

Olli Mäenpää
11.2.2022

Lakivaliokunnalle

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

Lakivaliokunta on pyytänyt kiinnittämään huomiota lakivaliokunnan toimialaan liittyviin kysymyksiin ja erityisesti hallinnollisiin seuraamuksiin, rikostuomioita koskevien tietojen käsittelyyn sekä ehdotuksiin, jotka vaikuttavat asianajajayhdistykseen, Rikosseuraamuslaitokseen ja yleisiin edunvalvojiin.

Sääntelyn tarve

Jäsenvaltioiden oli saatettava neljännen rahanpesudirektiivin (2015/849/EU) 67(1) artiklan mukaan direktiivin noudattamisen edellyttämät lait voimaan viimeistään 26.6.2017. Direktiivin voimaansaattamiseksi säädettiin muun muassa rahanpesulaki (444/2017), jonka säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä lakivaliokunta antoi lausunnon (LaVL 3/2017 vp). Rahanpesudirektiivissä määriteltyjen velvoitteiden ja rahanpesulain täytäntöönpano kuuluu lähtökohtaisesti rahanpesulaissa määritellyille hallintoviranomaisille, joiden toimivaltaa laki määrittelee.

Neljännen rahanpesudirektiivin voimaansaattamisessa on sittemmin havaittu joitakin epätasällisyyksia ja tulkinnanvaraisuuksia, joihin Euroopan komissio kiinnitti 25.1.2019 huomiota perustellussa lausunnossaan. Voimaansaattamisen puutteiden korjaamiseksi hallituksen esityksessä ehdotetaan täsmennyksiä rahanpesulakiin, joten näiltä osin kysymys on direktiivin tarkemmasta voimaan saattamisesta. Rahanpesulain säännökset on lisäksi tarkoitus sovittaa yhteen OECD:n alaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän (FATF) suositusten kanssa.

Direktiivin voimaansaattamisessa havaittujen puutteiden korjaaminen kuuluu jäsenvaltion EU-oikeudellisiin velvollisuuksiin, mikä yleisenä lähtökohtana puoltaa ehdotettujen muutosten hyväksymistä. Toisaalta on tiedossa komission 20.7.2021 antama asetusehdotus rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen. Mikäli sääntelyn kohteena olevista asioista säädetään EU-lainsäädäntöön kuuluvalla asetuksella, kansallisen lainsäädännön mahdollisuus, liikkumavara ja tarve on joka tapauksessa arvioitava uudelleen. Esityksen perustelujen mukaan tähän esitykseen ei kuitenkaan sisälly kyseisen asetusehdotuksen alaan kuuluvaa sääntelyä.

Hallinnolliset rangaistusseuraamukset

Rikemaksun alaraja

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 kannalta varsin perusteltuna. Rikemaksun kohteena oleva toiminta ei toisaalta ole luonteeltaan sellaista, johon olisi perusteltua kohdistaa julkinen varoitus. Kun myös otetaan huomioon, että rahanpesudirektiivi määrittelee hallinnollisten seuraamusten enimmäismäärän, mutta ei sen sijaan seuraamuksen vähimmäismäärää, EU-sääntelystä ei aiheudu rajoituksia ehdotetulle sääntelylle.

Jäädäyttämismisvelvoitteen laiminlyönti

Sekä rikemaksun että seuraamusmaksun määräämisen perusteena olisi rahanpesulain 8 luvun 1 ja 3 §:ään lisättäväksi ehdotetun säännöksen mukaan myös laiminlyönti, jonka kohteena on velvollisuus tuntea asiakas varojen jäädäyttämiseen liittyen. Ehdotettu uusi seuraamussääntely liittyy pakotteisiin liittyvien jäädäyttämismisvelvoitteiden valvontaan. Hallinnollisten rangaistusseuraamusten käyttämistä voidaan myös tässä yhteydessä pitää perusteltuina ehdotetulla tavalla.

Rikostuomioita koskevien tietojen käsittely

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi rahanpesulain 3 lukuun uusi 3 a §, jossa säädettäisiin 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. Voimassa oleva laki ei sisällä sääntelyä, jonka nimenomaisesti oikeuttaisi ilmoitusvelvollisen käsittelemään rikostuomiota tai rikosta koskevaa tietoa, vaikka tieto onperäisin julkisesta lähteestä.

Ehdotus on merkityksellinen erityisesti tietosuojan kannalta. Yleisen tietosuojasetuksen 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 sisälly nimenomaista sääntelyä, joka oikeuttaisi käsittelemään ehdotetun kaltaisia *adverse media* -tietoja. Sen sijaan 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 pitää perusteltuna ilmoitusvelvollisen toiminnassa.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan noudattamiseksi käsittelyoikeudesta on säädettävä lailla. Tietosuojan perusteiden kannalta on 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 3 a §:n 3 momentin mukaan 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.

Vaikutukset asianajajayhdistykseen, Rikosseuraamuslaitokseen ja yleisiin edunvalvojiin

Vaikutukset asianajajayhdistykseen

Merkittäviä vaikutuksia voidaan arvioida olevan ehdotuksella, jonka mukaan valvontaviranomaisten lisäksi asianajajayhdistyksen valvontatoimivaltaa laajennettaisiin kohdistumaan siihen, että valvottavat ovat järjestäneet toimintansa pakotteisiin liittyvien jäädyttämisvelvoitteiden edellyttämällä tavalla. Tehtävä olisi valvojille kokonaan uusi ja sen hoitaminen edellyttää erityisosaamista erityisesti EUpakotteista. Uusi tehtävä perustuu voimassa olevan lainsäädännön puutteellisuuteen ja epäjohtonmukaisuuteen, johon FATF on kiinnittänyt huomiota suosituksissaan. Voimassa olevan sääntelyn ongelmallinen aukko aiheutuu siitä, että ilmoitusvelvollisilla on velvoite noudattaa pakoteasetuksia, mutta valvojat eivät voi valvonnassaan puuttua mahdollisiin epäkohtiin esimerkiksi liiketoimien seurannassa tai asiakkaan tuntemista koskevista menettelyistä. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perusteltuna ja myös valvonnan tehokkuuden kannalta välttämättömänä.

Asianajajayhdistyksen kannalta merkittävänä voidaan pitää myös rahanpesulain 7 luvun 3 §:ään lisättäväksi ehdotettua 2 momenttia. Sen 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. Sääntelyä puoltaa arvio, jonka mukaan se vähentäisi tarkastuksista johtuvaa kuormitusta ilmoitusvelvollisiin ja lisäävän tarkastusprosessin nopeutta.

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. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää myös tässä suhteessa asianmukaisena ja perusteltuna.

Vaikutukset Rikosseuraamuslaitokseen

Rikosseuraamuslaitoksen kannalta merkittävänä voidaan pitää ehdotusta, jonka mukaan se lisättäisiin rahanpesulain 9 luvun 5 §:ssä tarkoitetuksi huolehtimisvelvolliseksi viranomaiseksi. Sääntelyä voidaan pitää perusteltuna etenkin valvonnan kattavuuden kannalta.

Vaikutukset yleisiin edunvalvojiin

Yleisten edunvalvojien aseman kannalta on merkityksellinen 3 luvun 3 §:n 2 momentin 2 kohtaan lisättäväksi ehdotettu poikkeus, jonka mukaan ilmoitusvelvollisen olisi säilytettävä asiakkaan tuntemista koskevista tiedoista yleisen edunvalvojan osalta vain palveluntuottajan yksilöintitiedot, edunvalvojan nimike sekä, jos palveluntuottajalla on useampi kuin yksi yleinen edunvalvoja, edunvalvojan järjestysnumero.

Ehdotetun rajoituksen perusteluna on lähinnä se, että oikeushallinnon viranomaisien tietokannoista on mahdollista myös jälkikäteen luotettavasti selvittää, mitä toimenpiteitä yleinen edunvalvoja on tehnyt päämiehen lukuun. Tarkoituksena on myös ottaa huomioon yksityiselämän suojaan ja tietosuojalain kohdistuvat vaatimukset sekä parantaaleisten edunvalvojien turvallisuutta ja yksityiselämän suojaa. Ehdotettuun sääntelyyn ei ole huomauttamista.