

Janne Salminen

7.3.2022

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on ehdotus rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutamia tarkistuksia, joiden tarkoituksena on muun muassa varmistaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan direktiivin kansallinen asianmukainen täytäntöönpano. Tarkistusten taustalla on lisäksi kansainvälisiä suosituksia ja kotimaisia sääntelytarpeita. Esityksessä muun muassa täydennetään säännöksiä, jotka koskevat asiakkaan tuntemista koskevia velvoitteita.
2. Hallituksen esitykseen sisältyy laajahko ehdotuksen ja perustuslain välistä suhdetta käsittelevä jakso (s. 71-79).
3. Hallitus on arvioinut, että esitetyt muutokset ovat sopusoinnussa perustuslain kanssa ja ne siten voitaisiin säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Arvioinnin lähtökohtia

4. Voimassa oleva rahanpesua koskeva lainsäädäntö on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 48/2018 vp ja PeVL 2/2017 vp sekä esim. PeVL 15/2008 vp ja PeVL 30/1997 vp.) Lisäksi valiokunta on arvioinut aikaisemmin lakiehdotusta, jolla rahanpesulain soveltamisalaa laajennettiin koskemaan rikoslain 34 luvun 9 b §:ssä tarkoitetun terrorismin rahoittamisen estämistä ja selvittämistä ja siihen lisättiin säännökset ilmoitusvelvollisten tunnistamis-, huolellisuus- ja ilmoitusvelvollisuudesta (PeVL 58/2002 vp). Tuoreeltaan perustuslakivaliokunta on käsitellyt rahanpesua koskeaan sääntelyyn liittyen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttamisesta annettua ehdotusta lausunnossaan PeVL 10/2022 vp.
5. Esityksessä tehdään hyvin selkoa siitä, mitkä ehdotuksista liittyvät Euroopan unionin sääntelyn toimeenpanoon, mitkä kansainvälisiin suosituksiin ja mikä puolestaan on kansallisista lähtökohdista johtuvaa. Direktiivien jättämisestä niin sanotusta kansallisesta liikkumavarasta ei

juurikaan mainita, mutta koska ylipäättään lähtökohtana on täydentää hankitun kokemuksen ja arvioinnin perusteella kansallista sääntelyä, perusasetelma on asianmukainen myös tässä suhteessa. Kansallisen liikkumavaraan vaikuttaa liittyvän erityisesti ehdotus rahanpesulain 3 lukuun lisättävästä uudesta 3 a §:stä.

6. On myös huomattava, että Euroopan unionin direktiivin toimeenpanossa mahdollisesti havaittujen puutteiden korjaaminen on unionijäsenvaltion unionioikeudellinen velvollisuus. Siltä kannalta ehdotuksille on perusteita.

7. Samalla on lisäksi huomattava, että komissio on kesällä 2021 antanut lainsäädäntöehdotuksia kokonaisuudessa, johon kuuluu myös asetus rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen COM(2021) 420 final. Ehdotus merkitsisi toteutessaan, että nykyisin direktiiviin sisältyvät asiakkaan tuntemistietojen käsittelyä säännökset olisivat suoraan sovellettavaa oikeutta. Ehdotukset vaikuttaisivat ainakin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Unionioikeudellisen säädöspohjan muutos direktiivistä asetukseksi merkitsisi, että kansallisen lainsäädännön käytön mahdollisuus muuttuisi, samoin pohdinta kansallisen liikkumatilan käytöstä jäsenyksi toisin. Käsillä olevaan ehdotukseen komission myöhemmät ehdotukset eivät hallituksen esityksen perusteella arvioituna vaikuttaisi.

8. Käsillä olevat ehdotukset ovat relevantteja ennen kaikkea Suomen perustuslain 10 §:n kannalta. Siinä huomio kiinnittyy sekä henkilötietojen suojaan että kotirauhaan.

9. Perustuslain mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Perustuslain 10.1 §:n mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on arvioinut pankkisalaisuuden suhdetta yksityiselämän suojaan. Vaikka valiokunta on aikaisemmin arvioinut, että pankkisalaisuuden piiriin kuuluvat tiedot eivät kosketa yksityiselämän ydinaluetta ja kiinnittänyt huomiota lähinnä tietojenantovelvollisuuden edellytyksiin, asian tai tietojen merkityksellisyyteen ja asiakkaalle etukäteen annettaviin tietoihin (PeVL 14/2002 vp, ja PeVL 7/2000 vp), perustuslakivaliokunta on nyttemmin painottanut pankkitiedoista, maksuliiketiedot mukaan lukien, olevan mahdollista saada verraten yksityiskohtaistakin tietoa ihmisestä ja hänen elämäntavastaan myös erityisten tietoryhmien kannalta relevantilla tavalla (PeVL 48/2018 vp).

10. Lisäksi jokaisen kotirauha on perustuslain 10.1 §:n mukaan turvattu. Lailla voidaan pykälän 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista. Kotirauhan suojan varsinaisen ytimen ei ole katsottu vaarantuvan säädettäessä tarkastustoimivallan ulottumisesta sellaisiin – myös asumiseen käytettäviin tiloihin – joissa harjoitetaan ammattitoimintaa (ks. PeVL 21/2010 vp).

Rikostuomiota koskevien tietojen käsittely henkilötietojen suojan kannalta

11. Asiakkaan tuntemista koskevaan rahanpesulain 3 lukuun ehdotetaan kokonaan uutta 3a §:n säännöstä, joka koskee rikostuomioita ja rikoksia koskevan tiedon käsittelyä. Ehdotuksen mukaan ilmoitusvelvollisella on oikeus käyttää ja muutoin käsitellä asiakkaan tuntemistietona sellaista asiakkaaseen tai tämän tosiasialliseen edunsaajaan kohdistuvaa rikostuomiota tai rikosta koskevaa tietoa, joka on yleisesti saatavilla, jos tieto on välttämätön. Tällaista henkilötietoa voi ehdotuksen 3 momentin mukaan käsitellä, jos se on peräisin luotettavasta lähteestä

ja on paikkansapitävä ja ajantasainen. Ehdotuksen mukaan tietosuojalain 6.2 §:n toimenpiteitä rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi sovelletaan myös näihin tilanteisiin.

12. Ehdotus on merkityksenkäs perustuslain turvaamien henkilötietojen kannalta. Lisäksi 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. Ymmärrettävästi ehdotuksessa tarkoitetuilla tiedoilla voisi olla ilmoitusvelvollisen toiminnan arvioinnin kannalta merkitystä. Ehdotuksen perusteella vaikuttaa siltä, että unionioikeudessa ei ole sellaista säännöstä, joka oikeuttaisi näiden tietojen käsittelyyn.

13. Yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artikla edellyttää tässä yhteydessä lailla säätämistä. Säädösehdotuksessa tarkoitettu vastaa myös vaatimusta siitä, että tiedot ovat täsmällisiä ja tarvittaessa päivittyviä. Samoin tietosuoja-asetuksen vaatimus asianmukaisista oikeussuojakeinoista näissä tilanteissa on otettu asianmukaisesti huomioon. Joka tapauksessa on syytä painottaa lähdekritiikin ja tiedon luotettavuuden arviointia. Tulkintani mukaan sääntely täyttää perustuslain vaatimukset tässä suhteessa niin ikään.

Virtuaalinen tarkastus

14. Valvontaa koskevaan rahanpesulain 7 luvun 3 §:ään lisättäisiin uusi 2 momentti, jonka mukaan valvontaviranomaisella ja asianajajayhdistyksellä olisi oikeus kyseisen lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvomiseksi suorittaa tarkastus myös etäyhteyksien avulla tietoturvallista menettelyä käyttäen taikka valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen osoittamassa muussa paikassa kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa. Ilmoitusvelvollisen olisi valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen pyynnöstä toimitettava ilmoitusvelvollisen toimintaa ja hallintoa koskevat asiakirjat ja muut tallenteet tarkastusta varten siinä laajuudessa kuin on tarpeen tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten mukaisen valvontatehtävän hoitamiseksi. Ilmoitusvelvollisen on mahdollistettava valvontaviranomaiselle tai asianajajayhdistykselle näkymä niihin ilmoitusvelvollisen järjestelmiin, joihin tarkastuksessa on tarpeen päästä.

15. Esityksen perustelujen (s. 64) mukaan

Muutoksen johdosta valvontaviranomainen ja asianajajayhdistys voisivat tehdä ilmoitusvelvollisiin kohdistuvia muita kuin 7 luvun 3 §:n 3 momentin mukaisia tarkastuksia kolmella eri tavalla. Ensinnäkin valvontaviranomainen ja asianajajayhdistys voisivat jo voimassa olevan lain mukaisesti tehdä 1 momentissa tarkoitetun tarkastuksen ilmoitusvelvollisen muussa toimipaikassa kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa. Ehdotetulla muutoksella ei olisi vaikutusta voimassa olevan lain 1 momentin mukaiseen tarkastukseen. Muutoksen myötä valvontaviranomainen ja asianajajayhdistys voisivat vaihtoehtoisesti suorittaa tarkastuksen etäyhteyksien avulla tietoturvallista menettelyä käyttäen. Kolmas vaihtoehto olisi toteuttaa tarkastus jossakin muussa valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen osoittamassa fyysisessä toimipaikassa kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa. Muutosehdotuksella pyritään varmistamaan, että kaikki ilmoitusvelvolliset olisivat muiden kuin voimassa olevan lain 7 luvun 3 §:n 3 momentin mukaisten tarkastusten piirissä riippumatta siitä, missä ilmoi-

tusvelvollinen tai sen edustaja fyysisesti sijaitsee. Muutoksella mahdollisesta myös ilmoitusvelvollisten yhdenvertainen kohtelu.

16. Ehdotettu tarkastustoimivalta on uudentyyppinen. Esimerkiksi hallintolain 39 §:n tarkoittamassa tarkastuksessa on lähdetty siitä, että kysymyksessä on paikan päällä tehtävä tarkastus (ks. esim. Kulla – Salminen, Hallintolaki 2021, s. 267). Ehdotus tarkoittaa, että valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen oikeus suorittaa tarkastus avautuisi myös etäyhteyksin toteutettavaksi tietoturvallisesti tai valvontaoikeutettujen osoittamissa muissa paikoissa kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa. Toisaalta esimerkiksi hallintolain sääntely ei nimenomaisesti sanamuotonsa mukaan säädi tarkastuksen tapahtumisesta välttämättömästi vain paikan päällä siten, että virtuaalinen tarkastus ei tulisi kysymykseen. (Onkin tavallaan laajempi sääntelykysymys, edellytetäänkö aina hallintotoiminnassa tällöin, että mahdollinen etäyhteyksin tapahtuva tarkastustyyppinen toiminta vaatisi nimenomaista lain säännöstä.)

17. Havaintojeni mukaan perustuslakivaliokunta ei ole antanut aiemmin antanut lausuntoa etäyhteyksien avulla suoritettavasta tarkastuksesta ja sen suhteesta yksityiselämän suojaan ja kotirauhaan. Nyt muutettavaksi ehdotettu sääntely on yllä todetuilla tavoin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä. Siinä erottelu kotirauhan piiriin kuuluvien tilojen ja muiden toimintaan käytettävien tilojen välillä on ollut keskeinen. Myös nyt ehdotettu sääntely on perustuslain 10 §:n tarkoittaman kotirauhan suojan kannalta relevantti, koska virtuaalinen tarkastus osin liittyy sellaisiin tilanteisiin, joissa ilmoitusvelvollisella ei ole varsinaista toimintaa. Virtuaalisilla tarkastuksilla pyritään nimenomaisesti mahdollistamaan tarkastukset riippumatta siitä, onko ilmoitusvelvollisen tarkastettava toiminta pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa, muussa toimipaikassa vai mahdollisesti ilman varsinaista fyysistä paikkaa.

18. Kuten hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, myös virtuaaliseen tarkastukseen liittyy perustuslaissa turvatus kotirauhan suojan kannalta samanlaisia ulottuvuuksia kuin fyysisiin tarkastuksiin. Esimerkiksi videokuvayhteys voi näyttää kotirauhan piiriin kuuluvaa tilaa jne.

19. Kotirauhan suojan piiriä tulisi käsitykseni mukaan yhtä lailla suojata virtuaalisella puuttumiselta kuin fyysisiltäkin puuttumisilta. Siten myös virtuaalisissa tarkastuksissa tulee ottaa huomioon perustuslain 10.1 §:n vaatimukset. Ehdotetulla tavalla säädettyä tarkastus väistämättä ulottuu kotirauhan piiriin, ellei siihen kiinnitetä erityistä huomiota, eikä hallituksen esityksen perusteluissa täysin kyetä avaamaan, miten perustuslain vaatimukset tässä suhteessa otetaan huomioon. Säännöksen sanamuodon perusteella jää kuitenkin jossain määrin avoimeksi, miten se tunnistaa sen seikan, ettei virtuaalisen tarkastuksen ole tarkoitus tunkeutua kotirauhan piiriin sinänsä. Myös hallintolain 39 §:n elementtien toteutuminen virtuaalisissa tarkastuksissa saattaisi edellyttää tarkempaa sääntelyä. Perustuslaillisista kotirauhan suojan palautuvista syistä edellyttäisin sääntelyn tarkistamista niin, että etäyhteyksin toteutettava tarkastus tulee toteuttaa kotirauha suojaten silloin, kun se tehdään ilmoitusvelvolliselle tiloissa, jota käytetään pysyväisluonteiseen asumiseen. Lisäksi ilmoitusvelvollisen oikeuksista virtuaalisissa tarkastuksissa samoin kuin virtuaalisen tarkastuksen ulottuvuudesta olisi asianmukaista edellyttää laintasoisia tarkempia säännöksiä.

20. Ehdotuksen perustelutekstistä käy ilmi, että etätarkastusta voitaisiin käyttää myös tietojärjestelmien tarkastuksiin. Ehdotuksen sanamuodon perusteella on selvää, että kysymys ei ole

siitä, että tarkastustoimivalta ulottuisi muuhun kuin tietojärjestelmän erilaisten näkymien esittämiseen. Tältä osin ehdotettu sääntely ei mielestäni ole ongelmallinen.