

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja

Lausunto

29.3.2022

Lainsäädäntöneuvos Virpi Koivu

Perustuslakivaliokunta 30.3.2022 klo 9.30; HE 236/2021 vp

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallisen asiantuntijalausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta. 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. Tässä lausunnossa keskitytään ehdotettuun rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017, jäljempänä ”rahanpesulaki”) 7 luvun 3 §:n muutokseen, joka koskee tarkastusoikeutta etäyhteyksien avulla, sekä ehdotettuihin rikostuomioita ja rikoksia koskevien henkilötietojen käsittelyä koskeviin näkökohtiin.

Kotirauhan suoja ja etäyhteyksien avulla tapahtuvat tarkastukset

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Lailla voidaan pykälän 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista. Kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (esim. PeVL 40/2010 vp, s. 4/I). Rahanpesulain sääntelykontekstissa kyse voisi lähtökohtaisesti olla kyse esimerkiksi sellaisista elinkeinonharjoittajan toimitiloista, jotka sijaitsevat hänen asunnossaan.

Rahanpesulaissa ei ole kysymys perusoikeuksien turvaamiseksi tehtävistä toimenpiteistä, vaan rahanpesu- ja terrorismin rahoittamisrikosten ennalta estämisestä. Toisaalta kotirauhan piiriin ulottuvissa valvontaviranomaisten toimenpiteissä voi olla kyse sen selvittämisestä, onko ilmoitusvelvollinen rikkonut rahanpesulain säännöksiä siten kuin voimassa olevassa 7 luvun 3 §:n 3 momentissa tarkoitetaan. Rahanpesulakia säädettäessä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että tuolloin ehdotettu kotirauhan suojan piiriin ulottuva tarkastustoimivalta olisi mahdollinen jo verraten lievien laiminlyöntien ja rikkeiden johdosta, joten sitä voitiin perustuslakivaliokunnan mielestä pitää oikeasuhtaisuuden kannalta lähtökohtaisesti ainakin jossain määrin ongelmallisena. Toisaalta valvonnan kohteena oleva toiminta tapahtuu perustelujen mukaan usein kotirauhan piiriin kuuluvissa

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

tiloissa (HE s. 160), mikä puolsi tarkastustoimivallan tehokkuuden turvaamiseksi tarkastusten ulottamista myös kotirauhan piiriin. Toisaalta perustuslakivaliokunta antoi merkitystä myös sille, että tarkastustoimivallan käyttöä on toimivaltasäännöksessä rajattu. Säännösehdoituksessa asetetaan tarkastuksen toimittamisen edellytykseksi, että viranomaisella on perusteltu syy epäillä vakavaa, toistuvaa tai järjestelmällistä rahanpesulain rikkomista, minkä lisäksi tarkastuksen on oltava välttämätön tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Toimivaltasääntely on siten perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla sidottu myös tarkastuksen välttämättömyyttä koskevaan edellytykseen. Valiokunnan mielestä ehdotettu tarkastustoimivaltuus ei tällaisessa sääntely-yhteydessä ollut ongelmallinen perustuslain 10 §:n kannalta. (PeVL 2/2017 vp, s. 3-4) Hallituksen esityksellä ei ehdoteta muutoksia kotirauhan piiriin ulottuvia tarkastuksia koskeviin edellytyksiin. Huomionarvioista on myös, että oikeus tehdä kotirauhan piiriin ulottuvia tarkastuksia koskee pelkästään valvontaviranomaisia lukuun ottamatta patentti- ja rekisterihallitusta, eikä asianajajayhdistystä.

Uudessa rahanpesulain 7 luvun 3 §:n 2 momentissa säädettäisiin valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen oikeudesta suorittaa tarkastus myös etäyhteyksien avulla tietoturvallista menettelyä käyttäen taikka valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen osoittamassa muussa paikassa kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa. Perustelujen mukaan ehdotetulla sääntelyllä mahdollistettaisiin voimassa olevasta laista poiketen se, että myös patentti- ja rekisterihallitus ja asianajajayhdistys pystyisivät ulottamaan tarkastusoikeutensa sellaisiin ilmoitusvelvollisiin, jotka toimivat pelkästään pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa. Hallituksen esityksessä kiinnitetään huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta ei ole antanut aiemmin antanut lausuntoa etäyhteyksien avulla suoritettavasta tarkastuksesta ja sen suhteesta yksityiselämän suojaan ja kotirauhaan.

Esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi voimassa olevan, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn rahanpesulain 7 luvun 3 §:n 3 momentissa (uusi 4 momentti) olevia edellytyksiä pysyväisluonteisiin tiloihin ulottuville tarkastuksille.

Perusteluiden mukaan ehdotetut 2 momentin mukaiset tarkastukset (ml. etätarkastus) tulisivat kyseeseen esimerkiksi silloin, jos ilmoitusvelvollisella ei ole fyysistä toimipaikkaa tai jos ilmoitusvelvollinen työskentelee pääasiassa pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa. Etäyhteyksien avulla toteutettava tarkastus olisi perusteluiden mukaan mahdollista myös esimerkiksi epidemiatilanteissa, joissa ihmisten välistä fyysistä kanssakäymistä tulee rajoittaa. Näitä perusteluista ilmeneviä etätarkastuksen edellytyksiä ei kuitenkaan ehdoteta lain tasolle.

Voimassa olevan lain 7 luvun 3 §:n 1 momentti mahdollistaa paikan päällä tapahtuvan tarkastuksen, joka kohdistuu asiakirjoihin tai muihin tallenteisiin sekä tietojärjestelmiin. Tällainen tarkastus voidaan 3 momentin mukaisin edellytyksin tehdä myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa. Ehdotetun 7 luvun 3 §:n 2 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”muuta kuin voimassa olevan lain 7 luvun 3 §:n 3 momentin mukaista tarkastusta ei (kuitenkaan) voisi suorittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa”. Toisaalta säätämisperustelujen mukaan ”Ehdotettu 2 momentti mahdollistaisi muiden kuin voimassa olevan lain 7 luvun 3 §:n 3 momentin mukaisten tarkastusten tekemisen myös niissä tilanteissa, joissa ilmoitusvelvollinen harjoittaa toimintaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa. Voimassa olevan lain 7 luvun 3 §:n 3 momentista poiketen tarkastusten tekeminen olisi mahdollista ilman 3 momentissa mainittuja edellytyksiä. Tarkastus ei kuitenkaan ehdotetun 2 momentin mukaan olisi mahdollinen pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitetuissa tiloissa. Silloin, kun ilmoitusvelvollinen harjoittaa toimintaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa, tarkastus suoritettaisiin muuten kuin fyysisenä tarkastuksena ilmoitusvelvollisen toimipaikkaan, eli etäyhteyksien avulla tai muussa valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen osoittamassa paikassa kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa.” Perusteluista voi saada sellaisen kuvan, että etätarkastus olisi mahdollista pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa, vaikka (uuden) 7 luvun 3 §:n 4

momentin edellytykset tällaisissa tiloissa tapahtuviin tarkastuksiin eivät täyty. Edelleen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on todettu: ”Etäyhteyksien avulla toteutettavan tarkastuksen yhteydessä perustuslain 10 §:n kannalta olennainen seikka liittyy etävälineiden mahdollistavaan videokameran käyttöön. Etäyhteyksien avulla toteutettavassa tarkastuksessa ilmoitusvelvollisen edustajalla olisi oikeus olla läsnä video- ja puheyhteyden avulla. Videoyhteyttä ei kuitenkaan tulisi käyttää fyysisen tilan kuvaamiseen. Teknologian avulla on mahdollista rajata videokuva niin, että vain ilmoitusvelvollisen edustaja näkyy kuvassa. Perustuslain 10 §:n kannalta merkityksellistä on myös se, sisältääkö ilmoitusvelvollisen tietojärjestelmät yksityiselämän suojan piiriin kuuluvaa materiaalia.” Myös tämä perusteluteksti viittaa siihen, että etätarkastusta voitaisiin käyttää tilanteissa, joissa henkilö on pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitetussa tilassa. Tämä ei kuitenkaan ilmene ehdotetun 2 momentin sanamuodosta.

Jos esityksen tarkoituksena on mahdollistaa etätarkastus pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa, tulisi myös tarkastuksen edellytysten olla perustuslakivaliokunnan perustuslain 10 §:ää koskevan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisia (kuten PeVL 2/2017 vp, nyk. 7 luvun 3 §:n 3 mom.). Vaihtoehtoisesti ehdotettua 7 luvun 3 §:n 2 momenttia olisi täsmennettävä muutoin, esimerkiksi siten, että tällainen etätarkastus olisi mahdollinen pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitetuissa tiloissa ainoastaan, jos ilmoitusvelvollisella ei ole fyysistä toimipaikkaa tai jos ilmoitusvelvollinen työskentelee pääasiassa pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa. Lain tasolla tulisi varmistua siitä, ettei perustuslain 10 §:ää loukata (esimerkiksi perusteluissa mainittu videokuvaamisen kielto ja kielto ulottaa tarkastukset perustuslain 10 §:n suojaamaan tietoon). Perusoikeuksien rajoittamista koskevan sääntelyn on oltava täsmällistä, tarkkarajaista ja lakitasoista. Ehdotettua sääntelyä olisi siten PL 10 §:stä johtuvista syistä syytä täsmentää tai vaihtoehtoisesti rajata ehdotettua 2 momenttia siten, että sen nojalla ei ole mahdollista tehdä tarkastuksia etäyhteyksin pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa.

Ehdotetun 2 momentin mukaisen etätarkastuksen soveltamisala ja suhde muihin pykälän säännöksiin jäävät myös jokseenkin epäselviksi sekä momentin sanamuodon että sen säännöskohtaisten perustelujen ja säätämisyjärjestysperustelujen valossa. Esityksessä rinnastetaan etätarkastus ja tavanomainen tarkastus. Koska perusteluissa ei ole tarkemmin avattu etätarkastuksen suhdetta 1 momentin mukaisiin asiakirjoihin, tallenteisiin ja tietojärjestelmiin kohdistuviin tarkastuksiin, jotka tapahtuvat toimitiloissa, sekä käsitellään paikoin etätarkastusten suorittamista pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa, jää epäselväksi, olisiko pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin suuntautuva tarkastus mahdollista tehdä 4 momentin edellytysten täytyessä tavanomaisen tarkastuksen sijaan etätarkastuksena.

Perusteluiden valossa vaikuttaa siten siltä, että etätarkastukset on ajateltu luonteeltaan toissijaisiksi suhteessa 1 momentissa (tai 4 momentissa) tarkoitettuihin tarkastuksiin. Tällainen toissijaisuus ei kuitenkaan käy ehdotetusta säännöksestä ilmi. Mikäli tämä on tarkoituksena, tulee asiasta säätää laissa.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tunnistettu ehdotetun säännöksen suhde oikeusturvan ja hyvän hallinnon perusoikeuteen (PL 21 §). Perusteluissa on todettu, että ”voimassa olevan lain 7 luvun 3 §:n 4 momentista seuraa, että tarkastuksessa on noudatettava, mitä hallintolain 39 §:ssä säädetään. Hallintolain 39 §:n vaatimukset olisi otettava huomioon myös 2 momentin mukaisten [etä]tarkastusten yhteydessä.” Tähän arvioon voidaan yhtyä.

Hallintolain 39 §:n mukaan asianosaisella on oikeus olla läsnä tarkastuksessa sekä esittää mielipiteensä ja kysymyksiä tarkastukseen liittyvistä seikoista (viittauksen tarpeellisuudesta valvontatyypillisissä tarkastuksissa esim. PeVL 5/2010 vp). Esityksen perusteluissa todetaan muun muassa, että etäyhteyksien avulla toteutettavassa tarkastuksessa ilmoitusvelvollinen olisi reaaliaikaisesti video- että puheyhteydessä tarkastuksen suorittajaan valvontaviranomaisen tai

asianajajayhdistyksen mahdollistaman etävalineen avulla, jolloin tämä voisi esittää kysymyksiä tarkastuksista.

Vaikka hallintolain esitöissä ei ole otettu kantaa ehdotetun kaltaiseen etätarkastukseen, hallintolain soveltamisala on tarkoitettu laajaksi, jotta se soveltuisi yleislakina noudatettavaksi myös muuttuvassa yhteiskunnassa erilaisissa hallintotoiminnan muodoissa. Hallintolaki on luonteeltaan ja soveltamisaltaan väline- ja tekniikkaneutraalia hallintomenettelyn yleissääntelyä, jota vireillepanon ja tiedoksiannon osalta täydentää laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003 vp). Hallintolain 39 §, kuten myös muut hallintolain säännökset, kuten esteellisyys, hyvän hallinnon periaatteet ja hyvä kielenkäyttö, tulevat sovellettaviksi voimassaolevan lainsäädännön nojalla myös etäyhteyksin tapahtuvassa tarkastustoiminnassa. Ehdotetun sääntelyn ja hallintolain voidaan siten katsoa turvaavan perustuslain 21 §:n mukaisen hyvän hallinnon ja oikeusturvan perusoikeuden.

Perustuslain mukaisuuden arvioinnin kannalta merkityksellistä on myös se hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluista ilmenevä näkökohta, että ehdotetussa etäyhteyksin toteutettavassa tarkastuksessa ei olisi kyse sellaisista tiedonhankintakeinoista, jotka ovat pelkästään esitutkintaviranomaisten käytettävissä (s. 78). Ottaen huomioon, että tarkastus voi kohdistua salassa pidettäviä tietoja sisältäviin asiakirjoihin tai muihin tallenteisiin sekä tietojärjestelmiin, tarkastuksessa on oleellista huolehtia henkilötietojen suojaan ja tietoturvallisuuteen liittyvien vaatimusten noudattamisesta. Ehdotetussa pykälän 2 momentissa edellytettäisiin, että etäyhteyksin tapahtuvissa tarkastuksissa käytettäisiin tietoturvallista menettelyä.

Rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvä henkilötietojen käsittely

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisesta annetulla lailla pannaan erityisesti täytäntöön neljännen ja viidennen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevat direktiivit ja osa lain sisältämistä asiakkaan tuntemismenettelyjä koskevista säännöksistä on direktiivejä täydentävää kansallista sääntelyä. Direktiivit sisältävät melko vähän kansallista liikkumavaraa. Direktiivien mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa käytetään kuitenkin muun muassa asiakkaan tuntemista koskevilla yksityiskohtaisilla säännöksillä. Samalla näillä säännöksillä käytetään EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaista sääntelyliikkumavaraa.

Hallituksen esityksellä ehdotetaan lisättäväksi rahanpesulain 3 lukuun uusi 3 a §, joka sisältäisi säännökset, jotka koskevat rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien henkilötietojen käsittelyä. Ehdotetut säännökset ovat perustuslakivaliokunnan tarkoittamaa perusoikeuksien kannalta merkityksellistä sääntelyä (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Nämä tiedot ovat arkaluonteisina henkilötietoina merkityksellisiä erityisesti yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta, mutta kyseisellä asiakkaan tuntemistietojen käsittelyllä voisi olla vaikutusta eräisiin muihinkin perusoikeuksiin erityisesti, jos laissa ei huolehdittaisi riittävästä suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt toistuvasti erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (esim. PeVL 15/2018 vp, PeVL 17/2018 vp). Myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artikla asettaa rikostuomioita ja rikoksia koskevien henkilötietojen käsittelylle erityisiä edellytyksiä.

Ehdotetut säännökset eivät ole neljännen ja viidennen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan direktiivin edellyttämää täytäntöönpanoa, vaan kyse olisi kansallisesta lisäsääntelystä. Ehdotetussa pykälässä olisi käytännössä kyse sellaisesta merkityksellisestä tiedosta, joka voi aiheuttaa ilmoitusvelvolliselle tarpeen toteuttaa erityisiä selontekovelvollisuuteen liittyviä toimenpiteitä ja mahdollisesti kohdistaa asiakkaaseen tehostettua asiakassuhteen seurantaa. Joskus

ilmoitusvelvollisella voisi myös olla syytä tehdä tavanomaisesta poikkeavaa (voimassa olevassa laissa ”epäilyttävää”) liiketoimea koskeva ilmoitus.

Ehdotettu pykälä tarkoittaisi samalla EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan sekä 10 artiklan mahdollistaman sääntelyliikkumavaran käyttöä. Viimeksi mainittu artikla edellyttää nimenomaisesti, että rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien henkilötietojen käsittely perustuu joko EU-oikeuteen tai kansalliseen lainsäädäntöön. Ehdotettuun pykälään ei vaikuttaisi liittyvän erityisiä ongelmia perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta. Ehdotettu sääntely on yksityiskohtaista ja tarkkarajaista. Erityisesti huomionarvoista on, että 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 3 luvun 4 §:n selonottovelvollisuuden hoitamiseksi. Myös tietosuoja-asetuksen 10 artiklan edellyttämät erityiset suojatoimet on huomioitu lakiehdotuksessa ja sen perusteluissa.

Pykälän 1 momentin perustelujen mukaan ilmoitusvelvollinen voisi käyttää lähteenä yleisesti saatavilla olevaa tietoa, esimerkiksi ns. *adverse media* -tietoja, joista ilmenee asiakkaaseen kohdistuva rikosepäily tai rikostuomio. *Adverse media* -tiedoilla tarkoitetaan erilaisista medialähteistä peräisin olevaa negatiivista tietoa asiakkaasta. Erityisesti rikosepäilyjen osalta tiedon luotettavuus voi vaihdella huomattavastikin, jos tieto ei ole peräisin esitutkintaviranomaiselta, ja tiedon käyttöön liittyy riskejä rekisteröidyn oikeuksien kannalta, vaikka tieto olisi sinänsä peräisin julkisesta lähteestä. Ehdotettujen pykälän 3-5 momentin säännökset ovat tämän kannalta merkityksellisiä.

Pykälän 3 momentissa toisaalta säädettäisiin, että ilmoitusvelvollisella olisi oikeus käsitellä 1 momentin mukaista henkilötietoa, jos tieto on peräisin luotettavasta lähteestä ja on paikkansapitävä ja ajantasainen. Pykälän 4 momentin mukaan ilmoitusvelvollisella tulee olla käytössään menettelyjä, joiden avulla 1 momentissa tarkoitettua henkilötietoa käsiteltäessä voidaan tehdä ero syytteiden, rikostutkinnan, oikeudenkäyntien ja tuomioiden välillä ottaen huomioon oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva perusoikeus, puolustautumisoikeus ja syyttömyysolettama. Pykälän 5 momentin mukaan henkilötieto tulee säilyttää erillään asiakasrekisteristä. Lisäksi momentissa edellytettäisiin, että tieto on poistettava viimeistään viiden vuoden kuluttua siitä, kun tieto on ensimmäisen kerran rekisteröity.

Hallituksen esityksessä muodostetun arvion mukaan ehdotettua sääntelyä pidetään välttämättömänä, jotta pystyttäisiin vähentämään ja hallitsemaan tehokkaasti unionin, jäsenvaltion ja ilmoitusvelvollisten tasolla tunnistettuja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa asiakkaan tiedetään aiemmin syyllystyneen rikokseen tai olleen osallinen tällaiseen toimintaan. Säättämisjärjestysperusteluissa arvioidaan, että ottaen huomioon pykälään ehdotetut rajaukset tilanteista, joissa rikostuomiota tai rikosta koskevaa tietoa saisi käsitellä, ehdotetun muutoksen vaikutukset yksityiselämän suojaan olisivat oikeasuhteisia.