

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asiantuntijalausunto asiassa HE 236/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta

Esitän kunnioittaen seuraavaa.

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

Esityksessä muun muassa tarkennettaisiin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain soveltamisalaa, korjattaisiin ja täydennettäisiin lain määritelmiä sekä yhtenäistettäisiin laissa käytettyjä käsitteitä. Esityksessä myös täydennettäisiin lakien asiakkaan tuntemista koskevia velvoitteita huomioiden muun muassa varojen jäädyttämiseen ja luovutuskieltoon liittyvät muusta lainsäädännöstä tulevat velvoitteet.

Esityksen tavoitteena on tehostaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä, tukea rahanpesu- ja terrorismin rahoittamisrikosten selvittämistä ja paljastamista ja näiden myötä lisätä yhteiskunnallista vakautta sekä suojata rahoitusjärjestelmää väärinkäytöksiltä. Tavoitteena on myös parantaa keskeisten rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien hallintaa aiheuttamatta liian suurta hallinnollista taakkaa toimijoille.

Voidaan katsoa, että esityksellä on hyviä tavoitteita. Esityksellä olisi kuitenkin vaikutusta perusoikeuksiin, erityisesti yksityiselämän suojaan ja tietosuojaan.

Tietosuoja

Henkilötietojen suoja on perustuslain 10 §:ssä ja Suomea sitovissa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa sekä EU:n perussopimuksissa ja EU:n perusoikeuskirjassa taattu perusoikeus.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa (PeVL 14/2018 vp).

Näin ollen lakiesitystä on tarkasteltava erityisesti yleisen tietosuojasetuksen valossa. Se määrittelee tietosuojaoikeuden keskeiset säännöt ja periaatteet. Lisäksi asetus rajaa kansallisen lainsäätäjän liikkumavaraa. Siellä missä liikkumavaraa on, asetus edellyttää muun muassa, että kansallisessa lainsäädännössä säädetään toimenpiteistä, joilla varmistetaan laillinen ja asianmukainen tietojenkäsittely.

Perustuslakivaliokunta ei perinteisesti ole pitänyt pankkisalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja yksityiselämän ydinalueena. Valiokunta on kuitenkin tarkistanut tätä käytäntöään, koska sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat olla yksityiselämän suojan näkökulmasta siinä määrin ongelmallisia, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen (PeVL 18/2014 vp, s. 6/II, ks. myös PeVL 36/2018 vp, s. 22).

Maksuliikennettä koskevien tietojen perusteella voidaan nykyisin muodostaa varsin yksityiskohtainen kuva henkilön ominaisuuksista ja elämästä. Lisäksi rahanpesulaissa tarkoitettujen epäilyttäviä liiketoimia koskevien tietojen käsittelyssä voi olla kyse potentiaalisista rikosepäilyistä, vaikka niitä koskevat ilmoitukset eivät kaikissa tapauksissa johda rikosilmoitukseen.

Perustuslakivaliokunta on katsonut myös EU-oikeuteen perustuvan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisen kansallisen sääntelyn valmistelussa olevan syytä kiinnittää huomiota EU-tuomioistuimen ratkaisuihin (kts esim. PeVL 36/2017 vp, s. 7, PeVL 35/2018 vp, s. 6). EU-tuomioistuin on *Tele2 Sverige ja Watson*-tapauksessa todennut, että liikenne- ja paikkatietojen kokonaisuus voi mahdollistaa hyvin tarkkojen päätelmien tekemisen niiden henkilöiden, joiden tietoja on säilytetty, yksityiselämästä, kuten elämäntavoista, vakituisista tai väliaikaisista oleskelupaikoista, päivittäisestä tai muusta liikkumisesta, tekemisestä sekä näiden henkilöiden sosiaalisista suhteista ja heidän sosiaalisesta ympäristöstään. Perustuslakivaliokunnan mielestä mitä enemmän yksityisten ihmisten maksuliikenne siirtyy käteisen rahan käytöstä pankkitilin välityksellä tapahtuvaan maksuliikenteeseen, sitä yksityiskohtaisemman kuvan henkilön yksityiselämästä voi muodostaa pankkitilin tilitapahtumista. Tilitapahtumista voi ilmetä suoraan myös arkaluonteisia tietoja, kuten tietoja uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyydestä tai terveydenhuoltopalvelujen käytöstä. Valiokunnan mielestä luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset tilitiedot rinnastuvat tämän johdosta yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin (PeVL 48/2018 vp, s. 4).

Tietosuojasetuksen mukaan kaikelle henkilötietojen käsittelylle olisi oltava jokin asetuksessa määritelty laillinen perusta. Rahanpesudirektiivin 43 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivin mukaista henkilötietojen käsittelyä sen 1 artiklassa tarkoitetun rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjumiseksi pidetään EU:n yleisen tietosuojas-

asetuksen mukaisena yleistä etua koskevana asiana (6 artiklan 1 kohdan e alakohta). Tätä käsittelyperustaa voidaan pitää sopivana tässä asiayhteydessä.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan yleisen edun mukaisesta käsittelystä on säädettävä joko unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä. Tämän sääntelyn on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Katsoisin, että tässä kokonaisuudessa sääntely täyttää yleisen edun mukaisen tavoitteen. Oikeasuhteisuutta on tarkasteltava yksityiskohtaisemmin.

Valvojakohtainen riskiarvio

Rahanpesulain 2 luvun 2 §:n valvojakohtaista riskiarviota koskevaan 4 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös siitä, että valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen laatima valvojakohtainen riskiarvio on toimitettava salassapitosäännösten estämättä rahanpesun selvittelykeskukselle pyynnöstä ilman aiheetonta viivytystä, jos se on tarpeen rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 2§:n 1 momentissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että Finanssivalvonnan, Poliisihallituksen, Patenti- ja rekisterihallituksen sekä aluehallintoviraston sekä asianajajayhdistyksen tulisi luovuttaa laatimansa riskiarvio rahanpesun selvittelykeskukselle pyynnöstä.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 73) todetaan, että valvojakohtainen riskiarvio ei sisällä perustuslain 10 §:n suojaamia henkilötietoja. Mikäli näin todella on, ei riskiarvion luovuttaminen rahanpesun selvittelykeskukselle tuota ongelmaa tietosuojan kannalta.

Asiakkaan tuntemistiedot ja yleiset edunvalvojat

Rahanpesulain 3 luvun 3 §:n 2 momentin 2 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että kohtaan lisättäisiin poikkeus, joka koskisi yleisiä edunvalvoja. Ehdotetun 2 kohdan mukaisesti ilmoitusvelvollisen olisi säilytettävä asiakkaan tuntemista koskevista tiedoista yleisen edunvalvojan osalta edunvalvojan nimen, syntymäajan ja henkilötunnuksen sijasta palveluntuottajan yksilöintitiedot, edunvalvojan nimike sekä, jos palveluntuottajalla on useampi kuin yksi yleinen edunvalvoja, edunvalvojan järjestysnumero. Säännös vastaisi sisällöllisesti holhousasioiden rekisteriin tallennettavia yleistä edunvalvojaa koskevia tietoja, mistä säädetään Digi- ja väestötietoviraston eräistä henkilörekistereistä annetun lain (1156/2019) 8 §:n 2 momentissa.

Hallituksen esityksessä todetaan, että muutos on perusteltu tietosuojalainsäädännön valossa. Lisäksi muutos selkeyttäisi oikeustilaa siksi, että on ollut epäselvää, mitä tietoja ilmoitusvelvollisten on kerättävä ja tallennettava yleisestä edunvalvojasta. Ilmeisesti nykysääntelyn soveltaminen on johtanut tarpeettoman laajaan

henkilötietojen käsittelyyn ilmoitusvelvollisissa. Yleisten edunvalvojien henkilötietojen säilyttämisessä on havaittu myös sellaisia ongelmia, joilla on vaikutusta yleisten edunvalvojien turvallisuuteen ja yksityiselämän suojaan.

Yleisen edunvalvojan tunnistaminen ja henkilöllisyyden todentaminen ovat toteutettavissa edunvalvojan järjestysnumeron perusteella, tarkistamalla viranhaltijan nimi ja tiedot tämän työnantajan kautta. Voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää tarpeettoman laajaa henkilötietojen käsittelyä, mikä on ristiriidassa yleisen tietosuojasetuksen mukaisen henkilötietojen käsittelyn minimointiperiaatteen kanssa. Näillä perusteilla hallituksen esityksen tuoma muutos on tervetullut henkilötietojen suojan kannalta.

Rikostuomiot ja rikosta koskevat tiedot

Rahanpesulain 3 lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 a §, jonka 1 momentissa säädettäisiin ilmoitusvelvollisen oikeudesta käsitellä yleisesti saatavilla olevaa asiakkaaseen tai tämän tosiasiallisiin edunsaajiin kohdistuvaa rikostuomiota tai rikosta koskevaa tietoa. Säännös mahdollistaisi asiakkaan ja tosiasiallisen edunsaajan rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien henkilötietojen tallentamisen ilmoitusvelvollisissa. Muutos kaventaisi asiakkaan henkilötietojen suojaa sekä perustuslain 10 §:n mukaista yksityiselämän suojaa.

TSA 10 artiklan mukaan rikostuomioihin ja rikkomuksiin 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 suojaustoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi.

Artikla jättää kansallista liikkumavaraa. Ehdotetussa 3 a §:n 1 momentin säännöksessä sitä käytettäisiin niin, että ilmoitusvelvollisille annettaisiin mahdollisuus käsitellä rikoksia koskevia henkilötietoja. Se olisi kuitenkin 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. Lisäksi kyseiset henkilötiedot liittyisivät ainoastaan rahanpesuun, terrorismin rahoittamiseen tai siihen rikokseen, jolla rahanpesun kohteena oleva tai terrorismin rahoittamiseen käytettävä omaisuus tai rikoshyöty on saatu tai saataisiin. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tietojen käsittely edellyttäisi aina ilmoitusvelvollisen harkintaa siitä, täyttyykö edellytetty välttämättömyysvaatimus. Näkisin, että ehdotus mahdollistaisi vain tiettyä henkilötietojen käsittelyä, joka olisi suhteellisuusperiaatteen mukainen ratkaisu. Vain tiettyihin määriteltyihin tarkoituksiin välttämättä tarvittavaa käsittelyä mahdollistettaisiin. Perusoikeuden rajoitus on siten varsin rajattu.

Säännös antaisi kuitenkin ilmoitusvelvolliselle oikeuden käsitellä arkaluontoisia henkilötietoja tilanteissa, joissa on välttämätöntä pystyä asianmukaisesti arvioimaan ja hallinnoimaan asiakkaisiin liittyviä riskejä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi (s. 74). Siten käsittely koskettaisi yksityisyyden suojan ydinalueita. Tietosuoja-asetus antaa tässä kohtaa kansallista liikkumavaraa, mutta edellyttää 10 artiklan mukaan suojatoimia.

Ehdotetun pykälän 3-6 momenteissa säädettäisiin tietosuoja-asetuksen suojatoimista. Sen mukaan ilmoitusvelvollisella olisi oikeus käsitellä 1 momentin mukaisia tietoja, jos tiedot ovat peräisin luotettavista lähteistä, ne ovat paikkansapitäviä ja ajantasaisia. 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. Suojatoimia voidaan sinänsä pitää asianmukaisina, vaikkakin niiden soveltaminen jättää varsin paljon harkintavaltaa ja vastuuta ilmoitusvelvollisille. Epäselväksi jää esimerkiksi se, mitä olisivat luotettavat lähteet ja miten ilmoitusvelvollinen voi tietää ovatko tiedot ajan tasalla. Voi olla, ettei sääntelyn tarkkarajaisuuden vaatimus tässä yhteydessä täyty.

Hallituksen esityksessä on kiitettävästi otettu kantaa siihen, miten ehdotettu pykälä rajoittaisi rekisteröidyn tietosuojaoikeuksien toteutumista käytännössä. Ehdotuksella ei rajoitettaisi asiakkaan tietosuoja-asetuksen 15 ja 16 artiklan mukaista oikeutta saada pääsy tietoihin ja tietojen oikaisemiseen. Tämä on merkittävää tietosuojan kannalta.

Hallituksen esityksessä ehdotusta 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 syyllistyneen rikokseen tai olleen osallinen tällaiseen toimintaan. Ottaen huomioon pykälään ehdotetut rajaukset tilanteista, joissa rikostuomiota tai rikosta koskevaa tietoa saisi käsitellä, sekä muut suojatoimet, katsoisin että ehdotetun muutoksen vaikutukset yksityiselämän suojaan olisivat oikeasuhteisia. Jonkin verran epäselvyyttä sääntely kuitenkin sisältäisi.

Poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö

Rahanpesulain 3 luvun 13 §:n poliittisesti vaikutusvaltaiseen henkilöön liittyvää tehostettua tuntemisvelvollisuutta koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi komission osoittaman neljännen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanon puutteen johdosta. Hallituksen esityksen mukaan voimassa oleva velvollisuus ei sisällä neljännen rahanpesudirektiivin 22 artiklan edellyttämää vaatimusta siitä, että

ilmoitusvelvollisen on otettava asiakkaaseen liittyvä jatkuva riski huomioon myös vähintään 12 kuukautta sen jälkeen, kun henkilö ei enää toimi tehtävässä, jonka perusteella hänet katsotaan poliittisesti vaikutusvaltaiseksi henkilöksi.

Ilmoitusvelvollisen tulisi muutoksen johdosta vähintään 12 kuukauden ajan soveltaa riskiperusteiseen arviointiin perustuvia toimenpiteitä. Vaatimus kohdistuisi ainoastaan siihen henkilöön, joka on itse ollut poliittisesti vaikutusvaltainen. Toisaalta riskiperusteiseen arviointiin perustuvat lisätoimenpiteet voisivat kohdistua entiseen poliittisesti vaikutusvaltaiseen henkilöön nykyistä pidempään. Näin ollen ehdotuksella voidaan arvioida olevan vaikutusta perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityiselämän suojaan. Hallituksen esityksen mukaan muutos on välttämätön direktiivin oikean täytäntöönpanon varmistamiseksi ja siten tehokkaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi. Ottaen huomioon ehdotetun muutoksen sisältämä kriteeri riskiperusteisesta arvioinnista, ehdotetun muutoksen vaikutukset yksityiselämän suojaan katsotaan olevan oikeasuhtaisia. Yhdyn tähän näkemykseen. Ehdotettu muutos merkitsisi myös asiakkaan tuntemisvelvollisuuden kaventamista suhteessa voimassa oleviin säännöksiin, koska soveltamisalan piiriin kuuluva henkilöryhmä supistuisi.

Johtopäätökset

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan yleisen edun mukaisesta käsittelystä on säädettävä joko unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä. Tämän sääntelyn on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Ehdotetut muutokset tähtäävät yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen. Näkisin, että ehdotuksen sisältämät rajoitukset henkilötietojen suojaan ovat myös suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Joitakin epätasällisyyksia lukuun ottamatta, näkisin että ehdotus täyttää myös perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

Lontoossa 1. maaliskuuta 2022
Susanna Lindroos-Hovinneimo