



13.12.2016

Perustuslakivaliokunta 14.12.2016 klo 9; HE 228/2016 vp

Hallituksen esitykseen sisältyvillä lakiehdotuksilla pannaan täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849 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, jäljempänä neljäs rahanpesudirektiivi, joka annettiin 20 päivänä toukokuuta 2015, sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/847, jäljempänä maksajan tiedot -asetus. Jäsenvaltioiden on pantava neljäs rahanpesudirektiivi ja maksajan tiedot -asetus kansallisesti täytäntöön viimeistään 26 päivänä kesäkuuta 2017. Esitykseen liittyy talousarvion täydennysesitys (HE 249/2016 vp) Patentti- ja rekisterihallituksen toimintamenojen osalta. Lainsäädännön tavoitteena on säätää aiempaa kattavammin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaan sovellettavasta riskiperusteisesta lähestymistavasta ilmoitusvelvollisten ja viranomaisten toiminnassa ja siten tehostaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ennalta estämistä. Samalla yhtenäistetään erityisesti valvontaviranomaisten ja asianajajayhdistyksen suorittamaa valvontaa koskevat säännökset. Täysin uudet säännökset perustuvat neljänteen rahanpesudirektiiviin. Hallituksen esityksen sisältämät lakiehdotukset ovat useilta osin merkityksellisiä perustuslain perusoikeussääntelyn kannalta.

Ensimmäinen lakiehdotus ja edunsaajien rekisteröintiä koskevat lakiehdotukset

Ensimmäisessä lakiehdotuksessa perusoikeussääntelyn kannalta ovat merkityksellistä ensinnäkin valvontavaltuuksia koskevat säännökset, jotka koskisivat direktiivin perusteella kaikkia lakiehdotuksessa tarkoitettuja valvontaviranomaisia ja asianajajayhdistystä, ja hallinnollisia seuraamuksia koskevat säännökset. Ehdotetussa 7 luvussa säädetään voimassa olevaa lakia yksityiskohtaisemmin valvontaan liittyvistä toimivaltuuksista, joista perustuslain kannalta merkityksellisiä ovat erityisesti oikeus saada tietoja ja tarkastusoikeus. Hallinnollisten seuraamusten määräämisessä olisi kyse perustuslain 2 § 3 momentissa tarkoitettusta merkittävästä julkisen vallan käytöstä, mistä johtuen asianajajayhdistykselle ei muista valvojista poiketen esitetä toimivaltuutta määrätä niitä. Esityksessä ehdotetaan, että valvontaviranomaisten tarkastusoikeus Patentti- ja rekisterihallitusta lukuun ottamatta ulotettaisiin tietyn kriteerein koskemaan myös kotirauhan piiriin kuuluvia tiloja, millä on merkitystä yksityisyyden suojan kannalta. Tarkastusoikeutta ei olisi kuitenkaan rahapeliyhteisön asiamiesten kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin.

Toiseksi voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna uutta olisivat direktiivin perusteella esitykseen sisältyvät ensimmäisen, neljännen ja 20.-22. lakiehdotuksen säännökset merkittäviä omistussuoksia yhteisössä omistavien tai muiden tosiasiallista päätösvaltaa käyttävien henkilöiden tunnistamisesta ja rekisteröinnistä, johon liittyy erityisesti kysymys näiden tietojen julkisuudesta suhteessa yksityisyyden suojaan. Lisäksi yksityisyyden suojaan uutena kysymyksenä liittyy ns. kotimaisten poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden tunnistamisvelvollisuus, joka voimassa olevassa laissa koskee pelkästään ulkomaisia asiakkaita. Vaikka uudet säännökset varsinaisesti asettavat velvollisuuksia yrityksille ja yhteisöille, uutta sääntelyä pidetään merkityksellisenä myös perusoikeussääntelyn kannalta, ottaen huomioon, että sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Ehdotettuja säännöksiä on arvioitu myös suhteessa yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon toteutumiseen.

Muilta osin ehdotetut ensimmäisen lakiehdotuksen henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset perustuvat pitkälti voimassa olevaan lainsäädäntöön. Ottaen huomioon, että rahanpesun ja terrorismin

13.12.2016

rahoittamisen torjuntaa koskeva lainsäädäntö on kahdenkymmenen vuoden aikana kuitenkin muuttunut yhä yksityiskohtaisemmaksi, esityksessä on pidetty tarkoituksenmukaisena arvioida kaikkia henkilörekistereihin ja henkilötietojen luovutuksiin liittyviä säännöksiä kokonaisuutena suhteessa perustuslain mukaiseen yksityisyyden suojaan. Esitys sisältää merkittäviä yksityisyyden suojan rajoitustoimenpiteitä. Näihin kuuluu ensimmäisessä lakiehdotuksessa erityisesti ilmoitusvelvollisille säädetty velvollisuus tehdä epäilyttävistä liiketoimista ilmoitus Keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskukselle sekä velvollisuus säilyttää epäilyttäviä liiketoimia koskevat tiedot. Nämä tiedot tulisi pitää erillään asiakasrekisterin tiedoista ja rekisteröidyn tarkastusoikeuden rajoittaminen kohdistuisi pelkästään näihin tietoihin. Yksityisyyden suojan kannalta on merkitystä myös vaatimuksella siitä, että rahanpesun selvittelykeskukselle tehty ilmoitus että ilmoituksen tekijän nimi pidetään salassa. Ilmoitusvelvollisille ehdotetaan voimassa olevaa sääntelyä vastaava velvollisuus tarvittaessa keskeyttää epäilyttävät liiketoimet, millä voi olla vaikutusta myös mahdollisuuteen päättää omaisuuden käytöstä. Ottaen huomioon rahanpesu- ja terrorismin rahoittamisrikosten aiheuttaman ongelman yhteiskunnalle ja sen, että sekä rikollisuus että palvelut ovat siirtyneet yhä enenevässä määrin tietoverkkoon ja mahdollistavat nopeat varainsiirrot, rajoituksia pidetään esityksessä välttämättöminä ja oikeasuhteisina yhteiskunnalliseen intressiin nähden. Rekisteröidyn yksityisyyden suojan rajoitus kohdistuu vain niihin tietoihin, joiden salaaminen on välttämätöntä mahdollisesti epäilyttävän liiketoimen selvittelyä seuraavan rikostutkinnan turvaamiseksi. Epäilyttäviä liiketoimia koskevien henkilötietojen säilyttämisen tarvetta tulisi tarkastella säännöllisin väliajoin.

Esityksessä on arvioitu myös eräiden ensimmäisen lakiehdotuksen 7 lukuun sisältyvien säännösten suhdetta elinkeinovapauteen erityisesti siltä osin kuin kyse on toimilupaan tai ilmoitusvelvollisen johdon toimintaan kohdistuvista rajoituksista. Toimiluvan peruuttamisesta ja rajoittamisesta säädetään erikseen. Lisäksi esityksessä on kiinnitetty huomiota eräiltä osin ehdotettujen säännösten suhteeseen oikeusturvaan. Näitä ovat erityisesti muutoksenhakuun liittyvät säännökset, asianajajayhdistystä koskevat säännökset sekä tosiasiallisten edunsaajien rekisteröintiä ja sähköistä asiointia koskevat säännökset.

Toinen lakiehdotus

Toisen lakiehdotuksen osalta keskeisimmät muutokset voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna ovat yksityiskohtaisemmat rahanpesun selvittelykeskuksen tietojen saantia ja luovuttamista koskevat säännökset. Myös rahanpesun selvittelykeskuksen käytössä olevaan rekisteriin ja henkilötietojen käsittelyyn liittyviä säännöksiä ehdotetaan tarkennettavaksi. Rahanpesurekisteri on poliisin henkilörekisteri, johon liittyvään henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan täydentävin osin henkilötietolakia ja poliisin henkilötietolakia, ja johon rekisteröidyllä ei ole tarkastusoikeutta. Henkilötietojen luovuttamista rahanpesun selvittelykeskukselle koskevia säännöksiä on sekä ensimmäisessä että toisessa lakiehdotuksessa ehdotettu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa tarkistettavaksi siten, että tietojen luovuttamisen edellytyksenä on, että tiedot ovat välttämättömiä epäilyttävän liiketoimen tai rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen epäilyn selvittämiseksi ja siten oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Tarkistuksella pyritään rajaamaan yksityisyyden suojan rajoittaminen välttämättömään siten, että kerättävillä ja talletettavilla henkilötiedoilla tulisi olla yhteys selviteltävänä olevaan asiaan. Esityksen perustelujen mukaisesti tällä ei kuitenkaan olisi rahanpesun selvittelykeskuksen operatiivista toimintaa rajoittavaa vaikutusta. Tarkistus on katsottu tarpeelliseksi erityisesti siitä syystä, että esitykseen sisältyy voimassa olevaa lakia pidemmälle meneviä tiedonhankinta ja -luovutussäännöksiä. Rahanpesurekisteriin voisi ehdotuksen mukaisesti kohdistua myös osumahakuja toisen EU:n jäsenvaltion rahanpesun selvittelykeskuksen toimesta.

Rahanpesun selvittelykeskuksen oikeutta määrätä epäilyttävä liiketoimi keskeytettäväksi viiden arkipäivän ajaksi ehdotetaan pidennettäväksi kymmeneen arkipäivään. Määräaikaisen epäilyttävän liiketoimen jäädyttämistä koskevan pidennyksen osalta on toisaalta pyritty huomioimaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen yhä useammin valtion rajat ylittävä luonne. Toisaalta ehdotettu pidennys on rajattu kymmeneen arkipäivään, jota on pidetty riittävänä päämäärän saavuttamiseksi, huomioiden

13.12.2016

täydentävänä keinona käytettävissä olevan vakuustakavarikon. Ehdotus tarkoittaisi kuitenkin aiempaa pidemmälle menevää yksityisyyden suojan rajoitusta. Epäilyttävä liiketoimi ja sen keskeytys ei vielä välttämättä tarkoita, että asiaan liittyisi rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen epäily, mutta selvittely voisi myös johtaa rikostutkintaan. Kyse olisi näin ollen vasta potentiaalisesta rikoshyödyistä. Esityksessä on myös huomioitu se, että määräaikaiseen liiketoimen keskeytyspäätökseen ei liity valitusoikeutta toisin kuin vakuustakavarikkoon. Ehdotettujen säännösten mukaan liiketoimen keskeytys tulisi kuitenkin peruuttaa viipymättä, kun se ei enää ole tarpeen, ja liiketoimen keskeytyksen kohteena oleva henkilö voisi toimittaa rahanpesun selvittelykeskukselle tarvittavan selvityksen varallisuuden alkuperästä jo aiemmin. Kyseessä olevalla henkilöllä ei kuitenkaan olisi velvollisuutta myötävaikuttaa asian selvittämiseen, eikä sääntelyllä ole tarkoitus rajoittaa itsekriminointisuoja.

Ensimmäisessä lakiehdotuksessa tarkoitettu ilmoitusvelvollisten valvonta Ahvenanmaalla

Ahvenanmaata koskevia ehdotuksia ei ole nostettu esityksessä perustuslain kannalta merkitykselliseksi kysymykseksi. Sen osalta on kuitenkin syytä huomata voimassa olevasta rahanpesulaista poikkeava ratkaisu, joka koskee neljännen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanoa Ahvenanmaalla. Ahvenanmaan valtuuskunnan kuulemisen perusteella esityksessä ehdotetaan ensimmäisen lakiehdotuksen mukainen rahapeliyhteisöjen ja kiinteistönvälittäjien valvonta siirrettäväksi Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle tai sen alaiselle viranomaiselle itsehallintolaissa tarkoitettulla sopimusasetuksella. Toimivalta määrätä hallinnollisia seuraamuksia säilyisi kuitenkin valtakunnan viranomaisilla siten, että Ahvenanmaan maakunnan hallitus tai sen alainen viranomainen tekisi perustellun esityksen seuraamuksen määräämisestä toimivaltaiselle valtakunnan viranomaiselle.

Liitteet	-
Jakelu	Perustuslakivaliokunta
Tiedoksi	Sisäministeri, erityisavustajat, kansliapäällikkö, poliisiosaston johto