



Lakivaliokunnalle

Lausunto

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta.

Esitetyt muutokset rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 3 luku

Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri pitää kannatettavana esitystä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 3 luvun 3 §:n 2 momentin 2 kohdan muuttamisesta siten, että ilmoitusvelvollisten tietojärjestelmiin tallennettaisiin yleisistä edunvalvojista aiemmin tallennettujen henkilötietojen sijaan palveluntuottajan tiedot sekä edunvalvojan nimike ja järjestysnumero.

Voimassa olevan lainsäädännön mukainen tilanne, jossa pankit ovat laajasti tallentaneet yleisten edunvalvojien henkilötietoja ja virkamiesten henkilöllisyystodistuksia tietojärjestelmiinsä sekä linkittäneet niitä pankin tietojärjestelmässä toisinaan useampaankin sataan edunvalvojan päämieheen, on ollut tietosuojan ja virkamiehen yksityisyyden näkökulmasta ongelmallinen. Yleisinä edunvalvojina toimivien virkamiesten henkilötietojen käsittely pankkien tietojärjestelmissä on ollut tarpeettoman laajaa ja on toisinaan johtanut myös tilanteisiin, joissa virkamiehen virkatehtävien hoito ja virkamies yksityishenkilönä menevät pankin toiminnassa sekaisin tavalla, joka voi olla turvallisuus- ja tietosuojariski myös yleisen edunvalvonnan päämiehen näkökulmasta. Myös pankkien käytännöt yleisten edunvalvojien tietojen tallentamisessa ovat nykyisen lainsäädännön voimassa ollessa vaihdelleet suuresti.

Asiaa ja ongelmia voidaan avata seuraavilla todellisiin tapahtumiin perustuvilla esimerkeillä:

Yleisenä edunvalvojana työskentelevän virkamiehen henkilökohtainen verkkopankki ja asiakkaiden pankkitilit oli pankin tietojärjestelmässä yllättäen linkitetty niin, että tilit näkyivät virkamiehen henkilökohtaisessa verkkopankissa, ja virkamies olisi kyennyt niitä sitä kautta käyttämään. Päämiehen pankkitilien käytön ei tulisi turvallisuussyistä milloinkaan olla mahdollista muuten kuin edunvalvonnan omassa asianhallintajärjestelmässä, johon jää kaikista suoritetuista toimenpiteistä lokitieto.

Pankin toimittamissa asiakirjoissa, jotka tulee liittää päämiehen asioiden hoitoa koskevaan tilinpitoon ja joihin edunvalvojan päämiehellä tai päämiehen kuolinpesän osakkailla on oikeus halutessaan tutustua, oli säännönmukaisesti mainittu yleisen edunvalvojan koko nimi, oma kotiosoite ja henkilötunnus. Tältä osin on kysymys yleisenä edunvalvojana toimivan virkamiehen turvallisuudesta, mikäli esim. väkivaltaisesti tai uhkaavasti käyttäytyvä taho saa tiedon edunvalvojan kotiosoitteesta.

Pankki toimitti yleisen edunvalvonnan päämiehen rahasto- ja vakuutussijoituksiin liittyvää postia yleisenä edunvalvojana työskentelevän virkamiehen kotiosoitteella.

Virkamiesten yksityisyyden ja tietosuojan osalta on edunvalvontatoimistoissa ja virkamiesten keskuudessa pidetty ongelmallisena myös sitä, että osa pankkiryhmistä on pyytänyt edunvalvontatoimistojen esimiehiä toimittamaan pankille jäljennökset kaikkien toimistossa yleisinä edunvalvojina toimivien virkamiesten henkilöllisyystodistuksista. Kun otetaan huomioon, mitä laissa yksityisyyden suojasta työelämässä on säädetty, voidaan tällaista pyyntöä pitää ongelmallisena, koska toimistojen esimiehet työnantajan edustajina ovat lähtökohtaisesti työantajan omassakin toiminnassa oikeutettuja käsittelemään virkamiehen henkilötietoja vain siinä määrin kuin se on virkamiehen palvelussuhteen osalta tarpeen.

Esitetyn muutoksen voidaan nähdä myös sujuvoittavan ja helpottavan yleisten edunvalvonnan päämiesten pankkipalveluiden saantia. Esimerkiksi päämiesten oman toimintakyvyn edistämisen ja itsemääräämisoikeuden kannalta keskeisten verkkopankkitunnusten saamiseen liittyvissä menettelytavoissa on ollut suuria eroja eri pankkiryhmittymien välillä. Pankkitunnusten saannin vaikeuteen edunvalvonnan päämiesten osalta on kiinnitetty huomiota sekä eduskunnan oikeusasiamiehen että Finanssivalvonnan puolelta. Pankit ovat saattaneet näissä tilanteissa vaatia sekä edunvalvojan että päämiehen toisinaan samanaikaistakin tunnistamiskäyntiä pankissa, mikä on tehnyt pankkitunnusten hankkimisesta päämiehelle jo vaadittavan työajan näkökulmasta työ-

lästä. Edelleen on saatettu edellyttää, että edunvalvoja päämiehen kanssa yhdessä tai päämiehen sijasta allekirjoittaa päämiehen verkkopankkitunnuksia koskevan sopimuksen ja sitoutuu sen ehtoihin, vaikka lain mukaan kysymys on päämiehen itsensä ja pankin välisestä sopimuksesta. Kun tarvetta edunvalvojan henkilötietojen ja henkilöllisyystodistuksen tallentamiseen pankin tietojärjestelmään ei enää ole, on oletettavaa, että prosessi pankkitunnusten saamiseksi ainakin tiettyjen pankkiryhmien osalta helpottuu.

Riski rahanpesun ja terrorismin rahoittamisesta virkatyönä hoidettavaan edunvalvontaan liittyen lienee vähäinen. Rahanpesulain 3 luvun 3 §:n 2 momentin 2 kohdan muutoksen jälkeen voidaan varmistua yleisen edunvalvojan valtuutuksesta hoitaa päämiehen asioita sekä tunnistaa yleinen edunvalvoja ja todentaa hänen henkilöllisyytensä paikan päällä ilman, että edunvalvojan henkilöllisyystodistusta tai henkilötietoja tallennetaan ilmoitusvelvollisen järjestelmään. Tätä voidaan pitää riittävänä, kun ilmoitusvelvollisella on kuitenkin mahdollisuus tarkistaa virkamiehen tiedot virkamiehen työnantajana toimivalta palveluntuottajalta. Muutos parantaisi yleisinä edunvalvojina toimivien virkamiesten turvallisuutta sekä yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa. Se myös todennäköisesti sujuvoittaisi yleisen edunvalvonnan päämiesten pankkiasiointia ja lisäisi sen turvallisuutta. Edelleen muutos selkeyttäisi pankkien yleisten edunvalvojen osalta varsin kirjavia tunnistamiskäytäntöjä tilanteessa, jossa osa pankeista on soveltanut yleisiin edunvalvojiin rahanpesulain 3 luvun 8 §:n mukaista yksinkertaistettua menettelyä asiakkaan tuntemiseksi ja osa taas huomattavasti raskaampaa menettelytapoja.

Esitys muutoksen voimaantulosta 1.4.2023 alkaen on sen vaatimien tietoteknisten muutosten takia välttämätön.

Muista esitetyistä 3 luvun muutoksista ei ole lausuttavaa.

Esitetyt muutokset rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 1 luku, 2 luku, 4 luku, 7 luku, 8 luku ja 9 luku

Ei lausuttavaa.

Esitetyt muutokset finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta.

Ei lausuttavaa.

Rahanpesulainsäädännöstä yleisesti oikeusapu- ja edunvalvontatoimistojen näkökulmasta

Oikeusaputoimistojen osalta voidaan todeta, ettei lakimuutoksilla ei vaikuta olevan suoria vaikutuksia oikeusaputoimistojen toimintaan. Rahanpesulakia ei sovelleta oikeudenkäyntiasiamiestehtävien hoitamisessa, joihin tehtäviin luetaan oikeudellinen neuvonta koskien asiakkaan oikeudellista asemaa esitutkinnassa rikoksen johdosta, muussa oikeudenkäyntiä edeltävässä käsittelyvaiheessa tai koskien oikeudenkäynnin käynnistämistä tai sen välttämistä. Tämän takia suuri osa oikeusaputoimistossa hoidettavista toimeksiannoista on rahapesulain soveltamisalan ulkopuolella. Suhtautuminen sääntelyyn lienee oikeusaputoimistojen valtakunnallisessa vertailussa kirjava.

Julkiset oikeusavustajat eivät pääsääntöisesti toimi asiakkaidensa puolesta taloudelliseen toimintaan liittyvissä tai laissa mainituissa muissa liiketoimissa. Oikeusapua ei lähtökohtaisesti anneta elinkeinotoimintaan liittyen tai veroasioissa. Asiakkaina eivät ole oikeushenkilöitä (vastapuolina tai sopimusosapuolina niitä voi olla). Valtaosa oikeusavun asiakkaista ovat vähätuloisia ja vähävaraisia eikä oikeusaputoimistojen toimeksiannot juurikaan koske rajat ylittäviä transaktioita, minkä voidaan olettaa pienentävän rahanpesun riskiä. Oikeusaputoimistoissa ei ole asiakasvarojen tiliä, minkä voidaan myös olettaa pienentävän riskiä. Oikeusaputoimistojen toimeksiannoissa voidaan lähtökohtaisesti noudattaa kevennettyä asiakkaiden tuntemista, jolloin asiakkaan poliittista vaikutusvaltaa voidaan jättää selvittämättä. Taloudellista toimintaa koskevat liiketoimet voivat oikeuskirjallisuuden mukaan liittyä esimerkiksi kuolinpesien realisointiin, yhteisomistussuhteen purkamiseen sekä perhe- ja perintöoikeudellisiin toimeksiantoihin, erityisesti jos asunto-osake tai kiinteä omaisuus realisoidaan pesän ulkopuolisilla varoilla. Voidaan toki kysyä muodostaako tässäkin tilanteessa tällaisen instrumentin käyttö ”liiketoimen”, ainakaan termin arkikäytön mukaisesti.

Lainsäädäntö, ja sen nojalla annettu Suomen Asianajajaliiton ohjeistus, ei vaikuta huomioineen erikseen oikeusaputoimistojen toimintaedellytyksiä tai tarpeita. Etätyön lisääntyessä, miltei kaikki alkuneuvottelut käydään etäyhteyksin, eikä jokaisen asiakkaan vahva tunnistaminen vaikuta olevan mahdollista, ainakaan nykyresursseilla. Ylivoimaisesti suurin osa oikeusapuhakemuksista tehdään puhelimitse. Oikeusaputoimistoissa on viime vuosina hoidettu valtakunnallisesti vajaat 50.000 toimeksiantoa vuodessa. Myös toimeksiannot aloitetaan ja hoidetaan valtaosin puhelimitse eikä videokuvan käyttö ole yleistä (esim. Teams -sovelluksen käyttäminen ei ole tällä hetkellä lainkaan mahdollista asiakkuuksien hoitamisessa). Vaikuttaa selvältä, että oikeusavun hakijat eivät lähivuosina tule merkittävässä määrin tunnistautumaan sähköisesti esim. pankkitun-

nuksilla. Tällainen kehitys olisi toivottavaa, mutta vaikka sähköinen asiointi tukisikin vahvasti tällaista vaihtoehtoa, voidaan ennustaa, että oikeusapuhakemuksia tehdään myös puhelimitse vielä vuosia. Joidenkin asiakkuuksien osalta, esimerkkinä tästä turvapaikan hakijat, se ei tule olemaan mahdollista asiakkaista johtuvista syistä. Asiakkaan vahva tunnistaminen kaikissa sellaisissa toimeksiannoissa, joissa oikeudellinen neuvo annetaan puhelimitse, eikä toimeksianto johda varsinaisiin muihin toimenpiteisiin, tai sisällä epätavallisia piirteitä, ei liene tosiasiallisesti mahdollista. Oikeusapua tulee suoraan lain nojalla antaa myös toisessa EU- tai ETA-maassa oleskeleville henkilöille. Oikeusaputoimistoilla ei tällä hetkellä ole riittäviä valmiuksia asiakkaiden tunnistamiseen tällaisten rajat ylittävien toimeksiantojen osalta.

Yksi ratkaisu voisi olla, että oikeusavun osalta velvollisuus tuntee asiakas ja ilmoitusvelvollisuus rajataan lainsäädännössä koskemaan ainoastaan epätavallisia liiketoimia ja sellaisia toimeksiantoja, joissa liiketoimen suuruus ylittää tietyn rajan.

Yleisen edunvalvonnan osalta voidaan lähteä siitä, että riski rahanpesusta ja terrorismin rahoittamisesta liittyen virkatyönä suoritettavaan edunvalvontaan on hyvin vähäinen. Yleisen edunvalvonnan osalta rahanpesulainsäädäntö on toisinaan ongelmallinen siitä näkökulmasta, että yleisessä edunvalvonnassa palvelua tarjotaan asiakkaille, joiden toimintakyky on usein hyvin rajallinen ja joilla ei useinkaan ole tunnistautumisessa tarvittavia voimassa olevia henkilöllisyystodistuksia. Rahanpesulainsäädäntö ei siis yleisen edunvalvonnan osalta esitetyn muutoksenkaan jälkeen näkemyksemme mukaan riittävästi ota huomioon tällaisten toimintakyvyltään hyvin rajallisten henkilöiden pankkiasiointiin liittyviä kysymyksiä.

Edelleen yleisille edunvalvojille esitetään rahoituslaitoksissa usein myös sellaisia asiakkaan taustaan, läheisiin ja taloudellisiin toimiin liittyviä kysymyksiä, joihin varman vastauksen antaminen voi olla edunvalvojalle hyvin haasteellista tai peräti mahdotonta ainakin, kun on kysymys terveydentilaltaan huonokuntoisesta päämiehestä, jonka asiakkuus edunvalvontaan on vasta alkanut.

Espoossa 7.2.2022 Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin puolesta lausunnonantajana

Jussi Blomqvist

Johtava yleinen edunvalvojatoimisto

Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Länsi-Uudenmaan edunvalvontatoimisto