

Pauliine Koskelo

8.9.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 105/2026. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunta on pyytäyt minulta lausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä. Tarkastelen sitä lähinnä Euroopan ihmisoikeussopimuksesta (EIS) johtuvien velvoitteiden kannalta.

EIS ja EU-oikeus – yleiset periaatteet

Kysymyksessä oleva sääntelykokonaisuus on vahvasti sidoksissa Euroopan Unionin lainsäädäntöön, ja sen sisältö määräytyy suurelta osin asianomaisten unionisäädösten pohjalta. Tämä koskee sekä rahanpesuasetusta että lakiehdotuksilla toimeenpantavaa kuudetta rahanpesudirektiiviä. Sen vuoksi on aluksi syytä todeta perusperiaatteet unionioikeuden ja EIS:n suhteesta.¹

1. Koska EU ei kuulu EIS:n sopimuspuoliin, EIT:llä ei ole toimivaltaa käsitellä unioniin kohdistuvia valituksia eivätkä unionin toimielinten päätöksen säädös- tai muissa asioissa voi tulla EIT:n arvioitaviksi.
2. EU:n jäsenvaltiot ovat EIS:n sopimusvaltioita eivätkä periaatteessa voi väistää vastuutaan EIS:n mukaisista sopimusvelvoitteista siirtämällä lainsäädäntövaltaa ylikansalliselle organisaatiolle, kuten EU:lle. EU:n toimielinten jäsenvaltioita sitovat päätökset lainsäädäntöasioissa voivat siten periaatteessa aktualisoida jäsenvaltioiden oikeudellisen vastuun EIS:n sopijapuolina näiden soveltaessa unionin oikeutta kansallisella tasolla.
3. Koska EU:lla on oma, oikeudellisesti sitova ja osaksi unionin primäärioikeutta liitetty perusoikeusjärjestelmä, joka koskee sekä unionin toimielimiä että jäsenvaltioita niiden soveltaessa unionioikeutta, EIT on kuitenkin oikeuskäytännössään luonut erityiset tulkintaperiaatteet koskien EIS:n sopimusvaltioiden asemaa suhteessa niiden EU-jäsenyydestä johtuviin velvoitteisiin.

¹ *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, suuri jaosto 30.6.2005; *Avotiņš v. Latvia*, suuri jaosto 23.5.2016; *Michaud v. Ranska*, 6.12.2012.

4. Lähtökohtaisena oletuksena eli oikeudellisena *presumption* on, että unionin perusoikeusjärjestelmän takaama perusoikeuksien suoja on yhtäläinen EIS:n edellyttämän ihmisoikeussuojan kanssa (*presumption of equivalent protection*). Unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan nimenomainen määräys edellyttää, että siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat EIS:n takaamia oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin EIS:n mukaan, mikä ei estä unionia myöntämästä sitä laajempaa suojaa. Unionioikeuden ja sekundäärilainsäädännön oletetaan siis täyttävän vähintään EIS:n mukaiset vaatimukset.
5. Yhtäläisen suojan oletus pätee kuitenkin vain silloin, kun kulloinkin sovellettava unionioikeus ei jätä jäsenvaltion viranomaisille omaa harkintavaltaa tai liikkumavaraa. Koska unionin asetukset ovat sellaisenaan suoraan sovellettavia, yhtäläisen suojan oletus koskee unioniasetusten soveltamistilanteita lukuun ottamatta seikastoja, joissa asetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista liikkumavaraa. Sen käyttö voi tulla EIT:n arvioitavaksi EIS:n vaatimusten täyttämisen osalta. Direktiivien osalta yhtäläisen suojan oletuksen sovellettavuus riippuu kulloisenkin sääntelyn sisällöstä, toisin sanoen siitä, jättääkö sääntelyn toimeenpano jäsenvaltiolle omaa liikkumavaraa vai ei.
6. Lisäksi yhtäläisen suojan oletus edellyttää, että kansalliset tuomioistuimet ovat tarvittaessa turvautuneet perusoikeuskirjan tulkinnan osalta unionioikeuden mukaiseen ennakkoratkaisumenettelyyn.
7. Mikäli yhtäläisen suojan oletus yksittäistapauksessa pätee, lopputuloksena on lausuma, jonka mukaan EIS-sopimusvelvoitteita ei ole loukattu.
8. Koska yhtäläisen suojan oletus on *presumptio*, se voi väistyä, mikäli yksittäistapauksessa ilmenee, että EIS:n edellyttämä oikeussuoja on selvästi jäänyt toteutumatta (*protection of Convention rights manifestly deficient*).

Edellä todetun perusteella nyt käsiteltävänä olevia lakiehdotuksia on aihetta käsitellä EIS:n kannalta siltä osin kuin niissä on kysymys unionioikeuden mukaisen kansallisen liikkumavaran käytöstä. Lähtökohta vastaa sitä, mikä esityksessä on pohjana. Noudatan seuraavassa samaa käsittelyjärjestystä kuin esityksen 13 luvussa.

Ns. keskeyttämismääräys ja omaisuudensuoja

Lakiehdotus rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttamiseksi sisältää uuden toimivaltuuden (6 a §) koskien rahanpesun selvittelykeskuksen määräästä pankkitilin, maksutilin tai kryptovarailin käytön keskeyttämisestä tai liikesuhteen keskeyttämisestä.

Esityksen mukaan tällä toimeenpannaan kuudennen rahanpesudirektiivin 24 artiklan 2 kohta. Kyseinen direktiivin määräys on seuraava:

2. Jos epäillään, että pankkitili tai maksutili, kryptovaratili tai liikesuhde liittyy rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, jäsenvaltioiden on varmistettava, että rahanpesun selvittelykeskukselle annetaan valtuudet toteuttaa suoraan tai välillisesti kiireellisiä toimia, jotta kyseisen tilin käyttö voidaan keskeyttää tai liikesuhde keskeyttää varojen säilyttämiseksi, analyysien suorittamiseksi ja sen arvioimiseksi, onko epäily vahvistettu, ja jos on, analyysien tulosten jakamiseksi asiaankuuluville toimivaltaisille viranomaisille, jotta ne voivat toteuttaa asianmukaisia toimenpiteitä.

Jäsenvaltioiden on vahvistettava rahanpesun selvittelykeskusten analyysitoimintaa varten sovellettava keskeyttämisjakso, joka saa olla enintään viisi työpäivää. Jäsenvaltiot voivat vahvistaa pidemmän ajanjakson, jos rahanpesun selvittelykeskukset suorittavat kansallisen lainsäädännön mukaisesti rikoksen tuottaman hyödyn jäljittämistä, takavarikointia, jäädyttämistä tai menetetyksi tuomitsemista. Jos on vahvistettu pidempi keskeyttämisjakso, jäsenvaltioiden on varmistettava, että rahanpesun selvittelykeskukset hoitavat tehtävänsä soveltaen asianmukaisia kansallisia suojatoimia, kuten pankkitilin tai maksutilin, kryptovaratilin tai liikesuhteen keskeyttämisen kohteena olevan henkilön mahdollisuutta hakea kyseiseen keskeyttämispäätökseen muutosta tuomioistuimelta.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että rahanpesun selvittelykeskuksilla on valtuudet lopettaa keskeytys milloin tahansa, jos nämä katsovat, ettei keskeytys ole enää tarpeen ensimmäisessä alakohdassa säädettyjen tavoitteiden täyttämiseksi.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että rahanpesun selvittelykeskuksilla on valtuudet keskeyttää tilin käyttäminen tai keskeyttää liikesuhde tässä kohdassa tarkoitetulla tavalla toisen jäsenvaltion rahanpesun selvittelykeskuksen pyynnöstä.

Direktiivin määräyksistä ilmenee, että kansallista liikkumavaraa ei tässä yhteydessä juurikaan ole. Selvää on, että toimeenpano edellyttää toimivaltuuksien sisällyttämistä kansalliseen lakiin, kuten nyt ehdotetaan.

EIS:n kannalta voidaan joka tapauksessa todeta, kuten esityksessä on selostettu, että tämän tyyppiset viranomaisten toimivaltuudet ovat EIS 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklan kannalta omaisuuden käyttörajoituksia. Niiden osalta sopimusvaltioiden kansallinen harkintamarginaali on laaja. Lakiperustaa ja lain laatua (täsmällisyys, ennalta-arvattavuus, asianmukainen oikeussuoja) koskevat vaatimukset ovat myös tältä osin noudatettavia, mutta aineellisen sisällön osalta arviointikriteerit ovat yleensä väljiä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yleisen edun vuoksi säädetty omaisuuden käyttörajoitukset rikkovat po. artiklaa yleensä vain, jos ne ovat selvästi vailla hyväksyttävää perustetta (*"manifestly without reasonable foundation"*). Sääntelyehdotus ei ole tältä kannalta ongelmallinen².

Silmiinpistävä ja ongelmallinen on sitä vastoin direktiivin 24 artiklan 3 kohta, jonka mukaan *"keskeyttämisestä tai jatkamisen kieltämisestä määrääminen tämän artiklan mukaisesti ei saa asettaa rahanpesun selvittelykeskusta taikka sen johtajia tai työntekijöitä minkäänlaiseen*

² Esim. *Chassagnou ja muut v. Ranska*, suuri jaosto 29.4.1999, kohta 75; *J.A. Pye (Oxford) Ltd and J.A. Pye (Oxford) Land Ltd v. Yhdistynyt kuningaskunta*, suuri jaosto 30.8.2007, kohta 71;

vastuuseen".³ Tältä osin esityksessä ei havaintoni mukaan ehdoteta implementointia, vaikka direktiivin määräys ei näytä jättävän kansallista liikkumavaraa.

Toimenpiteen edellytyksenä oleva "epäily" voi olla enemmän tai vähemmän perusteltu. Tarkoituksenaan on nimenomaan edesauttaa sen selvittämistä, onko käsillä perusteltu epäily, joka edellyttäisi jatkotoimia. Määräys on erikoinen myös sikäli, että mikäli toimenpide on laillinen, vastuuseuraamuksille ei olisi perustetta. Jos se kuitenkin olisi laiton, kaiken vastuun poissulkeminen immuniteetin omaisesti olisi ongelma. Aikanaan unionin tuomioistuin joutunee arvioimaan, missä määrin kyseinen direktiivin määräys voi olla unionin oikeuden kannalta pätevä ja miten sitä on tulkittava.

Lähtökohtaisesti tällaisen, myös mielivallan vaaralle sijaa antavan absoluuttisen normin osalta on kyseenalaista, voisiko yhtäläisen suojan oletus EIS:n edellyttämän oikeussuojan valossa päteä. – Mainittu direktiivin määräys lienee ongelmallinen myös Suomen perustuslain, kuten PL 118 §:n, kannalta.

Käteismaksurajoitus ja omaisuudensuoja

Kuten esityksessä on todettu, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 6 momentin mukainen 10 000 euron määräinen yläraja sallituille käteismaksuille – rajauksineen – perustuu rahanpesuasetuksen 80 artiklaan. Asetus jättää liikkumavaraa vain alaspäin, siis rajoituksen laajentamiselle, mitä esityksessä ei ehdoteta.

Tässäkin on kysymys omaisuuden käytön rajoituksesta, jolle on hyväksyttävät perusteet. En näe sääntelyssä ongelmia EIS:n kannalta ottaen huomioon yhtäläisen suojan oletus poikkeuksineen tai EIS 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklan edellyttämä omaisuudensuojan sisältö.

Edunsaajarekisteri ja yksityiselämän suoja

Tosiasiallisia edunsaajia samoin kuin näitä koskevien tietojen rekisteröinnin sääntely on pääosin unionin rahanpesuasetuksessa ja siten suoraan sovellettavaa. Lisäksi siihen vaikuttaa unionin yleinen tietosuoja-asetus. Rekisteriviranomaiseksi Suomessa on säädetty patentti- ja rekisterihallitus, ja edunsaajarekisteri on osa kaupparekisteriä. Tämä sääntely ehdotetaan siirrettäväksi kaupparekisterilaista rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevaan lakiin. Lisäksi ehdotetaan täydentävää kansallista sääntelyä mm. tosiasiallisen edunsaajan määräytymisestä tietyissä tapauksissa, tosiasiallisen edunsaajan tunnistamatta jäämisestä sekä

³ Kyseessä ei ole käännösvirhe. "The imposition of a suspension or the withholding of consent in accordance with this Article shall not attach liability of any kind to the FIU or its directors or employees." « L'imposition d'une suspension ou le refus d'exécution conformément au présent article n'entraîne pour la CRF, ses dirigeants ou ses employés aucune responsabilité d'aucune sorte. » „Die Verhängung einer Aussetzung oder die Verweigerung der Zustimmung gemäß diesem Artikel hat keinerlei Haftung der zentralen Meldestelle oder ihrer Direktoren oder Beschäftigten zur Folge.“

tosiasiallista edunsaajaa koskevien tietojen luotettavuuden varmistamisesta. Täydentäviä säännöksiä ehdotetaan myös edunsaajarekisterin tietojen luovuttamisesta.

Siltä osin kuin kansallista liikkumavaraa ei tässä yhteydessä ole, en näe perusteita, joiden vuoksi yhtäläisen suojan olettava syrjäytyisi EIS 8 artiklan kannalta selvästi vajavaisen suojatason vuoksi.

Siltä osin kuin kansallista liikkumavaraa kotimaisen sääntelyn osalta on, en havaitse esityksessä säännöksiä, joiden vuoksi lakiehdotukset sisältäisivät *säädöstasolla* ongelmallisia piirteitä EIS 8 artiklan edellyttämän suojan kannalta. EIS ei tunnetusti sisällä erillisiä määräyksiä henkilö-tietojen suojasta, vaan sitä koskevat periaatteet on johdettu tulkinnalla EIS 8 artiklan turvaamasta yksityiselämän suojasta. Tältä osin sovellettavat yleiset periaatteet eivät käsitykseni mukaan aseta esityksen mukaisia säädösehdotuksia kyseenalaiseen valoon. Sallitut rajoitusperusteet EIS 8 artiklan 2 kohdassa käsittävät maan taloudellisen hyvinvoinnin sekä epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämisen, jotka ovat tässä yhteydessä merkityksellisiä. EIT:n oikeuskäytännössä on myös monesti sekä todettu rahanpesun torjumisen tärkeys hyväksyttävänä päämääränä että korostettu sen merkitystä myös oikeusvaltion ylläpidon kannalta.⁴ – Eri asia on, että vaikka säädöstasolla ei epäkohtia näyttäisi olevan, käytännön soveltamistulokset yksittäistapauksissa voivat aikanaan tulla EIT:n arvioitaviksi ja tuoda esiin tapauskohtaisia ongelmia, joita nyt ei ole ennakoitavissa.

Toimi- ja asuintilojen tarkastus ja kotirauhan suoja

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan lakiehdotuksen 30 §:n säännöksiin toimi- ja asuintilojen tarkastuksesta liittyy ongelma, joka ensisijaisesti ei koske suhdetta EIS:een, vaan itse unionioikeuden sisältöä ja suhdetta kansalliseen lakiin. Patentti- ja rekisterihallitukselle säädettävä oikeus suorittaa toimi- ja asuintilojen tarkastuksia tosiasiallisten edunsaajien määrittämiseksi ja rekisteriin toimitettujen tietojen oikeellisuuden tarkastamiseksi on osa kuudennen rahanpesudirektiivin määräysten kansallista toimeenpanoa. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa (jäljempänä asuintiloissa) sijaitsevan toimitilan tarkastuksen kynnys olisi korkeampi kuin liiketilojen osalta.

Esityksen perusteluissa (HE s. 202) on todettu, että säännös ei jätä jäsenvaltioille liikkumavaraa yksityisasuntoon kohdistuvien tarkastusten suhteen. Sitä vastoin perusteluissa on katsottu, että liikkumavaraa olisi sikäli kuin direktiivin asianomaisessa määräyksessä eli 10 artiklan 11 kohdassa edellytetään asuintiloihin kohdistuvan tarkastuksen osalta tuomioistuimen ennakkolupaa. Ehdotetussa sääntelyssä tuomioistuimen ennakkolupa korvattaisiin muilla menettelyllisillä takeilla.

⁴ Esim. *Zaghini v. San Marino*, 11.5.2023, kohta 60.

Tässä kohdin en ymmärrä, mihin perustuu se kanta, että direktiivin mukaan vaatimus tuomioistuimen ennakkoluvasta ei olisi ehdoton. Kaikki direktiivin 10 artiklan 11 kohdan kieliversiot, jotka olen voinut tarkistaa, ovat tältä osin yksiselitteisiä ja edellyttävät ennakkolupaa tuomioistuimelta.⁵

Mitä tulee EIS:n vaatimukseen, EIT:n oikeuskäytännön mukaan rikosepäilyyn perustuvan kotietsinnän ei välttämättä ole katsottu edellyttävän etukäteistä tuomioistuimen lupaa, mikäli jälkikäteiset oikeussuojakeinot rikosprosessin yhteydessä ja muutoin ovat riittäviä. Nyt käsillä oleva asuintilojen tarkastusoikeus ei kuitenkaan liity rikostutkintaan eikä edellytä epäilyä rikoksesta. Tällaisessa tilanteessa ei sellaisenaan voida nojautua rikosepäilyyn pohjautuvaa kotietsintää koskevaan oikeuskäytäntöön.

Käsillä olevassa asiayhteydessä ei kuitenkaan ole ensisijaisesti kysymys siitä, mitä EIS vaatii tai sallii, koska asiaa koskeva, nyt implementoitavana oleva unionioikeuden direktiivi selvästi ja yksiselitteisesti edellyttää tuomioistuimen antamaa ennakkolupaa. Kiistatonta myös on, että unionioikeuden vaatimukset perusoikeuskirjan pohjalta voivat olla ankarampia kuin EIS:n mukaiset vähimmäisvaatimukset. Päällimmäinen ongelma asuintiloihin kohdistuvan tarkastusoikeuden kannalta ei siis ole suhde EIS 8 artiklaan, vaan poikkeaminen direktiivistä ilmenevästä unionioikeuden vaatimuksesta, joka edellyttää tuomioistuimen ennakkolupaa.

Tietojenvaihto valvontaviranomaisten kesken

Hallituksen esityksessä todetuin tavoin (HE s. 333–334) rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämistä hoitavien valvontaviranomaisten välistä tietojenvaihtoa valvontayhteistyössä ei kuudennen rahanpesudirektiivin mukaan ole sidottu erilliseen välttämättömyysedellytykseen eikä direktiivin tältä osin katsota sallivan liikkumavaraa kansallisella tasolla. Esityksessä viitattu direktiivin 111. johdantokappale kuuluu seuraavasti:

On olennaista, että käytössä on uusi, täysin yhdenmukainen ja johdonmukainen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastainen unionin tason toimintaperiaate, jossa sekä unionilla että toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla on nimetyt tehtävänsä sujuvan ja jatkuvan yhteistyön varmistamiseksi. Tässä yhteydessä kaikkien rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavien kansallisten ja unionin viranomaisten välinen yhteistyö on äärimmäisen tärkeää, ja sitä olisi selkiytettävä ja tehostettava. Jäsenvaltioiden tehtäväksi jää säätää tarvittavista säännöistä sen varmistamiseksi, että kansallisella tasolla poliittisilla päätöksentekijöillä, rahanpesun selvittelykeskuksilla, valvojilla, myös rahanpesun torjuntaviranomaisella, ja muilla rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan osallistuvilla toimivaltaisilla viranomaisilla sekä veroviranomaisilla ja lainvalvontaviranomaisilla on tämän direktiivin soveltamisalalla toimiessaan käytössä tehokkaat mekanismit, joiden avulla ne voivat tehdä yhteistyötä ja

⁵ „Tarkastus edellyttää tuomioistuimen ennakkolupaa”; „The on-site inspection shall be subject to prior judicial authorisation”; „L’inspection sur place est soumise à une autorisation judiciaire préalable » ; « ...bedarf die Inspektion vor Ort einer vorherigen richterlichen Genehmigung“; „förhandstillstånd från rättsliga myndigheter“, jne.

koordinoida toimia; toimivaltaisten viranomaisten mahdollisuutta kieltäytyä yhteistyöstä ja tietojenvaihdosta toisen toimivaltaisen viranomaisten näitä pyytäessä on rajattava tiukasti. Käyttöön otetuista mekanismeista riippumatta tällaisen kansallisen yhteistyön tuloksena olisi luotava tehokas järjestelmä, jolla ehkäistään ja torjutaan rahanpesua, sen esirikoksia ja terrorismin rahoitusta sekä estetään kohdennettujen talouspakotteiden täytäntöönpanon laiminlyönti ja kiertäminen.

Valvontatehtävien yleinen ja yhteinen tarkoitus unionissa sekä sen mukainen yhteistyö toimivaltaisten viranomaisten kesken olisi siten tehtävien edellyttämän tietojenvaihdon perusta. Liikkumavara poikkeamiin ei ehkä olisi olematon, mutta poikkeuksellinen. EIS:n kannalta tämä merkinnee, että lähtökohtaisesti oletama yhtäläisestä suojatasosta tulisi noudatettavaksi. Säädöstasolla erillisen, tapauskohtaisen välttämättömyysedellytyksen puuttuminen ei tässä suhteessa muodostune ongelmaksi; kysymys on siis siitä, merkitsisikö tapauskohtaisen välttämättömyysedellytyksen puuttuminen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi toimivaltaisten viranomaisten kesken jo lähtökohtaisesti ”selvästi puutteellista” suojatasoa. Tuskin. Eri asia on, että yhtäläisen suojan oletama saattaa yksittäistapauksissa väistyä, mikäli tietosuojan taso tietoluovutusten yhteydessä käytännössä osoittautuisi ilmeisen puutteelliseksi.

Pankkitilien yhteenliittämisjärjestelmä

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain muuttamista koskevan lakiehdotuksen mukaan (HE s. 336) pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä tulisi luovuttaa komission ylläpitämään jäsenvaltioiden keskitettyjen automatisoitujen mekanismien yhteenliittämisjärjestelmään tietoja, joiden avulla voidaan tunnistaa oikea-aikaisesti kuka tahansa luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka on niiden alueella toimivassa luottolaitoksessa tai finanssilaitoksessa olevan maksutilin tai IBAN-tunnisteisen pankkitilin, virtuaaliset IBAN-tilinumerot mukaan luettuina, arvopaperitilin, kryptovaratilin tai tallelokeron haltija tai jolla on määräysvalta tällaiseen tiliin tai tallelokeroon.

Esityksen perustelujen mukaan (HE s. 337) yhteenliittämisjärjestelmä koskee tietojen minimoinnin periaatteen mukaisesti vain tiettyjä tietojoukkoja, jotka mahdollistavat kyselyn tekevälle viranomaiselle sen selvittämisen, missä pankeissa ja jäsenvaltioissa ”kiinnostuksen kohteena oleva henkilö”, jota epäillään rahanpesuun tai terrorismin rahoittamiseen liittyvistä yhteyksistä, omistaa pankki- tai maksutilejä tai tallelokeroita. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä saataviin arkaluonteisiin tietoihin, kuten pankkitilien tilitapahtuma-tietoihin tai saldotietoihin, ei ole pääsyä eikä niitä voi hakea pankkitilirekisterien yhteenliittämisjärjestelmän kautta. Saataville asetetaan vain rahanpesudirektiivin 16 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut tiedot, jotka ovat ehdottoman välttämättömiä pankki- tai maksutilin tai tallelokeron haltijan tunnistamiseksi.

Esityksessä todetun mukaan sääntelyn perustana on suoraan sovellettava unionin säädöstö, jonka toimeenpano ei jätä kansallista liikkumavaraa (HE s. 336).

Tältä pohjalta lähtökohtana EIS:n kannalta olisi, että olettava yhtäläisestä suojatasosta tulisi noudatettavaksi. Säädöstasolla lakiehdotus ei siis näyttäisi aiheuttavan ongelmaa suhteessa EIS:een. Eri asia on, että yhtäläisen suojan olettava saattaa yksittäistapauksissa väistyä, mikäli tietosuojan taso käytännössä osoittautuisi ilmeisen puutteelliseksi.

Rahanpesurekisteri

Rahanpesurekisteriä koskeva sääntely ei esityksen mukaan sinänsä perustu unionilainsäädännön vaatimuksiin, vaan kysymys on kansallisesta ratkaisusta. Rekisteri ei olisi uusi. Esityksen mukaan (HE s. 341) rekisteriä koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että sen sisältöä tarkennetaan vastaamaan kuudennen rahanpesudirektiivin 36 artiklaa sekä säädettäisiin myös, että tietoja voidaan lisäksi luovuttaa rikoksen estämiseksi ja paljastamiseksi sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Koska etenkin kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tapahtuva rekisteröityjen tietojen luovutus muulle viranomaiselle perustuisi kansalliseen sääntelyyn eikä unionioikeuden toimeenpanoon, ehdotettu sääntely ei kuuluisi yhtäläistä suojaa koskevan olettaman soveltamisalaan, vaan se on tavalliseen tapaan Suomen EIS-velvoitteiden piirissä. Kuten todettu, EIS ei sisällä nimenomaisia määräyksiä henkilötietojen suojasta, vaan tietosuojaa on osa EIS 8 artiklassa turvattua yksityiselämän suojaa. Tulkinnessa nojaututaan etenkin Euroopan neuvoston tietosuojayleissopimuksen periaatteisiin, joihin kuuluu muun muassa käyttötarkoituksidonnaisuuden vaatimus.

Tietojen luovutuksen osalta on lisäksi lähtökohtana, että sinänsä laillisesti ja EIS:n vaatimusten kannalta hyväksytysti kerättyjen ja rekisteröityjen tietojen edelleen luovutus muuhun tarkoitukseen merkitsee uutta puuttumista yksityisyyden suojaan.⁶ Se tarkoittaa, että luovutuksen hyväksyttävyys tulee arvioitavaksi samojen yleisten periaatteiden pohjalta kuin tietojen alkuperäinen kerääminen ja tallentaminen. Kansallisen turvallisuuden suojaaminen on EIS 8 artiklan 2 kohdan mukainen sallittu peruste yksityiselämän suojan, henkilötietojen suoja mukaan lukien, rajoittamiselle. Arvioitavaksi jää kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tapahtuvan luovutuksen lakiperusta, etenkin lain laatua koskevien vaatimusten suhteen, sekä luovutuksen välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus luovutuksen sinänsä sallitun tarkoituksen kannalta. Kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tarpeellisiksi katsottujen toimien osalta EIT:n sallima harkintamarginaali on yleisesti ottaen laaja. Lisäksi harkintamarginaalin arviointiin vaikuttaa erityisesti kulloinenkin asiayhteys.

Ottaen huomioon rahanpesurekisteriin sisällytettävien tietojen aihe, niiden mahdollinen merkityksellisyys myös kansallisen turvallisuuden suojaamisen kannalta voi olla perusteltu. Säädöstasolla on siten tuskin syytä kohdistaa lakiehdotukseen epäilyjä sen yhteensopivuudesta

⁶ *Ships Waste Oil Collector B.V. ym. v. Alankomaat*, suuri jaosto, 1.4.2025, kohta 149.

EIS 8 artiklan kanssa. Jälleen kerran on eri asia, että yksittäistapauksissa mahdollisesti arvioitaviksi tulevat soveltamistulokset saattavat joskus osoittautua tietosuojan kannalta ongelmallisiksi.

Asianajosalaisuus

Asianajosalaisuuden suojaamisen tarve on lakiehdotuksissa otettu huomioon. EIT:n oikeuskäytännön mukaan paitsi oikeudenkäynnin yhteydessä tapahtuva yhteydenpito oikeusavustajan ja prosessin osapuolena olevan päämiehen kesken myös asianajajan tai muun lakimiehen ja asiakkaan yhteydenpito oikeudellisessa neuvonannossa kuuluvat luottamuksellisuuden suojan suhteen EIS 8 artiklan piiriin (*Altay v. Turkki No 2*, 9.2.2019).

Hallinnolliset seuraamukset ja oikeusturva

EIT:n oikeuskäytännössä hallinnolliset seuraamusmaksut rinnastetaan oikeusturvavaatimusten kannalta laajalti rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Esimerkiksi rahanpesun valvonnan yhteydessä langetettavat hallinnolliset seuraamusmaksut, joista päättää finanssivalvonnan johtokunta, voivat olla myös taloudellisesti erittäin merkittäviä. Siinä missä rikosprosessi on oikeusturvasyistä varsin tarkoin säännelty, meillä ei ole hallinnollisten seuraamusmenettelyjen osalta vastaavan kaltaista prosessuaalista sääntelyä. Vaikka vapausrangaistuksista ei voi olla kysymys, epäsuhta prosessien sääntelyssä on melkoinen. En lakkaa ihmettelemästä tällaista asiaintilaa.