



18.2.2022

Julkinen

Rahoitusmarkkinaosasto
Maarit Pihkala, Jaana Vehmaskoski

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Lakivaliokunta on toimittanut valtiovarainministeriölle asiantuntijakuulemisten yhteydessä saadut lausunnot ja pyytänyt ministeriöltä vastinetta niiden johdosta. Vastine on laadittu yhteistyössä oikeusministeriön kanssa. Valtiovarainministeriö lausuu asiassa seuraavaa:

Yleistä

Hallituksen esityksessä on kyse rahanpesusääntelyn osittaisuudistuksesta. Muutosehdotukset keskittyvät Euroopan unionin lainsäädännön implementointiin ja FATF:n Suomelle osoittamien sääntelypuutteiden korjaamiseen, mutta esityksessä on huomioitu myös joitakin kansallisia lainmuutostarpeita. Hallituksen esityksen valmistellut työryhmä piti perusteltuna joidenkin muutosehdotusten osalta odottaa komission rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevia lainsäädäntöehdotuksia. Nämä lainsäädäntöehdotukset sisältävät mm. asiakkaan tuntemista koskevia asetustasoisia säännöksiä.

FATF:lle lokakuussa 2022 raportoitavien lainmuutosten tulee olla voimassa viimeistään 14.4.2022, jotta ne tulevat huomioiduksi FATF:n arvioidessa Suomen edistymistä.

Pääosassa valtiovarainministeriölle toimitetuista asiantuntijalausunnoista kannatettiin hallituksen esityksen sisältämiä ehdotuksia sellaisenaan.

Valtiovarainministeriö on ensisijaisesti tarkastellut asiantuntijalausunnoissa ehdotettuja muutoksia hallituksen esityksessä ehdotettuihin sääntelyratkaisuihin ja vastaa muutosehdotuksiin jäljempänä säännöskohtaisesti.

Lisäksi vastineen lopussa on käsitelty niitä asiantuntijalausuntojen kohtia, joissa on otettu kantaa hallituksen esityksestä sen jatkovalmisteluvaiheessa poisjätettyihin ehdotuksiin.

1. lakiehdotus: Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttaminen

1 luku - Yleiset säännökset

4 § Määritelmät

1 momentti 11 i alakohta

Rahanpesulain määritelmää poliittisesti vaikutusvaltaisesta henkilöstä ehdotetaan laajennettavaksi siten, että sillä tarkoitettaisiin myös luonnollista henkilöä, joka toimii merkittävässä julkisessa tehtävässä valtion enemmistöomisteisessa yrityksessä sekä liikelaitoksessa. Lisäksi ehdotetaan, että määritelmä kattaisi jatkossa myös muiden valtioiden kuin Suomen valtion omistamat suomalaiset yritykset.

Finanssiala ry:n (jäljempänä FA) lausunnon mukaan säännöksen määritelmä on kirjoitettu yleiseen muotoon ja sanamuotonsa perusteella kattaisi minkä tahansa valtion liikelaitokset ja kokonaan tai enemmistöllä omistamat yhtiöt sijaintipaikastaan riippumatta. Tästä huolimatta hallituksen esityksen perustelut ja vaikutusarvio on kirjoitettu aivan kuin säännös kattaisi vain suomalaiset (Suomeen rekisteröidyt) valtion liikelaitokset ja yhtiöt. Mikäli tarkoituksena on, että määritelmä kattaa kaikkien valtioiden omistamat kaikkien maiden yhtiöt, säännöksen sanamuodon ja perustelujen tulisi tältä osin olla täysin yksiselitteisiä. Hallituksen esityksen perusteluissa esitetään myös, että ns. pörssiyhtiöt jäisivät määritelmän ulkopuolelle. FA pitää rajausta hyvänä ja perusteltuna, mutta katsoo, että kyse on niin merkittävästä rajauksesta, että siitä tulisi säätää lain tasolla.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 54) ja vaikutuksissa yrityksiin (s. 23) on todettu, että määritelmä kattaisi jatkossa myös muiden valtioiden kuin Suomen valtion omistamat suomalaiset yritykset. Valtiovarainministeriö jättää valiokunnan harkittavaksi, tulisiko sellaisten yhtiöiden, joiden arvopaperi on kaupankäynnin kohteena kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain 1 luvun 2 §:ssä tarkoitetulla säännellyllä markkinalla, jättämisestä määritelmän ulkopuolelle säätää lain tasolla.

3 luku - Asiakkaan tunteminen

3 § Asiakkaan tuntemistiedot ja niiden säilyttäminen

Pykälän 2 momentin 2 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että kohtaan lisättäisiin yleisiä edunvalvoja koskeva poikkeus, jonka mukaisesti ilmoitusvelvollisen olisi säilytettävä asiakkaan tuntemista koskevista tiedoista yleisen edunvalvojan osalta edunvalvojan nimen, syntymäajan ja henkilötunnuksen sijasta palveluntuottajan yksilöintitiedot, edunvalvojan nimike sekä, jos palveluntuottajalla on useampi kuin yksi yleinen edunvalvoja, edunvalvojan järjestysnumero.

FA:n lausunnon mukaan menettely soveltuu vain tilanteisiin, joissa yleinen edunvalvoja asioi fyysisesti ilmoitusvelvollisen luona. Edunvalvoja voidaan tuolloin tunnistaa järjestysnumeron perusteella tarkistamalla viranhaltijan nimi ja tiedot tämän työnantajan kautta, mutta henkilöllisyyden todentaminen edellyttäne jatkossakin tietojen paikkansapitävyyden varmentamista virallisesta henkilöasiakirjasta. FA pitää tärkeänä, että sääntelyä kehitettäisiin niin, että yleisille edunvalvoille annettaisiin mahdollisuus asioina myös etänä.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Valtiovarainministeriö viittaa Etelä-Suomen oikeus- ja edunvalvontapiiriin lausuntoon, jossa todetaan, että esitetyn muutoksen voidaan tällaisenaan jo nähdä sujuvoittavan ja helpottavan yleisen edunvalvonnan päämiesten pankkipalveluiden saantia. Esimerkiksi päämiesten oman toimintakyvyn edistämisen ja itsemääräämisoikeuden kannalta keskeisten verkkopankkitunnusten saamiseen liittyvissä menettelytavoissa on ollut suuria eroja eri pankkiryhmittymien välillä. Lausunnon mukaan käytännössä 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.

Valtiovarainministeriö katsoo kuitenkin, että FA:n lausunnossaan esiin nostamaa sääntelyn kehittämistä niin, että yleisille edunvalvojille annettaisiin mahdollisuus asioina myös etänä, on tarpeellista arvioida tulevissa säädöshankkeissa. Valtiovarainministeriö ei pidä tässä vaiheessa tarkoituksenmukaisena toteuttaa muita kuin kiireellisinä pidettyjä, asiakkaan tuntemistietojen käsittelyyn liittyviä lainmuutoksia, ottaen huomioon käsiteltävänä olevan komission asetusehdotuksen sisällön.

3 a § Rikostuomioita ja rikoksia koskevan tiedon käsittely

Ehdotettu rahanpesulain 3 luvun 3 a § sisältäisi säännökset, jotka koskevat rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien henkilötietojen käsittelyä.

Oikeusministeriön lausunnon mukaan ehdotettu sääntely vaikuttaa sinänsä perustellulta, eikä säännösten sisältöön vaikuttaisi liittyvän erityisiä ongelmia suhteessa EU:n yleisen tietosuojasetuksen 10 artiklaan tai muuhun lainsäädäntöön. Myös tietosuojasetuksen 10 artiklan edellyttämät erityiset suojatoimet on huomioitu lakiehdotuksessa ja sen perusteluissa. Oikeusministeriö kuitenkin viittaa lausunnossaan komission antamaan asetusehdotukseen rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, COM(2021) 420 final. Asetusehdotus tarkoittaisi, että esimerkiksi eräät nykyisin rahanpesudirektiiviin sisältyvät asiakkaan tuntemistietojen käsittelyä koskevat säännökset tulisivat jatkossa olemaan suoraan sovellettavaa oikeutta. Tämä koskisi todennäköisesti myös rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvää henkilötietojen käsittelyä, josta komission asetusehdotukseen sisältyvät säännökset. Oikeusministeriön lausunnon mukaan, vaikka kyseessä onkin tuleva asetusta, 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.

FA:n lausunnon mukaan ehdotettu pykälämuotoilu, joka antaisi ilmoitusvelvolliselle oikeuden käsitellä vain asiakkaaseen ja asiakkaan tosiasialliseen edunsaajaan kohdistuvia rikostuomioita ja rikoksia koskevia tietoja, on riittämätöntä rahanpesulain vaatimusten ja tavoitteiden kannalta. Lausunnon mukaan, jos asiakkaana on oikeushenkilö, oikeudellinen järjestely tai ulkomainen trusti, on välttämätöntä, että oikeus käsitellä näitä tietoja ulottuisi asiakkaan ja asiakkaan tosiasiallisen edunsaajan lisäksi asiakkaan edustajiin ja mahdollisiin muihin vastuuhenkilöihin, jotta asiakassuhteeseen sisältyvää riskiä voidaan arvioida rahanpesulain edellyttämällä tavalla. FA esittääkin, että 1 momentin ensimmäinen virke muutetaan muotoon:

Ilmoitusvelvollisella on oikeus käyttää ja muutoin käsitellä asiakkaan tuntemistietona sellaista luonnolliseen henkilöön kohdistuvaa rikostuomiota tai rikosta koskevaa tietoa, joka on yleisesti saatavilla, jos tieto on välttämätön: [...].

Edelleen FA:n lausunnon mukaan pykälän ehdotettua 2 momentin rajausta siitä, että rikostuomiota tai rikosta koskevan tiedon olisi liityttävä rahanpesuun, terrorismin rahoittamiseen tai siihen rikokseen, jolla rahanpesun kohteena oleva tai terrorismin rahoittamiseen käytettävä omaisuus tai rikoshyöty on saatu tai saataisiin, on käytännössä mahdotonta soveltaa ja esittää sen poistamista. Kantansa tueksi FA viittaa siihen, että ilmoitusvelvollisen tehtävänä on havaita, ottaa selkoa ja ilmoittaa liiketoimista, jotka ovat epäilyttäviä tai joiden tarkoituksena voi olla terrorismin suora tai välillinen rahoittaminen. Ilmoitusvelvollisen tehtävänä ei sen sijaan ole selvittää asiakkaan toiminnan tai yksittäisen liiketoimen mahdollista rikollista luonnetta. Ilmoitusvelvollisuuden syntyminen ei edellytä ilmoitusvelvollisen tietoisuutta rikoksen tapahtumisesta, vaan pelkkä selittämätön toiminta riittää. FA:n näkemyksen mukaan olisi epä johdonmukaista, että rikostuomiota tai rikosta koskevan tiedon osalta ilmoitusvelvolliselta vaadittaisiin pidemmälle menevää kykyä arvioida rikosnimikkeen täyttymistä.

FA:n lausunnon mukaan ehdotetun 2 momentin sananmuoto on epätarkka ja voisi johtaa esimerkiksi tulkintaan, jossa ilman asiakasta koskevaa rahanpesutuomiota tai muita rahanpesuun liittyviä rikostietoja ilmoitusvelvollinen ei voisi käsitellä esirikokseen liittyvää tietoa tai tuomioita, ellei ole vahvaa näyttöä siitä, että asiakas käyttää esirikoksen varoja nimenomaan rahanpesuun.

FA tuo lausunnossaan myös esiin, että rahanpesulaki mahdollistaa asiakkaan tuntemista ja epäilyttävää liiketoimea koskevaa ilmoitusta koskevien tietojen jakamisen konsernin tai muun taloudellisen yhteenliittymän sisällä (RESL 3:7 ja 4:4). FA pitää rahanpesulain tavoitteiden ja johdonmukaisen soveltamisen kannalta välttämättömänä, että vastaava oikeus turvataan yksiselitteisesti ja salassapitosääntöjen estämättä myös rikostuomioita ja rikoksia koskevien tietojen jakamisen ja muun käsittelyn osalta. Luottolaitoslain pankkisalaisuussääntely tai vakuutusyhtiölain vakuutussalaisuussääntely eivät tätä mahdollista, vaan asiasta tulee säätää rahanpesulaissa.

FA lausuu myös, että rikostuomiota tai rikosta koskeva tieto saattaa olla pykälässä mainittujen käyttötarkoitusten kannalta välttämätön vielä viiden vuoden jälkeenkin asiakkaan rahanpesun riskin arvioimiseksi. Asiakasta koskevien yksittäisten tietojen poistaminen asiakassuhteen mahdollisesti vielä jatkuessa saattaisi myös johtaa ongelmiin asiakkaan tuntemista koskevien velvoitteiden täyttämiseksi, minkä lisäksi se aiheuttaisi suhteetonta hallinnollista taakkaa ilmoitusvelvollisille verrattuna siihen, että tiedot poistettaisiin samanaikaisesti asiakkaan muiden tuntemistietojen tai vaikkapa asiakkaaseen liittyvän epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen tietojen kanssa. FA esittää, että rahanpesulain 3 luvun 3a §:ssä tarkoitettua tietoa säilytettäisiin 3 luvun 3 §:n tai 4 luvun 3 §:n mukaisesti ja samalla luovuttaisiin kategorisesta vaatimuksesta poistaa rikostuomiota tai rikosta koskeva tieto viimeistään viiden vuoden kuluttua siitä, kun tieto on ensimmäisen kerran rekisteröity.

FA lausuu, että velvoite säilyttää rikostuomioita ja rikoksia koskevat tiedot erillään asiakasrekisteristä voisi johtaa tilanteeseen, jossa asiakkaan tuntemistietoa käsittelevillä ilmoitusvelvollisen työntekijöillä ei ole käytössään kaikkia tarvittavia tietoja asiakkaaseen tai yksittäiseen toimeksiantoon liittyvän rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskin arvioimiseksi. FA esittääkin, että ehdotettu tietojen erillään pitämisen velvoite rajattaisiin koskemaan vain pykälän 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja selonottovelvollisuuden hoitamiseksi välttämättömiä tietoja. Sen sijaan 1 momentin 1 kohdan mukaisesti asiakassuhteeseen liittyvien rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riskien arvioimiseksi käytettyjä tietoja voitaisiin säilyttää ja käsitellä asiakasrekisterissä muiden asiakkaan tuntemistietojen tapaan.

FA pitää lausuntonsa mukaan tärkeänä rekisteröidyn oikeutta saada pääsy tietoihin sekä tietojen oikaisemiseen. Kuitenkin pääsy tietoihin FA:n mukaan tulisi linjata selkeämmin epäilyttäviä liiketoimia koskevien tietojen säilyttämistä koskevien säännösten mukaan niin, ettei rekisteröidyllä olisi oikeutta saada pääsyä ehdotetun 1 momentin 2 kohdan mukaisiin

selonottovelvollisuuden täyttämiseksi käsiteltäviin tietoihin, vaan ainoastaan 1 momentin 1 kohdan mukaisiin asiakassuhteeseen liittyvien rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riskien arvioimiseksi käytettyihin tietoihin. Pykälän 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen tietojen osalta tarkastusoikeus tulisi toteuttaa rahanpesulain 4 luvun 3 §:n 2 momentin mukaisesti niin, että tietosuojavaltuutettu tarkastaa rekisteröidyn pyynnöstä näiden tietojen käsittelyn lainmukaisuuden.

Ehdotetun 3 momentin nojalla ilmoitusvelvollisella olisi oikeus käsitellä 1 momentin mukaista henkilötietoa, jos se on peräisin luotettavasta lähteestä ja on paikkansapitävä ja ajantasainen. FA pitää tärkeänä, että lakitekstissä tai perusteluissa selvennettäisiin, millä tavoin ilmoitusvelvollinen voi käytännössä varmistua tiedon luotettavuudesta, paikkansapitävyydestä ja ajantasaisuudesta.

Ehdotetun pykälän 4 momentin mukaan ilmoitusvelvollisella olisi oikeus käsitellä 1 momentissa tarkoitettua henkilötietoa, jos sillä olisi käytössään menettelyjä, joiden avulla kyseistä tietoa käsiteltäessä voitaisiin tehdä ero syytteiden, rikostutkinnan, oikeudenkäyntien ja tuomioiden välillä ottaen huomioon oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva perusoikeus, puolustautumisoikeus ja syyttömyysolettama. FA pitää vaatimusta pitkälle menevänä ja käytännössä erittäin vaikeana toteuttaa. Jos vaatimus nähdään välttämättömäksi, tietojen ylläpito tulisi voida kytkeä tavanomaisiin jatkuvan seurannan ja asiakkaan tuntemistietojen ylläpitomenettelyihin. Lisäksi säännös vaatisi tarkennusta siihen, millaisia menettelyjä ilmoitusvelvollisilla tulisi olla, jotta eron tekeminen syytteiden, rikostutkinnan, oikeudenkäyntien ja tuomioiden välillä säännöksen edellyttämällä tavalla on mahdollinen.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Ehdotettua säännöstä on pidetty sekä työryhmän valmistelun aikana että lausuntokierroksella tarpeellisenä, koska voimassa olevan rahanpesulain sanamuoto on epäselvä ja toisaalta Euroopan pankkiviranomaisen julkaisemissa rahanpesun riskien hallintaa kuvaavissa ohjeissa on nimenomaan kehoitettu kiinnittämään huomiota rikostietoihin, joilla voi olla merkitystä asiakkaan varojen alkuperän selvittämisessä. Voimassa oleva rahanpesudirektiivi ei sinänsä edellytä rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien henkilötietojen käsittelyä ilmoitusvelvollisten toimesta. Nykyistä tilannetta, jossa ilmoitusvelvollinen ei voisi edes silloin, kun se saa luotettavasta tietolähteestä tiedon asiakkaaseensa liittyvästä rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen rikostuomiosta, käsitellä tätä tietoa, ei kuitenkaan ole pidetty erityisesti finanssisektorilla tyydyttävänä eikä se valtiovarainministeriön käsityksen mukaan vastaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan sääntelyn tavoitteita. Tietoa voitaisiin käyttää esimerkiksi sen arviointiin, onko tarvetta asettaa asiakassuhde tehostettuun seurantaan, mikä tällä hetkellä ei ole mahdollista.

On selvää, että ilmoitusvelvollisen ei ole tarpeen selvittää asiakkaan mahdollisen rikollisen toiminnan luonnetta, vaan selonottovelvollisuus liittyy asiakassuhteeseen ja epätavallisia liiketoimia koskeviin tilanteisiin. On myös syytä huomata, että pykäläehdotus ei velvoittaisi ilmoitusvelvollista käsittelemään tietoa, vaan antaisi oikeuden käsitellä sitä.

Vaikka ehdotettu säännös on samaa asiaa koskevaa sääntelyä kuin komission rahanpesuasetusta koskevan ehdotuksen 55 artikla, ehdotusta on pidetty työryhmän enemmistön toimesta kiireellisenä. On syytä huomioida, että komission asetusehdotuksen käsittely on vielä kesken, eikä käsittelyaikataulusta ole täyttä varmuutta, vaikka sinänsä on todennäköistä, että ehdotettu pykälä joudutaan kumoamaan lyhyelläkin aikavälillä.

Käsiteltävien henkilötietojen arkaluonteisuuden huomioiden valtiovarainministeriö pitää tarkoituksenmukaisena ehdotettua rajausta. Ehdotettua säännöstä valmistellessa on pyritty huomioimaan komission rahanpesuasetusta koskevan ehdotuksen 55 artikla:

Erityisiä henkilötietoryhmiä koskeva käsittely

1. Ilmoitusvelvolliset voivat käsitellä asetuksen (EU) 2016/679 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä sekä kyseisen asetuksen 10 kohdassa tarkoitettuja rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja siinä laajuudessa kuin on ehdottoman välttämätöntä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäisemiseksi 2 ja 3 kohdassa säädettyjä suojaustoimenpiteitä soveltaen.
2. Ilmoitusvelvolliset voivat käsitellä asetuksen (EU) 2016/679 9 artiklan soveltamisalaan kuuluvia henkilötietoja edellyttäen, että
 - a) ilmoitusvelvolliset ilmoittavat nykyisille tai uusille asiakkailleen, että kyseisiin ryhmiin kuuluvia tietoja voidaan käsitellä tämän asetuksen vaatimusten täyttämiseksi;
 - b) tiedot ovat peräisin luotettavista lähteistä, ne ovat paikkansapitäviä ja ajantasaisia;
 - c) ilmoitusvelvollinen ottaa käyttöön korkeatasoisia turvatoimia asetuksen (EU) 2016/679 32 artiklan mukaisesti erityisesti tietojen luottamuksellisuuden suhteen.
3. Ilmoitusvelvolliset voivat käsitellä asetuksen (EU) 2016/679 10 artiklan soveltamisalaan kuuluvia henkilötietoja edellyttäen 2 kohdassa säädetyn lisäksi, että
 - a) kyseiset henkilötiedot liittyvät rahanpesuun, sen esirikoksiin tai terrorismin rahoitukseen;
 voivat käsitellä asetuksen (EU) 2016/679 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä sekä kyseisen asetuksen 10 kohdassa tarkoitettuja rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja siinä laajuudessa kuin on ehdottoman välttämätöntä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäisemiseksi 2 ja 3 kohdassa säädettyjä suojaustoimenpiteitä soveltaen.
 - b) ilmoitusvelvollisilla on käytössään menettelyjä, joiden avulla kyseisiä tietoja käsitellessä voidaan tehdä ero syytteiden, rikostutkinnan, oikeudenkäyntien ja tuomioiden välillä ottaen huomioon oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva perusoikeus, puolustautumisoikeus ja syyttömyysolettama.
4. Ilmoitusvelvolliset saavat käsitellä henkilötietoja tämän asetuksen perusteella ainoastaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumiseksi, eikä henkilötietoja saa edelleenkäsitellä kyseisten tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Henkilötietojen käsittely tämän asetuksen perusteella kaupallisiin tarkoituksiin on kielletty.

Ehdotettu pykälä tarkoittaisi samalla EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan sisältämän sääntelyliikkumavaran käyttöä. Lähtökohtaisesti rikostuomioihin ja rikoksiin liittyviä tietoja voi käsitellä vain viranomaisen tai käsittelyn tulee tapahtua viranomaisen valvonnassa. Jotta se olisi mahdollista muille rekisterinpitäjille, artikla edellyttää nimenomaisesti, että rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien henkilötietojen käsittely perustuu joko EU-oikeuteen tai kansalliseen lainsäädäntöön. Ehdotetussa sääntelyssä on huomioitu EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artikla ja muu keskeinen lainsäädäntö. Myös tietosuoja-asetuksen 10 artiklan edellyttämät erityiset suojaustoimet on huomioitu lakiehdotuksessa ja sen perusteluissa.

Esityksen jatkovalmistelussa on huomioitu oikeuskanslerin ennakkotarkastusmuistiossa esitetyt huomiot ehdotuksen osalta. Oikeuskansleri on nostonut esiin sen, että komission asetusehdotuksen 55 artiklan 3 kohdan b alakohdassa edellytetään ilmoitusvelvollisilla olevan käytössään menettelyjä, joiden avulla kyseisiä tietoja käsitellessä voidaan tehdä ero syytteiden, rikostutkinnan, oikeudenkäyntien ja tuomioiden välillä ottaen huomioon oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva perusoikeus, puolustautumisoikeus ja syyttömyysolettama. Oikeuskanslerin muistion mukaan täsmällisen ja tarkkarajaisen sääntelyn vaatimuksesta seuraa, että mainittu edellytys on jatkovalmistelussa kirjattava näkyviin uuteen 3 a §:ään, eikä sitä voida jättää vain hallituksen esityksen perustelulausumien varaan.

Valtiovarainministeriö pitää pykälään ehdotettuja rajauksia ja suojatoimia (kuten tietojen erillään säilyttäminen) välttämättöminä, ottaen huomioon käsiteltävien tietojen arkaluonteisuuden sekä sen, minkälaisia vaikutuksia ja riskejä tietojen käsittelyllä voi olla rekisteröidyn henkilötietojen suojaan ja oikeuksiin. Ehdotettua viiden vuoden säilytysaikaa voidaan myös pitää selkeänä rekisterinpitäjän (ilmoitusvelvollisen) toiminnan kannalta sekä tarkoituksenmukaisena ja oikeasuhteisena sen mukaisesti, mitä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohta ja 10 artikla edellyttävät.

16 § Varojen jäädyttämiseen liittyvä asiakkaan tunteminen

Rahanpesulain 3 lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 16 §, jossa säädettäisiin ilmoitusvelvollisen velvollisuudesta huomioida asiakkaan tuntemista koskevista menettelyissään EU:n pakoteasetuksiin sisältyvät velvoitteet nimettyjen tahojen varojen jäädyttämiseksi ja kiellot luovuttaa näille varoja sekä jäädyttämislain mukaiset jäädyttämispäätökset.

FA pitää lausuntonsa mukaan ratkaisua ongelmallisena ja katsoo, että tarvittavat muutokset olisi ollut luontevampaa tehdä ns. pakote- ja jäädyttämislakeihin. Mikäli ehdotettu sääntelyratkaisu kuitenkin nähdään tarkoituksenmukaiseksi ja toteuttamiskelpoiseksi, FA haluaa kiinnittää huomiota siihen, että samalla on varmistettava, että myös rahanpesulain aineelliset säännökset muokataan laajennusta vastaavaksi.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Valtiovarainministeriö haluaa tuoda esiin, että ehdotettu sääntelyratkaisu on hyväksytty hallituksen esitystä valmistelleessa työryhmässä ja esityksen jatkovalmistelussa ehdotukseen on tehty lähinnä kielellisiä täsmennyksiä. Valtiovarainministeriö ei näe tarpeelliseksi muuttaa ehdotusta tältä osin ja pitäytyy hallituksen esityksen mukaisessa ehdotuksessa.

7 luku – Valvonta

3 § Tarkastusoikeus

Finanssivalvonta esittää, että hallituksen esityksessä ehdotettua rahanpesulain 7 luvun 3 §:än tarkastusoikeutta koskevaa uutta muotoilua täydennettäisiin siten, että tarkastusoikeus kattaisi myös lain nojalla annettujen määräysten noudattamisen valvonnan (täydennys lihavoituna). Tämän teknisen korjauksen myötä pykälän ensimmäinen virke olisi myös sisällöltään yhteneväinen toisen virkkeen kanssa, joka koskee asiakirjojen ja muiden tallenteiden toimittamista tarkastusta varten siinä laajuudessa kuin on tarpeen mm. rahanpesulain nojalla annettujen määräysten mukaisen valvontatehtävän hoitamiseksi.

Valvontaviranomaisella ja asianajajayhdistyksellä on oikeus tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten noudattamisen valvomiseksi suorittaa tarkastus myös etäyhteyksien avulla tietoturvallista menettelyä käyttäen taikka valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen osoittamassa muussa paikassa kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Rahanpesulain 9 luvun 6 §:ssä säädetään valvontaviranomaisten määräyksenantovaltuudesta. Käsitteellä "säännös" tarkoitettaneen valtiovarainministeriön käsityksen mukaan lain tai asetuksen taseisia oikeussääntöjä eikä se yleiskäsitteenä kattaisi selkeästi määräyksiä. Tämän perusteella valtiovarainministeriö kannattaa rahanpesulain tarkastusoikeutta koskevaa

säännöstä täydennettäväksi Finanssivalvonnan esittämällä tavalla ja täten ehdottaa 7 luvun 3 §:n ehdotetun uuden 2 momentin säännöstä muutettavaksi seuraavasti:

3 § 2 momentti

Valvontaviranomaisella ja asianajajayhdistyksellä on oikeus tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten noudattamisen valvomiseksi suorittaa tarkastus myös etäyhteyksien avulla tietoturvallista menettelyä käyttäen taikka valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen osoittamassa muussa paikassa kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa. Ilmoitusvelvollisen on 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.

Hallituksen esityksen jatkovalmisteluvaiheessa esityksestä pois jätetyt ehdotukset

Rahanpesulain 2 luvun 3 § Ilmoitusvelvollisen riskiarvio

Finanssivalvonnan lakivaliokunnalle toimittaman lausunnon mukaan se pitää valitettavana, että hallituksen esitysluonnoksessa rahanpesulain 2 luvun 3 §:n 2 momentin 1 kohtaan täydennettäväksi ehdotetut lisäykset käytettävien riskienhallintamallien kuvaamisesta ja todentamisesta sekä kehittämisestä jätettiin jatkovalmistelussa pois hallituksen esityksestä. Edelleen Finanssivalvonta pitää valitettavana, että myös rahanpesulain 2 luvun 3 §:n 2 momentin 3 kohtaan esitetty lisäys sisällyttää toimintaperiaatteisiin, menettelytapoihin ja valvontaan sisäinen valvonta, vaatimustenmukaisuuden hallinta sekä vaatimustenmukaisuudesta vastaavan henkilön nimittäminen johdon tasolla, jätettiin jatkovalmistelussa pois. Lausunnon mukaan jatkovalmistelussa poisjätettyjen kohtien myötä kansallinen rahanpesulaki ei tältä osin vastaa edelleenkaan neljännen rahanpesudirektiivin sisältöä. Kansallisessa lainsäädännössä olevat eroavaisuudet rahanpesudirektiiveihin nähden aiheuttavat siten Finanssivalvonnan valvottaville haasteita niiden sovellettavaksi tulevien kansainvälisten suositusten ja ohjeiden noudattamisessa.

Finanssivalvonta ei kuitenkaan esitä enää tässä vaiheessa, että jatkovalmistelussa hallituksen esityksestä poisjätettyjä 2 luvun 3 §:n 2 momentin täydennyksiä tulisi enää eduskuntakäsittelyn yhteydessä sisällyttää lakiin. Finanssivalvonta esittää kuitenkin voimassa olevan sääntelyn terminologiaan liittyvän tulkinnanvaraisuuden vähentämiseksi teknisenä muutoksena rahanpesulain 9 luvun 1 §:n 1 momentin toiseen ja kolmanteen virkkeeseen seuraavaa muutosta:

Ilmoitusvelvollisen on nimettävä johdostaan henkilö, joka siinä vastaa tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen valvonnasta. Ilmoitusvelvollisen on nimettävä myös henkilö, joka vastaa tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen sisäisestä valvonnasta, vaatimustenmukaisuudesta vastaava henkilö, jos se on perusteltua ilmoitusvelvollisen koko ja luonne huomioon ottaen.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Rahanpesulain 9 luvun 1 §:n 1 momentissa lain ja säännösten noudattamisen sisäisellä valvonnalla on tulkittu tarkoitettavan compliance-toimintoa ja lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen sisäisestä valvonnasta vastaavalla henkilöllä

vaatimustenmukaisuudesta vastaavaa henkilöä (compliance officer). Vaatimustenmukaisuudesta vastaavan henkilön on siten tulkittu vastaavan rahanpesun ja terrorismin rahoittamista koskevan sääntelyn sekä ilmoitusvelvollisten omien toimintaperiaatteiden ja menettelytapojen noudattamisen valvonnasta.

Sisäinen valvonta on laaja kokonaisuus, jota toteutetaan ilmoitusvelvollisen organisaatiossa sen eri tasoilla ja eri toiminnoissa. Compliancella puolestaan on oma roolinsa sisäisessä valvonnassa, mutta viime kädessä sisäisestä valvonnasta vastaa ilmoitusvelvollisen johto. Näin ollen olisi selkeämpää, jos laissa käytettäisiin termiä vaatimuksenmukaisuudesta vastaava henkilö, joka on yleisesti käytetty käänнос compliance officer -termistä.

Tämä muutos poistaisi lisäksi mahdollisuuden tulkita lakia niin, että sisäisen valvonnan järjestäminen olisi ilmoitusvelvolliselle ehdollista. Vaikka vaatimustenmukaisuudesta vastaavan henkilön nimittämisen osalta on laissa haluttu jättää ilmoitusvelvolliselle harkintavaltaa, on tärkeää ymmärtää, että kaikilla ilmoitusvelvollisilla tulee olla järjestettynä valvonta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien vähentämiseksi ja tehokkaaksi hallitsemiseksi. Tämä velvollisuus valvonnan järjestämiseen on ilmaistu myös rahanpesulain 2 luvun 3 §:n 2 momentissa.

Valtiovarainministeriö kannattaa Finanssivalvonnan ehdotusta rahanpesulain 9 luvun 1 §:n 1 momentin muuttamiseksi terminologiaan liittyvän tulkinnanvaraisuuden vähentämiseksi seuraavasti:

9 luku 1 § 1 momentti:

Ilmoitusvelvollisen on huolehdittava, että sen työntekijät saavat koulutuksen tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen varmistamiseksi. Ilmoitusvelvollisen on nimettävä johdostaan henkilö, joka siinä vastaa tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen valvonnasta. Ilmoitusvelvollisen on nimettävä myös vaatimustenmukaisuudesta vastaava henkilö, jos se on perusteltua ilmoitusvelvollisen koko ja luonne huomioon ottaen. Jos ilmoitusvelvollinen on osa konsernia tai muuta taloudellista yhteenliittymää, sen tulee lisäksi noudattaa konsernin tai muun taloudellisen yhteenliittymän sisäisiä menettelytapoja ja ohjeita tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen varmistamiseksi. Näiden konsernin tai muun taloudellisen yhteenliittymän sisäisten menettelytapojen tulee kattaa vähintään:

Rahanpesulain 9 luvun 6 §:n 1 momentti Määräyksenantovaltuus

Suomen Asianajajaliitto ry (jäljempänä Asianajajaliitto) nosti lausunnossaan esiin rahanpesulain osittaisuudistusta valmistelleen työryhmän ehdotuksen, jonka mukaan säädettäisiin Asianajajaliiton oikeudesta antaa asianajajille rahanpesulain 9 luvun 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tarkempia määräyksiä. Työryhmän ehdotus on lainsäädännön jatkovalmistelussa poistettu hallituksen esityksestä johtuen lausuntopalautteesta, jonka mukaan Asianajajaliitto ei ole perustuslain 80 §:ssä tarkoitettu viranomainen eikä sille siten voisi säätää oikeutta perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettujen oikeussääntöjen antamiseen. Lausunnon mukaan Asianajajaliitto on kuitenkin julkisoikeudellinen yhteisö, joka hoitaa julkisia hallintotehtäviä ja työryhmän esittämää määräyksenantovaltuutusta tulisi arvioida tästä lähtökohdasta. Suomen Asianajajaliitolle, joka lakisääteisenä julkisoikeudellisena yhteisönä valvoo ja sääntelee asianajajia, ehdotetaan lausunnossa työryhmän esittämällä tavalla säädettäväksi rahanpesulain 9 luvun 6 §:ssä rahanpesun estämisen määräyksenantovaltuus valvottavilleen riskitekijöistä, jotka ilmoitusvelvollisen on otettava huomioon sekä rahanpesulaissa tarkoitetuista yksinkertaisen ja tehostetun asiakkaan tuntemisen menettelyistä.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Asianajajista annetussa laissa (496/1958) tarkoitetulle asianajajayhdistykselle on annettu Suomen perustuslain (731/1999) 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä muun muassa asianajajalaissa ja rahanpesulaissa. Yhdistystä on näissä yhteyksissä pidetty säännöksen tarkoittamana muuna kuin viranomaisena, jolle voidaan antaa julkisia hallintotehtäviä, jos perustuslain 124 §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät. Rahanpesulain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa on erikseen arvioitu, että asianajajayhdistys ei ole perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu viranomainen, joten sille ei voida antaa merkittävää julkista valtaa sisältäviä tehtäviä kuten toimivaltaa hallinnollisen rangaistusseuraamuksen määräämiseen (HE 228/2016 vp, s. 158). Myöskään asianajajayhdistyksen valvontalautakuntaa ei ole pidetty perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna viranomaisena, jolle voitaisiin määritellä merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävä toimivalta seuraamusmaksun määräämiseen (HE 318/2010 vp, s. 63).

Perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta. Eduskunta voi perustuslain 80 §:n nojalla tietyin edellytyksin siirtää lainsäädäntövaltaansa (lainsäädäntövallan delegointi). Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyin valtuuden nojalla. Myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Asianajajaliitto ei ole perustuslain 80 §:ssä tarkoitettu viranomainen, jolloin sille ei perustuslain mukaan voida säätää oikeutta perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettujen oikeussääntöjen antamiseen. Työryhmän ehdotus on edellä mainituista syistä poistettu hallituksen esityksestä ennen sen antamista. Valtiovarainministeriö ei pidä siten mahdollisena ehdotuksen palauttamista tekstiin.

Muuta

FA lausuu lisäksi, että rahanpesulain 3 luvun 3 §:n 5 momentin säännöksen sanamuotoa korjattaisiin niin, että se vastaisi EU:n neljännessä rahanpesudirektiivissä tarkoitettua sanamuotoa. Säännös perustuu neljännen rahanpesudirektiivin johdanto-osan 43 kappaleeseen ja V luvun 41 artiklan 2 kohtaan, joissa henkilötietojen käyttämisen sijaan puhutaan niiden käsittelemisestä. Koska käsitteleminen on käsitteenä olennaisesti laajempi, FA esittää, että lain soveltamisen selkeyttämiseksi sanamuotoa muutetaan muotoon:

Asiakkaan tuntemistietoja tai muita henkilötietoja, jotka on hankittu ainoastaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi ja paljastamiseksi, ei saa käsitellä tarkoitukseen, joka on yhteen sopimaton näiden tarkoitusten kanssa.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Valtiovarainministeriö kannattaa FA:n ehdotusta rahanpesulain 3 luvun 3 §:n 5 momentin säännöksen sanamuodon korjaamiseksi rahanpesudirektiiviä vastaavaksi seuraavasti:

3 luku 3 § 5 momentti:

Asiakkaan tuntemistietoja tai muita henkilötietoja, jotka on hankittu ainoastaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi ja paljastamiseksi, ei saa käsitellä tarkoitukseen, joka on yhteen sopimaton näiden tarkoitusten kanssa.

Lopuksi

Finanssivalvonnan ja FA:n lausunnoissa on tuotu esiin useita muitakin kuin edellä käsiteltyjä lainmuutostarpeita, joita esitetään muutettavaksi tämän hallituksen esityksen ehdotusten yhteydessä tai arvioitavaksi tulevien sääntelyhankkeiden yhteydessä. Valtiovarainministeriö haluaa kiinnittää valiokunnan huomiota siihen, että näitä muutosehdotuksia ei ole käsitelty esitystä valmistelleessa valtiovarainministeriön asettamassa laaja-alaisessa työryhmässä, eikä useimpia niistä ole tuotu esiin hallituksen esitysluonnoksen lausuntokierroksella.

Valtiovarainministeriö seuraa ja arvioi aktiivisesti rahanpesulainsäädännön muutostarpeita. Valtiovarainministeriössä on suunnitteilla hallituksen esitys mm. rahanpesulainsäädännön muuttamiseksi niiltä osin kuin on tarpeellista viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten tietojenvaihdon tehostamiseksi. Valtiovarainministeriö osallistuu myös EU:n rahanpesulainsäädännön uudistamisneuvotteluihin ja arvioi kansallisten lainmuutosten tarvetta ja aikataulua suhteessa niihin.