka kuuluu äärioikeistolaiseen ryhmään, ei ole syytä otaksua suunnittelevan väkivallan käyttämistä tai sillä uhkaamista henkilön kanssa, joka kuuluu äärivasemmistolaiseen ryhmään. Samassa kontekstissa olisi välttämätöntä tallettaa rahanpesurekisteriin tieto myös siitä, epäilläkö tietyn henkilön osallistuneen kaakkois-eurooppalaisen vai kaakkois-aasian terroristijärjestön toimintaan, vaikka kyseisestä erottelusta kävisi ilmi henkilön etninen alkuperä. Saman etnisen taustan jakavien terrorististen toimijoiden toimintatavat ja -ympäristöt eroavat toisistaan merkittävästi ja näin ollen myös niiden torjuntaa tehdään erilaisista lähtökohdista käsin. Lain 3 §:n 3 momentissa ei ole säädetty oikeutta käsitellä näitä erityisiä henkilötietoja.

Rahanpesun selvittelykeskuksen toiminnassa huomioidaan erityisten henkilötietojen käsittelyyn liittyvät asianmukaiset suojatoimet. Henkilön poliittinen mielipide, uskonnollinen vakaumus tai etninen alkuperä talletetaan rahanpesurekisteriin vain siinä yhteydessä, kun kyseistä henkilöä koskeva ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta, ilmoitus terrorismin rahoittamisesta, tiedustelu, vastaus tiedusteluun tai muu ilmoitus vastaanotetaan järjestelmään tai jos henkilöön liittyen saadaan myöhemmin lisätietoja ja erityisten henkilötietojen käsittely on välttämätöntä selvittelykeskuksen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi. Tietyn poliittisen mielipiteen, uskonnollisen vakaumuksen tai etnisen alkuperän omaavia henkilöitä ei kyseisten ominaisuuksien perusteella kerättäisi rahanpesurekisteriin, vaan tiedot ovat aina osa kyseistä luonnollista henkilöä koskevien muiden tietojen tallettamista, eikä kyseisiä tietoja kerättäisi henkilöistä, joihin ei kohdistu epäilyttävän liiketoimen tai terrorismin rahoittamisen ilmoitusta tai muuta tiedonluovutusta. Selvittelykeskus hankkii itse tietoa henkilön poliittisesta mielipiteestä, uskonnollisesta vakaumuksesta tai etnisestä alkuperästä vain silloin, kun se on välttämätöntä selvittelykeskuksen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi. Kerätyt tiedot ovat osa salassa pidettävää rahanpesurekisteriä, johon on pääsy vain rahanpesun selvittelykeskuksen henkilöstöllä, joka on käynyt asianmukaisen tietosuojakoulutuksen ja perehtynyt erityisten henkilötietojen käsittelyyn. Rahanpesurekisteriä voi käyttää vain poliisin turvallisuusverkossa kirjautumalla järjestelmään kaksivaiheisella tunnistautumisella. RAP-lain 4 §:n 4 momentissa on säädetty ne rajatut käyttötarkoitukset, joihin rahanpesurekisterin tietoja voidaan luovuttaa.

Rikosasioiden tietosuojalain esitöissä (HE 31/2018 vp, s. 42) on todettu, että: *"Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi profilointia koskeva säännös. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklassa säädetyn mukaisesti sellainen profilointi, joka johtaa erityisiin henkilötietoryhmiin perustuvaan luonnollisten henkilöiden syrjintään, on kielletty. Profiloinnilla tarkoitettaisiin ehdotetun lain 3 §:n 1 momentin 11 kohtaan otettavaksi ehdotetun määritelmän mukaan henkilötietojen automaattista käsittelyä, jossa henkilötietoja käyttämällä arvioidaan luonnollisen henkilön ominaisuuksia, kuten luotettavuutta, käyttäytymistä, kiinnostuksen kohteita tai liikkeitä. Syrjinnällä puolestaan tarkoitettaisiin henkilön asettamista muihin nähden eri asemaan 1 momentissa tarkoitetun syyn perusteella ilman hyväksyttävää perustetta, sen mukaan kuin asiasta säädetään muun muassa EU:n perusoikeuskirjan 21 ja 52 artiklassa sekä perustuslain 6 §:n 2 momentissa. Käytännössä säännöksellä lähtökohtaisesti kiellettäisiin esimerkiksi sellainen algoritmeihin perustuva profilointi, jonka seurauksena johonkin tiettyyn etniseen ryhmään kuuluvat henkilöt joutuvat muita tiukemman seurannan tai tarkastusten kohteeksi."*

Rahanpesurekisteriin talletettavien erityisten henkilötietojen perusteella ei tehdä etnistä profilointia. Rahanpesurekisteriin talletettavia tietoja henkilön poliittisesta mielipiteestä, uskonnollisesta vakaumuksesta tai etnisestä alkuperästä käytetään ainoastaan rikosten

estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä sekä tutkintaan saattamisessa silloin, kun se on välttämätöntä. Rekisteriin talletettua erityistä henkilötietoa hyödynnetään vain selvittelytoimissa, joiden tavoitteena on saada tietoa siitä, onko rahanpesurekisteriin kirjatulla kohdehenkilöllä liittynyt tiettyyn rikolliseksi epäiltyyn toimintaan, epäiltyä rikollista toimintaa harjoittavaan tahoon tai toimintaan tai tahoihin, jotka voivat vaarantaa kansallista turvallisuutta. Tarkoituksena ei siis ole kerätä esimerkiksi tiettyä etnistä alkuperää olevia henkilöitä samaan rekisteriin ja tarkastella heidän toimintaansa perustuen vain yhteiseen etniseen alkuperään ja luoda sen perusteella arvioita henkilöiden luotettavuudesta, käyttäytymisestä tai liikkeistä. Rahanpesun selvittelykeskus ei toiminnassaan myöskään luokittele tai hae tiettyyn etniseen ryhmään tai muuhun erityiseen henkilötietoon perustuvan yksilöintitiedon avulla ihmisjoukkoa algoritmia tai tekoälyä hyödyntäen tai muutoinkaan aseta erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilöitä eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta.

Edellä mainituissa esimerkeissä poliittinen mielipide, uskonnollinen vakaumus tai etninen alkuperä ohjaavat henkilöihin kohdistettavia selvittelytoimenpiteitä. Huomioiden kyseiset toimenpiteet, mukaan lukien henkilöistä tehtävät tiedustelut ulkomaisille ja kotimaisille viranomaisille, on henkilöiden oman oikeusturvan kannalta olennaista, että selvittelytoimet osataan suunnata ja mitoittaa heti oikein.

Pykälän 7 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että rahanpesurekisteriin talletetut tiedot poistettaisiin rahanpesurekisteristä viimeistään sen kalenterivuoden lopussa, jolloin on kulunut kymmenen vuotta merkinnän tekemisestä, kuitenkin siten, että mikäli vastaanotetut tiedot olisi sisällytetty selvittelykokonaisuuteen, tiedot poistettaisiin viimeistään sen kalenterivuoden lopussa, jolloin olisi kulunut kymmenen vuotta selvittelykokonaisuuden avaamisesta. Rahanpesun selvittelykeskuksen toiminnan luonteeseen kuuluu, että rahanpesun selvittelykeskukselle tullut tieto ei välttämättä jää rekisteriin vain yhtenä epäilyttävän liiketoimen ilmoituksena, joka olisi yksiselitteisesti poistettavissa tasan kymmenen vuoden kuluttua ilmoituksen tekemisestä, vaan tieto voi tulla osaksi selvittelykokonaisuutta. Kun rahanpesun selvittelykeskuksen tietojen ja mahdollisten lisäselvitysten myötä on syytä otaksua, että asiaa tulee tarkemmin selvittää, avataan selvittelykokonaisuus eli niin sanottu "juttu". Nyt ehdotetaan säädettäväksi tiedon poistamisesta kymmenen vuoden kuluttua "jutun", johon tietty tietosisältö on siirretty, avaamisesta, eikä siitä, kun tieto on alun perin saapunut rahanpesun selvittelykeskukseen. Näin yksittäisiä, asiallisesti samaan kokonaisuuteen kuuluvia tietueita (ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta) olisi mahdollista poistaa keskitetysti samaan aikaan, jolloin tietojen poistaminen ei aiheuttaisi tietouukkoja, eikä myöskään voisi vääristää kokonaiskuvaa ja -ymmärrystä kyseisestä tapauksesta, johon poistettava henkilötieto liittyy. Tällä menettelyllä varmistettaisiin myös rekisteröidyn oikeuksien kannalta asiakokonaisuudessa tiedon eheys. Tietojen säilyttäminen liittyy myös rekisteröidyn oikeusturvan varmistamiseen prosessissa siten, että löytyy jälki (*evidence trail*) kaikesta siitä mitä rahanpesurekisteriin on ilmoitettu ja miten tietoa on käsitelty, jos asiakokonaisuus etenisi esitutkinnasta tuomioistuimeen ja edelleen valitusasiana hovioikeuteen tai korkeimpaan oikeuteen. Näin voidaan vahvistaa tiedot, joiden perusteella tutkinta on käynnistynyt ja tutkintatoimenpiteitä tehty.

Tasan kymmenen vuoden aikaraja olisi myös syytä korvata viittauksella kalenterivuoden päättymiseen, jotta lainsäädäntö vastaisi tarkoituksen mukaisesti käytännön prosesseja, eikä teoreettista velvoitetta poistaa ilmoituksia päivittäin. Käytännössä nykyisin ilmoitusten poistot ajetaan kolmen kuukauden välein siten, että ne ilmoitukset poistetaan, jotka ovat vanhentumassa seuraavan kolmen kuukauden aikana. Maininnalla kalenterivuodesta päästäisiin siihen lopputulokseen, että tietosuojan varmistamiseksi velvoite tietojen poistamiseen vastaisi paremmin käytännön prosesseja. Näin myös tietojen poisto ja siihen liittyvät erilaisten kontrollien implementointi, palveluiden alasajo ja tietokannan offline-tilaan asettaminen olisi

mahdollista suorittaa keskitetysti kerran vuodessa. Tämä mahdollistaisi myös paremmin tietojen eheyden, koska tällöin lainsäädännön vastaisesti henkilötietoa ei poistettaisi ennen aikaisesti käytännöllisistä syistä.

4 §. Rahanpesun selvittelykeskuksen oikeus saada, käyttää ja luovuttaa tietoa.

Pykälän 4 momenttia ehdotetaan täydennettäväksi siten, että rahanpesurekisterin tietoja saataisiin luovuttaa Finanssivalvonnalle, jos tiedot olisivat välttämättömiä luottolaitostoiminnasta annetussa laissa säädettyjen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin arvioimista edellyttävien tehtävien suorittamiseksi. Edelleen ehdotetaan, että vastaavia välttämättömiä tietoja saataisiin luovuttaa myös Euroopan keskuspankille sen hoitaessa YVM-asetuksessa tarkoitettuja tehtäviä.

Ehdotuksella pantaisiin kansallisesti täytäntöön luottolaitosdirektiivin 117 artiklan 5 kohta varmistamalla tietojenvaihto rahanpesun selvittelykeskuksen, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä valvovien viranomaisten ja luottolaitosten valvontaviranomaisten välillä kyseisen artiklan kohdan edellyttämällä tavalla. Säännöksen mukaan rahanpesun selvittelykeskukset ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä valvovat viranomaiset sekä luottolaitosten valvontaviranomaiset ovat velvoitettuja keskinäiseen yhteistyöhön ja antamaan toisillensa tiedot, joita ne tarvitsevat luottolaitoslainsäädännön ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvän lainsäädännön mukaisten tehtäviensä hoitamiseen.

Mainittu luottolaitosdirektiivin säännös on jäsenvaltioita velvoittava, eikä esimerkiksi jäsenvaltio-optio. Direktiivin säännöksessä ei ole esimerkiksi lueteltu luovutettavia tietoryhmiä. Direktiivin tehokkaan täytäntöönpanon ja sääntelyn tarkoituksen näkökulmasta esitetään, että tietojen luovutus koskisi kaikkia sellaisia tietoja, jotka ovat välttämättömiä pankkivalvontaviranomaisen hoitaessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyviä tehtäviä.

Yleinen yhteistyövelvoite rahanpesun selvittelykeskuksen, poliisin, Harmaan talouden selvitysyksikön, Verohallinnon ja muiden asianomaisten viranomaisten kanssa rikollisuuden ehkäisyssä ja torjunnassa sisältyy jo voimassa olevaan Finanssivalvonnasta annetun lain 3 c §:n 1 momenttiin. Yksittäistapauksiin liittyvän tietojenvaihdon varmistamiseksi ehdotetaan nimenomaista säännöstä rahanpesun selvittelykeskuksen oikeudesta luovuttaa tietoja pankkivalvontaviranomaiselle. Tietojenluovutuksen tavoitteena on rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevien säännösten vakavien rikkomisten tunnistaminen.

Ehdotetun säännöksen mukaisesti rahanpesun selvittelykeskus olisi oikeutettu luovuttamaan Finanssivalvonnalle sellaiset tiedot, jotka ovat välttämättömiä luottolaitostoiminnasta annetun lain mukaisten valvontatehtävien kannalta. Säännöksen soveltamisen kannalta Euroopan pankkiviranomainen on antanut luottolaitosdirektiivin 117 artiklan 6 kohdan perusteella soveltamisohjeita säännöksen yhdenmukaisen soveltamisen edistämiseksi. Tietoja voitaisiin luovuttaa sekä Finanssivalvonnalle että Euroopan keskuspankille, kun Euroopan keskuspankki toimii YVM-asetuksen mukaisesti pankkivalvojana. Käytännössä pankkivalvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus koskee erityisesti toimiluvan myöntämiseen ja peruuttamiseen liittyvää harkintaa, operatiivisten riskien valvontaa, luottolaitoksen johdon luotettavuuden ja sopivuuden selvittämistä sekä yleistä toimiluvan ehtojen- ja sääntelynmukaisuuden valvontaa. Voimassa olevan säännöksen mukaisesti rahanpesun selvittelykeskuksessa päätöksen tietojen luovuttamisesta tekisi päällystöön kuuluva poliisimies, kuten muissakin kyseessä olevaan momenttiin liittyvissä tietojenluovutuksissa.

Luottolaitosdirektiivin 117 artiklan 5 kohdan mukaisena edellytyksenä tietojen luovuttamiselle lisäksi on, että tietojen luovuttaminen ei haittaa viranomaisen sijaintivaltiossa vireillä olevaa hallinnollista tai rikosoikeudellista selvitystä, tutkintaa tai menettelyä. Vastaavasta edellytyksestä on jo säädetty voimassa olevan RAP-lain 4 §:n 5 momentissa, eikä se siten edellytä lisätoimenpiteitä kansallisessa täytäntöönpanossa. Voimassa olevan säädöksen mukaan rahanpesun selvittelykeskus voi asettaa rajoituksia ja ehtoja luovutettavien tietojen käytölle sekä kieltäytyä luovuttamasta tietoja, jos asiassa on syytä epäillä rahanpesua tai terrorismin rahoittamista ja tietojen luovuttaminen voisi vaarantaa tutkinnan tavoitteet.

Tietojen luovuttamisen edellytyksenä olisi, että tiedot ovat välttämättömiä pankkivalvonnallisten tehtävien hoitamiseksi. Jokaisella viranomaisella on oma roolinsa ja vastuunsa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä. On kuitenkin alueita, joilla viranomaisten tehtävät täydentävät toisiaan, ja siksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien tehokkaaksi tunnistamiseksi, estämiseksi ja hallitsemiseksi viranomaisten välinen yhteistyö ja tiedonvaihto ovat välttämättömiä. Finanssivalvonnan tai Euroopan keskuspankin tietojensaantioikeuden edellytyksenä olisi, että rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riskin tulisi olla konkreettisesti perusteltavissa ennen kuin tietoja pyydetään. Samoin konkreettista perustelua edellytetään niissä tilanteissa, joissa osakkeenomistajiin, johdon jäseniin tai keskeisistä toiminnoista vastaaviin henkilöihin katsotaan liittyvän merkittävästi kohonnut rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riski.

Rahanpesun selvittelykeskuksen oikeus saada tietoja toiselta viranomaiselta perustuu jo voimassa olevaan pykälän 1 momenttiin. Luottolaitosdirektiivin 117 artiklan 5 kohdan mukainen edellytys tietojen luovuttamisesta pankkivalvontaviranomaiselta rahanpesun selvittelykeskukselle ei siten edellytä erillisiä kansallisia täytäntöönpanotoimia.

Tiedonluovutusperustetta ei ole kytketty välttämättömyys- tai tarpeellisuuskriteeriin, koska rahanpesun selvittelykeskus voi RAP-lain 5 §:n mukaisesti asettaa rajoituksia ja ehtoja 4 momentissa tarkoitettujen luovutettavien tietojen käytölle sekä kieltäytyä luovuttamasta tietoja muulle kuin esitutkintaviranomaiselle, jos asiassa on syytä epäillä rahanpesua tai terrorismin rahoittamista ja tietojen luovuttaminen voisi vaarantaa tutkinnan tavoitteet. Lisäksi on huomioitu, että tieto voidaan luovuttaa lain mukaan myös oma-aloitteisesti, sekä vain niillä perusteilla, joilla tieto on lain mukaan saatavissa. Ehdotettu muotoilu, jossa kumpaakaan kriteeriä ei ole nimenomaisesti mainittu on perusteltua, koska tiedonsaanti ja tiedon luovuttaminen on säännelty muualla lainsäädännössä siten täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, että tiedon luovuttaminen eri tilanteissa tulee aina arvioiduksi välttämättömyys- tai tarpeellisuuskriteeriin kytkettynä. Esimerkiksi oma-aloitteista tiedonluovutusta ei voi kytkeä välttämättömyyskriteeriin ja toisaalta tietoa ei voi luovuttaa pyynnöstä viranomaiselle tarpeellisuuskriteerein, jos viranomaisen tiedonsaanti on mahdollista ainoastaan silloin, kun se on välttämätöntä toimivaltaisen viranomaisen tehtävien hoitamiseksi.

7.3 Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta

18 §. *Verohallinnon oikeus tietojen oma-aloitteiseen antamiseen.* Pykälän 1 momentin 14 kohtaan ehdotetaan tehtäväksi luettelointiin liittyvä teknisluonteinen muutos muuttamalla pisteen tilalle puolipiste.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi *uusi 15 kohta*. Ehdotetun 15 kohdan mukaan Verohallinto voisi salassapitosäännösten estämättä antaa omasta aloitteestaan PRH:lle sellaisia verovalvonnassa tai muutoin havaittuja verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen, jotka saatavat olla tarpeen rahanpesulain 6 luvun 4 §:n ja kaupparekisterilain 5 §:n perusteella rekisteröityjen tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen oikeellisuuden ja

ajantasaisuuden varmentamiseksi. Voimassa olevan verotietolain 18 §:n 1 momentin 9 ja 10 kohdan perusteella Verohallinto voi oma-aloitteisesti antaa PRH:lle verotustietoja ainoastaan säätiövalvontaa ja tilintarkastusvalvontaa koskevilta osin sekä 12 kohdan nojalla siltä osin kuin PRH toimii rahanpesulaissa tarkoitettuna valvontaviranomaisena. Voimassa oleva laki ei siten mahdollista sitä, että Verohallinto voisi antaa oma-aloitteisesti PRH:lle sellaisia verotustietoja, joita voitaisiin hyödyntää tosiasiallisia edunsaajia koskevien rekisteritietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmentamisessa.

Rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen liittyvien rikosten selvittämisen ja epäiltyjen jäljittämisen kannalta on tärkeää, että edunsaajarekisterin tiedot ovat tarkat ja ajantasaiset, sillä epäilty saattavat yrittää salata henkilöllisyytensä yritysraakenteen taakse. Viidennen rahanpesudirektiivin 30 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden onkin edellytettävä, että saman artiklan 3 kohdassa tarkoitetun keskitetyn rekisterin sisältämät tiedot ovat riittävät, tarkat ja ajantasaiset, ja otettava käyttöön mekanismeja tätä varten.

PRH saa tällä hetkellä rekisteröityjen edunsaajatiетоjen oikeellisuuteen ja ajantasaisuuteen liittyviä tietoja pääasiassa rahanpesulain 6 luvun 5 §:n 1 momentissa säädettyjen valvontailmoitusten kautta. On tarpeen säätää Verohallinnolle oikeus oma-aloitteisesti antaa sellaisia verotustietoja, joita voitaisiin hyödyntää tosiasiallisia edunsaajia koskevien rekisteritietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmentamisessa.

Tiedonluovutus-oikeus olisi rajattava vain sellaisiin verotustietoihin verovelvollista koskevina tunnistetietoineen, joilla saattaa olla merkitystä tosiasiallisia edunsaajia koskevien rekisteritietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmentamisessa. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi yrityksen osakkeiden omistajia ja omistusosuuksia koskevat tiedot. Yrityksillä ja yhteisöillä on velvollisuus ilmoittaa Verohallinnolle säännönmukaisesti verotusmenettelystä annetun lain 8 §:n ja tiedonantovelvollisuutta koskevan päätöksen (Verohallinnon päätös veroilmoituksessa annettavista tiedoista) mukaisesti tiedon sellaisen osakkeenomistajan nimestä, henkilö- tai yritys- ja yhteisötunnuksesta ja omistamien osakkeiden lukumäärästä, joka omistaa vähintään 10 prosenttia yhtiön osakkeista. Verohallinto saa omistaja-tietoja myös esimerkiksi varainsiirtoverotuksen toimittamisen yhteydessä sekä verovalvonnassa. Nämä säännönmukaisesti ilmoitettavat omistajatiedot ovat lähtökohtaisesti sellaisia tietoja, joita Patentti- ja rekisterihallitus hyödyntävät edunsaajarekisterin valvonnassa. Tämän lisäksi edunsaajatiетоjen valvonnassa voidaan hyödyntää CRS/DAC2/Fatca-ilmoitusten tietoja kontrolloivista henkilöistä. CRS/DAC2 velvoittaa Verohallinnon valvomaan yhteisöjen omistusta ja kontrolloivien henkilöiden ilmoittamista. Verohallinnon oma-aloitteinen oikeus antaa tietoja havaituista puutteista vastaisi neljännen ja viidennen rahanpesudirektiivin tarkoituksia edunsaajatiетоjen hyödyntämisestä verotuksessa ja myös kansallista huolehtimisvelvoitetta, jonka nojalla verotuksen yhteydessä kiinnitetään huomiota rahanpesuriskeihin ja myös CRS/DAC2-velvoitteisiin, jotta huolehtimisvelvoite toteutuu.

19 §. *Tietojen antaminen syyttäjälle ja esitutkintaviranomaisille sekä suojelupoliisille.* Pykälän otsikkoa ehdotetaan täydennettäväksi siten, että siihen lisätään sanat ”sekä suojelupoliisille”. Ehdotetun täydennyksen johdosta otsikko vastaisi jäljempänä ehdotettua pykälän sisältöä.

Pykälän 1 momentin 3 kohtaan ehdotetaan tehtäväksi luettelointiin liittyvä teknisluonteinen muutos muuttamalla pisteen tilalle puolipiste.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi *uusi 4 kohta*, jonka nojalla Verohallinto voisi luovuttaa verotusta koskevia tietoja suojelupoliisille. Kohdan mukaan tietoja voisi luovuttaa suojelupoliisille sen toimialaan kuuluvien rikosten ennalta estämiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta. Lisäämällä kansallinen

turvallisuus tietojen luovutusperusteeksi huomioitaisiin siviilitiedustelulain voimaantulon myötä poliisin tehtävissä tapahtuneet muutokset sekä palautettaisiin mahdollisuus luovuttaa tietoja rikosten estämiseksi. Käytettäessä tietojen luovuttamisen perusteena kansallisen turvallisuuden suojaamista edellytetään sääntelyltä siten yksityiskohtaisuutta, että henkilötietojen suojaan liittyvät käyttötarkoitussidonnaisuus ja tarpeellisuusvaatimus täyttyvät. Kun suojelupoliisin kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyviin tiedollisiin toimivaltuuksiin sovellettava sääntely hajautuu eri säädöksiin, sääntelyn yhdellä kertaa tapahtuva täsmentäminen olisi käytännössä hyvin vaikeasti toteutettavissa. Kansallisen turvallisuuden suojaaminen on siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisen tietojen saannin perusteeksi sinällään varsin väljä, että tietojen saannin peruste on perusteltua kytkeä kiinteämmin siviili- ja sotilastiedustelun tarkoitukseen sekä tiedustelulaeissa määriteltyihin siviili- ja sotilastiedustelun kohteisiin. Tämän vuoksi on perusteltua, että suojelupoliisin kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyviä tiedollisia toimivaltuuksia koskevat säännökset kytkettäisiin poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä tarkoitetun kaltaiseen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan silloin, kun tällainen kytkentä ei ilmene muusta asiayhteydestä. Poliisilain 5 a luvussa säädettyjen tiedollisten toimivaltuuksien osalta kytkennän voi katsoa ilmenevän asiayhteydestä ja poliisilain 5 a luvun 50 §:ssä kytkentä on todettu myös nimenomaisesti.

Verohallinnossa käsiteltävillä tiedoilla voi tapauskohtaisesti olla erittäin suuri merkitys suojelupoliisin toiminnalle. Kyse voi olla esimerkiksi epäillystä pakotteiden kiertämisestä, terrorismin rahoittamisesta tai hybridivaikuttamisesta. Verotusta koskevat tiedot ovat tärkeitä, kun arvioidaan taloudellista toimintaa tai muita taloudellisia hankkeita, joiden epäillään liittyvän kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan. Näihin tärkeisiin tietoihin lukeutuvat Verohallinnon rekisterissä olevat tavanomaiset säännönmukaista verotusta koskevat tiedot, mutta myös muut verovalvonnan ja Verohallinnon erityisvalvonnan yhteydessä keräämät tiedot. Verohallinto kerää ja saa verovalvonnan yhteydessä sellaista tietoa, jota ei ole saatavissa muista tietolähteistä. Vertailukohdaksi voidaan ottaa talousrikostutkintaa suorittavat esitutkintaviranomaiset, joiden työssä erilaiset verotusta koskevat tiedot ovat usein välttämättömiä, kun arvioidaan erilaisia taloudellisia toimijoita. Sama pätee myös sellaisten toimijoiden ja taloudellisten hankkeiden arviointiin, missä on kyse mahdollisesta kansallista turvallisuutta vaarantavasta toiminnasta.

20 §. Tietojen antaminen erälle viranomaisille. Pykälän 9 kohtaan ehdotetaan tehtäväksi luettelointiin liittyvä teknisluonteinen muutos muuttamalla pisteen tilalle puolipiste.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi *uusi 10 kohta*, jotta Verohallinto voisi pyynnöstä salassapitovelvollisuuden estämättä antaa PRH:lle sellaisia verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen, jotka ovat välttämättömiä rahanpesulain 6 luvun 4 §:n ja kaupparekisterilain 5 §:n perusteella rekisteröityjen tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmentamiseksi.

Voimassa olevan verotietolain 20 §:n 8 kohdan perusteella Verohallinto voi pyynnöstä antaa PRH:lle verotustietoja, jotka ovat välttämättömiä sen valvoessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 3 luvussa säädettyjä velvoitteita asiakkaan tuntemisesta. Voimassa oleva laki ei siten mahdollista sitä, että Verohallinto voisi antaa pyynnöstä PRH:lle sellaisia verotustietoja, joita voitaisiin hyödyntää tosiasiallisia edunsaajia koskevien rekisteritietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmentamisessa.

Rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen liittyvien rikosten selvittämisen ja epäiltyjen jäljittämisen kannalta on tärkeää, että edunsaajarekisterin tiedot ovat tarkat ja ajantasaiset, sillä epäillyt saattavat yrittää salata henkilöllisyytensä yritysraakenteen taakse. Neljännen

rahanpesudirektiivin 30 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden onkin edellytettävä, että saman artiklan 3 kohdassa tarkoitetun keskitetyn rekisterin sisältämät tiedot ovat riittävät, tarkat ja ajantasaiset, ja otettava käyttöön mekanismeja tätä varten.

PRH saa tällä hetkellä rekisteröityjen edunsaajatietojen oikeellisuuteen ja ajantasaisuuteen liittyviä tietoja pääasiassa rahanpesulain 6 luvun 5 §:n 1 momentissa säädettyjen valvontailmoitusten kautta. On tarpeen säätää PRH:n oikeudesta saada pyynnöstä sellaisia verotustietoja, joita voitaisiin hyödyntää tosiasiallisia edunsaajia koskevien rekisteritietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmentamisessa. Tiedonsaantioikeus olisi rajattava vain sellaisiin verotustietoihin verovelvollista koskevine tunnistetietoineen, joilla olisi merkitystä ja jotka olisivat välttämättömiä tosiasiallisia edunsaajia koskevien rekisteritietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmentamisessa. Tällaisia tietoja olisivat esimerkiksi yrityksen osakkeiden omistajia ja omistusosuuksia koskevat tiedot.

7.4 Laki Finanssivalvonnasta

71 §. *Oikeus ja velvollisuus luovuttaa tietoja.* Pykälän 1 momentin johdantokappaletta ehdotetaan muutettavaksi siten, että johdantokappaleeseen lisättäisiin tarkennus Finanssivalvonnan oikeudesta oma-aloitteisesti ja pyynnöstä luovuttaa tietoja. Lisäksi 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi *uusi 2 a kohta*, jonka mukaan Finanssivalvonnalla olisi oikeus luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietoja suojelupoliisille sen tehtäviin poliisin hallinnosta annetun lain mukaan kuuluvien rikosten ennalta estämiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta. Oikeus luovuttaa tietoja sisältää oikeuden luovuttaa tietoja oma-aloitteisesti ja pyynnöstä.

Finanssivalvonnalla on, sen lisäksi, mitä julkisuuslaissa säädetään, oikeus luovuttaa salassa pidettäviä tietoja muille viranomaisille niin kuin Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:n 1 momentissa tarkemmin säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan Finanssivalvonnalla on oikeus luovuttaa vain sellaisia tietoja, jotka ovat tarpeen kunkin 1 momentissa mainitun viranomaisen tehtävien suorittamiseksi, ja jos tietoja luovutetaan ulkomaan viranomaiselle, edellyttäen että niitä koskee kyseisten tietojen osalta vastaava salassapitovelvollisuus kuin Finanssivalvontaa.

Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetään tietojen luovuttamisesta esitutkintaviranomaisille. Säännöksen mukaan Finanssivalvonnalla on oikeus luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietoja Suomen tai muun ETA-valtion esitutkintaviranomaiselle rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi sekä liiketoimintakiellosta annetun lain mukaisen liiketoimintakiellon määrittämiseksi. Ennen tiedustelulakien voimaantuloa säännös mahdollisti tietojen luovuttamisen myös suojelupoliisille, sillä suojelupoliisi oli tuolloin esitutkintalaissa tarkoitettu esitutkintaviranomainen, jonka laissa säädettyihin tehtäviin kuului rikosten estäminen ja selvittäminen. Tiedustelulakien säätämisen myötä suojelupoliisi ei ole enää esitutkintaviranomainen. Koska Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:ää ei tuolloin muutettu, kyseisen lain 71 §:n 1 momentin 2 kohta ei enää sovellu suojelupoliisiin.

Poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:n nojalla suojelupoliisin tehtäviin kuuluu eräiden seurauksiltaan erityisen vahingollisten ja laajakantoisten rikosten – esimerkiksi vakoilu- ja valtiopetosrikosten – estämistehtävä. Tiedustelulakien myötä poliisin tehtäviin lisättiin poliisilain 1 §:n 1 momentista ilmenevästi kansallisen turvallisuuden suojaaminen. Koska kansallisen turvallisuuden suojaamisessa on kyse uudesta lainsäädännössä säädetystä tehtävästä, ei se ole ennen tiedustelulakeja voinut olla tiedon luovuttamiseen oikeuttava peruste. Käytettäessä tietojen luovuttamisen perusteena kansallisen turvallisuuden suojaamista edellytetään sääntelyltä siten yksityiskohtaisuutta, että henkilötietojen suojaan liittyvät

käyttötarkoitussidonnaisuus ja tarpeellisuusvaatimus täyttyvät. Poliisilain 5 a luvun 4 §:n mukaan tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä siviilitiedustelussa on, että tiedonhankinnan kohteena on toiminta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Tämän vuoksi on perusteltua, että suojelupoliisin kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyviä tiedollisia toimivaltuuksia koskevat säännökset kytkettäisiin poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä tarkoitetun kaltaiseen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan silloin, kun tällainen kytkentä ei ilmene muusta asiayhteydestä. Poliisilain 5 a luvussa säädettyjen tiedollisten toimivaltuuksien osalta kytkennän voi katsoa ilmenevän asiayhteydestä ja poliisilain 5 a luvun 50 §:ssä kytkentä on todettu myös nimenomaisesti.

Finanssivalvonta voi tarkastustoiminnassaan ja muussa valvontatoiminnassaan saada tietoja, jotka ovat tarpeellisia suojelupoliisille sen laissa säädettyjen tehtävien hoitamisessa. Kyse voi olla esimerkiksi Finanssivalvonnan valvontatoiminnan yhteydessä havaitsemasta terrorismin rahoittamiseen liittyvästä epäilystä, epäilystä pakotesääntelyn kiertämisestä tai muista epätavallisista liikejärjestelyistä, joilla varoja siirretään kolmansiin maihin ja toiminnan epäillään liittyvän kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan. On tärkeää, että Finanssivalvonnalla on oikeus myös oma-aloitteisesti luovuttaa salassa pidettäviä tietoja suojelupoliisille, jotta suojelupoliisin tehtävien hoitaminen voidaan varmistaa.

7.5 Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä

6 §. *Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitus.* Pykälän 1 momentin 37 kohtaan ehdotetaan tehtäväksi luettelointiin liittyvä teknisluonteinen muutos muuttamalla pisteen tilalle puolipiste.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan uutta 38 kohtaa siten, että Harmaan talouden selvitysyksikkö voisi laatia velvoitteidenhoitoselvityksen suojelupoliisille kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta.

Ehdotettu muutos koskisi poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa säädettyä kansallisen turvallisuuden suojaamistehtävää. Poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:n nojalla kansallisen turvallisuuden suojaaminen on säädetty erityisesti suojelupoliisin tehtäväksi. Muutos täydentäisi pykälän 11 kohdassa säädettyä oikeutta laatia poliisille velvoitteidenhoitoselvitys tukemaan rikosten ennalta estämistä ja selvittämistä. Poliisilla tarkoitetaan myös suojelupoliisia, joten tältä osin muutostarvetta ei ole, koska säädetty oikeus laatia poliisille velvoitehoitoselvitys tukemaan rikosten ennalta estämistä koskee myös suojelupoliisia. Ehdotettu muutos uudeksi 38 kohdaksi mahdollistaa jatkossa velvoitehoitoselvityksen laatimisen tukemaan suojelupoliisin rikosten ennalta estämistä koskevan tehtävän lisäksi myös kansallisen turvallisuuden suojaamista koskevaa tehtävää. Kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia voidaan itsessään pitää niin vakavina, että velvoitteidenhoitoselvityksiä tulisi voida laatia tukemaan suojelupoliisin tehtäviä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

HTSY-lain 7 §:n mukaan selvitysyksiköllä on oikeus saada salassapitovelvollisuuden estämättä viranomaiselta ne velvoitteidenhoitoselvityksen laatimiseksi välttämättömät tiedot, jotka velvoitteidenhoitoselvitystä pyytävä viranomainen on oikeutettu saamaan selvityspyynnössä kuvattua käyttötarkoitusta varten. Poliisin oikeudesta saada tietoja viranomaisilta säädetään poliisilain 4 luvun 2 §:ssä. Säännöksen mukaan poliisilla on päällystöön kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat maksutta ja salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista poliisille tai tietojen käyttöä todisteena ole laissa nimenomaisesti kielletty tai rajoitettu. Hallituksen esityksen nykytilaa kuvaavassa kappaleessa on kerrottu, miten tiedustelulainsäädännön voimaantulo vaikutti suojelupolislin oikeuksiin saada tietoja eräiltä viranomaisilta tehtäviensä

suorittamiseksi. Tähän hallituksen esitykseen sisältyvät suojelupoliisin tiedonsaantia koskevat muutosehdotukset verotietolakiin, työtapaturma- ja ammattitautilakiin, työntekijän eläkelakiin ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lakiin mahdollistaisivat myös velvoitteidenhoitoselvitysten laatimisen suojelupoliisille, sen torjuttavaksi säädettyjen rikosten ennalta estämiseksi sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta.

Kun suojelupoliisin kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyviin tiedollisiin toimivaltuuksiin sovellettava sääntely hajautuu eri säädöksiin, sääntelyn yhdellä kertaa tapahtuva täsmentäminen olisi käytännössä hyvin vaikeasti toteutettavissa. Kansallisen turvallisuuden suojaaminen on siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisen tietojen saannin perusteeksi sinällään varsin väljä, että tietojen saannin peruste on perusteltua kytkeä kiinteämmin siviili- ja sotilastiedustelun tarkoitukseen sekä tiedustelulaeissa määriteltyihin siviili- ja sotilastiedustelun kohteisiin. Tämän vuoksi on perusteltua, että suojelupoliisin kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyviä tiedollisia toimivaltuuksia koskevat säännökset kytkettäisiin poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä tarkoitetun kaltaiseen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan silloin, kun tällainen kytkentä ei ilmene muusta asiayhteydestä. Poliisilain 5 a luvussa säädettyjen tiedollisten toimivaltuuksien osalta kytkennän voi katsoa ilmenevän asiayhteydestä ja poliisilain 5 a luvun 50 §:ssä kytkentä on todettu myös nimenomaisesti.

Käytettäessä tietojen luovuttamisen perusteena kansallisen turvallisuuden suojaamista edellytetään sääntelyltä siten yksityiskohtaisuutta, että henkilötietojen suojaan liittyvät käyttötarkoitussidonnaisuus ja tarpeellisuusvaatimus täyttyvät. Poliisilain 5 a luvun 4 §:n mukaan tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä siviilitiedustelussa on, että tiedonhankinnan kohteena on toiminta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Velvoitteidenhoitoselvityksen tarkoituksena on oikean ja riittävän kokonaiskuvan antaminen organisaatiosta sekä sen julkisoikeudellisten velvoitteiden hoitamisesta viranomaisten rekistereissä olevien tietojen perusteella. Velvoitteidenhoitoselvityksessä kuvataan myös organisaation välittömät ja välilliset organisaatio- ja organisaatiohenkilökytkennät. Tämän kaltaisen ajantasaisen ja kattavan kokonaiskuvan saaminen organisaatiosta on ensisijaisen tärkeää, kun selvitetään sellaisten taloudellisten toimijoiden taustoja, joiden epäillään liittyvän kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan. Muutokset tehostaisivat suojelupoliisin edellytyksiä torjua esimerkiksi terrorismia ja joukkotuhoaseiden leviämistä sekä näiden rahoitusta. Velvoitteidenhoitoselvitykset olisivat myös tärkeitä selvittäessä yritysjärjestelyitä, joiden epäillään liittyvän vieraan valtion vaikuttamistoimintaan.

7.6 Työtapaturma- ja ammattitautilaki

255 §. *Vakuutuslaitoksen oikeus antaa tietoja.* Pykälän 1 momentin 6 kohdan ruotsinkieliseen sanamuotoon ehdotetaan tehtäväksi luettelointiin liittyvä teknisluonteinen muutos muuttamalla pisteen tilalle pilkku. Suomenkieliseen pykälän 1 momentin 6 kohtaan ei edellytetä teknisluonteista muutosta siinä jo olevan puolipisteen johdosta.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan uutta 7 kohtaa, jonka mukaan vakuutuslaitoksella olisi oikeus sen lisäksi, mitä julkisuuslaissa säädetään, salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä antaa tämän lain toimeenpanoon perustuvia tietoja myös suojelupoliisille siltä osin kuin se on välttämätöntä sen toimialaan kuuluvien rikosten ennalta estämiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta. Tiedonsaannin lisääminen kansallisen turvallisuuden tarkoitukseen on välttämätöntä, jotta Harmaan talouden selvitysyksikkö voisi laatia velvoitteidenhoitoselvityksen suojelupoliisille.

Ehdotettu muutos liittyy siten edellä ehdotettuun HTSY-lain 6 §:n 1 momentin muutokseen eikä näitä nimenomaisia tietoja ole tarve lähtökohtaisesti luovuttaa oma-aloitteisesti, mutta pykälän sanamuoto ”oikeus luovuttaa tietoja suojelupoliisille” ei kuitenkaan rajaa pois mahdollisuutta oma-aloitteiselle tiedonluovutukselle, jos se olisi tarpeen kansallisen turvallisuuden suojelemiseksi. Ehdotettu muutos koskisi poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa säädettyä kansallisen turvallisuuden suojaamista koskevaa tehtävää ja poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä tarkoitetun kaltaiseen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa silloin, kun tällainen kytkentä ei ilmene muusta asiayhteydestä. Poliisilain 5 a luvussa säädettyjen tiedollisten toimivaltuuksien osalta kytkennän voi katsoa ilmenevän asiayhteydestä ja poliisilain 5 a luvun 50 §:ssä kytkentä on todettu myös nimenomaisesti. Poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:n mukaan kansallisen turvallisuuden suojaaminen on säädetty erityisesti suojelupoliisin tehtäväksi.

7.7 Työntekijän eläkelaki

205 §. *Tietojen antaminen rikosten ja väärinkäytösten selvittämiseksi sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.* Pykälän otsikkoa ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin tietojen antaminen myös kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Ehdotetun täydennyksen johdosta otsikko vastaisi jäljempänä ehdotettua pykälän sisältöä.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan lisäystä, jonka mukaan Eläkelaitoksella ja Eläketurvakeskuksella olisi oikeus antaa 2 momentissa mainittuja välttämättömiä tietoja salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä suojelupoliisille sen toimialaan kuuluvien rikosten ennalta estämiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta.

Tiedonsaannin lisääminen kansallisen turvallisuuden tarkoitukseen on välttämätöntä, jotta Harmaan talouden selvitysyksikkö voisi laatia velvoitteidenhoitoselvityksen suojelupoliisille. Ehdotettu muutos liittyy siten edellä ehdotettuun HTSY-lain 6 §:n 1 momentin muutokseen, eikä näitä nimenomaisia tietoja ole tarve lähtökohtaisesti luovuttaa oma-aloitteisesti, mutta pykälän sanamuoto ”oikeus luovuttaa tietoja suojelupoliisille” ei kuitenkaan rajaa pois mahdollisuutta oma-aloitteiselle tiedonluovutukselle, jos se olisi tarpeen kansallisen turvallisuuden suojelemiseksi. Ehdotettu muutos koskisi poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa säädettyä kansallisen turvallisuuden suojaamista koskevaa tehtävää ja poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä tarkoitetun kaltaiseen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa silloin, kun tällainen kytkentä ei ilmene muusta asiayhteydestä. Poliisilain 5 a luvussa säädettyjen tiedollisten toimivaltuuksien osalta kytkennän voi katsoa ilmenevän asiayhteydestä ja poliisilain 5 a luvun 50 §:ssä kytkentä on todettu myös nimenomaisesti. Poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:n mukaan kansallisen turvallisuuden suojaaminen on säädetty erityisesti suojelupoliisin tehtäväksi.

7.8 Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta

22 b §. *Työllisyysrahaston oikeus tietojen oma-aloitteiseen luovuttamiseen.* Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että saatuja salassa pidettäviä välttämättömiä tietoja voidaan myös antaa edelleen oma-aloitteisesti suojelupoliisille sen toimialaan kuuluvien rikosten ennalta estämiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta.

Tiedonsaannin lisääminen kansallisen turvallisuuden tarkoitukseen on välttämätöntä, jotta Harmaan talouden selvitysyksikkö voisi laatia velvoitteidenhoitoselvityksen suojelupoliisille. Ehdotettu muutos liittyy siten edellä ehdotettuun HTSY-lain 6 §:n 1 momentin muutokseen.

Ehdotettu muutos koskisi poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa säädettyä kansallisen turvallisuuden suojaamista koskevaa tehtävää ja poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä tarkoitetun kaltaiseen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa silloin, kun tällainen kytkentä ei ilmene muusta asiayhteydestä. Poliisilain 5 a luvussa säädettyjen tiedollisten toimivaltuuksien osalta kytkennän voi katsoa ilmenevän asiayhteydestä ja poliisilain 5 a luvun 50 §:ssä kytkentä on todettu myös nimenomaisesti. Poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:n nojalla kansallisen turvallisuuden suojaaminen on säädetty erityisesti suojelupoliisin tehtäväksi.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan mahdollisimman pian.

9 Toimeenpano ja seuranta

Lakien toimivuutta seurataan valtiovarainministeriön ja sisäministeriön toimesta muun muassa kansallisten rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen työryhmien puitteissa ja keskeisten rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen toimijoiden kanssa käytävien keskustelujen pohjalta.

Epäilyttäviä liiketoimia koskevan ilmoituksen osalta esitetyn lainmuutoksen tultua voimaan rahanpesun selvittelykeskus antaisi tarkentavan määräyksen epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen muodosta ja sisällön esittämisen asettelusta. Rahanpesun selvittelykeskus seuraisi määräyksen vaikutuksia vastaanotettuihin ilmoituksiin ja niiden laatuun sekä päivittäisi määräystä tarvittaessa. Valtiovarainministeriö arvioisi rahanpesuasetuksen tullessa voimaan määräyksenantovaltuutta osana EU-sääntelyn implementointia.

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Opetus- ja kulttuuriministeriö on valmistellut hallituksen esityksen (HE 103/2023) eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuslain ja Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta, jonka eduskunta on hyväksynyt ja se on saatettu voimaan lailla Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta (190/2024). Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n 1 momenttia laajennettiin uudella 37 kohdalla siten, että Harmaan talouden selvitysyksikkö laatii velvoitteidenhoitoselvityksen tukemaan varhaiskasvatuslain 43 a §:ssä tarkoitettujen yksityisen varhaiskasvatuksen harjoittamisen yleisten edellytysten täyttymisen selvittämistä ja valvomista. Tämän johdosta tässä esityksessä kyseistä momenttia ehdotetaan laajennettavaksi uudella 38 kohdalla siten, että Harmaan talouden selvitysyksikkö laatisi velvoitteidenhoitoselvityksen tukemaan suojelupoliisin tehtäviä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Kaavailtu ehdotus sisältää useita toisistaan poikkeavia tiedonsaantioikeuksia, tietojen luovuttamisoikeuksia ja oma-aloitteisia tietojen luovuttamisoikeuksia koskevia säännöksiä. Ehdotus on siten hyvin merkityksellinen perustuslain 10 §:n, 12 §:n ja 18 §:n kannalta. 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. Lisäksi 1. lakiehdotus

epäilyttävien liiketoimien ilmoittamisesta ja sitä koskeva määräyksenantovaltuuden antaminen rahanpesun selvittelykeskukselle on merkityksellinen perustuslain 80 §:n ja 119 §:n kannalta.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Jäljempänä on pyritty käsittelemään tietojen luovuttamista ja oikeutta saada tietoja suhteessa perustuslakiin yhtenä kokonaisuutena. Ehdotettujen sääntöjen valossa aluksi käsitellään yleisesti yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa, jonka jälkeen käsitellään tietojen luovutusta ja tietojensaantioikeutta perustuslain 10 §:n eli yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Toisena kokonaisuutena käsitellään ensin yleisesti perustuslain 12 §:ää eli viranomaisen hallussa olevan asiakirjan ja muiden tallenteiden julkisuutta. Tässä yhteydessä myös tarkastellaan suojelupoliisin toimivaltajärjestelmää kokonaisuutena, miten suojelupoliisille ehdotetut tiedonsaantioikeudet suhteutuvat suojelupoliisille poliisilaissa, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa ja muualla säädettyjen tiedonsaantioikeuksien muodostamassa kokonaisuudessa ja ovatko ehdotukset perusteluineen perusoikeusjärjestelmän kannalta asialliset ja hyväksyttävät.

Omana kokonaisuutena tehdään selkoa esitykseen liittyvistä rahanpesudirektiivin ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin sekä luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivin 1 artiklan 41 kohdan (luottolaitos-direktiivin alkuperäiseen 117 artiklaan lisättävä 5 kohta) jättämästä kansallisesta liikkumavarasta. Lopuksi tarkastellaan 1. lakiehdotusta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 4 luvun 2 §:n 3 momentin muuttamisesta suhteessa perustuslain 80 ja 119 §:iin.

Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

Lakiehdotukset sisältävät perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän suojan kannalta merkityksellisiä ehdotuksia. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että henkilötietojen suoja tulee ensisijaisesti toteuttaa EU:n yleisen tietosuojasetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Myös sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee suhtautua pidättyvästi ja rajata sellaisen säätäminen vain välttämättömään EU:n yleisen tietosuojasetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa (PeVL 14/2018 vp, s. 4–5.). Kansallisen erityislainsäädännön säätäminen tulee varata vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua EU:n yleisen tietosuojasetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (PeVL 2/2018 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunnan mukaan on selvää, että kansallisen erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös EU:n yleisen tietosuojasetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin, jotka voivat ääritapauksessa palautua henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 5/1999 vp, s. 2/II).

Lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (PeVL 2/2018 vp, s. 8).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen käsittelyä koskevassa valtiosääntöisessä arviossa merkityksellisenä myös käsittelyn tarkoitusta yksilöön kohdistuvan julkisen vallan käytön mahdollistajana (PeVL 1/2018 vp, s. 6). Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Viranomaisen toimivaltuuksien tulee perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen vuoksi perustua lakiin (PeVL 10/2016 vp, s. 3 ja PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Toimivaltasääntely on valiokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I).

Perustuslain 10 §:n mukaista suojaa täydentävät ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklan mukainen yksityiselämän suoja sekä EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa turvattu henkilötietojen suoja. EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan EU:n perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan, siltä osin kuin EU:n perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan unioni kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. EU-oikeuden soveltamisalan rajautuminen pois kansallista turvallisuutta koskevan poikkeuksen perusteella ei ole aina käytännössä yksiselitteistä. Esimerkiksi EU:lla olevan toimivallan olemassaolo ei yksinään riitä tuomaan asiaa EU-oikeuden soveltamisalan piiriin, vaan merkityksellistä on, onko unioni käyttänyt toimivaltaansa antamalla sääntelyä asiasta. EU-tuomioistuin lähtee kuitenkin vakiintuneesti siitä, etteivät jäsenvaltiot voi kukin yksinään ilman unionin toimielinten valvontaa määritellä unionin oikeuden soveltamiseen liittyen sellaisten käsitteiden kuin yleinen tai kansallinen turvallisuus ulottuvuuksia. (HE 198/2017 vp, s. 35.)

Valtioilla vaikuttaisi olevan varsin laaja harkintamarginaali sen suhteen, millaisen toiminnan ne katsovat uhkaavan kansallista turvallisuuttaan ja siten voivan oikeuttaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan takaamiin oikeuksiin puuttumisen. Kansallinen turvallisuus kuuluu perinteisesti valtiosuvereenisuuden piiriin (Bucur ja Toma v. Romania). Tuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella on selvää, että ainakin sotilaallinen maanpuolustus, terrorismin torjunta ja laittoman tiedustelutoiminnan torjunta kuuluvat kansallisen turvallisuuden piiriin (mm. Klass v. Saksa, Weber ja Saravia v. Saksa). Valtioiden harkintavaltaa saattaa omalta osaltaan lisätä se, että kansallisen turvallisuuden raja muihin sallittuihin perusteisiin (muun muassa yleinen turvallisuus ja epäjärjestyksen tai rikollisuuden estäminen) puuttua Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kohdan takaamiin oikeuksiin, voidaan tapauskohtaisesti mieltää häilyväksi.

Kansallisen turvallisuuden käsitteen sisältöä on pohdittu muun muassa hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 198/2017 vp) ja erityisesti perustuslakivaliokunnan mietinnössä kyseiseen hallituksen esitykseen liittyen. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään (PeVM 4/2018 vp, s. 8–9) todennut, että ”*Valtiosääntöoikeudellisen tulkinnan lähtökohtana valiokunta tähdentää myös sitä, että perustuslaista johtuu tarve yhtäältä tulkita kansallisen turvallisuuden käsitettä suppeasti sekä toisaalta asettaa uhan vakavuusaste korkealle. Rajoitusperusteeseen vetoavalla on myös velvollisuus esittää riittävät perustelut sille, että jokin toiminta voi muodostua vakavaksi uhaksi kansalliselle turvallisuudelle*”. Säännöskohtaisissa perusteluissa on tarkemmin perusteltu se kansalliseen turvallisuuteen kohdistuva uhka, jota voitaisiin ehdotuksen mukaan torjua luovuttamalla suojelupoliisille tietoja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta. Myös tietojen merkityksellisyyttä viranomaisten toiminnan kannalta on perusteltu tarkemmin säännöskohtaisissa perusteluissa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa taattuihin oikeuksiin puuttumisen välttämättömyyden arviointi niin yhteiskunnallisen tarpeen pakottavuuden kuin suhteellisuudenkin näkökulmasta kuuluu ensisijaisesti tai ainakin ensi vaiheessa kansalliselle lainsäätäjälle ja kansallisille viranomaisille (Silver ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta, Handyside v. Yhdistynyt Kuningaskunta). Tätä arviointia suorittaessaan kansallisilla tahoilla on tiettyä harkintamarginaalia, jonka laajuutta määrittää muun muassa se, mitä Euroopan ihmisoikeussopimuksen takaamaa oikeutta puuttuminen koskee, se kuinka syvälleikävästä puuttumisesta on kyse, sekä se, mikä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kohdan sallima tavoite on puuttumisen oikeuttamisperusteena. Harkintamarginaali on tavanomaista väljempi silloin, kun oikeuttamisperusteena on kansallinen turvallisuus (Klass ja muut v. Saksa, Leander v. Ruotsi). Kansallisen turvallisuuden kysymyksissä valtion melko laaja harkintavalta koskee myös niitä konkreettisia keinoja ja menetelmiä, joiden avulla se kyseistä etua suojaa.

Tietojen luovuttaminen ja tiedonsaantioikeudet perustuslain 10 §:n kannalta

Lakiehdotuksiin sisältyy viranomaisten salassa pidettävien tietojen luovuttamista ja tiedonsaantioikeuksia koskevaa sääntelyä. Perustuslain 10 §:n säännöksen lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä.

EU:n tuomioistuin on katsonut, että ilmaisua ”yksityiselämä” ei pidä tulkita suppeasti ja ettei mikään periaatteellinen syy salli sitä, että ammattitoiminta jätettäisiin tämän käsitteen ulkopuolelle. Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus, läpinäkyvyys, käyttötarkoitussidonnaisuus ja minimointi ovat henkilötietojen suojaan liittyviä olennaisia periaatteita. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen ovat perusteltuja päämääriä, joihin jäsenvaltiot pyrkivät niin kansainvälisesti kuin unioninkin tasolla. Tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien tietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmistaminen vastaa näitä tavoitteita esimerkiksi viidennen rahanpesudirektiivin 25 johdantokappaleessa selostetuilla tavoilla. Johdanto-osan mukaan jäsenvaltioiden edellytetään varmistavan, että niiden alueelle perustetut yhtiöt ja muut oikeushenkilöt hankkivat riittävät, tarkat ja ajantasaiset tiedot tosiasiallisista omistajistaan ja edunsaajistaan sekä pitävät ne hallussaan. Esityksen 1. lakiehdotuksessa rahanpesulain 6 luvun 5 §:n 1 ja 2 momentissa ja 3. lakiehdotuksessa verotietolain 18 §:n 1 momentin 15 kohdassa ja 20 §:n 1 momentin 10 kohdassa on kyse edunsaajatietojen käsittelystä, joka merkitsee puuttumista henkilötietojen ja yksityiselämän suojaan.

Esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan rahanpesulain 6 luvun 5 §:n 1 momenttia täsmennettäväksi tosiasiallisia edunsaajia koskevan rekisterinpitäjälle tehtävän ilmoituksen sisällön osalta vastaamaan viidettä rahanpesudirektiiviä. Kun ilmoitusvelvollinen ja toimivaltainen viranomainen ilmoittavat eroavaisuuksista edunsaajarekisterin tiedoissa, on tietojen oltava täsmällisiä ja tarvittaessa päivitettyjä. EU:n yleinen tietosuoja-asetus velvoittaa rekisterinpitäjää toteuttamaan kaikki mahdolliset kohtuulliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että käsittelyn tarkoituksiin nähden epätarkat ja virheelliset henkilötiedot poistetaan tai oikaistaan viipymättä. Rekisterinpitäjällä, joka käsittelee henkilötietoja, on aina ensisijainen vastuu tietojen oikeellisuudesta myös luovuttaessaan tietoja eteenpäin. Tosiasiallisesta edunsaajasta rekisteriin merkitään tosiasiallisen edunsaajan henkilötiedot sekä määräysvallan tai omistussuuden peruste ja laajuus. Nämä merkinnät perustuvat kaupparekisterilain mukaisesti yhteisöjen, osakeyhtiöiden, yhdistysten, uskonnollisten yhdyskuntien ja säätiöiden tekemiin ilmoituksiin ja niiden oikeellisuuden varmistaminen kuuluu rekisterinpitäjän tietosuojaa koskeviin velvoitteisiin. Ilmoitusvelvollisilla ja toimivaltaisilla viranomaisilla on viidennen rahanpesudirektiivin 30 artiklan 4 kohdan perusteella velvollisuus ilmoittaa kaikista eroavuuksista, joita ne havaitsevat edunsaajarekisterissä saatavilla olevien sekä heillä itsellään olevien tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen välillä. Ilmoitukselta edellytetään täsmällisyyttä ja asianmukaisia perusteluja, jotta rekisterinpitäjällä on tosiasiallinen mahdollisuus arvioida, onko virhe edunsaajarekisterin tiedoissa vai ilmoituksen tehneen ilmoitusvelvollisen tai toimivaltaisen viranomaisen tiedoissa. PRH rekisteriviranomaisena pyytää kaupparekisterilain mukaisesti yhteisöjä, osakeyhtiöitä, yhdistyksiä, uskonnollisia yhdyskuntia ja säätiöitä korjaamaan puutteelliset tai virheelliset tiedot saadun ilmoituksen perusteella. Jotta korjauskehoitus voidaan yksilöidä, on ilmoitusvelvollisen ja toimivaltaisten viranomaisten ilmoitusten oltava yksilöityjä, miltä osin tiedot ovat puutteellisia tai epä johdonmukaisia. Rekisteriviranomainen voi määrätä kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksun, jos edellä mainittu oikeushenkilö ei pyynnöstä korjaa puutteita tai virheitä. Rikollisten jäljittämiseksi on tärkeää, että tiedot tosiasiallisista omistajista ja edunsaajista ovat tarkat ja ajantasaiset, sillä rikolliset saattaisivat muutoin pystyä salaamaan henkilöllisyytensä yritysrajojen taakse. Koska rahoitusjärjestelmä on maailmanlaajuisesti yhteen kytkeytynyt, varoja on mahdollista piilottaa ja siirtää ympäri maailmaa, ja rahanpesijat ja terrorismin rahoittajat sekä muut rikolliset ovatkin hyödyntäneet tätä mahdollisuutta enenevässä määrin. Rekisterissä olevien tietojen oikeellisuuden varmistaminen on siten välttämätöntä ja henkilötietojen käsittelyä voidaan näin ollen pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa.

Myös 3. lakiehdotuksessa verotietolain 18 §:n 1 momentin 15 kohdassa ja 20 §:n 1 momentin 10 kohdassa on kysymys tietojenvaihdon tehostamisesta edunsaajarekisteritietojen oikeellisuuden varmistamiseksi. Verohallinnon oma-aloitteinen oikeus antaa tieto havaituista puutteista vastaa viidennen rahanpesudirektiivin tarkoituksia edunsaajatiетojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmistamiseksi. Verohallinnon antaessa omasta aloitteestaan verotustietoja edunsaajarekisterin tietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmistamiseen olisi tietojenluovutus oikeus rajattu vastaavasti kuin pykälän muissa oma-aloitteisissa tiedonluovutuksissakin 'saattaa olla merkitystä' -kriteerillä. Välttämättömyyskriteeriä edellytettäisiin tilanteissa, joissa tiedot luovutetaan erikseen pyydettyä. Pääsyllä tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan hallussa olevan omistussuuden luonnetta ja laajuutta koskeviin tietoihin, joista ilmenee omistussuuden likimääräinen suuruus, on myös yhteys omaisuuden suojaan.

Esityksen 2. lakiehdotuksessa ehdotetaan täydennettäväksi RAP-lain 3 §:n 3 momentin 17 kohtaa siten, että rahanpesurekisteriin voitaisiin tallettaa valokuva ja kasvokuva henkilön tunnistamista varten, jos se on asian käsittelyn kannalta välttämätöntä. Valokuvat kuuluvat biometristen tietojen määritelmän piiriin ainoastaan siinä tapauksessa, että niitä käsitellään

erityisin teknisin menetelmin, jotka mahdollistavat luonnollisen henkilön yksilöllisen tunnistamisen tai todentamisen. 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. Luonnollisen henkilön tietojen tallentaminen viranomaisen rekisteriin tai tietojärjestelmään tarkoittaa, että tiedot ovat henkilökunnan saatavilla ja mahdollistavat kyseessä olevaan henkilöön kohdistuvan selvittelyn. Pelkästään tällä on vaikutusta yksityiselämän ja henkilötietojen sekä mahdollisesti muidenkin perusoikeuksien suojaan (kuten omaisuuden suojaan). Perus- ja ihmisoikeuksien tulkintakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että pelkästään sillä on vaikutusta yksityiselämään ja henkilötietojen ja mahdollisesti muidenkin perusoikeuksien suojaan, kuten omaisuuden suojaan, kun luonnollisen henkilön tiedot talletetaan viranomaisen rekisteriin tai tietojärjestelmään, samoin henkilötietojen välittäminen kolmannelle, kuten viranomaiselle välitettyjen tietojen myöhemmästä käytöstä riippumatta (esimerkiksi EUT, tuomio 8.4.2014, Digital Rights Ireland ym., C-293/12 ja C-594/12, kohdat 33–36). Tallentaminen tarkoittaa myös sitä, että tiedot ovat henkilökunnan saatavilla, ja mahdollistavat kyseessä olevaan henkilöön kohdistuvan selvittelyn. Rajoitukset perusoikeuksiin muodostuvat sitä merkittävämmiksi, mitä pidemmälle lainsäädäntö mahdollistaa viranomaisen toimenpiteet. Erityisten henkilötietoryhmien erityisen suojaamisen kannalta on oleellista, että käsittely on merkittävästi rajoitetumpaa kuin muiden henkilötietojen käsittely. Esityksen kappaleessa 7.2 on selvitetty kattavasti käsittelyssä huomioituiden suojatoimet.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaan biometristen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten on kiellettyä, paitsi jos käsittely on tarpeen erittäin tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetussa laissa on säädetty kattavasti ja yksityiskohtaisesti biometrisiä tietoja koskevasta henkilötietojen käsittelystä. Kyseisessä laissa on huomioitu EU:n yleinen tietosuoja-asetus ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi. Rajoituksen arvioidaan olevan välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa rikosten ennalta estämisen, paljastamisen ja selvittämisen ja valtion turvallisuuden ylläpitämisen tavoitteiden saavuttamiseksi. Rajoitus ei menisi pidemmälle kuin on välttämätöntä epäilyttävään liiketoimeen liittyvien henkilöiden tunnistamiseksi.

RAP-lain 3 §:n 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 18 ja 19 kohta, joissa säädettäisiin nimenomaisesti oikeudesta käsitellä erityisiä henkilötietoryhmiä. Säännösten johdosta rahanpesurekisteriin voitaisiin tallettaa henkilön poliittisesta mielipiteestä, uskonnollisesta vakaumuksesta ja etnisestä alkuperästä, jos niiden tallettaminen on asian käsittelyn kannalta välttämätöntä. Henkilön poliittisen mielipiteen, uskonnollisen vakaumuksen ja etnisen alkuperän tallentaminen ja muu käsittely olisivat välttämättömiä rahanpesun selvittelykeskuksen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi. Henkilön osallistumisesta terroristisen ryhmän toimintaan käy usein ilmi hänen poliittinen mielipiteensä ja/tai uskonnollinen vakaumuksensa sekä mahdollisesti sen myötä etninen alkuperä. Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 26/2018 vp, s. 3 ja PeVL 14/2018 vp, s. 7) perustuslain 10 §:ssä turvatut oikeudet saavat erityistä merkitystä korostuneen perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa. Valiokunta on esimerkiksi jo ennen perusoikeusuudistusta esittänyt sittemmin vakiintuneen luonnehdinnan, jonka mukaan "poliisilaki on tyypillisesti sellainen säädös, joka voi herkästi joutua ristiriitaan kansalaisten perusoikeuksien, varsinkin klassisten vapausoikeuksien kanssa" (PeVL 15/1994 vp, s. 1/II ja PeVL 67/2010 vp, s. 2–3). Valiokunnan mukaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tällaisissa suuren riskin

perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa edelleen arvioitava valiokunnan aiemman sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta (ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 7).

Erityisten henkilötietojen tallettaminen ja muu käsittely on mahdollista poliisitoimessa. Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 2 luvun 15 §:n 1 momentin mukaan poliisi saa käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja vain, jos käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittely on rikosasioiden tietosuojalain 11 §:n mukaan sallittu vain, jos se on välttämätöntä ja rekisteröidyn oikeuksien turvaamisen edellyttämät suojatoimet on toteutettu ja käsittelylle on osoitettavissa 11 §:ssä mainittu oikeusperuste, esimerkiksi erityislaki. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittely rikosasioissa olisi rajoitettava EU:n tietosuojalainsäädäntö, perusoikeussääntely ja perustuslakivaliokunnan kannanotot huomioiden siihen, mikä on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Lisäksi erityisten henkilötietojen käsittely on sallittu vain, jos välttämättömyyskriteeristä on säädetty lailla.

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 (PeVL 15/2018 vp, s. 37, PeVL 13/2016 vp, s. 4 ja PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan sen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL 3/2017 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta (PeVL 14/2018 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina myös arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (PeVL 38/2016 vp, s. 3).

RAP-lain 3 §:n 7 momentin säädöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että rahanpesurekisteriin talletetut tiedot poistettaisiin 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. Ehdotuksella varmistettaisiin tiedon eheys, koska ehdotettu muutos vastaisi paremmin käytännön prosesseja ja varmistaisi sen, että henkilötietoa, jota ei lain mukaan olisi vielä tullut poistaa, tulee poistetuksi käytännön syistä myöskään ennenaikaisesti.

Rahanpesurekisterin tietojen säilytysaika on jo nykyisellään varsin pitkä. Erityisten henkilötietoryhmien osalta arvioitiin lyhyempää säilytysaikaa suojatoimena rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi, huomioiden perustuslakivaliokunnan linjauksen (PeVL 3/2021 vp, s. 4, PeVL 51/2018 vp, s. 16, PeVL 13/2017 vp, s. 6). Rahanpesun selvittelykeskuksen toiminnan luonteen johdosta se ei kuitenkaan ole mahdollista vaarantamatta selvityskeskuksen mahdollisuutta käsitellä kerättyjä henkilötietojen niiden käyttötarkoitukseen. (Täsmällisemmin muista suojatoimista ja selvityskeskuksen toiminnan luonteesta jaksossa 6.2) Tasan kymmenen vuoden aikaraja olisi syytä korvata viittauksella kalenterivuoden päättymiseen, sillä muutoin ilmoituksia jouduttaisiin teoriassa poistamaan joka päivä. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota säilytysaikoihin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 38 §:ään

ehdotetun muutoksen yhteydessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan mainittu henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 38 §:ssä säädetty säilytysaika on sinänsä säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 51/2018 vp). Valiokunta on kuitenkin painottanut erityisesti arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (PeVL 31/2017 vp, s. 5 ja PeVL 13/2017 vp, s. 6). Valiokunta on pitänyt viiden vuoden säilytysaikaa arkaluonteisten tietojen osalta pitkänä (PeVL 51/2018 vp, s. 16 ja PeVL 13/2017 vp, s. 6). Valiokunnan mukaan biometristen tunnisteiden rekisteröinti merkitsee lisäksi erityistä tarvetta huolehtia järjestelmään talletettavien henkilötietojen suojaamisesta väärinkäytön vaaroilta ja kaikenlaiselta tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä (PeVL 13/2017 vp, s. 6, PeVL 29/2016 vp, s. 5, katso myös Schrems C-362/14, 91 kohta, Digital Rights Ireland C-293/12 ja C-594/12, 54 ja 55 kohta sekä PeVL 3/2021 vp s. 4). EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa ei ole varsinaisesti määritelty tarkkoja henkilötietojen säilytysaikoja. Rekisterinpitäjän on varmistettava, että sen käytössä olevat tietojärjestelmät ja muut käsittelyprosessit tukevat säilytysaikojen noudattamista ja säännöllistä arvioimista. Henkilötietoja saa säilyttää vain niin kauan, kun ne ovat tarpeen henkilötietojen käyttötarkoituksen kannalta.

Esityksen 2. lakiehdotuksessa RAP-lain 4 §:n 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että rahanpesurekisterin tietoja voitaisiin luovuttaa Finanssivalvonnalle ja Euroopan keskuspankille siltä osin kuin tiedot liittyvät luottolaitoslainsäädännön näkökulmasta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskin arvioimista edellyttäviin valvontatehtäviin. Ehdotetussa säännöksessä on kysymys luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivin 117 artiklan 5 kohdan kansallisesta voimaansaattamisesta. Säännöksen mukaisesti rahanpesun selvittelykeskus olisi oikeutettu luovuttamaan Finanssivalvonnalle sellaiset tiedot, jotka ovat tarpeellisia luottolaitostuotoinnasta annetun lain mukaisten valvontatehtävien kannalta. Säännöksen soveltamisen kannalta Euroopan pankkiviranomainen on antanut luottolaitosdirektiivin 117 artiklan 6 kohdan perusteella soveltamisohjeita säännöksen yhdenmukaisen soveltamisen edistämiseksi. Tietoja voitaisiin luovuttaa sekä Finanssivalvonnalle että Euroopan keskuspankille, kun Euroopan keskuspankki toimii YVM-asetuksen mukaisesti pankkivalvojana. Viranomaisten tiedonsaantioikeus olisi sidottu vaatimukseen tietojen välttämättömyydestä näiden tehtävien kannalta, ja tietojen luovuttaminen olisi mahdollista yksittäisiin laissa säädettyihin viranomaisen tehtäviin.

Esityksen 3. lakiehdotuksessa verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 19 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisäksi lisättäväksi uusi 4 kohta, jonka nojalla Verohallinto voisi luovuttaa verotusta koskevia tietoja suojelupoliisille. Uuden 4 kohdan mukaan tietoja voisi luovuttaa suojelupoliisille sen toimialaan kuuluvien rikosten ennalta estämiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta. Lisäämällä kansallinen turvallisuus tietojen luovutusperusteeksi, huomioitaisiin siviilitiedustelulain myötä poliisin tehtävissä tapahtuneet muutokset sekä palautettaisiin mahdollisuus luovuttaa tietoja rikosten estämiseksi.

Esityksen 4. lakiehdotuksessa Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 a kohta, jonka mukaan Finanssivalvonnalla olisi oikeus oma-aloitteisesti ja pyynnöstä luovuttaa salassapitosäännösten estämättä poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:n mukaan erityisesti suojelupoliisille kuuluvien rikosten ennalta estämiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta.

Esityksen 5. lakiehdotuksessa HTSY-lain 6 §:n 1 momenttiin ehdotetaan uutta 38 kohtaa, jonka nojalla Harmaan talouden selvitysyksikkö voisi laatia velvoitteidenhoitoselvityksen suojelupoliisille kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta. Ehdotetussa säännöksessä yksilöitäisiin siten tarkkarajaisesti viranomaisen, jonka toimintaa

tukemaan selvitys voitaisiin tähän tarkoitukseen laatia. Voimassa olevan HTSY-lain mukaan velvoitteidenhoitoselvitys voidaan laatia poliisille, mukaan lukien suojelupoliisille, rikosten ennalta estämiseksi pykälässä tarkemmin säädetyn edellytyksin. HTSY-lain mukaan velvoitteidenhoitoselvitysten tietolähteinä voidaan käyttää ainoastaan sellaisia tietoja, jotka velvoitteidenhoitoselvitystä pyytävä viranomainen on oikeutettu saamaan selvityspyynnössään kuvattua käyttötarkoitusta varten. Suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksiin ehdotetut muutokset vastaisivat osaltaan näiden puutteiden korjaamiseen, jotta velvoitteidenhoitoselvitys voidaan laatia. Tähän liittyen ehdotetaan muutettavaksi lakia verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (3. lakiehdotus), työtapaturma- ja ammattitautilakia (6. lakiehdotus), työntekijän eläkelakia (7. lakiehdotus) ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia (8. lakiehdotus). Asiaa on kuvattu tarkemmin nykytilaa koskevassa luvussa.

Edellä kuvattujen lainmuutosten osalta tiedonsaannin lisääminen kansallisen turvallisuuden suojaamistarkoitukseen katsotaan välttämättömäksi, jotta Harmaan talouden selvitysyksikkö voisi laatia velvoitteidenhoitoselvityksen suojelupoliisille. Ehdotettu muutos koskisi poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa säädettyä kansallisen turvallisuuden suojaamista koskevaa tehtävää. Poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:n mukaan suojelupoliisin tehtävä on sisäministeriön ohjauksen mukaisesti hankkia tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sekä havaita, estää ja paljastaa sellaisia toimintoja, hankkeita ja rikoksia, jotka voivat uhata valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Kansallisen turvallisuuden suojeleminen on siten osoitettu poliisihallinnossa erityisesti suojelupoliisin tehtäväksi.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut salassapitosäännökset syrjäyttävää tietojensaantioikeutta kiinnittäen huomiota siihen, että oikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Merkitystä on annettu lisäksi sille, että myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta (PeVL 48/2018 vp). Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapito-intressin yhteensovittamiseksi (katso PeVL 17/2016 vp ja siinä viitatus lausunnot). Suojelupoliisin tiedonsaantia koskevia esityksen lakiehdotuksia kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa voidaan pitää hyväksyttävänä tietojen saannin ja tietojen luovuttamisen perusteena edellyttäen, että kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan luonne huomioidaan vastaavasti, kuin se on huomioitu tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä siviilitiedustelussa poliisilain 5 luvun 4 §:ssä. Ehdotuksien hyväksyttävyyttä siten tukee se, että tiedonhankinnan kohteena on toiminta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta ja tiedonsaanti on kytketty siviili- ja sotilastiedustelun tarkoitukseen sekä tiedustelulaeissa määriteltyihin siviili- ja sotilastiedustelun kohteisiin. Hyväksyttävyyttä korostaa myös tiedonsaanti ja tiedonluovutusperusteen sitominen välttämättömyys- tai tarpeellisuuskriteeriin.

Poliisilain 5 a luvun 50 §:ssä suojelupoliisin tietojensaanti yksityiseltä yhteisöltä on sidottu tarpeellisuuskriteeriin, poliisilain 5 a luvun 55 §:n 2 momentissa suojelupoliisin muiden kuin henkilötietojen luovuttaminen muille viranomaisille tarpeellisuuskriteeriin, poliisilain 5 a luvun 55 §:n 3 momentissa suojelupoliisin muiden kuin henkilötietojen luovuttaminen yrityksille ja muille yhteisöille välttämättömyyskriteeriin sekä tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain (582/2019) 16 §:n 1 momentissa suojelupoliisin haitallista tietokoneohjelmaa tai -

käskyä koskevien tietojen luovuttaminen viranomaiselle, yritykselle tai yhteisölle tarpeellisuuskriteeriin.

Tietojen luovutus ja tietojensaantioikeus perustuslain 12 §:n kannalta

Perustuslain 12 §:ssä säädetysti viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 29 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. Lainvalmistelussa tarkasteltiin onko suojelupoliisin toimivaltajärjestelmän kuin perusoikeusjärjestelmäkään kannalta hyväksyttävää, että ne edellytykset, joiden nojalla suojelupoliisin oikeus tietojen saantiin toteutuu, riippuisivat lopulta siitä, onko satuttu sääntelemään viranomaisen oikeutta antaa tietoja suojelupoliisille (ja muille viranomaisille) asianomaista viranomaista itseään tai esimerkiksi sen substanssialuetta koskevassa laissa vai suojelupoliisin oikeutta saada tietoja eri tahoilta poliisia itseään koskevassa lainsäädännössä. Kun tarkastellaan julkisuuslain 29 §:n 1 momentin 1 kohdan suhdetta suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksia koskeviin lakeihin ja esityksen 3.-8. lakiehdotuksiin, yksittäisten säännösten täydentämisten yhteydessä käy ilmi, että tietyn viranomaisen tietojen saantiin tai tietojen luovuttamiseen sovellettavat säännökset ovat usein hajallaan eri säädöksissä ja ne on laadittu eri aikoina. Tästä seuraa se, ettei säätelykokonaisuuden johdonmukaisuutta voida myöskään täysin saavuttaa. Tämän seurauksena viranomaisen tietojen saannin tai tietojen luovuttamisen sääntelystä ei yleensä muodostu täysin johdonmukaista kokonaisuutta. Kyse voi olla muun muassa tietojenvaihdon sääntelystä tietojen luovuttajan ja/tai tietojen vastaanottajan osalta, tietojenvaihdon tarpeellisuus- tai välttämättömyyskriteerin käytöstä taikka tietojen pyynnöstä tapahtuvan ja oma-aloitteisen luovuttamisen erottelusta. Sääntelykokonaisuuden johdonmukaisuuden toteuttaminen on vaikeaa yksittäisten säännösten täydentämisten yhteydessä. Täydelliseen johdonmukaisuuteen pääseminen vaatisi eri viranomaisten tietojenvaihtoa koskevan sääntelyn hyvin laajamittaista ja käytännössä vaikeasti toteutettavissa olevaa kokonaisuudistusta.

Edellä sanottu koskee myös suojelupoliisin tietojen saannin ja tietojen luovuttamisen sääntelyä. Suojelupoliisille ehdotetut tiedonsaantioikeudet on pyritty suhteuttamaan poliisille poliisilaissa, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa ja muualla säädettyjen tiedonsaantioikeuksien muodostamaan kokonaisuuteen. Täydelliseen johdonmukaisuuteen ei kuitenkaan ole mahdollista päästä, koska poliisia koskevan sääntelykokonaisuus on hyvin hajallaan eri säädöksissä ja ne ovat eri aikoina laadittuja. Jo pelkästään poliisia itseään koskevan lainsäädännön osalta suojelupoliisin siviilitiedusteluun liittyvästä tietojen saannista yksityiseltä yhteisöltä säädetään poliisilain 5 a luvun 50 §:ssä, muiden kuin henkilötietojen luovuttamisesta muille viranomaisille poliisilain 5 a luvun 55 §:n 2 momentissa, muiden kuin henkilötietojen luovuttamisesta yrityksille ja muille yhteisöille poliisilain 5 a luvun 55 §:n 3 momentissa sekä haitallista tietokoneohjelmaa tai -käskyä koskevien tietojen luovuttamisesta viranomaiselle, yritykselle tai yhteisölle tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 16 §:n 1 momentissa. Poliisin yleisestä tietojen saannista viranomaiselta säädetään poliisilain 4 luvun 2 §:ssä, poliisin yleisestä tietojen saannista yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä poliisilain 4 luvun 3 §:ssä sekä poliisin yleisestä tietojen antamisesta poliisilain 7 luvun 2 §:ssä. Suojelupoliisin henkilötietojen saannista säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 52 §:ssä ja suojelupoliisin henkilötietojen luovuttamisesta henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 50 §:ssä.

Muille viranomaisille muihin tarkoituksiin annettuihin tiedonsaantioikeuksiin voidaan suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksia koskevat ehdotukset suhteuttaa muutettavaksi ehdotetuissa laeissa ja niiden säännöksissä Tiedusteluvalvontavaltuutetun lausunnossa esittämällä tavalla siten, että kansallisen turvallisuuden suojaaminen olisi esityksessä perusteluissa kuvatus kytken (tiedonhankinnan kohteena on toiminta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta ja tiedonsaanti on kytketty siviili- ja sotilastiedustelun tarkoitukseen sekä tiedustelulaeissa määriteltyihin siviili- ja sotilastiedustelun kohteisiin) toteuttamisen jälkeen mahdollista rinnastaa tietojenvaihtoa koskevissa säännöksissä merkitykseltään vakavien rikosten estämiseen, paljastamiseen, selvittämiseen ja syyteharkintaan saattamiseen. Suojelupoliisin toimialaan kuuluvien rikosten estämisessä ja paljastamisessa on puolestaan kyse kansallista turvallisuutta uhkaavista rikoksista (katso laki poliisin hallinnosta 10 § 1 momentti). Julkisuuslain soveltamiseen läheisesti liittyvässä muussa informaatio-oikeudellisessa sääntelyssä, kuten tietosuojasääntelyssä, on tapahtunut muutoksia, jotka ovat aiheuttaneet myös julkisuuslain osalta uudelleenarviointia ja selkeyttämisen tarvetta. Osa edellyttää syvällisempää sääntelyn sisällön ja rakenteen toimivuuden arviointia. Oikeusministeriön asettaman työryhmän, jonka toimikausi päättyi 31.10.2023, tehtävänä oli valmistella julkisuuslain ajantasaistamiseksi tarvittavat lainsäädännön muutosehdotukset. Työryhmä on julkaissut mietintönsä 12.12.2023. Mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi uusi julkisuuslaki, jolla pyritään saavuttamaan nykyistä selkeämpi ja toimivampi viranomaisten toiminnan julkisuutta sääntelevä yleislaki, joka edistää yhteiskunnan avoimuutta ja vastaa nyky-yhteiskunnan vaatimuksiin. Mietinnössä esitetyt muutokset erityisesti asianosaisjulkisuutta koskeviin säännöksiin osoittavat, että voimassa olevan julkisuuslain sääntely ei aina ole ollut selkeä lain soveltamistilanteissa.

EU:n yleisen tietosuojasetuksen 86 artiklan mukaan viranomaiset taikka julkis- tai yksityisoikeudelliset yhteisöt voivat yleisen edun vuoksi toteutettavan tehtävän suorittamiseksi luovuttaa viranomaisten tai yhteisöjen hallussa olevien virallisten asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja viranomaiseen tai yhteisöön sovellettavan unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jotta voidaan sovittaa yhteen virallisten asiakirjojen julkisuus ja yleisen tietosuojasetuksen mukainen oikeus henkilötietojen suojaan. Julkisuuden ja henkilötietojen suojan yhteensovittaminen on julkisuuslaissa toteutettu lähtökohtaisesti salassapitosäännösten avulla, jotka ovat ensisijainen keino sovittaa yhteen henkilötietojen suoja ja viranomaisten tietojen julkisuus. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentti sisältää useita yksityiselämän ja henkilötietojen suojaamiseksi säädettyjä salassapitoperusteita, joista merkittävä osa on ehdottomiksi salassapitoperusteiksi muotoiltuja. Viranomaisen hallussa on kuitenkin myös merkittävä määrä sellaisia henkilötietoja, joita ei ole säädetty salassa pidettäväksi. Näiden julkisten henkilötietojen luovuttaminen julkisuuslain perusteella on sovitettu yhteen tietosuojasääntelyn kanssa erityisesti julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa. Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei sen käsityksen mukaan yleisen tietosuojasetuksen soveltamisen alkaminen aiheuttanut välitöntä tarvetta julkisuuslain muuttamiseen (PeVL 14/2018 vp, s. 15). Valiokunta on kuitenkin muutoin korostanut erityisesti asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä tasapainoa (PeVL 14/2018 vp, s. 8). Nykyistä kehämäistä sääntelyä, jossa tietosuojalaki ja julkisuuslaki viittaavat toisiinsa ilman tarkempaa yksilöintiä, on myös pidetty epäselvänä (mm. EOA 1473/2016). Viranomaisilla on valtioneuvoston oikeuskanslerin vuoden 2021 kertomuksen mukaan käytännön työssään hankaluuksia tulkita ja ymmärtää julkisuuslain ja yleisen tietosuojasetuksen sekä tietosuojalain keskinäistä suhdetta (K 19/2022 vp, s. 146).

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 4 luvun 2 §:n 3 momentin muuttamisesta suhteessa perustuslain 80 ja 119 §:iin

Esityksen 1. lakiehdotus rahanpesun selvittelykeskukselle tehtävistä ilmoituksista koskien epäilyttäviä liiketoimia sisältävät henkilötietoja, mutta ehdotettu muutos määräyksenantovaltuudesta rahanpesun selvittelykeskukselle ei vaikuttaisi henkilötietojen suojaan, koska määräyksenantovaltuudella ei olisi vaikutuksia siihen, mitä tietoja rahanpesun selvittelykeskukselle ilmoituksella välitettäisiin. Epäilyttäviä liiketoimia koskeviin ilmoituksiin sisällytettävistä tiedoista on jo säädetty rahanpesulain tasolla. Muutos vaikuttaisi ainoastaan teknisiin vaatimuksiin tietojen toimittamiselle.

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Perustuslain 119 §:n mukaan valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Eduskunnan alaisesta hallinnosta säädetään erikseen lailla. Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella.

Rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 2 §:n mukaan keskusrikospoliisissa on rahanpesun selvittelykeskus. Edellä mainitussa laissa on määriteltä rahanpesun selvittelykeskukselle tehtävät. Hallituksen esityksen 228/2016 vp, joka on koskenut muun muassa rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain säätämistä koskevaa ehdotusta, perusteluissa todetaan, että rahanpesun selvittelykeskus on Suomessa keskusrikospoliisiin sijoitettu yksikkö, joka kuuluu uudessa tietosuojadirektiivissä tarkoitettuihin toimivaltaisiin viranomaisiin. Lisäksi edellä mainitun hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että ”rahanpesun selvittelykeskus on keskusrikospoliisissa toimiva yksikkö, joka on kuitenkin operatiivisesti itsenäinen. Operatiivinen itsenäisyys tarkoittaa, että rahanpesun selvittelykeskus hoitaa laissa säädetyt tehtävänsä itsenäisesti ilman ulkopuolista ohjausta.” Rahanpesudirektiivin 32 artiklan 3 kohta edellyttää, että rahanpesun selvittelykeskuksen on oltava toiminnallisesti riippumaton ja itsenäinen, mikä merkitsee sitä, että rahanpesun selvittelykeskuksella on oltava toimivalta ja valmiudet suorittaa tehtävänsä vapaasti, mukaan lukien kelpoisuus tehdä itsenäisiä päätöksiä yksittäisten tietojen analysoinnista, pyytämisestä ja luovuttamisesta.

Rahanpesun selvittelykeskuksesta ja sen tehtävistä on säädetty lain tasolla rahanpesun selvittelykeskusta koskevassa laissa. Rahanpesun selvittelykeskusta koskevaa sääntelyä on lisäksi esimerkiksi rahanpesulaissa ja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetussa laissa. Rahanpesun selvittelykeskuksen voidaan katsoa olevan perustuslain 80 §:ssä tarkoitettu viranomainen, joka voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista.

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteen liittyviä erityisiä syitä. Epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten osalta tällaisen erityisen syyn voidaan katsoa muodostuvan siitä, että ilmoituksen käsittelyn kannalta on erityisen tärkeää se, missä muodossa ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukselle tehdään.

Kansallinen liikkumavara

Luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivin 1 artiklan 41 kohdan (luottolaitosdirektiivin alkuperäiseen 117 artiklaan lisättävä 5 kohta) ei sisällä kansallista liikkumavaraa vaan mainittu luottolaitosdirektiivin säännös on jäsenvaltioita velvoittava, eikä esimerkiksi jäsenvaltio-optio.

Direktiivin säännöksessä ei ole esimerkiksi lueteltu luovutettavia tietoryhmiä. Direktiivin tehokkaan täytäntöönpanon ja sääntelyn tarkoituksen näkökulmasta esitetään, että tietojen luovutus koskisi kaikkia sellaisia tietoja, jotka ovat välttämättömiä pankkivalvontaviranomaisen hoitaessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyviä tehtäviä.

Rahanpesudirektiivin kansallinen liikkumavara

Laittoman rahan virrat voivat vahingoittaa rahoitusalan eheyttä, vakautta ja mainetta sekä uhata unionin sisämarkkinoita ja kansainvälistä kehitystä. Rahanpesu, terrorismin rahoitus ja järjestäytynyt rikollisuus ovat edelleen huomattavia ongelmia, joihin on puututtu unionin tasolla. Luotto- ja finanssilaitosten luotettavuus, koskemattomuus ja vakaus sekä koko rahoitusjärjestelmän uskottavuus voisivat vakavasti vaarantua rikollisten ja näiden rikoskumppaneiden pyrkimyksistä peittää rikollisuudesta saadun hyödyn alkuperä tai ohjata alkuperältään laillisia tai laittomia varoja terrorismiin. Rikollisen toimintansa helpottamiseksi rahanpesijät sekä terrorismin rahoittajat voisivat yrittää hyötyä unionin yhtenäiseen rahoitusalueeseen liittyvästä pääomien vapaasta liikkuvuudesta ja rahoituspalvelujen tarjoamisen vapaudesta. Tämän vuoksi unionin tasolla on toteutettava tiettyjä koordinoivia toimenpiteitä. Samanaikaisesti tavoitteet suojella yhteiskuntaa rikoksilta sekä suojella unionin rahoitusjärjestelmän vakautta ja koskemattomuutta olisi suhteutettava tarpeeseen luoda sääntely-ympäristö, jossa yritykset voivat kasvattaa liiketoimintaansa ilman, että sääntelyn noudattamisesta syntyy suhteettoman suuret kustannukset.

On tärkeää, että rahanpesudirektiivin yhdenmukaistaminen tarkistettujen FATFin suositusten kanssa toteutetaan noudattaen täysimääräisesti unionin oikeutta, erityisesti unionin tietosuojalainsäädäntöä ja kunnioittaen perusoikeuksia sellaisina kuin ne on vahvistettu perusoikeuskirjassa. Tiettyihin osiin rahanpesudirektiivin täytäntöönpanossa liittyy tietojen keräämistä, analysointia, säilyttämistä ja luovuttamista. Tällainen henkilötietojen käsittely, edellyttäen että perusoikeuksia kunnioitetaan täysimääräisesti, olisi sallittava, mutta vain rahanpesudirektiivissä säädetyissä tarkoituksissa ja tämän direktiivin edellyttämässä toimissa, joita ovat muun muassa asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevien toimenpiteiden toteuttaminen, jatkuva seuranta, epätavallisten ja epäilyttävien liiketoimien tutkiminen ja niistä ilmoittaminen, oikeushenkilön tai oikeudellisen järjestelyn tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan tunnistaminen, poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön tunnistaminen, tietojen luovuttaminen toimivaltaisten viranomaisten välillä sekä tietojen luovuttaminen luotto- ja finanssilaitosten ja muiden ilmoitusvelvollisten välillä. Ilmoitusvelvollisten suorittama henkilötietojen keruu ja sen jälkeinen käsittely olisi rajoitettava siihen, mikä on välttämätöntä rahanpesudirektiivin vaatimusten täyttämiseksi, eikä henkilötietoja saisi edelleen käsitellä kyseisten tarkoitusten vastaisella tavalla. Erityisesti henkilötietojen edelleen käsittely kaupallisiin tarkoituksiin olisi ehdottomasti kiellettävä. Rahanpesudirektiivin 5 artiklan nojalla jäsenvaltiot voivat rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseksi antaa tai pitää voimassa direktiivin soveltamisalalla tiukempia säännöksiä unionin oikeuden rajoissa.

Tulee huomioida, että jo lähtökohtaisesti neljäs rahanpesudirektiivi samoin kuin sitä muuttava viides rahanpesudirektiivi sekä rahoitustietodirektiivi muodostavat poikkeuksellisen järjestelyn, jolla nimenomaisesti laajennettiin sitä, mille viranomaisille ja mihin tarkoitukseen rahanpesun selvittelykeskukselle kertyneet tiedot ovat luovutettavissa. Luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivi tarkoittaa edelleen sen laajentamista, mille viranomaisille ja mihin tarkoitukseen rahanpesun selvittelykeskukselle kertyneet tiedot ovat luovutettavissa. Rahoitustietodirektiivi jo edellytti jäsenvaltion nimeävän niiden viranomaistensa joukosta, joilla on toimivalta rikosten ennalta estämisessä, paljastamisessa, tutkimisessa ja niihin

liittyvissä syytetoimissa, toimivaltaiset viranomaiset, jotka voivat pyytää ja saada rahoitustietoja ja -analyyskejä rahanpesun selvittelykeskuksilta. Rahoitustiedoilla tarkoitetaan mainitussa direktiivissä kaikenlaisia rahanpesun selvittelykeskusten jo hallussa olevia tietoja, kuten tietoja, jotka koskevat rahoitusvaroja, varainsiirtoja tai rahoitusalan liikesuhteita, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja tehokkaaksi torjumiseksi. Vakavilla rikoksilla puolestaan tarkoitetaan Europol-asetuksen liitteessä I lueteltuja rikollisuuden muotoja. Rahoitustietodirektiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:ää muutettiin lopulta lailla rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 2 ja 4 §:n muuttamisesta (815/2022) siten, että rahanpesurekisterin tietoja saa käyttää ja luovuttaa myös Europol-asetuksen liitteen I mukaisten rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä tutkintaan saattamiseksi.

Luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivillä on muutettu muun ohella luottolaitosdirektiivin 117 artiklan 5 kohtaa. Muutoksen jälkeen mainitussa kohdassa todetaan muun ohella: *”Toimivaltaisten viranomaisten, rahanpesun selvittelykeskusten ja viranomaisten, jotka valvovat julkisesti, noudattavatko direktiivin (EU) 2015/849 2 artiklan 1 kohdan 1 ja 2 alakohdassa tarkoitettua ilmoitusvelvolliset yksiköt kyseistä direktiiviä, on tehtävä tiivistä keskinäistä yhteistyötä toimivaltansa puitteissa ja annettava toisilleen tiedot, joita ne tarvitsevat tehtäviensä hoitamiseen tämän direktiivin, asetuksen (EU) N:o 575/2013 ja direktiivin (EU) 2015/849 mukaisesti, edellyttäen, ettei tällainen yhteistyö ja tietojenvaihto häiritse sen jäsenvaltion, jossa toimivaltainen viranomainen, rahanpesun selvittelykeskus tai direktiivin (EU) 2015/849 2 artiklan 1 kohdan 1 ja 2 alakohdassa lueteltujen ilmoitusvelvollisten yksiköiden julkisesta valvonnasta vastuussa oleva viranomainen sijaitsee, rikos- tai hallintolain mukaista meneillään olevaa selvitystä, tutkintaa tai menettelyä.”* Tällä edellä karkeasti hahmotellulla normien ja toimintojen muodostamalla poikkeuksellisella kokonaisjärjestelyllä pyritään estämään rahoitusjärjestelmän käyttöä rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen. Tämä normien ja toimintojen kokonaisjärjestely sekä sen sisältämät, viime kädessä perusoikeuksista johtuvat reunaehdot, on huomioitava esityksen rahanpesurekisterin käyttöä koskevien lakiehdotusten arvioinnissa. Esityksessä ehdotetaan, että rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:ää muutetaan siten, että rahanpesurekisterin tietoja saadaan luovuttaa myös Finanssivalvonnalle ja Euroopan keskuspankille. Ehdotuksella implementoidaan luottolaitosdirektiivin 117 artiklan 5 kohta, muilta osin direktiivi on täytäntöön pantu hallituksen esityksellä 171/2020 vp.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin kansallinen liikkumavara

Rikosasioiden tietosuojadirektiivissä vahvistetaan erityiset säännöt luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten käsitellessä henkilötietoja rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelua ja tällaisten uhkien ehkäisyä varten, ottaen huomioon näiden toimintojen erityisluonteen. Tällaisiin toimivaltaisiin viranomaisiin voi kuulua oikeusviranomaisten kaltaisten julkisten viranomaisten lisäksi poliisiviranomaisia tai muita lainvalvontaviranomaisia sekä myös muita elimiä tai yksiköitä, joille on jäsenvaltion lainsäädännössä annettu tehtäväksi hoitaa julkishallinnon tehtäviä tai käyttää julkista valtaa tässä direktiivissä mainittuihin tarkoituksiin. Jos tällainen elin tai yksikkö käsittelee henkilötietoja muita kuin tässä direktiivissä säädettyjä tarkoituksia varten, sovelletaan EU:n yleistä tietosuojasetusta. Näin ollen EU:n yleistä tietosuojasetusta sovelletaan tapauksissa, joissa elin tai yksikkö kerää henkilötietoja muita tarkoituksia varten ja käsittelee näitä henkilötietoja edelleen lakisääteisen velvoitteensa noudattamiseksi. Rikosasioiden tietosuojadirektiivissä toimivaltaisen viranomaisen määritelmässä tarkoitetaan kaikkia niitä viranomaisia, joiden toimivalta kattaa rikosten ennalta

estämisen, tutkimisen, paljastamisen tai rikoksiin liittyvät syytetoimet tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanon, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojeleminen ja tällaisten uhkien ehkäisy. Toimivaltaisella viranomaisella tarkoitetaan rikosasioiden tietosuojadirektiivin mukaan myös kaikkia muita elimiä tai yksiköitä, joille on jäsenvaltion lainsäädännössä annettu tehtäväksi käyttää julkista valtaa tai valtuuksia rikosten ennalta estämiseen, tutkimiseen, paljastamiseen tai rikoksiin liittyviin syytetoimiin tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoon, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojeleminen ja tällaisten uhkien ehkäisy. Kyse on lähinnä operatiivisista viranomaisista sekä lisäksi esimerkiksi seuraamusten täytäntöönpanoviranomaisista. Direktiivissä ei ole tältä osin säädetty kansallista liikkumavaraa.

Ilman laajempaa tarkastelua ensilukemalla voisi tehdä tulkinnan, että toimivaltaisella viranomaisella voitaisiin tarkoittaa myös muita kuin lainvalvontaviranomaisia, kuten esimerkiksi ministeriötä, jonka tehtäviin lukeutuu yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojeleminen ja tällaisten uhkien ehkäisy. Suomenkielinen 'mukaan lukien' on helposti ymmärrettävissä laajemmin kuin englanninkielinen 'including', joka tarkoittaa sisältäen. Sana 'sisältäen' viittaa siis suoraan vain niihin viranomaisiin, joiden tehtävinä on käyttää julkista valtaa ja valtuuksia rikosten ennalta estämiseen, tutkimiseen, paljastamiseen tai rikoksiin liittyviin syytetoimiin tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoon.

Poliisiviranomaisten tai muiden lainvalvontaviranomaisten suorittamat toimet keskittyvät lähinnä rikosten ennalta estämiseen, tutkimiseen, paljastamiseen tai rikoksiin liittyviin syytetoimiin, mukaan lukien poliisin toimet, jotka koskevat häiriöitä, joista ei ennakoon tiedetä, onko kyse rikoksesta. Tällaisiin toimiin voi kuulua vallan käyttö toteuttamalla pakkokeinoja, kuten mielenosoituksissa, suurissa urheilutapahtumissa ja mellakoissa toteutetut poliisin toimet. Mainittuihin toimiin kuuluu myös lain ja järjestyksen ylläpitäminen, joka on annettu poliisiviranomaisten tai muiden lainvalvontaviranomaisten tehtäväksi silloin, kun se on tarpeen sellaisilta yleiseen turvallisuuteen ja yhteiskunnan perustavanlaatuisiin lailla suojattuihin etuihin kohdistuvilta uhkilta suojeleminen ja niiden ehkäisyä varten, jotka voivat johtaa rikokseen. Jäsenvaltiot voivat antaa toimivaltaisille viranomaisille muita tehtäviä, joita ei välttämättä suoriteta rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia varten eikä yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojeleminen ja tällaisten uhkien ehkäisyä varten, jolloin siltä osin kuin näitä muita tarkoituksia varten suoritettava henkilötietojen käsittely kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan, se kuuluu EU:n yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalaan.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, mutta hallituksen esitystä eduskunnassa käsiteltäessä on perusteltua hankkia esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunto.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella ja koska luottolaitosdirektiivissä on säännöksiä, jotka ehdotetaan pantaviksi täytäntöön lailla, annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 4 luvun 2 §:n ja 6 luvun 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 4 luvun 2 §:n 3 momentti ja 6 luvun 5 §,
sellaisena kuin niistä on 6 luvun 5 § laissa 573/2019, seuraavasti:

4 luku

Ilmoitusvelvollisuus, salassapitovelvollisuus sekä liiketoimen keskeyttäminen

2 §

Ilmoituksen muoto ja sisältö

Rahanpesun selvittelykeskus antaa tarkemmat määräykset epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen muodosta ja sisällön esittämisen asettelusta.

6 luku

Tosiasiallisia edunsaajia koskevat tiedot

5 §

Ilmoitusvelvollisen sekä valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen ilmoitusvelvollisuus

Jos ilmoitusvelvollinen, valvontaviranomainen tai asianajajayhdistys havaitsee tässä luvussa tarkoitetun yhteisön tai ulkomaisen express trustin tai oikeusmuodoltaan samankaltaisen oikeudellisen järjestelyn tosiasiallisesta edunsaajasta rekisteröidyissä tiedoissa puutteita tai epäjohtonmukaisuuksia, sen on salassapidon estämättä ilmoitettava rekisterinpitäjälle ilman aiheetonta viivytystä, miltä osin tiedot ovat puutteellisia tai epäjohtonmukaisia.

Rekisterinpitäjän kehotuksesta 1 momentissa tarkoitetut tiedot on päivitettävä rekisteriin ilman aiheetonta viivytystä. Kehotuksesta ja 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen perusteella rekisteriin tehtävästä merkinnästä säädetään kaupparekisterilain 5 §:n 4 momentissa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 3 ja 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) 3 §:n 3 momentin 17 kohta ja 7 momentti sekä 4 §:n 4 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 3 §:n 3 momentin 17 kohta laissa 576/2019 sekä 4 §:n 4 momentti laissa 815/2022, ja lisätään 3 §:n 3 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 576/2019, uusi 18 ja 19 kohta seuraavasti:

3 §

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä, paljastamista ja selvittämistä koskeva rekisteri

Rahanpesurekisteriin saadaan tallettaa ilmoituksen tehneen henkilön nimet ja työnantajan yksilöintitiedot sekä tietojärjestelmän käyttötarkoituksen kannalta seuraavat tarpeelliset tiedot siitä henkilöstä, jota ilmoitus koskee:

17) valokuva tai kasvokuva henkilön tunnistamista varten, jos sen tallettaminen on asian käsittelyn kannalta välttämätöntä; valokuvan tai kasvokuvan käsittely erityisiä teknisiä tunnistusmenetelmiä hyödyntäen on sallittua, jos se on asian käsittelyn kannalta välttämätöntä;

18) henkilön poliittinen mielipide tai uskonnollinen vakaumus, jos sen tallettaminen on asian käsittelyn kannalta välttämätöntä;

19) etninen alkuperä, jos sen tallettaminen on asian käsittelyn kannalta välttämätöntä.

Rahanpesurekisteriin talletetut tiedot poistetaan rahanpesurekisteristä viimeistään sen kalenterivuoden lopussa, jolloin on kulunut kymmenen vuotta merkinnän tekemisestä, kuitenkin siten, että jos vastaanotetut tiedot on sisällytetty selvittelykokonaisuuteen, tiedot poistetaan viimeistään sen kalenterivuoden lopussa, jolloin on kulunut kymmenen vuotta selvittelykokonaisuuden avaamisesta. Edellä 2 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaiset tiedot poistetaan viipymättä, jos jäädyttämis päätös kumotaan varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain 12 §:n nojalla.

4 §

Rahanpesun selvittelykeskuksen oikeus saada, käyttää ja luovuttaa tietoa

Rahanpesurekisterin tietoja saa käyttää ja luovuttaa salassapitosäännösten estämättä vain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ja sen rikoksen, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kohteena oleva omaisuus tai rikoshyöty on saatu tai saataisiin, sekä Europol-asetuksen liitteen I mukaisten rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä tutkintaan saattamiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Rahanpesun

selvittelykeskus saa luovuttaa tietoja myös ilman pyyntöä. Lisäksi tietoja saa luovuttaa ulkoministeriölle varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain 9 §:ssä säädettyjen tehtävien ja ulosottomiehelle mainitun lain 14 §:ssä säädettyjen tehtävien ja eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämiseksi annetun lain (659/1967) 2 b §:ssä säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Tietoja saadaan luovuttaa myös rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa tarkoitettulle toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle ja asianajajayhdistykselle, jos luovutettava tieto on välttämätön toimivaltaisen valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen mainitussa laissa tarkoitetun tehtävän suorittamiseksi. Tietoja saadaan luovuttaa Finanssivalvonnalle, jos tiedot ovat välttämättömiä luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (610/2014) säädettyjen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin arvioimista edellyttävien tehtävien suorittamiseksi. Vastaavia tässä momentissa tarkoitettuja välttämättömiä tietoja saadaan luovuttaa myös Euroopan keskuspankille sen hoitaessa luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille annetussa neuvoston asetuksessa (EU) N:o 1024/2013 tarkoitettuja tehtäviä. Tietoja voidaan luovuttaa myös Europolille. Päätöksen tässä momentissa tarkoitettua tietojen luovuttamisesta tekee rahanpesun selvittelykeskuksessa työskentelevä päällystöön kuuluva poliisimies. Tässä momentissa tarkoitettuja tietoja saa luovuttaa tietojoukkona tai sähköisesti. Poliisilla, Tullilla, Rajavartiolaitoksella ja syyttäjällä on oikeus saada rahoitustietoja ja -analyysseja rahanpesun selvittelykeskukselta Europol-asetuksen liitteen I mukaisten rikosten estämiseksi, paljastamiseksi, tutkimiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 18 §:n 1 momentin 14 kohta, 19 §:n otsikko ja 3 kohta sekä 20 §:n 9 kohta,

sellaisina kuin niistä ovat 18 §:n 1 momentin 14 kohta laissa 723/2019, 19 §:n 3 kohta laissa 916/2019 ja 20 §:n 9 kohta laissa 1025/2019, sekä

lisätään 18 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 1108/2006, 504/2008, 525/2009, 499/2015, 1146/2015, 529/2017, 1128/2017, 22/2018, 228/2019, 723/2019, 865/2019 ja 287/2021, uusi 15 kohta, 19 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 916/2019, uusi 4 kohta ja 20 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 1500/2011, 1128/2017, 1345/2018, 228/2019, 916/2019, 1025/2019 ja 1173/2019, uusi 10 kohta seuraavasti:

18 §

Verohallinnon oikeus tietojen oma-aloitteiseen antamiseen

Verohallinto voi salassapitosäännösten estämättä antaa omasta aloitteestaan verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen:

14) Kilpailu- ja kuluttajavirastolle elinkeinonharjoittajien välisistä kielletyistä kilpailunrajoituksista sekä määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä sellaisia tietoja, joilla saattaa olla merkitystä kilpailulain (948/2011) 5 ja 7 §:n sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 ja 102 artiklan valvonnan kannalta;

15) Patentti- ja rekisterihallitukselle sellaisia verovalvonnassa tai muutoin havaittuja tietoja, joilla saattaa olla merkitystä tosiasiallisia edunsaajia koskevien rekisteritietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmentamisessa.

19 §

Tietojen antaminen syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille sekä suojelupoliisille

Verohallinto voi salassapitovelvollisuuden estämättä antaa yksittäistapauksessa pyynnöstä verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen:

3) syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille sekä tuomioistuimille rikoslain 2 a luvun 2 §:ssä säädetyn päiväsakon suuruuden määrittämistä varten;

4) suojelupoliisille sen toimialaan kuuluvien rikosten ennalta estämiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta.

20 §

Tietojen antaminen eräille viranomaisille

Verohallinto voi salassapitovelvollisuuden estämättä antaa pyynnöstä:

9) Maanmittauslaitokselle asunto-osakeyhtiölaissa (1599/2009) tarkoitettuun osakeluetteloon merkitsemistä ja maakaareissa (540/1995) tarkoitettuun lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin kirjaamista varten tarpeelliset tiedot varainsiirtoveron suorittamisesta;

10) Patentti- ja rekisterihallitukselle sellaisia verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen, jotka ovat välttämättömiä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 6 luvun 4 §:n ja kaupparekisterilain (564/2023) 5 §:n perusteella rekisteröityjen tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmentamiseksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 71 §:n 1 momentin johdantokappale
sekä

lisätään 71 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 752/2012, 611/2014, 651/2014, 1198/2014, 505/2015, 520/2016, 1442/2016, 446/2017, 1071/2017, 402/2018, 574/2019, 569/2020, 270/2021 ja 524/2021, uusi 2 a kohta seuraavasti:

71 §

Oikeus ja velvollisuus luovuttaa tietoja

Sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, Finanssivalvonnalla on oikeus oma-aloitteisesti ja pyynnöstä luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietoja:

2 a) suojelupoliisille sen toimialaan kuuluvien rikosten ennalta estämiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

5.

Laki

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 6 §:n 1 momentin 37 kohta, sellaisena kuin se on laissa 190/2024, ja

lisätään 6 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 308/2016, 858/2016, 1159/2016, 1413/2016, 1419/2016, 324/2017, 454/2017, 1112/2017, 404/2018, 414/2018, 722/2019, 1399/2019, 624/2020, 1264/2020, 488/2021, 690/2021, 1134/2021, 495/2022, 713/2022, 1119/2022, 1327/2022, 1340/2022, 1355/2022, 743/2023 ja 190/2024, uusi 38 kohta seuraavasti:

6 §

Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitus

Velvoitteidenhoitoselvitys laaditaan tukemaan:

37) varhaiskasvatuslain (540/2018) 43 a §:ssä tarkoitettujen yksityisen varhaiskasvatuksen harjoittamisen yleisten edellytysten täyttymisen selvittämistä ja valvomista;

38) suojelupoliisin tehtäviä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

6.

Laki

työtapaturma- ja ammattitautilain 255 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) 255 §:n 1 momentin 6 kohdan ruotsinkielinen sanamuoto, sellaisena kuin se on laissa 253/2020, ja
lisätään 255 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 253/2020, uusi 7 kohta seuraavasti:

255 §

Vakuutuslaitoksen oikeus antaa tietoja

Vakuutuslaitoksella on oikeus sen lisäksi, mitä julkisuuslaissa säädetään, salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä antaa tämän lain toimeenpanoon perustuvia tietoja seuraavasti:

7) suojelupoliisille, siltä osin kuin ne ovat välttämättömiä sen toimialaan kuuluvien rikosten ennalta estämiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

7.

Laki

työntekijän eläkelain 205 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työntekijän eläkelain (395/2006) 205 §:n otsikko ja 3 momentti, sellaisena kuin niistä on 205 §:n 3 momentti laissa 1247/2016, seuraavasti:

205 §

Tietojen antaminen rikosten ja väärinkäytösten selvittämiseksi sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi

Eläkelaitoksella ja Eläketurvakeskuksella on oikeus antaa 2 momentissa tarkoitettuja tietoja salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä esitutkinta- ja syyttäjäviranomaiselle siltä osin kuin ne ovat välttämättömiä rikosten selvittämistä ja syytteeseen panoa varten sekä suojelupoliisille siltä osin kuin ne ovat välttämättömiä sen toimialaan kuuluvien rikosten ennalta estämiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

8.

Laki

työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 22 b §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998) 22 b §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 542/2012, seuraavasti:

22 b §

Työllisyysrahaston oikeus tietojen oma-aloitteiseen luovuttamiseen

Tämän pykälän nojalla saatuja salassa pidettäviä tietoja voidaan antaa edelleen rikosten selvittämistä ja syytteeseenpanoa varten sekä suojelupoliisille sen toimialaan kuuluvien rikosten ennalta estämiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta. Tiedot tulee hävittää heti, kun niitä ei tarvita.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 10.10.2024

Pääministeri

Petteri Orpo

Elinkeinoministeri Wille Rydman

1.

Laki

rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 4 luvun 2 §:n ja 6 luvun 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 4 luvun 2 §:n 3 momentti ja 6 luvun 5 §, sellaisena kuin niistä on 6 luvun 5 § laissa 573/2019, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 luku

4 luku

**Ilmoitusvelvollisuus,
salassapitovelvollisuus sekä liiketoimen
keskeyttäminen**

**Ilmoitusvelvollisuus,
salassapitovelvollisuus sekä liiketoimen
keskeyttäminen**

2 §

2 §

Ilmoituksen muoto ja sisältö

Ilmoituksen muoto ja sisältö

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen muodosta ja sisällöstä.

Rahanpesun selvittelykeskus antaa tarkemmat määräykset epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen muodosta ja sisällön esittämisen asettelusta.

6 luku

6 luku

Tosiasiallisia edunsaajia koskevat tiedot

Tosiasiallisia edunsaajia koskevat tiedot

5 §

5 §

*Ilmoitusvelvollisen sekä
valvontaviranomaisen ja
asianajajayhdistyksen ilmoitusvelvollisuus*

*Ilmoitusvelvollisen sekä
valvontaviranomaisen ja
asianajajayhdistyksen ilmoitusvelvollisuus*

Jos ilmoitusvelvollinen, valvontaviranomainen tai asianajajayhdistys havaitsee tässä luvussa tarkoitetun yhteisön tai ulkomaisen express trustin tai

Jos ilmoitusvelvollinen, valvontaviranomainen tai asianajajayhdistys havaitsee tässä luvussa tarkoitetun yhteisön tai ulkomaisen express trustin tai

Voimassa oleva laki

Ehdotus

oikeusmuodoltaan samankaltaisen oikeudellisen järjestelyn tosiasiallisesta edunsaajasta rekisteröidyissä tiedoissa puutteita tai epä johdonmukaisuuksia, sen on ilmoitettava *asiasta* rekisterin ylläpitäjälle ilman aiheetonta viivytystä.

oikeusmuodoltaan samankaltaisen oikeudellisen järjestelyn tosiasiallisesta edunsaajasta rekisteröidyissä tiedoissa puutteita tai epä johdonmukaisuuksia, sen on *salassapidon estämättä* ilmoitettava rekisterinpitäjälle ilman aiheetonta viivytystä, *miltä osin tiedot ovat puutteellisia tai epä johdonmukaisia.*

Rekisterinpitäjän on päivitettävä tarvittaessa 1 momentissa tarkoitetut tiedot ilman aiheetonta viivytystä.

Rekisterinpitäjän *kehotuksesta* 1 momentissa tarkoitetut tiedot on päivitettävä *rekisteriin* ilman aiheetonta viivytystä. *Kehotuksesta ja 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen perusteella rekisteriin tehtävästä merkinnästä säädetään kaupparekisterilain (564/2023) 5 §:n 4 momentissa.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..

2.

Laki

rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 3 ja 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) 3 §:n 3 momentin 17 kohta ja 7 momentti sekä 4 §:n 4 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 3 §:n 3 momentin 17 kohta laissa 576/2019 sekä 4 §:n 4 momentti laissa 815/2022, ja
lisätään 3 §:n 3 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 576/2019, uusi 18 ja 19 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

3 §

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä, paljastamista ja selvittämistä koskeva rekisteri

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä, paljastamista ja selvittämistä koskeva rekisteri

Rahanpesurekisteriin saadaan tallettaa ilmoituksen tehneen henkilön nimet ja työnantajan yksilöintitiedot sekä tietojärjestelmän käyttötarkoituksen kannalta seuraavat tarpeelliset tiedot siitä henkilöstä, jota ilmoitus koskee:

17) valokuva, jos sen tallettaminen on asian käsittelyn kannalta välttämätöntä.

Ilmoitus ja sen tiedot poistetaan rahanpesurekisteristä kymmenen vuoden kuluttua rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen epäilyä koskevan merkinnän tekemisestä. Edellä 2 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaiset tiedot poistetaan viipymättä, jos jäädyttämispäätös kumotaan varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain 12 §:n nojalla.

4 §

Rahanpesun selvittelykeskuksen oikeus saada, käyttää ja luovuttaa tietoa

Rahanpesurekisterin tietoja saa käyttää ja luovuttaa salassapitosäynnösten estämättä vain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ja sen rikoksen, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kohteena oleva

Rahanpesurekisteriin saadaan tallettaa ilmoituksen tehneen henkilön nimet ja työnantajan yksilöintitiedot sekä tietojärjestelmän käyttötarkoituksen kannalta seuraavat tarpeelliset tiedot siitä henkilöstä, jota ilmoitus koskee:

17) valokuva tai kasvokuva henkilön tunnistamista varten, jos sen tallettaminen on asian käsittelyn kannalta välttämätöntä; valokuvan tai kasvokuvan käsittely erityisiä teknisiä tunnistusmenetelmiä hyödyntäen on sallittua, jos se on asian käsittelyn kannalta välttämätöntä;

18) henkilön poliittinen mielipide tai uskonnollinen vakaumus, jos sen tallettaminen on asian käsittelyn kannalta välttämätöntä;

19) etninen alkuperä, jos sen tallettaminen on asian käsittelyn kannalta välttämätöntä.

Rahanpesurekisteriin talletetut tiedot poistetaan rahanpesurekisteristä viimeistään sen kalenterivuoden lopussa, jolloin on kulunut kymmenen vuotta merkinnän tekemisestä, kuitenkin siten, että jos vastaanotetut tiedot on sisällytetty selvittelykokonaisuuteen, tiedot poistetaan viimeistään sen kalenterivuoden lopussa, jolloin on kulunut kymmenen vuotta selvittelykokonaisuuden avaamisesta. Edellä 2 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaiset tiedot poistetaan viipymättä, jos jäädyttämispäätös kumotaan varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain 12 §:n nojalla.

4 §

Rahanpesun selvittelykeskuksen oikeus saada, käyttää ja luovuttaa tietoa

Rahanpesurekisterin tietoja saa käyttää ja luovuttaa salassapitosäynnösten estämättä vain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ja sen rikoksen, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kohteena oleva

omaisuus tai rikoshyöty on saatu tai saataisiin, sekä Europol-asetuksen liitteen I mukaisten rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä tutkintaan saattamiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Rahanpesun selvittelykeskus saa luovuttaa tietoja myös ilman pyyntöä. Lisäksi tietoja saa luovuttaa ulkoministeriölle varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain 9 §:ssä säädettyjen tehtävien ja ulosottomiehelle mainitun lain 14 §:ssä säädettyjen tehtävien ja eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetun lain (659/1967) 2 b §:ssä säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Tietoja saadaan luovuttaa myös rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa tarkoitetulle toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle ja asianajajayhdistykselle, jos luovutettava tieto on välttämätön toimivaltaisen valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen mainitussa laissa tarkoitetun tehtävän suorittamiseksi. Tietoja voidaan luovuttaa Europolille. Päätöksen tässä momentissa tarkoitetusta tietojen luovuttamisesta tekee rahanpesun selvittelykeskuksessa työskentelevä päällystään kuuluva poliisimies. Tässä momentissa tarkoitettuja tietoja saa luovuttaa tietojoukkona tai sähköisesti. Poliisilla, Tullilla, Rajavartiolaitoksella ja syyttäjällä on oikeus saada rahoitustietoja ja -analyyseja rahanpesun selvittelykeskukselta Europol-asetuksen liitteen I mukaisten rikosten estämiseksi, paljastamiseksi, tutkimiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi.

omaisuus tai rikoshyöty on saatu tai saataisiin, sekä Europol-asetuksen liitteen I mukaisten rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä tutkintaan saattamiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Rahanpesun selvittelykeskus saa luovuttaa tietoja myös ilman pyyntöä. Lisäksi tietoja saa luovuttaa ulkoministeriölle varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain 9 §:ssä säädettyjen tehtävien ja ulosottomiehelle mainitun lain 14 §:ssä säädettyjen tehtävien ja eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetun lain (659/1967) 2 b §:ssä säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Tietoja saadaan luovuttaa myös rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa tarkoitetulle toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle ja asianajajayhdistykselle, jos luovutettava tieto on välttämätön toimivaltaisen valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen mainitussa laissa tarkoitetun tehtävän suorittamiseksi. *Tietoja saadaan luovuttaa Finanssivalvonnalle, jos tiedot ovat välttämättömiä luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (610/2014) säädettyjen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin arvioimista edellyttävien tehtävien suorittamiseksi.* Vastaavia tässä momentissa tarkoitettuja välttämättömiä tietoja saadaan luovuttaa myös Euroopan keskuspankille sen hoitaessa luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille annetussa neuvoston asetuksessa (EU) N:o 1024/2013 tarkoitettuja tehtäviä. Tietoja voidaan luovuttaa myös Europolille. Päätöksen tässä momentissa tarkoitetusta tietojen luovuttamisesta tekee rahanpesun selvittelykeskuksessa työskentelevä päällystään kuuluva poliisimies. Tässä momentissa tarkoitettuja tietoja saa luovuttaa tietojoukkona tai sähköisesti. Poliisilla, Tullilla, Rajavartiolaitoksella ja syyttäjällä on oikeus saada rahoitustietoja ja -analyyseja rahanpesun selvittelykeskukselta Europol-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

asetuksen liitteen I mukaisten rikosten estämiseksi, paljastamiseksi, tutkimiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

3.

Laki

verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 18 §:n 1 momentin 14 kohta, 19 §:n otsikko ja 3 kohta sekä 20 §:n 9 kohta,

sellaisina kuin niistä ovat 18 §:n 1 momentin 14 kohta laissa 723/2019, 19 §:n 3 kohta laissa 916/2019 ja 20 §:n 9 kohta laissa 1025/2019, sekä

lisätään 18 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 1108/2006, 504/2008, 525/2009, 499/2015, 1146/2015, 529/2017, 1128/2017, 22/2018, 228/2019, 723/2019, 865/2019 ja 287/2021, uusi 15 kohta, 19 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 916/2019, uusi 4 kohta ja 20 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 1500/2011, 1128/2017, 1345/2018, 228/2019, 916/2019, 1025/2019 ja 1173/2019, uusi 10 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

18 §

18 §

Verohallinnon oikeus tietojen oma-aloitteiseen antamiseen

Verohallinnon oikeus tietojen oma-aloitteiseen antamiseen

Verohallinto voi salassapitosäännösten estämättä antaa omasta aloitteestaan verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen:

Verohallinto voi salassapitosäännösten estämättä antaa omasta aloitteestaan verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen:

14) Kilpailu- ja kuluttajavirastolle elinkeinonharjoittajien välisistä kielletyistä kilpailunrajoituksista sekä määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä sellaisia tietoja, joilla saattaa olla merkitystä kilpailulain (948/2011) 5 ja 7 §:n sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn

14) Kilpailu- ja kuluttajavirastolle elinkeinonharjoittajien välisistä kielletyistä kilpailunrajoituksista sekä määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä sellaisia tietoja, joilla saattaa olla merkitystä kilpailulain (948/2011) 5 ja 7 §:n sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn

sopimuksen 101 ja 102 artiklan valvonnan kannalta.

sopimuksen 101 ja 102 artiklan valvonnan kannalta;

15) Patentti- ja rekisterihallitukselle sellaisia verovalvonnassa tai muutoin havaittuja tietoja, joilla saattaa olla merkitystä tosiasiallisia edunsaajia koskevien rekisteritietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmentamisessa.

19 §

Tietojen antaminen syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille

Verohallinto voi salassapitovelvollisuuden estämättä antaa yksittäistapauksessa pyynnöstä verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen:

3) syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille sekä tuomioistuimille rikoslain 2 a luvun 2 §:ssä säädetyn päiväsakon suuruuden määrittämistä varten.

19 §

Tietojen antaminen syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille sekä suojelupoliisille

Verohallinto voi salassapitovelvollisuuden estämättä antaa yksittäistapauksessa pyynnöstä verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen:

3) syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille sekä tuomioistuimille rikoslain 2 a luvun 2 §:ssä säädetyn päiväsakon suuruuden määrittämistä varten;

4) suojelupoliisille sen toimialaan kuuluvien rikosten ennalta estämiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta.

20 §

Tietojen antaminen eräille viranomaisille

Verohallinto voi salassapitovelvollisuuden estämättä antaa pyynnöstä:

9) Maanmittauslaitokselle asunto-osakeyhtiölaissa (1599/2009) tarkoitettuun osakeluetteloon merkitsemistä ja maakaareissa (540/1995) tarkoitettuun lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin kirjaamista varten tarpeelliset tiedot varainsiirtoveron suorittamisesta.

20 §

Tietojen antaminen eräille viranomaisille

Verohallinto voi salassapitovelvollisuuden estämättä antaa pyynnöstä:

9) Maanmittauslaitokselle asunto-osakeyhtiölaissa (1599/2009) tarkoitettuun osakeluetteloon merkitsemistä ja maakaareissa (540/1995) tarkoitettuun lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin kirjaamista varten tarpeelliset tiedot varainsiirtoveron suorittamisesta;

10) Patentti- ja rekisterihallitukselle sellaisia verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen, jotka ovat välttämättömiä rahanpesun ja terrorismin

Voimassa oleva laki

Ehdotus

rahoittamisen estämisestä annetun lain 6 luvun 4 §:n ja kaupparekisterilain (564/2023) 5 §:n perusteella rekisteröityjen tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmentamiseksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

4.

Laki

Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 71 §:n 1 momentin johdantokappale
sekä
lisätään 71 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 752/2012, 611/2014, 651/2014, 1198/2014, 505/2015, 520/2016, 1442/2016, 446/2017, 1071/2017, 402/2018, 574/2019, 569/2020, 270/2021 ja 524/2021, uusi 2 a kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

71 §

71 §

Oikeus ja velvollisuus luovuttaa tietoja

Oikeus ja velvollisuus luovuttaa tietoja

Sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, Finanssivalvonnalla on oikeus luovuttaa salassapitosäynnösten estämättä tietoja:

Sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, Finanssivalvonnalla on oikeus *oma-aloitteisesti ja pyynnöstä* luovuttaa salassapitosäynnösten estämättä tietoja:

2 a) *suojelupoliisille sen toimialaan kuuluvien rikosten ennalta estämiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta;*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..

5.

Laki

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 6 §:n 1 momentin 37 kohta, sellaisena kuin se on laissa 190/2024, ja
lisätään 6 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 308/2016, 858/2016, 1159/2016, 1413/2016, 1419/2016, 324/2017, 454/2017, 1112/2017, 404/2018, 414/2018, 722/2019, 1399/2019, 624/2020, 1264/2020, 488/2021, 690/2021, 1134/2021, 495/2022, 713/2022, 1119/2022, 1327/2022, 1340/2022, 1355/2022, 743/2023 ja 190/2024, uusi 38 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6 §

6 §

Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitus

Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitus

Velvoitteidenhoitoselvitys laaditaan tukemaan:

Velvoitteidenhoitoselvitys laaditaan tukemaan:

37) varhaiskasvatuslain (540/2018) 43 a §:ssä tarkoitettujen yksityisen varhaiskasvatuksen harjoittamisen yleisten edellytysten täyttymisen selvittämistä ja valvomista.

37) varhaiskasvatuslain (540/2018) 43 a §:ssä tarkoitettujen yksityisen varhaiskasvatuksen harjoittamisen yleisten edellytysten täyttymisen selvittämistä ja valvomista;

38) suojelupoliisin tehtäviä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..

6.

Laki

työtapaturma- ja ammattitautilain 255 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) 255 §:n 1 momentin 6 kohdan ruotsinkielinen sanamuoto, sellaisena kuin se on laissa 253/2020, ja lisätään 255 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 253/2020, uusi 7 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

255 §

255 §

Vakuutuslaitoksen oikeus antaa tietoja

Vakuutuslaitoksen oikeus antaa tietoja

Vakuutuslaitoksella on oikeus sen lisäksi, mitä julkisuuslaissa säädetään, salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä antaa tämän lain toimeenpanoon perustuvia tietoja seuraavasti:

Vakuutuslaitoksella on oikeus sen lisäksi, mitä julkisuuslaissa säädetään, salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä antaa tämän lain toimeenpanoon perustuvia tietoja seuraavasti:

7) suojelupoliisille, siltä osin kuin ne ovat välttämättömiä sen toimialaan kuuluvien rikosten ennalta estämiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

7.

Laki

työntekijän eläkelain 205 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työntekijän eläkelain (395/2006) 205 §:n otsikko ja 3 momentti, sellaisena kuin niistä on 205 §:n 3 momentti laissa 1247/2016, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

205 §

*Tietojen antaminen rikosten ja
väärinkäytösten selvittämiseksi*

Eläkelaitoksella ja Eläketurvakeskuksella on oikeus antaa 2 momentissa *mainittuja* tietoja salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä esitutkinta- ja syyttäviviranomaiselle siltä osin kuin ne ovat välttämättömiä rikosten selvittämistä ja syytteeseen panoa varten.

205 §

*Tietojen antaminen rikosten ja
väärinkäytösten selvittämiseksi **sekä**
kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi*

Eläkelaitoksella ja Eläketurvakeskuksella on oikeus antaa 2 momentissa *tarkoitettuja* tietoja salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä esitutkinta- ja syyttäviviranomaiselle siltä osin kuin ne ovat välttämättömiä rikosten selvittämistä ja syytteeseen panoa varten *sekä* suojelupoliisille siltä osin kuin ne ovat välttämättömiä sen toimialaan kuuluvien rikosten ennalta estämiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

8.

Laki

työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 22 b §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998) 22 b §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 542/2012, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

22 b §

*Työllisyysrahaston oikeus tietojen oma-
aloitteiseen luovuttamiseen*

22 b §

*Työllisyysrahaston oikeus tietojen oma-
aloitteiseen luovuttamiseen*

Voimassa oleva laki

Tämän pykälän nojalla saatuja salassa pidettäviä tietoja voidaan antaa edelleen rikosten selvittämistä ja syytteeseenpanoa varten. Tiedot tulee hävittää heti, kun niitä ei tarvita.

Ehdotus

Tämän pykälän nojalla saatuja salassa pidettäviä tietoja voidaan antaa edelleen rikosten selvittämistä ja syytteeseenpanoa varten *sekä suojelupoliisille sen toimialaan kuuluvien rikosten ennalta estämiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta*. Tiedot tulee hävittää heti, kun niitä ei tarvita.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
