

Perustuslakivaliokunta

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 perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Maarit Pihkala, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Virpi Koivu, oikeusministeriö
- apulaistietosuoja-valtuutettu Jari Råman, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Mikael Hidén
- professori Susanna Lindroos-Hovinneimo
- professori Olli Mäenpää
- professori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettua lakia sekä finanssivalvonnasta annettua lakia.

Ehdotetut lait oli tarkoitettu tulemaan voimaan 1.4.2022. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 11 kohdan i alakohtaa, 3 luvun 3 §:n 2 momentin 2 kohtaa ja 13 §:ä koskevat muutokset ehdotetaan kuitenkin tuleviksi voimaan vasta 1.4.2023.

Valiokunnan lausunto PeVL 21/2022 vp

Hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia arvioidaan suhteessa perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan ja perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeusturvaan.

Hallitus katsoo, että esityksessä esitetyt muutokset ovat sopusoinnussa perustuslain kanssa ja ne voidaan antaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettua lakia (jäljempänä rahanpesulaki) sekä finanssivalvonnasta annettua lakia. Esityksessä muun muassa tarkennetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain soveltamisalaa, korjataan, täsmennetään ja täydennetään lain määritelmiä sekä yhtenäistään laissa käytettyjä käsitteitä. Esityksessä myös täydennetään lakien asiakkaan tuntemista koskevia velvoitteita huomioiden muun muassa varojen jäädyttämiseen ja luovutuskieltoon liittyvät muusta lainsäädännöstä tulevat velvoitteet.

(2) Esityksen tarkoituksena on korjata rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa havaittuja puutteita sekä yhteensovittaa sääntely OECD:n alaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän suositusten kanssa.

(3) Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Valiokunta on kuitenkin vakiintuneesti korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 8/2021 vp, kappale 2, PeVL 9/2019 vp, s. 2, PeVL 1/2018 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Valiokunnan mielestä nyt arvioitavassa esityksessä tehdään verraten hyvin selkoa siitä, mitkä ehdotuksista liittyvät Euroopan unionin sääntelyn toimeenpanoon, mitkä kansainvälisiin suosituksiin ja mitkä ehdotuksista puolestaan on laadittu yksin kansallisista lähtökohdista. Valiokunta pitää kuitenkin valitettavana, että siltä osin kuin kyse on EU-oikeuden täytäntöönpanosta, kansallista liikkumavaraa kuvataan esityksessä verraten niukasti.

(4) Voimassa oleva rahanpesua koskeva lainsäädäntö on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 48/2018 vp ja PeVL 2/2017 vp sekä esim. PeVL 15/2008 vp ja PeVL 30/1997 vp). Lisäksi valiokunta on arvioinut aikaisemmin lakiehdotusta, jolla rahanpesulain soveltamisalaa laajennettiin koskemaan rikoslain 34 luvun 9 b §:ssä tarkoitetun terrorismin rahoittamisen estämistä ja selvittämistä ja siihen lisättiin säännökset ilmoitusvelvollisten tunnistamis-, huo-

Valiokunnan lausunto PeVL 21/2022 vp

lollisuus- ja ilmoitusvelvollisuudesta (PeVL 58/2002 vp). Valiokunta on vastikään arvioinut myös rahanpesua koskevaan sääntelyyn liittyen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttamisesta annettua ehdotusta (PeVL 10/2022 vp).

(5) Nyt ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen kaikkea perustuslain 10 §:n kannalta.

Etäyhteyksien avulla suoritettava tarkastus

(6) Rahanpesulain 7 luvun 3 §:ään ehdotetaan uutta 2 momenttia, jossa säädetään valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen oikeudesta suorittaa tarkastus myös etäyhteyksien avulla tietoturvallista menettelyä käyttäen taikka valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen osoittamassa muussa paikassa kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa. Hallituksen esityksen (s. 64—65) mukaan etäyhteyksien avulla toteutettavalla tarkastuksella tarkoitetaan tarkastusta, jossa ilmoitusvelvollisen edustajaa, sen palveluksessa olevaa henkilöä tai muuta asianosaista voidaan kuulla henkilön fyysisesti läsnä olematta käyttäen valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen tarjoamaa tietoturvallista videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa, jossa tarkastukseen osallistuvilla on puhe- ja näköyhteys keskenään. Lisäksi valvontaviranomaiselle ja asianajajayhdistykselle luotaisiin etäyhteyksien avulla näkymä niihin ilmoitusvelvollisen järjestelmiin, joihin tarkastuksessa on tarpeen päästä. Videoyhteyttä ei hallituksen esityksen perustelujen mukaan kuitenkaan tulisi käyttää fyysisen tilan kuvaamiseen.

(7) Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Pykälän 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

(8) Kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (ks. esim. PeVL 49/2005 vp, s. 3/II, PeVL 40/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 43/2010 vp, s. 2/I) eli siten myös esimerkiksi sellaiset elinkeinonharjoittajan toimitilat, jotka sijaitsevat hänen asunnossaan. Valiokunnan mukaan kotirauhan piiriin ulottuvat tarkastukset eivät kuitenkaan välttämättä vaaranna kotirauhan suojan varsinaista ydintä silloin, kun tarkastukset kohdistuvat tiloihin, joissa harjoitetaan elinkeino- tai ammattitoimintaa (ks. esim. PeVL 17/2018 vp, s. 5, PeVL 54/2014 vp, s. 2/II ja PeVL 21/2010 vp).

(9) Perustuslakivaliokunnan käytännössä kotirauhan piiriin ulottuvina toimenpiteinä on pidetty varsinaisen kotietsinnän ja kotirauhan piirissä tehtävien fyysisten tarkastusten ohella myös muita kotirauhan suojaamalla alueella tehtäviä tai sinne ulottuvia toimenpiteitä (esim. PeVL 12/2002 vp, s. 3—4, PeVL 4/2013 vp, s. 2—3, PeVL 11/2017 vp, s. 2—4). Kotirauhan piirissä olevaan henkilöön kohdistuvaa teknistä tarkkailua eli teknisin apuvälinein tapahtuvaa kuuntelua ja katselua on arvioitu perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuna kotirauhan piiriin ulottuvana toimenpiteenä (esim. PeVL 12/1998 vp, s. 5, PeVL 5/1999 vp, s. 4, PeVL 66/2010 vp, s. 8 ja 10—11).

(10) Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä "rikosten selvittämiseksi", jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökul-

Valiokunnan lausunto PeVL 21/2022 vp

masta valiokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakkola rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (ks. PeVL 40/2002 vp, s. 2). Valiokunta on toisaalta pitänyt kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastusta julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten asianmukaisen käytön valvomiseksi hyväksyttävänä sellaisiakin rangaistaviksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus (ks. PeVL 69/2002 vp, s. 2—3). Tarkastusoikeus on tavallisella lailla voitu kytkeä myös rangaistusluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen (ks. PeVL 54/2014 vp, s. 2/II, PeVL 7/2004 vp, s. 2/II ja kokoavasti PeVL 39/2005 vp).

(11) Perustuslakivaliokunta on usein painottanut, että perustuslain 10 §:n 3 momentin sanamuoto on siinä mielessä ehdoton, että kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus on sidottu välttämättömyysvaatimukseen, ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on tämän mukaisesti vakiintunut (ks. esim. PeVL 54/2014 vp, s. 3 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta on toistuvasti edellyttänyt toimenpidevaltuuksia koskeviin säännöksiin kirjattavaksi, että tarkastus asunnossa voidaan toimittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi (ks. esim. PeVL 54/2014 vp, s. 3 ja siinä viitatu lausunnot).

(12) Nyt ehdotettavassa etäyhteyksin tapahtuvassa tarkastuksessa on mahdollista, että tarkastuksen kohteena oleva henkilö on perustuslain 10 §:n suojaaman kotirauhan piirissä. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely soveltamislaltaan merkittävän laajana ei tässä tapauksessa täytä perustuslain säännöksessä asettuja perusoikeuksien turvaamisen tai rikosten selvittämisen edellytyksiä sellaisena kuin niitä on perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä sovellettu (ks. esim. PeVL 9/2019 vp ja siinä viitatu lausunnot). Perustuslakivaliokunnan mielestä tarkastus on toimitettava siten, ettei etäyhteyksin toteutettavaa tarkastusta uloteta varsinaisesti kotirauhan suojaamiin eli pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin ja siellä oleskelevien henkilöiden toimintaan.

(13) Etäyhteyksin toteutettavan tarkastuksen toimittamisesta ei ole ehdotuksessa tarkempia säännöksiä. Kotirauhan suojan kannalta keskeinen raja, jonka mukaan videoyhteyttä ei tule käyttää fyysisen tilan kuvaamiseen, ilmenee vain hallituksen esityksen perustelumaininnasta (s. 65, 74). Perusteluissa viitataan myös siihen, että teknologian avulla on mahdollista rajata videokuva niin, että vain ilmoitusvelvollisen edustaja näkyy kuvassa. Perustuslakivaliokunnan mielestä tarkastuksen toteuttamiseen käytettävä yhteys on säännösperustaisesti rajoitettava näkö- ja kuuloyhteyteen tarkastuksen kohteena olevaan henkilöön ja näkymään niihin ilmoitusvelvollisen järjestelmiin, joihin tarkastuksessa on välttämätöntä päästä. Sääntelyä on valiokunnan mielestä välttämätöntä täsmentää siten, että siinä säädöspohjaisesti varmistetaan etäyhteyksin tapahtuvan tarkastuksen toimittaminen kotirauhan suojaan puuttumattomalla tavalla. Vaihtoehtoisesti sääntelyä on muutettava siten, että se täyttää perustuslain 10 §:n 3 momentissa kotirauhan piiriin puuttuvalle toimenpiteelle asetetut edellytykset. Sääntelyä voidaan edelleen rajata myös siten, että sen nojalla ei ole mahdollista tehdä tarkastuksia etäyhteyksin pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa. Jollei kotirauhan piiriin ulottuva tarkastustoimivaltuus ole kaikilta osin EU-sääntelyn edellyttämää, tällaisen täsmennyksen, muutoksen tai rajauksen tekeminen on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 21/2022 vp

Rikostuomioita ja rikoksia koskevan tiedon käsittely

(14) Asiakkaan tuntemista koskevaan rahanpesulain 3 lukuun ehdotetaan kokonaan uutta 3 a §:n säännöstä, joka koskee rikostuomioita ja rikoksia koskevan tiedon käsittelyä. Ehdotuksen mukaan ilmoitusvelvollisella on oikeus käyttää ja muutoin käsitellä asiakkaan tuntemistietona sellaista asiakkaaseen tai tämän tosiasialliseen edunsaajaan kohdistuvaa rikostuomiota tai rikosta koskevaa tietoa, joka on yleisesti saatavilla, jos tieto on välttämätön. Tällaista henkilötietoa voi ehdotuksen 3 momentin mukaan käsitellä, jos se on peräisin luotettavasta lähteestä ja on paikkansapitävä ja ajantasainen. Ehdotuksen mukaan tietosuojalain 6 §:n 2 momentin toimenpiteitä rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi sovelletaan myös näihin tilanteisiin.

(15) Hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4—5).

(16) Perustuslakivaliokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, että perustelujen (s. 59) 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. Erityisesti rikosepäilyjen osalta tiedon luotettavuus voi vaihdella huomattavastikin, jos tieto ei ole peräisin esitutkintaviranomaiselta, ja tiedon käyttöön liittyy riskejä rekisteröidyn oikeuksien kannalta, vaikka tieto olisi sinänsä peräisin julkisesta lähteestä.

(17) Perustuslakivaliokunnan mielestä on merkityksellistä, että säännösehdoituksen mukaan ilmoitusvelvollisella on oikeus käsitellä tällaista henkilötietoa, jos se on peräisin luotettavasta lähteestä ja on paikkansapitävä ja ajantasainen. Säännöksen mukaan ilmoitusvelvollisella on myös oltava käytössään menettelyjä, joiden avulla kyseistä tietoa käsiteltäessä voidaan tehdä ero syytteiden, rikostutkinnan, oikeudenkäyntien ja tuomioiden välillä ottaen huomioon oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva perusoikeus, puolustautumisoikeus ja syyttömyysolettama.

(18) EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia, olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Edelleen asetuksen 10 artiklan mukaan rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittely 6 artiklan 1 kohdan perusteella suoritetaan vain viranomaisen valvonnassa tai silloin, kun se sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säädetään asianmukaisista suojaustoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotettu sääntely ei perustu välittömästi kaikilta osiltaan EU-oikeuden täytäntöönpanoon liittyviin velvoitteisiin. Talousvaliokunnan on syytä huolellisesti varmistaa sääntelyn yhteensopivuudesta EU:n tietosuoja-asetuksen kanssa erityisesti myös käsittelyn suoja toimien sääntelyn riittävyyden sekä tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden osalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 21/2022 vp

Muita seikkoja

(19) Hallituksen esityksen (s. 26) mukaan asianajajayhdistyksen valvontatoimivaltaa ehdotetaan laajennettavaksi kohdistamaan siihen, että sen valvottavat, jotka ovat rahanpesulain mukaisia ilmoitusvelvollisia, ovat järjestäneet toimintansa pakotteisiin liittyvien jäädyttämisvelvoitteiden edellyttämällä tavalla.

(20) Julkisen hallintotehtävän hoitaminen edellyttää, että henkilöt toimivat tehtävässään virkavastuulla (esim. PeVL 22/2020 vp, s. 2, PeVL 1/2008 vp, s. 3, PeVL 18/2007 vp, s. 7, PeVL 20/2006 vp, s. 2, PeVL 33/2004 vp, s. 7). Asianajajayhdistyksen tehtäviä rahanpesulain soveltamisessa suorittavan henkilön rikosoikeudellista vastuusta ei ole säädetty rahanpesulaissa. Lakiin on välttämätöntä lisätä säännös siitä, että asianajajayhdistyksessä tarkastuksen toimittavaan ja valvontatehtävää hoitavaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä henkilön hoitaessa asianajajayhdistykselle kuuluvia julkisia hallintotehtäviä (esim. PeVL 15/2019 vp, s. 4).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 7 luvun 3 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 21.4.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väättäinen sd

Valiokunnan lausunto PeVL 21/2022 vp

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Johannes Heikkonen

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen