

Olli Mäenpää
8.3.2022

Perustuslakivaliokunnalle

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

Rikostuomioita koskevien tietojen käsittely

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi rahanpesulain 3 lukuun uusi 3 a §, jossa säädetäisiin ilmoitusvelvollisen oikeudesta käsitellä yleisesti saatavilla olevaa asiakkaaseen tai tämän tosiasialliseen edunsaajaan kohdistuvaa rikostuomiota tai rikosta koskevaa tietoa, kun se liittyy rahanpesuun, terrorismin rahoittamiseen tai siihen rikokseen, jolla rahanpesun kohteena oleva tai terrorismin rahoittamiseen käytettävä omaisuus tai rikoshyöty on saatu tai saataisiin.

Hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4-5).

Perustuslakivaliokunnan mukaan on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. PeVL 10/2022 vp, 10. kohta; PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Kansallisen erityislainsäädännön säätämistarpeen kannalta voidaan todeta, että yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artikla edellyttää, että oikeudesta käsitellä rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja säädetään nimenomaisesti joko unionin tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jollei kyseessä ole viranomaisen suorittama tai viranomaisen valvonnassa tapahtuva käsittely. Unionin lainsäädäntöön ei toistaiseksi sisälly nimenomaista sääntelyä, joka oikeuttaisi käsittelemään ehdote-

tun kaltaisia *adverse media* -tietoja. Komissio on kuitenkin ehdottanut vastaavanlaista sääntelyä sisällytettäväksi asetukseen rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen (COM(2021) 420 final). Asetusehdotuksen 55 artiklan 1 kohdan mukaan ilmoitusvelvolliset voisivat käsitellä yleisen tietosuoja-asetuksen 9(1) artiklassa tarkoitettuja rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja siinä laajuudessa kuin on ehdottoman välttämätöntä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäisemiseksi asetusehdotuksen 55 artiklan 2 ja 3 kohdassa yksityiskohtaisesti määriteltyjä suojaustoimenpiteitä soveltaen.

Lisäksi Euroopan pankkiviranomainen on antanut ohjeistusta, jonka mukaan tällaiset tiedot voivat sisältää olennaista informaatiota asiakkaaseen tai tosiasialliseen edunsaajaan liittyvistä riskeistä. Ohjeiden noudattamiseksi tällaisten tietojen käsittelyä voidaan sinänsä pitää perusteltuna ilmoitusvelvollisen toiminnassa.

Unionin tasaisen lainsäädännön toistaiseksi puuttuessa yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan noudattamiseksi rikostuomioita koskevien tietojen käsittelyoikeudesta on säädettävä ja voidaan säätää kansallisella lailla. Kansallisen lainsäädännön lähtökohtien ja perusteiden on kuitenkin vilpittömän yhteistyön toteuttamiseksi oltava yhteensopivia asetusehdotuksen perusteiden kanssa. Tältä osin voidaan kiinnittää huomiota siihen, että asetusehdotuksen 55 artiklan 2 ja 3 kohdassa määritellyt suojaustoimenpiteet näyttäisivät olevan joiltain osin täsmällisempiä ja tiukempia kuin lakiehdotukseen sisältyvät käsittelyn edellytykset. Hallintovaliokunnan on aiheellista arvioida näitä näkökohtia ottaen myös huomioon asetuksen käsittelyn tilanne.

Säännösehdotuksen sisältöä arvioitaessa on tietosuojan perusteiden kannalta merkitystä sillä, että yleisesti saatavilla oleviin kotimaisiin rikostuomioihin ei oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 24 ja 9 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan yleensä voine sisältyä arkaluonteisia tietoja. Lisäksi tietojen välttämättömyys-kriteeri rajoittaa tällaisten tietojen käsittelyä myös ulkomaisissa tuomioissa. Rikokseen syyllistymistä koskeva tieto sellaisenaan ei yleensä myöskään voine olla arkaluonteinen. Sääntelyn kohteena olevien rikostuomioiden sisältämien tietojen ja rikosta koskevien tietojen käsittelyn riski tietosuojan kannalta muodostuu siten varsin rajatuksi.

Lisäksi otettava huomioon, että tietosuoja-asetuksen 5(1) artiklan d kohdan mukaan käsiteltävien henkilötietojen on oltava täsmällisiä ja tarvittaessa päivitettyjä. Tämän vuoksi on välttämätöntä, että ehdotetun 3 a §:n 3 momentin mukaisesti tiedon on oltava peräisin luotettavasta lähteestä ja se on paikkansapitävä ja ajantasainen. Ehdotetun 3 a §:n sääntelyn voidaan katsoa myös muuten täyttävän tietosuoja-asetuksen 10 artiklan vaatimuksen, jonka mukaan jäsenvaltion lainsäädännössä on säädettävä asianmukaisista suojaustoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi.

Rikemaksun alarajan alentaminen

Lakiehdotuksen mukaan oikeushenkilölle määrättävän rikemaksun alarajaa, joka on voimassa olevan lain 5 000 euroa, alennettaisiin 1000 euroon. Ehdotuksen perusteluna on, että rikemaksu voidaan lain mukaan määrätä myös ilmoitusvelvolliselle, jonka liikevaihto on vähäinen. Niiden rahanpesulain soveltamisalaan kuuluvien ilmoitusvelvollisten kannalta, joiden liikevaihto on selvästi alle 5 000 euroa, vähintään 5000 euron rikemaksun määrääminen on selvästi kohtuuton toimenpide. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää hallinnollisen rangaistusseuraamuksen oikeasuhtaisuuden vaatimuksen (esim. PeVL 21/2020 vp, s. 4-5) kannalta varsin perusteltuna.

Tarkastus etäyhteyden välityksellä

Rahanpesulain 7 luvun 3 §:ään lisättäväksi ehdotetun 2 momentin mukaan valvontaviranomaisella ja asianajajayhdistyksellä olisi oikeus suorittaa tarkastus myös etäyhteyksien avulla tietoturvallista menettelyä käyttäen taikka valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen osoittamassa muussa paikassa kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa. Ilmoitusvelvollisen on mahdollistettava näkymä vain ilmoitusvelvollisen järjestelmiin, joten etäyhteyden avulla ei voitaisi saada laajempaa näköyhteyttä esimerkiksi kotirauhan suojan piiriin kuuluviin tiloihin.

Perusoikeuksien – erityisesti yksityiselämän ja kotirauhan suojan kannalta – voidaan todeta, että ehdotettu säännös ei oikeuta kotirauhan piiriin ulottuvia toimenpiteitä, eikä se myöskään perusta valvontaviranomaiselle tai asianajajayhdistykselle toimivaltaa tarkastaa kotirauhan piiriin kuuluvaa tilaa tai yksityiselämän suojaan kuuluvaa materiaalia. Ehdotetun sääntelyn voidaan arvioida mukautuvan yksityiselämän suojan ja kotirauhan perusoikeussuojan vaatimuksiin.

Asianajajayhdistyksen julkiset hallintotehtävät

Ehdotuksen mukaan asianajajayhdistyksen valvontatoimivaltaa laajennettaisiin kohdistumaan siihen, että valvottavat ovat järjestäneet toimintansa pakotteisiin liittyvien jäädyttämisvelvoitteiden edellyttämällä tavalla. Asianajajayhdistyksen tarkastustoimivaltaa laajennettaisiin edellä todetulla tavalla. Asianajajayhdistyksellä on jo voimassa olevan lain mukaan asianajajiin kohdistuvaa valvontatoimivaltaa ja 7 luvun 3 §:n mukaan myös tarkastustoimivaltaa, jonka käyttämistä voidaan pitää julkisen vallan käyttöä sisältävänä hallintotehtävänä.

Arvioidessaan rahanperuslain säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä perustuslakivaliokunta ei erikseen tarkastellut perustuslain 124 §:n kannalta asianajajayhdistykselle tuolloin annettavia julkisia hallintotehtäviä (PeVL 2/2017 vp). Tällainen arvio on aiheellinen, koska asianajajayhdistystä, joka toimii asianajajien itesesäätelyelimenä, ei voida pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna viranomaisena.

Voimassa olevaan lakiin ja lakiehdotukseen sisältyvää valvonta- ja tarkastustoimivallan säädännäistä määrittelyä asianajajayhdistykselle voidaan sinänsä pitää perustuslain 124 §:n vaatimukset täyttävänä. Asianajajayhdistyksen valvonta- ja tarkastustoimivaltaa perustelee asiallisesti myös rahanpesudirektiivin 48 artiklan 9 kohta, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat sallia muun muassa asianajajien valvonnan osalta, että itsesääntelyelimet suorittavat artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tehtävät, edellyttäen että nämä itsesääntelyelimet täyttävät artiklan 2 kohdassa asetetut vaatimukset.

Asianajajayhdistyksellä ei lakiehdotuksen tai voimassa olevan lain mukaan ole toimivaltaa määrätä hallinnollisia rangaistusseuraamuksia tai suorittaa kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastusta, sillä nämä tehtävät sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä, joka voi perustuslain 124 §:n mukaan kuulua vain viranomaiselle (PeVL 32/2005 vp; PeVL 55/2005 vp; PeVL 40/2002 vp; PeVL 46/2001 vp). Rahanpesulain mukaan asianajajayhdistyksellä on tosin oikeus tehdä aluehallintovirastolle esitys hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseksi, mutta tätä toimivaltaa ei voitane pitää merkittävän julkisen vallan käyttönä.

Viittaussäännös hallinnon yleislakien soveltamiseen ei julkisen hallintotehtävän antamisen yhteydessä ole perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan välttämätön, koska yleislait tulevat sovellettavaksi julkisen hallintotehtävän hoitamisessa näiden lakien soveltamisalaa koskevien säännösten nojalla. Julkisen hallintotehtävän hoitaminen edellyttää kuitenkin lisäksi, että henkilöt toimivat tehtävässään virkavastuulla (esim. PeVL 22/2020 vp, s. 2). Perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä laissa tulee säätää valvontatehtäviä hoitavan ja tarkastuksen toimittavan henkilön rikosoikeudellisesta virkavastuusta (esim. PeVL 6/2019 vp, s. 7).

Asianajajayhdistyksen tehtäviä rahanpesulain soveltamisessa suorittavan henkilön rikosoikeudellista vastuuta koskevaa säännöstä ei sisälly rahanpesulakiin tai asianajajalakiin. Asianajajista annetun lain 6 §:n 2 momentin mukaan valvontatehtävistä vastaavan asianajajayhdistyksen hallituksen jäsenet toimivat virkavastuulla vain ratkaistessaan asianajajayhdistyksen jäsenyyttä koskevia asioita. Tämän vastuun ei kuitenkaan voida katsoa kattavan tarkastustoimivallan ja seuraamussääntelyn alaan kuuluvia hallituksen toimia. Rahanpesulakiin ei sisälly rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Lakiin on siten välttämätöntä lisätä säännös siitä, että asianajajayhdistyksessä tarkastuksen toimittavaan ja valvontatehtävää hoitavaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä henkilön hoitaessaan asianajajayhdistykselle kuuluvia julkisia hallintotehtäviä (esim. PeVL 15/2019 vp, s. 4).