

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja

Lausunto

8.2.2022

Lainsäädäntöneuvos Virpi Koivu

Lakivaliokunta 9.2.2022 klo 10:00; HE 236/2021 vp

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta. Esityksen tarkoituksena on korjata rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa havaittuja puutteita sekä yhteen sovittaa sääntely OECD:n alaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän suositusten kanssa. Lakeja muutettaisiin lisäksi myös kansallisista lainmuutostarpeista johtuen.

Hallinnolliset seuraamukset

Hallituksen esityksellä ehdotetaan muutettavaksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) hallinnollisia seuraamuksia koskevia säännöksiä siten, että rikemaksua ja seuraamusmaksua koskeviin säännöksiin lisättäisiin asiakkaan varojen jäädyttämiseen liittyvän veloitteen laiminlyönti seuraamuksen perusteena. Lisäksi rikemaksun alaraja laskettaisiin 5 000 eurosta 1 000 euroon.

Hallinnollisen seuraamuksen tulee toisaalta olla sen kohteena olevalle riittävän tuntuva, jotta sillä saavutetaan sanktiojärjestelmältä vaadittava yleis- ja erityisestävyys. Rikemaksun alarajan muuttamisen vaikutuksia sanktiojärjestelmältä vaadittavaan yleis- ja erityisestävyyteen on vaikea arvioida, mutta ehdotettu muutos alarajan osalta olisi kuitenkin huomattava, jolloin se todennäköisesti vähentäisi tilanteita, joissa rikemaksun määrääminen saattaisi olla kohtuutonta ilmoitusvelvollisen liikevaihdon vähäisyyden takia. Ehdotetut muutokset eivät vaikuttaisi olevan sisällöltään sellaisia, että niillä olennaisesti muutettaisiin sitä, mitä hallinnollisista seuraamuksista on nykyisellään säädetty rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa, ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan esittämät huomiot lain säätämisvaiheessa (PeVL 2/2017 vp, s. 4-6).

Rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvä henkilötietojen käsittely

Ehdotettu rahanpesulain 3 luvun 3 a § sisältäisi säännökset, jotka koskevat rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien henkilötietojen käsittelyä. Ehdotetut säännökset eivät ole neljännen ja viidennen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan direktiivin edellyttämää täytäntöönpanoa, vaan kyse olisi kansallisesta lisäsääntelystä siltä osin kuin on kyse asiakkaan tuntemistietojen käsittelystä. Direktiivit eivät sisällä tältä osin nimenomaista kansallista liikkumavaraa, mutta direktiiveissä ei kuitenkaan tarkemmin määritellä asiakkaan

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

tuntemistietoina käsiteltäviä tietoja. Ne jäävät tarkemmin kansallisten täsmennysten varaan siltä osin kuin yksityiskohtaisempi sääntely on tarpeen. Ehdotettua sääntelyä on siten pidetty valmistelun aikana mahdollisena. Ehdotetussa pykälässä olisi käytännössä kyse sellaisesta merkityksellisestä tiedosta, joka voi aiheuttaa ilmoitusvelvolliselle tarpeen toteuttaa erityisiä selontekovelvollisuuteen liittyviä toimenpiteitä ja mahdollisesti kohdistaa asiakkaaseen tehostettua asiakassuhteen seurantaa. Joskus ilmoitusvelvollisella voisi myös olla syytä tehdä epäilyttävää liiketoimea koskeva ilmoitus. Esityksessä mainitut ylikansallisten valvontaviranomaisten suositukset eivät kuitenkaan sellaisenaan tarkoita lainsäädäntövelvoitteita.

Ehdotettu pykälä tarkoittaisi samalla EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan sisältämän sääntelyliikkumavaran käyttöä. Artikla edellyttää nimenomaisesti, että rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien henkilötietojen käsittely perustuu joko EU-oikeuteen tai kansalliseen lainsäädäntöön. Ehdotettu sääntely vaikuttaa sinänsä perustellulta, eikä säännösten sisältöön vaikuttaisi liittyvän erityisiä ongelmia suhteessa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklaan tai muuhun lainsäädäntöön. Myös tietosuoja-asetuksen 10 artiklan edellyttämät erityiset suojatoimet on huomioitu lakiehdotuksessa ja sen perusteluissa.

Komissio antoi 20.7.2021 neljä lainsäädäntöehdotusta, joihin sisältyy asetusehdotus rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, COM(2021) 420 final. Asetusehdotus tarkoittaisi, että esimerkiksi eräät nykyisin direktiiviin sisältyvät asiakkaan tuntemistietojen käsittelyä säännökset tulisivat jatkossa olemaan suoraan sovellettavaa oikeutta. Tämä koskisi todennäköisesti myös rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvää henkilötietojen käsittelyä, josta komission asetusehdotukseen sisältyvät säännökset. Nämä tiedot ovat merkityksellisiä erityisesti yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta, mutta asiakkaan tuntemistietojen käsittelyllä voi olla vaikutusta eräisiin muihinkin perusoikeuksiin. Siltä osin kuin asiakkaan tuntemismenettelyä koskevat säännökset tulevat olemaan suoraan sovellettavaa EU-oikeutta, samoja kysymyksiä koskeva kansallinen sääntely ei olisi enää jatkossa mahdollista ilman nimenomaista kansallista sääntelyliikkumavaraa. Vaikka kyseessä onkin tuleva asetus, oikeusministeriö on lausuntokierroksella katsonut, että jo tässä vaiheessa olisi syytä pidättäytyä ehdottamasta kansallisia säännöksiä, jotka voitaisiin joutua lyhyellä aikavälillä joko muuttamaan tai kumoamaan. Tarkoituksenmukaisinta olisi odottaa, että asetusehdotuksen lopullinen sisältö on tiedossa, mukaan lukien sallittu sääntelyliikkumavara.

Asianajajia koskevat säännökset

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 7 luvun 3 §:ää ehdotetaan muutettavaksi lisäämällä siihen uusi momentti, joka koskisi valvontaviranomaisten lisäksi myös asianajajayhdistystä. Ehdotettujen uusien säännösten nojalla valvontaviranomaisilla ja asianajajayhdistyksellä olisi oikeus 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.

Säädettyäessä uudenlaista tapaa tarkastusten tekemiseen, on oleellista, että ehdotetun sääntelyn suhdetta perusoikeuksien rajoittamiseen arvioidaan asianmukaisesti. Esitys sisältää tätä koskevan arvion, eikä ehdotettuihin säännöksiin vaikuttaisi liittyvän asianajajayhdistyksen osalta erityisiä perustuslain kannalta ongelmallisia näkökohtia.

Eräitä viranomaisia koskeva huolehtimisvelvoite

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 9 luvun 5 §:ään ehdotetaan lisättäväksi Rikosseuraamuslaitos niin sanotuksi huolehtimisvelvolliseksi viranomaiseksi. Ehdotus on tarkoituksenmukainen ja sen voidaan arvioida tehostavan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa sellaisissa tilanteissa, joissa Rikosseuraamuslaitoksen tietoon tulee epäilyttäviä liiketoimia. Ehdotettu huolehtimisvelvoite ei myöskään vaikuttaisi aiheuttavan tarpeetonta lisätyötä Rikosseuraamuslaitokselle.

Rikosseuraamuslaitos valvoo vankien varojen käyttöä vankeuslain (767/2005) 19 luvun 1 pykälän nojalla, jonka mukaan, jos vankien valvonnan tai muun Rikosseuraamuslaitoksen tehtävien hoidon yhteydessä ilmi tulleiden seikkojen nojalla on syytä epäillä rahan ja muiden maksuvälineiden tai muun omaisuuden laillista alkuperää, asiasta on ilmoitettava poliisille tai muulle esitutkintaviranomaiselle. Rikosseuraamuslaitoksella on myös vankeuslain ja tutkintavankeuslain (768/2005) vuonna 2021 voimaan tulleiden muutosten myötä toimivaltuudet valvoa vangille annetun Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymän maksukortin käyttöä ja hyvät mahdollisuudet havaita tavanomaisesta maksuliikenteestä poikkeavia maksutapahtumia.

Yleiset edunvalvojat

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 3 luvun 3 §:n 2 momentin 2 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että kohta sisältäisi poikkeuksen asiakkaan tuntemistietojen säilyttämisestä siltä osin kuin on kyse yleisestä edunvalvojasta säilytettävistä tiedoista.

Ehdotus on perusteltu, ottaen huomioon tarpeen sovittaa yhteen tarkemmin rahanpesun torjunnan tarpeet ja tietosuojalainsäädännön vaatimukset sekä yleisten edunvalvojien turvallisuuteen ja yksityiselämän suojaan liittyvät näkökohdat. Rahanpesulaki edellyttää, että asiakkaan edustaja tunnistetaan myös niissä tilanteissa, joissa edunvalvojaksi on määrätty yleinen edunvalvoja. Toisaalta yleisen edunvalvojan tunnistaminen ja henkilöllisyyden varmentaminen on kuitenkin mahdollista välillisesti palveluntuottajan antamien tietojen avulla, eikä asiaan liity erityisiä rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riskejä, jotka muodostaisivat esteen muutokselle. Lainmuutoksen osalta kuitenkin ehdotettu siirtymäaika on tarpeen tietojärjestelmämuutosten vaatiman ajan huomioimiseksi.