



Dnro 1325/93/22

7.3.2022

Eduskunta, Perustuslakivaliokunta
PeV@eduskunta.fi

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijapyyntö 10.2.2022

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt tietosuojavaltuutetun toimistolta asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikossa mainittua asiaa koskevasta otsikossa mainittua asiaa koskevasta hallituksen esityksestä HE 236/2021.

Esityksen tarkoituksena on korjata rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa havaittuja puutteita sekä yhteen sovittaa sääntely OECD:n alaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän suositusten kanssa. Lakeja muutettaisiin lisäksi myös kansallisista lainmuutostarpeista johtuen.

Esityksessä muun muassa tarkennetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain soveltamisalaa, korjataan, täsmennetään ja täydennetään lain määritelmiä sekä yhtenäistään laissa käytettyjä käsitteitä. Esityksessä myös täydennetään lakien asiakkaan tuntemista koskevia velvoitteita huomioiden muun muassa varojen jäädyttämiseen ja luovutuskieltoon liittyvät muusta lainsäädännöstä tulevat velvoitteet

Tietosuojavaltuutetun toimisto on lausunut asiasta valmisteluvaiheessa ja siinä esitetyt asiat on otettu vain osittain huomioon jatkovalmistelussa. Kiinnitän huomiota seuraaviin henkilötietojen käsittelyä koskeviin asioihin.

Poliittisesti vaikutusvaltaiset henkilöt

Ehdotetussa sääntelyssä poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön määritelmä laajennettaisiin kattamaan valtion enemmistöomisteisessa yrityksessä merkittävässä tehtävässä toimivat henkilöt. Määritelmä laajennettaisiin myös koskemaan kaikkia valtion enemmistöomisteisia yrityksiä riippumatta siitä, mikä valtio yrityksen omistaa. Ehdotettu muutos merkitsee asiakkaan tehostetun tuntemisvelvollisuuden laajentamista suhteessa nykyisiin säännöksiin.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan sääntelyä, joka mahdollistaisi kevyemmät riskiperusteiset asiakkaan tuntemistoimenpiteet silloin, kun henkilön toimiminen merkittävässä julkisessa tehtävässä on päättynyt.

Ehdotetut muutokset vaikuttavat perustellulta ottaen huomioon, että esityksen mukaisesti komissio on tuonut esiin, että neljännen rahanpesudirektiivin määritelmää ei ole rajattu vain valtion kokonaan omistamiin yrityksiin. Lisäksi kevyemmät



tuntemistoimenpiteet mahdollistavalla muutoksella luovuttaisiin direktiiviä pidemmälle menevästä kansallisesta lisäsääntelystä.

Yleisestä edunvalvojasta säilytettävät tiedot

Esityksessä ehdotetaan, että asiakkaan tuntemistietoja ja niiden säilyttämistä koskeviin velvoitteisiin tehtäisiin yleisiä edunvalvoja koskeva poikkeus. Ilmoitusvelvollisen olisi säilytettävä asiakkaan tuntemista koskevista tiedoista yleisen edunvalvojan osalta edunvalvojan nimen, syntymäajan ja henkilötunnuksen sijasta palveluntarjoajan yksilöintitiedot, edunvalvojan nimike sekä, jos palveluntarjoajalla on useampi kuin yksi yleinen edunvalvoja, edunvalvojan järjestysnumero.

Pidän hyvänä ja kannatettavana sitä, että ehdotetun muutoksen myötä tietojen minointiperiaate huomioidaan paremmin rahanpesulaissa.

Rikostuomioiden ja rikosta koskevien tietojen käsittelyn välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta, sekä tietojen virheettömyydestä

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi 3 lukuun uusi 3 a §, jonka 1 momentissa säädettäisiin ilmoitusvelvollisen oikeudesta käsitellä yleisesti saatavilla olevaa asiakkaaseensa tai tämän tosiasialliseen edunsaajaan kohdistuvaa rikostuomiota tai rikosta koskevaa tietoa. Säännös mahdollistaisi asiakkaan rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien henkilötietojen tallentamisen ilmoitusvelvollisissa. Rikostuomioita ja rikoksia koskevien henkilötietojen käsittely olisi sallittua vain siinä laajuudessa, kuin se olisi välttämätöntä asiakassuhteeseen liittyvien rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riskien arvioimiseksi tai epätavalliseen liiketoimeen liittyvän rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 3 luvun 4 §:n selonottovelvollisuuden hoitamiseksi.

Ehdotettava sääntely perustuu Euroopan pankkiviranomaisen antamaan ohjeistukseen asiakkaan tuntemisesta ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskitekijöistä (EBA, The ML/TF Risk Factors Guidelines).

Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan kyse olisi yleisen tietosuoja-asetuksen sääntelyliikkumavaran käytöstä huomioiden tietosuoja-asetuksen 10 artiklasta seuraava laissa säätämisen vaatimus. Tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mukaisesti rikostuomioihin ja rikoksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittely 6 artiklan 1 kohdan perusteella suoritetaan vain viranomaisen valvonnassa tai silloin, kun se sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säädetään asianmukaisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Kattavaa rikosrekisteriä on sallittua pitää vain julkisen viranomaisen valvonnassa.

Esitetyn 3 a §:n 2 momentin mukaan rikostuomiota tai rikosta koskevien henkilötietojen olisi liitettävä rahanpesuun, terrorismin rahoittamiseen tai siihen rikokseen, jolla rahanpesun kohteena oleva tai terrorismin rahoittamiseen käytettävä omaisuus tai rikoshyöty on saatu tai saataisiin. Pykälän 3 momentin mukaisesti ilmoitusvelvollisella olisi oikeus käsitellä 1 momentin mukaista henkilötietoa, jos se on peräisin luotettavasta lähteestä ja on paikkansapitävä ja ajantasainen.

Ehdotetun sääntelyn mukaisesti rikostuomiota tai rikosta koskeva tieto on säilytettävä erillään asiakasrekisteristä ja poistettava viimeistään viiden vuoden kuluttua siitä, kun tieto on ensimmäisen kerran rekisteröity. Mitä tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa säädetään toimenpiteistä rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi, sovellettaisiin myös käsiteltäessä tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettuja henkilötietoja.

Nähdäkseni rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien henkilötietojen käsittelyä koskevan ehdotuksen suhdetta perustuslain 10 §:ään ei ole arvioitu säätämisperusteluissa riittävän yksityiskohtaisesti suhteessa perusoikeuksien yleisiin rajoittamisedellytyksiin. Perusteluiden valossa jää varsin epäselväksi voisiko rahanpesun ja terrorismien rahoituksen riskejä vähentää ja hallita henkilötietojen suojaan vähemmän puuttuvien keinoin. Yleisesti saatavilla olevien rikostuomioita ja rikoksia koskevien tietojen käsittelyn välttämättömyyttä on vaikea nähdä.

Säätämisperusteluissa ehdotuksen välttämättömyyttä perustellaan lähinnä sillä, että pystyttäisiin vähentämään ja hallitsemaan tehokkaasti unionin, jäsenvaltion ja ilmoitusvelvollisten tasolla tunnistettuja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa asiakkaan *tiedetään aiemmin syyllistyneen rikokseen tai olleen osallinen tällaiseen toimintaan*. Kyse vaikuttaisi olevan avoimesta lähteestä saadun **rikostuomioita** koskevien henkilötietojen käsittelystä.

Luotettavasta avoimesta lähteestäkin saadun rikostuomiota koskevan tiedon käsittelyn välttämättömyyttä ehdotetun 3 a §:n 1 momentissa säädetyissä käsittelyn tarkoituksissa on kuitenkin vaikea nähdä. Jos kyse on uutisointi aiemmasta rahanpesuun tai terrorismin rahoittamiseen liittyvästä rikostuomiosta niin voisi olettaa, että ilmoitusvelvollinen saisi tiedon hyvin todennäköisesti määrätystä liiketoimintakiellosta eikä yleisesti saatavilla olevan tiedon käsittelylle pitäisi olla juurikaan tarvetta asiakassuhteeseen liittyvien rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riskien arvioimiseksi. Epätavalliseen liiketoimeen liittyvän selonotto- ja ilmoitusvelvollisuuden toteuttamiseksi rahanpesuun tai terrorismin rahoittamiseen liittyvän rikostuomiota koskevan tiedon käsittelyn välttämättömyyttä on vielä vaikeampi nähdä, kun saadun rikostuomion olettaisi jo olevan sen tahon tiedossa jolle ilmoitus tehdään (Keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskus).

Ehdotetun 3 a §:n yksityiskohtaisen perusteluiden valossa kyse vaikuttaakin olevan myös **rikosepäilyjä** koskevien tietojen käsittelystä. Ehdotuksen perusteluiden mukaisesti ilmoitusvelvollinen voisi käyttää lähteenä esimerkiksi ns. adverse media -tietoja, joista ilmenee asiakkaaseen kohdistuva *rikosepäily* tai rikostuomio. Adverse media -tiedoilla tarkoitettaisiin erilaisista medialähteistä peräisin olevaa negatiivista tietoa asiakkaasta. Pelkkää rikosepäilyä koskevan yleisesti saatavilla olevan tiedon käsittely on kuitenkin täysin eri asia kuin ehdotuksen välttämättömyyden perusteena käytetty tarve käsitellä tietoa syyllistymisestä rikokseen tai osallisuudesta rikokseen.

Huomioiden median käytännöt seurata ja uutisoida esiin tulleet rikosepäilyt ja tuomioistuinten myöhemmät mahdollisesti vapauttavatkin ratkaisut voidaan kysyä kuinka luotettavia lähteitä ne ovat rikosepäilyä koskevien tietojen osalta ja onko ilmoitusvelvollisilla aitoja mahdollisuuksia varmistaa tietojen virheettömyys. On syytä huomioida, että esityksessä ei täsmennetä mitä luotettavat lähteet olisivat, saati rajata niitä esimerkiksi julkisen sanan neuvoston jäseniin tai muihin journalistisen työn sääntöihin sitoutuneisiin tahoihin.

Journalistin ohjeidenkin mukaan, jos tutkintapyyynnöstä, syytteestä tai tuomiosta on julkaistu uutinen, asiaa on *mahdollisuuksien mukaan* seurattava loppuun saakka (https://www.jsn.fi/journalistin_ohjeet/ kappale 35, kursivointi kirjoittajan). Jos journalistisen työn sääntöihin sitoutunut mediakaan ei seuraa juttua aina loppuun asti, niin ilmoitusvelvollisen keinot havaita mediatietojen vanhentuneisuus (esim. mahdollinen vapauttava ratkaisu esitutinnan, syyteharkinnan tai tuomioistuin käsittelyn vaiheessa) sekä poistaa tai oikaista virheelliset tiedot ovat varsin puutteellisia. Ehdotuksen perusteluissakaan ei ole avattu, miten yleisesti saatavilla olevan rikosepäilyä koskevan tiedon luotettavuus, sekä paikkaansa pitävyys ja ajantasaisuus arvioitaisiin käytännössä.

Myöskään yleisesti saatavilla olevan tiedon lähteiden luotettavuutta ei ole täsmennetty esityksen perusteluissa, vaan se jäisi täysin ilmoitusvelvollisen harkintaan. Lähteen luotettavuutta ja tiedon oikeellisuutta koskevan merkinnän tekemistä ei myöskään ole ehdotuksen mukaan erikseen velvoitettu tekemään, vaikka sitä voidaan pitää keskeisenä suojatoimenpiteenä myöhemmin arvioitaessa tiedon merkitystä erityisesti asiakassuhteeseen liittyvien rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riskien arvioimisessa tai selonottovelvollisuuden hoitamisessa.

Ehdotetun 3 a §:n 4 momentissa säädetään rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojatoimenpiteenä, että ilmoitusvelvollisella on oikeus käsitellä rikostuomioihin ja rikoksiin liittyviä henkilötietoja, jos ilmoitusvelvollisella on käytössään menettelyjä, joiden avulla kyseistä tietoa käsiteltäessä voidaan tehdä ero syytteiden, rikostutinnan, oikeudenkäyntien ja tuomioiden välillä ottaen huomioon oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva perusoikeus, puolustautumisoikeus ja syyttömyysolettama. Perusteluissa ei ole avattu mitä nämä menettelyt voisivat käytännössä olla. Sinällään esimerkiksi avoimesta lähteestä kerätyn rikosta koskevan tiedon yhteyteen tehty merkintä siitä onko kyse epäilystä, syytteestä vai tuomiosta auttaisi tiedon hyödyntäjään arvioimaan sen merkitystä. Tämä olisi syytä avata perusteluissa.

On kuitenkin syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotetun sääntelyn puitteissa ilmoitusvelvollisten olisi mahdollista huomioida asiakasta koskevissa riskiarvioinneissa myös esimerkiksi rikostuomioita, -syytteitä ja -tutkintaa koskevia tietoja sellaisista valtioista, joissa ei voida taata oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, syyttömyysolettamaan tai puolustukseen.

Vaikka ehdotetun 3 a §:n 3 momentin mukaan ilmoitusvelvollinen saisi käsitellä rikokseen liittyviä henkilötietoja vain, jos ne ovat peräisin luotettavasta lähteestä, sekä ovat paikkansapitäviä ja ajantasaisia, olisivat rikosepäilyjä koskevat yleisesti saatavilla olevat tiedot viime kädessä kuitenkin aina epävarmoja. Erityisesti huomioiden valeutisoinnin jatkuva kehittyminen ja kasvava vaikeus erottaa oikeat tiedot disinformaation joukosta.

Tällaisten epävarmojen tietojen käsittelyyn erityisesti asiakassuhteeseen liittyvien rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riskien arvioimiseksi liittyy merkittävä riski esimerkiksi siitä, että rekisteröidyltä evätään aiheettomasti mahdollisuus pankkien tai vakuutusyhtiöiden tarjoamiin palveluihin. Kun samalla lähteen luotettavuuden arviointi jätetään täysin ilmoitusvelvollisen arvioitavaksi ja keinot havaita tietojen virheellisyydet ovat puutteellisia, saattaa rikosepäilyjä koskevan tiedon käsittely aiheuttaa kohutuuttoman korkean riskin rekisteröidyille. Rekisteröidyn oikeutta tulla arvioiduksi täsmällisten ja luotettavista lähteistä kerättyjen tietojen perusteella ei tulisi vaarantaa.

Vaikka ehdotettuun 3 a §:ään on esitetty rajauksia tilanteista, joissa rikostuomiota tai rikosta koskevaa tietoa saisi käsitellä, ehdotetun muutoksen vaikutuksia yksityiselämän suojaan on vaikea pitää perusteluiden valossa oikeasuhteisina huomioiden erityisesti rekisteröidyille aiheutuvat korkeat riskit. Vähintään ehdotuksen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta tulisi arvioida ja perustella tarkemmin erityisesti siltä osin kuin tietoja käytetään riskiarvion jälkeen muuhun kuin selonotto- tai ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseen, eli erityisesti asiakassuhteeseen liittyvien rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riskien arvioimiseen.

Tässä uudelleen arvioinnissa on syytä huomioida, että edes poliisi rikostietoja päätoimisena ja jatkuvasti käsittelevänä tahona ei saa käyttää tämän kaltaisia epävarmoja tietoja hallinnollisen luvan (kuten passi, henkilökortti, aselupa ja yksityisen turvallisuusalan lupa) myöntämisen tai voimassaolon edellytysten arvioimiseksi lainkaan tai vain erityisen rajoitettusti ja täsmällisin menettelyin (kts. poliisin henkilötietolaki, 616/2019, 14 §). Olisi syytä arvioida tarkkaan miksi ilmoitusvelvollisten olisi voitava käyttää epävarmoja tietoja erityisesti riskiperusteisen arviointiin liittyvässä asiakassuhteen perustamisessa vapaammin kuin esitutkintaviranomaiset voivat käyttää tietoja esim. elinkeinotoimintaa koskevassa lupaharkinnassaan.

Tietojen käsittelyyn liittyvät riskit

Mikäli ilmoitusvelvolliset ryhtyvät ehdotetun sääntelyn nojalla kokoamaan rekisteröidyn rikostuomioita ja rikoksia koskevia tietoja, sisältyy tällaisten valtiosääntöisesti arkaluonteisia tietoja sisältävien mahdollisesti laajojenkin tietokantojen ylläpitämiseen merkittäviä riskejä mm. tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyen. Tältä osin huomionarvoista on, että ilmoitusvelvollisten työntekijöitä ei velvoita esimerkiksi virkamiehen tavallista laajempi ja ankarampi oikeudellinen vastuu työstään ja sen seurauksista (mm. rikoslain (39/1889) 40 luku).

Tietosuojasetuksen 10 artiklan mukaisesti kattavaa rikosrekisteriä on sallittua pitää vain julkisen viranomaisen valvonnassa. Vaikka ehdotetussa sääntelyssä ei varsinaisesti olisi kysymys rikosrekisterin pitämisestä, nähdäkseni tällaiseen rikostuomioita ja rikoksia koskevan tietokannan kokoamiseen ja ylläpitämiseen on suhtauduttava torjuvasti muiden kuin julkisten viranomaisten toteuttamana.

Tietosuojasetuksen mukaisuudesta

Huomioiden yllä tietosuojasetuksen 10 artiklan edellyttämien suojatoimenpiteistä säätämiseen liittyvät puutteet, sekä käsittelyn välttämättömyyden kyseenalaisuus ja tietojen virheellisuuden havaitsemisen rajoittuneisuus, ei ehdotettu sääntely nähdäkseni myöskään täytä yleisen tietosuojasetuksen 10 artiklan edellytyksiä rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien henkilötietojen käsittelystä, eikä ehdotettu sääntely ole tietosuojaperiaatteiden mukaista (tietojen minimointi, 5(1)(c) ja täsmällisyys, 5(1)(d)).

Tietosuojasetuksen 10 artiklan mukaisesti rikostuomioihin ja rikoksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittely 6 artiklan 1 kohdan perusteella suoritetaan vain viranomaisen valvonnassa tai silloin, kun se sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säädetään asianmukaisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Kattavaa rikosrekisteriä on sallittua pitää vain julkisen viranomaisen valvonnassa.



Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti käsiteltävien henkilötietojen tulee olla asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. 5 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisesti käsiteltävien henkilötietojen tulee myös olla täsmällisiä ja rekisterinpitäjän tulee toteuttaa kaikki mahdolliset kohtuulliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että käsittelyn tarkoituksiin nähden virheelliset henkilötiedot poistetaan tai oikaistaan viipymättä.

Komission lainsäädäntöehdotuksen huomioiminen

Komissio antoi heinäkuussa 2021 neljä lainsäädäntöehdotusta, joihin sisältyy asetusehdotus rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, KOM(2021) 420 final. Ehdotettavassa asetuksessa säädettäisiin siitä, että ilmoitusvelvolliset voisivat käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ja rikoksia koskevia tietoja, kun se liittyy rahanpesuun tai terrorismin rahoittamiseen (55 artikla). Esitysluonnoksen 1. lakiehdotukseen sisältyvä ehdotettu 3 luvun 3 a § olisi samaa asiaa koskevaa sääntelyä.

Asetusehdotus tarkoittaa, että nämä rikostuomioihin ja rikoksiin liittyviä henkilötietoja koskevat säännöt tulisivat jatkossa olemaan suoraan sovellettavaa oikeutta, eikä samoja kysymyksiä koskeva kansallinen sääntely olisi enää mahdollista ilman nimenomaista kansallista sääntelyliikkumavaraa. Sääntelyliikkumavaran käytön osalta on perustuslakivaliokunnan vakiintuneiden linjausten mukaan arvioitava sen vaikutuksia ihmis- ja perusoikeuksien suojaan.

Nähdäkseni jo tässä vaiheessa olisi syytä pidättäytyä ehdottamasta kansallisia säännöksiä, jotka kaventavat perusoikeuksien suojaa osin riittämättömästi perustellulla tavalla ja jotka voitaisiin lisäksi joutua lyhyellä aikavälillä joko muuttamaan tai kumoamaan. Tarkoituksenmukaisinta olisi odottaa, että asetusehdotuksen lopullinen sisältö on tiedossa, mukaan lukien sallittu sääntelyliikkumavara. Ehdotetun lainmuutoksen ja asetusehdotuksen säännösten osalta on huomioitava myös, että niiden toteuttamisesta voisi aiheutua tarpeettomasti tietojärjestelmävaikutuksia yrityksille varsinkin, jos asetusehdotuksen sääntely muuttuu valmistelun aikana.

Ilmoittaa myös, että rikostuomioiden käsittelystä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseksi on käyty alustavaa keskustelua komission edustajan kanssa Euroopan tietosuojaneuvoston finanssisektorin asioista vastaavassa alatyöryhmässä. Keskustelussa on käynyt alustavasti ilmi, että alatyöryhmällä olisi tarvetta kiinnittää komission huomiota tietosuojalainsäädännön yhteensovittamiseen asiassa. Alatyöryhmä on 18.1.2022 pyytänyt tietosuojaneuvostolta mandaattia kirjeen laatimiseksi komission lainsäädäntöehdotuksesta.

Apulaistietosuojavaltuutettu

Asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi tarvittaessa tarkistaa tietosuojavaltuutetun toimiston kirjaamosta