

Hallintovaliokunta

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

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Maarit Pihkala, valtiovarainministeriö
- finanssineuvos, yksikön päällikkö Jaana Vehmaskoski, valtiovarainministeriö
- johtava asiantuntija Elina Rantakokko, sisäministeriö
- rahanpesun selvittelykeskuksen päällikkö Jaakko Christensen, keskusrikospoliisi
- tulliyli tarkastaja Juha Vilkkö, Tulli
- johtava asiantuntija Mika Linna, Finanssiala ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- Poliisihallitus
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rahanpesun ja terrorismin estämisestä annettua lakia (444/2017, jäljempänä rahanpesulaki) sekä finanssivalvonnasta annettua lakia (878/2008).

Valiokunnan lausunto HaVL 11/2022 vp

Vuonna 2017 pantiin kansallisesti täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta (jäljempänä neljäs rahanpesudirektiivi). Neljäs rahanpesudirektiivi pantiin kansallisesti täytäntöön muun muassa rahanpesulailla ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetulla lailla (445/2017).

Suomi sai Euroopan komissiolta 25.1.2019 perustellun lausunnon, jonka mukaan Suomi ei ole saattanut kansallista lainsäädäntöään kaikkien neljännen rahanpesudirektiivin säännösten mukaiseksi. Nyt käsiteltävänä olevan esityksen tarkoituksena on korjata rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan direktiivin kansallisen täytäntöönpanon puutteita sekä sovittaa yhteen sääntely OECD:n alaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän suositusten kanssa. Lakeja muutettaisiin lisäksi myös kansallisista lainmuutostarpeista johdettujen.

Hallintovaliokunta keskittyy lausunnossaan omaan toimialaansa. Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja kannatettavina. Valiokunta puoltaa ehdotusten hyväksymistä seuraavin huomioin.

Epäilyttäviä liiketoimia koskeva ilmoitus

Rahanpesulain 1 luvun 2 §:n 1 momentin 11 kohtaa tarkennetaan esityksessä siten, että tilintarkastajan tulisi tehdä epäilyttäviä liiketoimia koskeva ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukselle, vaikka liiketoimi ei ole ilmennyt nimenomaisesti lakisäätteistä tilintarkastusta tehtäessä. Esityksen perustelujen mukaan kyse voisi olla muista toimista, jotka on säädetty tilintarkastajan tehtäväksi tai jonka perusteella tilintarkastaja antaa kirjallisen lausunnon viranomaisen tai tuomioistuimen käyttöön. Soveltamisalaan kuuluisivat myös julkishallinnon ja -talouden tilintarkastustehtävät. Muutoksella saatettaisiin tilintarkastajaan kohdistuva soveltamisala vastaamaan paremmin neljännen rahanpesudirektiivin soveltamisalaa. Hallintovaliokunnan saaman asiantuntijaselvityksen perusteella muutoksen ei odoteta lisäävän rahanpesun selvittelykeskukselle tehtävien epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten määrää merkittävästi, mutta merkitystä olisi sillä, että ilmoitusvelvollisuus laajenisi kaikkeen sellaiseen toimintaan, jossa tilintarkastajalla on mahdollisuus havaita arvoltaan merkittäviä liiketoimia. Hallintovaliokunta pitää esitystä kannatettavana.

Epäilyttävän liiketoimen määritelmä

Esityksessä ehdotetaan epäilyttävän liiketoimen käsitteen määritelmän lisäämistä rahanpesulaikiin (1 luvun 4 §:n 1 momentin 20 kohta). Epäilyttävällä liiketoimella tarkoitettaisiin asiakkaan epätavallisia liiketoimia, joiden tosiasiallista tarkoitusta tai tavoitetta ilmoitusvelvollinen ei ole kyennyt selvittämään, sekä asiakkaan liiketoimia, jotka selvityksen jälkeen vaikuttavat epätavallisilta ilman asianmukaista perustetta. Määritelmä on keskeinen, koska se rajaa myös ne tilanteet, joissa ilmoitusvelvollisen tulee tehdä rahanpesuilmoitus rahanpesun selvittelykeskukselle.

Valiokunnan lausunto HaVL 11/2022 vp

Valiokunnan saaman asiantuntijaselvityksen mukaan tällä hetkellä käytännössä liiketoimen epäilyttävyys voi liittyä ja syntyä sekä asiakkaaseen liittyvistä seikoista että itse yksittäisen konkreettisen liiketoimen tai sellaisen valmistelun epäilyttävyudesta. Esityksen perusteluihin on kirjattu, että epäilyttävän liiketoimen käsitettä voidaan pitää eräänlaisena kattokäsitteenä asiakkaan epäilyttävälle toiminnalle. Hallintovaliokunta pitää hyvänä, että ehdotettu epäilyttävän liiketoimen määritelmä arvioidaan laajasti kattaen kaikki asiakkaan toiminta, jolloin epäilyttävyys voi liittyä sekä asiakkaan toimintaan ilman välitöntä kytkentää konkreettiseen yksittäiseen liiketoimeen että yksittäisiin liiketoimiin.

Valvojakohtainen riskiarvio

Rahanpesulakiin esitetään lisättäväksi valvontaviranomaiselle velvollisuus salassapitosäännösten estämättä toimittaa valvojakohtainen riskiarvio rahanpesun selvittelykeskukselle ilman aiheutonta viivytystä, jos se on tarpeen rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 2 §:n 1 momentissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi (rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, paljastaminen ja selvittäminen sekä tutkintaan saattaminen). Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa saadun selvityksen perusteella muutoksen arvioidaan säästävän rahanpesun selvittelykeskuksen työaikaa sekä toisaalta tehostavan rahapesuilmoitusten oikeaan kohdentamista riskiperusteisesti ja säästävän siten myös ilmoitusvelvollisten työaikaa. Muutos myös auttaisi kohdentamaan rahapesuilmoituksia rikostorjunnallisesti merkittäviin tapauksiin.

Asiakkaan tuntemistiedot ja niiden säilyttäminen

Rahanpesulain 3 luvun 3 §:n 2 momentin 2 kohtaan ehdotetaan poikkeusta, joka koskisi yleisestä edunvalvojasta säilytettäviä tietoja. 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. 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.

Hallintovaliokunta pitää ehdotusta perusteltuna ottaen huomioon tarpeen sovittaa yhteen tarkemmin rahanpesun torjunnan tarpeet ja tietosuojalainsäädännön vaatimukset sekä yleisten edunvalvojen turvallisuuteen ja yksityiselämän suojaan liittyvät näkökohdat. Lainmuutoksen osalta ehdotettu lain voimaantulo 1.4.2023 on tarpeen tietojärjestelmämuutosten vaatiman ajan huomioidemiseksi.

Rikostuomioita ja rikoksia koskevan tiedon käsittely

Rahanpesulakiin ehdotetaan ilmoitusvelvollisille nimenomaista oikeutta rajatuissa tilanteissa käsitellä rikostuomioita ja rikkomuksia koskevia tietoja (3 luku 3 a §). Säännös mahdollistaisi tietojen tallentamisen ilmoitusvelvollisessa, mutta tällaisten henkilötietojen käsittely olisi sallittua siinä laajuudessa, kuin se olisi välttämätöntä asiakassuhteeseen liittyvien rahanpesun tai terrorismin

Valiokunnan lausunto HaVL 11/2022 vp

min rahoittamisen riskien arvioimiseksi tai selonottovelvollisuuden täyttämiseksi. Hallintovaliokunta toteaa, että tämä selkeyttää tilannetta nykyiseen sääntelyyn verrattuna, ja pitää tätä ehdotusta tärkeänä parannuksena nykytilaan, jossa käsittelyperuste on ollut näiden tietojen osalta epäselvä.

Valiokunnan saaman asiantuntija-arvion mukaan säännösten sisältöön ei vaikuttaisi liittyvän erityisiä ongelmia suhteessa EU:n yleisen tietosuojasetuksen 10 artiklaan tai muuhun lainsäädäntöön. Valiokunta tuo kuitenkin esiin valiokunnan asiantuntijalausunnosta esiin nousevan huomion. Ehdotetun pykälän 1 momentin perustelujen mukaan ilmoitusvelvollinen voisi käyttää lähteenä yleisesti saatavilla olevaa tietoa, esimerkiksi ns. adverse media -tietoja, joista ilmenee asiakkaaseen kohdistuva rikosepäily tai rikostuomio. Adverse media -tiedoilla tarkoitetaan erilaisista medialähteistä peräisin olevaa negatiivista tietoa asiakkaasta. Pykälän 3 momentissa toisaalta säädettäisiin, että ilmoitusvelvollisella olisi oikeus käsitellä 1 momentin mukaista henkilötietoa, jos tieto on peräisin luotettavasta lähteestä ja on paikkansapitävä ja ajantasainen. Medialähteiden osalta on syytä huomioda, että erityisesti rikosepäilyjen osalta tiedon luotettavuus voi vaihdella huomattavastikin, jos tieto ei ole peräisin esitutkintaviranomaiselta, ja sinänsä julkisen tiedon käyttöön liittyy riskejä rekisteröidyn oikeuksien kannalta. Ehdotetun 3 momentin merkitys korostuu tällaisessa tilanteessa. Valiokunta toteaa, että on erityisen tärkeää, että julkisista lähteistä peräisin olevat rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvät tiedot ovat varmoja ja luotettavia.

Varojen jäädyttämiseen liittyvä asiakkaan tunteminen

Esityksessä ehdotetaan ilmoitusvelvollisten asiakkaan tuntemista koskeviin velvoitteisiin lisättävän velvollisuus ottaa huomioon kansainvälisten pakotteiden ja kansallisten varojen jäädytyspäättösten varojen jäädyttämiseen ja luovutuskieltoon liittyvät velvoitteet (3 luku 16 §). Rahanpesulain soveltamisalaan kuuluvilla ilmoitusvelvollisilla on toimintansa puitteissa mahdollisuus havaita rahanpesua tai terrorismin rahoitusta, tai heitä voidaan käyttää hyväksi tällaisiin tarkoituksiin. Tästä huolimatta ilmoitusvelvollisilla ei ole aiemmin ollut erityistä velvoitetta ottaa pakotteita ja jäädytyslainsäädäntöä huomioon toiminnassaan. Hallintovaliokunta pitää ehdotusta tarpeellisenä ja kannattaa ehdotusta.

Esityksessä ehdotetulla muutoksella on merkittäviä vaikutuksia aluehallintoviraston toimintaan. Muutos merkitsee valvontaviranomaisen valvonta- ja seuraamustoimivallan laajennusta. Pakotteiden noudattamisen valvonta on aluehallintovirastolle uusi tehtävä. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että valvontaviranomaisten riittävät resurssit turvataan.

Eräitä viranomaisia koskeva yleinen huolehtimisvelvoite

Rahanpesulain 9 luvun 5 §:ssä ehdotetaan, että lain mukainen yleinen huolehtimisvelvoite olisi jatkossa myös Rikosseuraamuslaitoksella. Hallintovaliokunta pitää laajennusta kannatettavana, koska laitoksen henkilöstöllä on oman toimintansa yhteydessä mahdollisuus havaita epäilyttäviä liiketoimia. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös Rikosseuraamuslaitoksen toiminnassa kiinnitetään huomiota rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä niiden esirikosten riskeihin.

Valiokunnan lausunto HaVL 11/2022 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 21.4.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Mika Kari sd
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Kari Tolvanen kok
jäsen Heikki Vestman kok
varajäsen Ben Zyskowiec kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Sanna Helopuro