Rahoitusmarkkinaosasto
Maarit Pihkala

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Tausta

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 rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetulla lailla (444/2017, jäljempänä rahanpesulaki) 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. Suomen hallitus antoi komissiolle vastauksen, jossa annettiin tarkempi selvitys komission perustellussa lausunnossa osoitettujen kohtien kansallisesta täytäntöönpanosta. Samalla vastauksessa todettiin, että Suomen hallitus aikoi arvioida tarvetta lainsäädännön täsmentämiseen. Komissiolta 14.5.2020 saadun tiedon mukaan komissio on päättänyt lopettaa rikkomusmenettelyn Suomen osalta. Päätös ei kuitenkaan estä komissiota halutessaan aloittamasta rikkomusmenettelyä uudelleen.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/843 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivien 2009/138/EY ja 2013/36/EU muuttamisesta (jäljempänä viides rahanpesudirektiivi) on pantu kansallisesti täytäntöön pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetulla lailla (571/2019), virtuaalivaluutan tarjoajista annetulla lailla (572/2019) sekä muutoksilla muun muassa rahanpesulakiin. Komissio on aloittanut viidennen rahanpesudirektiivin kansallisten täytäntöönpanojen arvioinnin.

Suomi on jäsenenä Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n alaisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisessa työryhmässä Financial Action Task Forcessa (jäljempänä FATF). FATF on hallitustenvälinen toimintaryhmä, joka kehittää suosituksia rahanpesun sekä terrorismin ja joukkotuhoaseiden rahoittamisen estämistä koskeviksi toimintamalleiksi. FATF toteutti neljännen Suomea koskevan maa-arvioinnin vuosien 2018–2019 aikana. FATF:n esiin nostamien puutteiden johdosta kansallisia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevia säännöksiä, erityisesti rahanpesulain säännöksiä, tulee muuttaa tai täydentää kansallisen lainsäädännön yhteensovittamiseksi FATF:n suositusten kanssa. Suomi on maa-arvioinnin jälkeen FATF:n tehostetussa seurannassa ja raportoi määräajoin edistymisestään suositusten täytäntöönpanossa. Suomi on raportoinut edistymisestään ensimmäisen kerran lokakuussa 2020 pidetyssä FATF:n yleiskokouksessa. Suomen toinen tehostetun seurannan raportti käsiteltiin lokakuussa 2021 ja kolmatta raporttia tullaan käsittelemään lokakuussa 2022.

Valtiovarainministeriö kartoitti kevään ja kesän 2020 aikana keskeisiltä kansallisilta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen toimijoilta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan lainsäädännön muutostarpeita. Lainmuutostarpeita saatiin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvontaviranomaisilta, ilmoitusvelvollisilta ja keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskukselta.

Edellä kuvattujen muutostarpeiden sisältämät teknisluonteiset muutokset valmisteltiin valtiovarainministeriössä hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain, rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain ja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain 6 §:n muuttamiseksi (HE 261/2020 vp). Lait tulivat pääosin voimaan 10.5.2021.

Esityksen valmistelu

Valtiovarainministeriö asetti 11.12.2020 työryhmän, jonka tehtävänä oli jatkaa edellä kerrottujen lainmuutostarpeiden arvioimista ja valmistella ehdotus tarvittaviksi lakimuutoksiksi ja täydennyksiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvään lainsäädäntöön. Työryhmän tehtävänä oli asettamispäätöksen mukaisesti arvioida, miten rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevaa lainsäädäntöä tulisi muuttaa huomioiden jäljellä olevat EU:n rahanpesudirektiivien kansallisessa täytäntöönpanossa havaitut puutteet, FATF:n huhtikuussa 2019 julkaisemassa Suomen maa-arvioraportissa esitetyt toimenpidesuositukset sekä kansalliset rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvät lainsäädännön muutostarpeet, joita ei aikaisemmissa lakimuutoksissa vielä oltu huomioitu.

Työryhmä asetettiin toimikaudeksi 1.1. – 31.8.2021. Työryhmän jäseniksi nimettiin edustajat valtiovarainministeriöstä, sisäministeriöstä, oikeusministeriöstä, ulkoministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, poliisihallituksesta, keskusrikospoliisista, suojelupoliisista, Finanssivalvonnasta, Etelä-Suomen aluehallintovirastosta, Tullista, Patentti- ja rekisterihallituksesta, Suomen Asianajajaliitosta ja Finanssiala ry:stä.

Työryhmässä konsultoitiin useita työryhmän ulkopuolisia tahoja sekä järjestettiin asiantuntijakuulemisia. Työryhmässä käsiteltävien asioiden osalta kuultiin Tietosuojavaltuutetun toimistoa,

Suomen tilintarkastajat ry:tä, Länsi- ja Itä-Uudenmaan edunvalvontatoimistoja, Suomen Pankkia ja Veikkaus Oy:tä.

Työryhmän hyväksymä hallituksen esityksen luonnos oli lausuntokierroksella 27.8. – 8.10.2021. Lausuntokierroksen jälkeen esityksen jatkovalmistelussa kiinnitettiin erityistä huomiota lausunnonantajien esiin nostamaan seikkaan siitä, että Euroopan unionin komissio antoi 20.7.2021 rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyen neljä uutta lainsäädäntöehdotusta. Osa työryhmän alkuperäisessä työsuunnitelmassa mukana olleista muutostarpeista oli jo rajautunut työryhmän päätöksellä hallituksen esityksen ulkopuolelle johtuen komission lainsäädäntöehdotuksista. Jatkovalmistelussa pyrittiin varmistamaan, ettei esitys pitäisi sisällään komission lainsäädäntöehdotusten kanssa ristiriidassa olevia ehdotuksia. Lisäksi jatkovalmistelussa esitystä täydennettiin mm. tekemällä paremmin selkoa siitä, miten ehdotetut lainmuutokset täyttävät perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

Jatkovalmisteltu hallituksen esitysluonnos lähetettiin 1.11.2021 lainsäädännön arviointineuvostolle, joka antoi siitä lausuntonsa 23.11.2021. Valtiovarainministeriö pyysi oikeuskanslerilta hallituksen esitysluonnoksen ennakkotarkastusta, josta oikeuskansleri antoi muistionsa 7.12.2021.

Yleistä

Ehdotuksessa on pääosin kyse Euroopan unionin lainsäädännön implementoinnista ja FATF:n Suomelle osoittamien sääntelypuutteiden korjaamisesta, mutta myös kansallisia muutostarpeita on huomioitu.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa on asetettu edellytykset, joiden täyttyessä henkilötietojen käsittely on lainmukaista. Rahanpesudirektiivin 43 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivin mukaista henkilötietojen käsittelyä sen 1 artiklassa tarkoitetun rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjumiseksi pidetään EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisena yleistä etua koskevana asiana (6 artiklan 1 kohdan e alakohta). Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Voimassa oleva rahanpesulaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Ehdotettua sääntelyä valmisteltaessa on otettu huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset sekä ehdotuskohtaisesti on tehty selkoa perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymisestä. Vaikka ehdotetut muutokset merkitsevät asiakastietojen yksityiskohtaisempaa tarkastelua aikaisempaa useammin verrattuna voimassa oleviin säännöksiin, rahanpesudirektiivin täytäntöönpanoon liittyvän liikkumavaran käytön katsotaan olevan perustuslain edellyttämien vaatimusten mukaista. Direktiivin täytäntöönpanoon liittyvää kansallista liikkumavaraa käytettäessä on huomioitu myös direktiivin voimaantulon jälkeen FATF:n antamat näitä ehdotuksia koskevat suositukset.

Hallituksen esityksessä esitetyt muutokset ovat hallituksen näkemyksen mukaan sopusoinnussa perustuslain kanssa ja ne voitaisiin antaa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus on pitänyt kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Esityksessä ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.4.2022. Kolmeen rahanpesulain säännökseen ehdotetut lisäykset edellyttävät kuitenkin muutoksia ilmoitusvelvollisten tietojärjestelmiin ja prosesseihin ja näiden teknisten muutosten tekemiseksi ja olemassa olevien asiakkaiden tuntemistietojen täydentämiseksi esitetään kyseessä olevien säännösten voimaantulolle siirtymäaikaa 1.4.2023 saakka. FATF:lle lokakuussa 2022 raportoitavien lainmuutosten tulee olla voimassa viimeistään 14.4.2022, jotta ne tulevat huomioiduksi Suomen edistymistä arvioitaessa.

Säännöskohtaiset ehdotukset

Seuraavassa säännöskohtaisten ehdotusten esittelyssä keskitytään perustuslakivaliokunnan toimialaan kuuluviin ehdotuksiin.

Esityksen 1. lakiehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:n kannalta.

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

1 luku Yleiset säännökset

4 §. *Määritelmät.* Rahanpesulain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 11 i alakohdan määritelmää poliittisesti vaikutusvaltaisesta henkilöstä ehdotetaan muutettavaksi neljännen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanossa havaitun puutteen johdosta. Voimassa olevan säännöksen mukaan poliittisesti vaikutusvaltaisella henkilöllä tarkoitetaan luonnollista henkilöä, joka toimii tai on toiminut merkittävässä julkisessa tehtävässä valtion kokonaan omistaman yrityksen hallinto-, johto- ja valvontaelimen jäsenenä. Rahanpesudirektiivissä määritelmää ei ole rajattu koskemaan vain valtion kokonaan omistamia yrityksiä, jonka johdosta esityksessä ehdotetaan määritelmää 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.

Ehdotettu muutos merkitsee asiakkaan tuntemiseen liittyvän tehostetun tuntemisvelvollisuuden laajentamista suhteessa voimassa oleviin säännöksiin, millä voidaan arvioida olevan vaikutusta perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityiselämän suojaan. Ehdotusta pidetään välttämättömänä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen tehokkaaksi estämiseksi, mitä EU:n rahanpesudirektiivit edellyttävät. Ehdotetun muutoksen vaikutukset yksityiselämän suojaan olisivat oikeasuhteisia, koska säännöksen sisältämä rajoitus on tarkkarajainen, riittävän täsmällisesti määritetty ja sen olennainen sisältö ilmenee säännöksestä.

2 luku Riskiarviot ja riskienhallintamenetelmät

2 §. *Valvojakohtainen riskiarvio.* Pykälän *4 momenttiin* ehdotetaan lisättäväksi säännös siitä, että valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen laatima valvojakohtainen riskiarvio on toimitettava salassapitosäännösten estämättä rahanpesun selvittelykeskukselle pyynnöstä ilman aiheetonta viivytystä, jos se on tarpeen rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 2 §:n 1 momentissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että rahanpesulain 7 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun valvontaviranomaisen, eli Finanssivalvonnan,

Poliisihallituksen, Patentti- ja rekisterihallituksen, aluehallintoviraston sekä asianajajayhdistyksen tulisi luovuttaa laatimansa riskiarvio rahanpesun selvittelykeskukselle pyynnöstä. Säännös koskisi myös Ahvenanmaan maakunnan hallitusta ja Lotteriinspektionia.

Valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen riskiarviolla on keskeinen merkitys rahanpesun selvittelykeskukselle, jotta se voi muodostaa ja jakaa relevantteja indikaattoreita epäillyn rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen tunnistamiseksi. Valvojakohtainen riskiarvio ei sisällä perustuslain 10 §:n suojaamia henkilötietoja.

3 luku Asiakkaan tunteminen

3 § ***Asiakkaan tuntemistiedot****.* Pykälän *2 momentin 2 kohtaa* ehdotetaan muutettavaksi siten, että kohtaan lisättäisiin poikkeus, joka koskisi yleisiä edunvalvojia. Ehdotetun 2 kohdan 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.

Rahanpesulakia sovellettaessa on ilmennyt epäselvyyttä siitä, mitä laki edellyttää yleisten edunvalvojien osalta, kun samalla otetaan huomioon tietosuojalainsäädännön vaatimukset sekä yleisten edunvalvojien turvallisuuteen ja yksityiselämän suojaan liittyvät näkökohdat. Rahanpesulaki edellyttää, että asiakkaan edustaja tunnistetaan myös niissä tilanteissa, joissa edustajaksi on määrätty yleinen edunvalvoja. Yleisen edunvalvojan tunnistaminen ja henkilöllisyyden varmentaminen on kuitenkin mahdollista myös välillisesti palveluntuottajan antamien tietojen avulla.

Ehdotettu poikkeus asiakkaan edustajan tunnistamisesta ja henkilöllisyyden todentamisesta olisi yhdenmukainen tietosuoja-asetuksen mukaisen henkilötietojen käsittelyn minimointiperiaatteen kanssa. Muutos huomioisi paremmin myös perustuslain 10 §:n ja tietosuojalain vaatimukset sekä parantaisi yleisten edunvalvojien turvallisuutta ja yksityiselämän suojaa.

Yleisiä edunvalvojia koskevat muutokset edellyttävät toimijoilta toiminnallisia ja tietoteknisiä muutoksia, joten niiden toteuttamiselle olisi varattava riittävä siirtymäaika ja täten esitettävät muutokset astuisivat voimaan vasta 1.4.2023.

3 a § ***Rikostuomioita ja rikoksia koskevan tiedon käsittely***. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi 3 lukuun uusi *3 a §,* jonka *1 momentissa* säädettäisiin ilmoitusvelvollisen oikeudesta käsitellä yleisesti saatavilla olevaa asiakkaaseen tai tämän tosiasialliseen edunsaajaan kohdistuvaa rikostuomiota tai rikosta koskevaa tietoa. Säännös mahdollistaisi asiakkaan rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien henkilötietojen tallentamisen ilmoitusvelvollisissa.

Muutos kaventaisi asiakkaan henkilötietojen suojaa sekä perustuslain 10 §:n mukaista yksityiselämän suojaa. EU:n tietosuoja-asetuksen 10 artikla edellyttää, että oikeudesta käsitellä rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja säädetään nimenomaisesti laissa, jollei kyseessä ole viranomaisen suorittama tai viranomaisen valvonnassa tapahtuva käsittely. Ilmoitusvelvollisilla ei ole voimassa olevan lain nojalla oikeutta käsitellä tällaisia henkilötietoja.

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.

Ehdotetussa 3 a §:n 1 momentin säännöksessä on rajattu tilanteet, joissa rikostuomiota ja rikoksia koskevia tietoja voitaisiin käsitellä. Rikostuomioita ja rikoksia koskevien henkilötietojen käsittely olisi sallittua vain siinä laajuudessa kuin se olisi välttämätöntä asiakassuhteeseen liittyvien rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riskien arvioimiseksi tai epätavalliseen liiketoimeen liittyvän 3 luvun 4 §:n selonottovelvollisuuden hoitamiseksi. Tietojen käsittely edellyttäisi aina ilmoitusvelvollisen harkintaa siitä, täyttyykö edellytetty välttämättömyysvaatimus. Säännös antaisi ilmoitusvelvolliselle oikeuden käsitellä arkaluontoisia henkilötietoja välttämättömissä tilanteissa, jotta ilmoitusvelvollinen pystyisi asianmukaisesti arvioimaan ja hallinnoimaan riskejä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi.

Pykälän *2 momentissa* henkilötietojen käsittelyä 1 momentin mukaisessa tarkoituksessa on rajoitettu siten, että 1 momentissa tarkoitettujen henkilötietojen olisi liityttävä ainoastaan rahanpesuun, terrorismin rahoittamiseen tai siihen rikokseen, jolla rahanpesun kohteena oleva tai terrorismin rahoittamiseen käytettävä omaisuus tai rikoshyöty on saatu tai saataisiin.

Pykälän 3-6 momenteissa säädettäisiin tietosuoja-asetuksen 10 artiklan edellyttämistä asiamukaisista suojatoimista.

Ehdotetun pykälän *3 momentin* mukaan ilmoitusvelvollisella olisi oikeus käsitellä 1 momentin mukaista henkilötietoa, jos tieto on peräisin luotettavasta lähteestä ja on paikkansapitävä ja ajantasainen.

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.

Pykälän *5 momentissa* säädettäisiin nimenomaisena suojatoimenpiteenä vaatimuksesta, että tieto tulee säilyttää erillään asiakasrekisteristä. Tällä varmistettaisiin, että tietoa käsittelisivät vain ne, joilla on tehtävänsä puolesta siihen erityinen tarve. Lisäksi momentissa edellytettäisiin, että tieto on poistettava viimeistään viiden vuoden kuluttua siitä, kun tieto on ensimmäisen kerran rekisteröity.

Pykälän *6 momentissa* edellytettäisiin, että erityisiin toimenpiteisiin rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi sovellettaisiin, mitä tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa säädetään. Aineellinen säännös olisi tarpeen, koska tietosuojalain mukaiset suojatoimet eivät muutoin tulisi sovellettavaksi ehdotettavassa henkilötietojen käsittelytilanteessa. Tietosuojalaissa säädetyt suojatoimet ovat esimerkinomainen luettelo ja niitä olisi sovellettava siinä määrin kuin ne ovat ilmoitusvelvollisen toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisia. Ilmoitusvelvollisen olisi rekisterinpitäjälle kuuluvan osoittamisvelvollisuuden mukaisesti pystyttävä osoittamaan tietosuojavaltuutetulle, millä

tavalla arkaluonteisten henkilötietojen suojasta on tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla huolehdittu.

Ehdotuksella ei rajoitettaisi asiakkaan tietosuoja-asetuksen 15 ja 16 artiklan mukaista oikeutta saada pääsy tietoihin ja tietojen oikaisemiseen.

Ehdotusta pidetään välttämättömänä, jotta pystyttäisiin vähentämään ja hallitsemaan tehokkaasti unionin, jäsenvaltion ja ilmoitusvelvollisten tasolla tunnistettuja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa asiakkaan tiedetään aiemmin syyllistyneen rikokseen tai olleen osallinen tällaiseen toimintaan. Ottaen huomioon pykälään ehdotetut rajaukset tilanteista, joissa rikostuomiota tai rikosta koskevaa tietoa saisi käsitellä, ehdotetun muutoksen vaikutukset yksityiselämän suojaan olisivat oikeasuhteisia.

10 §. *Tehostettu asiakkaan tuntemisvelvollisuus.* Rahanpesulain 3 luvun tehostettua asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevaan 10 §:n 1 momenttiin ehdotetaan muutosta, jonka johdosta viittaus asiakassuhteisiin ja yksittäisiin liiketoimiin poistettaisiin ja momenttia muutettaisiin siten, että ilmoitusvelvollisen on sovellettava tehostettua menettelyä asiakkaan tuntemiseksi 11–13 a §:ssä kuvatuissa tapauksissa sekä jos ilmoitusvelvollinen arvioi riskiarvion perusteella, että tapaukseen liittyy tavanomaista suurempi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski taikka jos asiakkaalla tai liiketoimella on liittymäkohta valtioon, jonka rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämis- ja selvittelyjärjestelmä muodostaa Euroopan komission arvion mukaan merkittävän riskin EU:n sisämarkkinalle tai ei täytä kansainvälisiä velvoitteita.

Tapauksilla tarkoitettaisiin asiakassuhteiden ja yksittäisten liiketoimien lisäksi esimerkiksi ETA-alueelle sijoittautuneiden luotto- ja rahoituslaitosten kanssa solmittavia kirjeenvaihtajasuhteita. Muutoksen johdosta ilmoitusvelvollinen voisi riskiarvion perusteella arvioida, että myös ETA-alueelle sijoittuneeseen kirjeenvaihtajapankkiin liittyy tavanomaista suurempi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski.

Ehdotetulla muutoksella on tarkoitus saattaa säännös vastaamaan paremmin rahanpesudirektiivin 18 artiklaa. Ehdotettu muutos ei merkitsisi voimassa olevien asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevien säännösten laajennusta asiakkaana olevan luonnollisen henkilön osalta. Täten muutoksella ei arvioida olevan vaikutusta perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityiselämän suojaan.

13 *§. Poliittisesti vaikutusvaltaiseen henkilöön liittyvä tehostettu tuntemisvelvollisuus.* Pykälän 3 ja 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi komission osoittaman neljännen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanon puutteen johdosta. Ilmoitusvelvollisen ei muutoksen jälkeen tarvitsisi soveltaa asiakkaaseen nykyisen rahanpesulain 3 luvun 13 §:n 3 momentissa määriteltyjä tehostettuja tuntemistoimia silloin, kun on kulunut 12 kuukautta tai vähemmän siitä, kun henkilö on lakannut toimimasta merkittävässä julkisessa tehtävässä. Neljännen rahanpesudirektiivin 22 artiklaa vastaava vaatimus entiseen poliittisesti vaikutusvaltaiseen henkilöön liittyvän jatkuvan riskin huomioon ottamisesta ja riskialttiuteen perustuvista toimenpiteistä lisättäisiin 13 §:n 4 momenttiin. Ehdotetun muutoksen johdosta ilmoitusvelvollisen tulisi ryhtyä soveltamaan asiakkaaseen asianmukaisia riskiperusteiseen arviointiin perustuvia toimenpiteitä heti sen jälkeen, kun henkilö ei enää toimi merkittävässä julkisessa tehtävässä. Toimenpiteitä olisi sovellettava siihen

asti, kunnes kyseiseen henkilöön ei enää katsottaisi liittyvän poliittisesti vaikutusvaltaiselle henkilölle ominaista riskiä. Jatkuva riski olisi otettava huomioon vähintään 12 kuukauden ajan. Vaatimus kohdistuisi ainoastaan siihen henkilöön, joka on itse ollut poliittisesti vaikutusvaltainen.

Koska poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä ja heidän perheenjäseniään ja yhtiökumppaneitaan koskevien tietojen päivitykset on tehtävä manuaalisesti, ilmoitusvelvollisille varattaisiin riittävä siirtymäaika ja ehdotettu muutos astuisi voimaan 1.4.2023.

16 §. ***Varojen jäädyttämiseen liittyvä asiakkaan tunteminen.*** Rahanpesulain 3 lukuun ehdotetaan lisättäväksi *uusi 16 §*, jossa säädettäisiin ilmoitusvelvollisen velvollisuudesta huomioida asiakkaan tuntemista koskevissa menettelyissään EU:n pakoteasetuksiin sisältyvät velvoitteet nimettyjen tahojen varojen jäädyttämiseksi ja kiellot luovuttaa näille varoja sekä myös jäädyttämislain mukaiset jäädyttämispäätökset. Pykälällä säädettäisiin FATF:n suositusten 6, 7, 27 ja 28 edellyttämällä tavalla ilmoitusvelvollisten velvoitteesta järjestää menettelytapansa pakotteiden noudattamisen varmistamiseksi.

Pykälän 1 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen olisi aina asiakassuhdetta perustettaessa ja asiakassuhteen jatkuvassa seurannassa sekä ennen kuin yksittäinen liiketoimi suoritetaan varmistuttava, onko kyse varojen jäädyttämisen kohteena olevasta henkilöstä. Pykälässä tarkoitetuista asiakkaan tuntemista koskevista edellytyksistä ei voitaisi poiketa 8 §:n piiriin kuuluvissa asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden tilanteissa. Pykälän 2 momentin mukaan, mikäli ilmoitusvelvollinen toteaa asiakassuhteen jatkuvassa seurannassa asiakkaansa olevan luovuttamiskiellon tai jäädyttämisvelvoitteen kohteena, on asiakassuhteeseen tapauksesta riippuen sovellettava asianomaisen EU:n pakoteasetuksen tai jäädyttämislain mukaisia velvoitteita. Ilmoitusvelvollisen on näissä tapauksissa jäädytettävä asiakkaan varat ja toimitettava tiedot ulosottolaitokselle pakotelain 2 b §:n 3 momentissa ja jäädyttämislain 14 §:ssä säädetyllä tavalla.

Ehdotettu muutos merkitsee asiakkaan tuntemisvelvollisuuden laajentamista suhteessa voimassa oleviin säännöksiin, millä voidaan arvioida olevan vaikutusta perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityiselämän suojaan. Ehdotettu säännös ilmoitusvelvollisen velvollisuudesta huomioida asiakkaan tuntemisessa koskevissa menettelyissään EU:n rajoittavia toimenpiteitä koskevat asetukset ja varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain mukaiset jäädyttämispäätökset siltä osin, kuin niissä säädetään nimettyjen tahojen varojen jäädyttämisestä, pidetään välttämättömänä, jotta ilmoitusvelvolliset voisivat järjestää menettelytapansa pakotteiden noudattamisen varmistamiseksi. Ottaen huomioon, että kaikkia luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä koskevasta velvoitteesta on säädetty jo EU:n pakoteasetuksissa ja jäädyttämislaissa, ehdotetun muutoksen vaikutukset yksityiselämän suojaan katsotaan olevan oikeasuhtaisia.

7 luku Valvonta

3 §. ***Tarkastusoikeus****.* Pykälään lisättäisiin *uusi 2 momentti*, jonka johdosta voimassa olevan lain 2–5 momentit siirtyvät 3–6 momenteiksi. Uudessa 2 momentissa säädettäisiin valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen oikeudesta rahanpesulain ja sen nojalla annettujen sään-

nösten noudattamiseksi suorittaa tarkastus myös etäyhteyksien avulla tietoturvallista menettelyä käyttäen taikka valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen osoittamassa muussa paikassa kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa. Muutoksen johdosta valvontaviranomainen ja asianajajayhdistys voisivat tehdä ilmoitusvelvollisiin kohdistuvia muita kuin 7 luvun 3 §:n 3 momentin mukaisia tarkastuksia kolmella eri tavalla. Muutosehdotuksella pyritään vastaamaan FATF:n Suomen maa-arviointiraportissa esille tuotuun puutteeseen, että Suomen lainsäädännön mukaan ilmoitusvelvollisen pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitetuissa tiloissa ei voida suorittaa rutiininomaisia tarkastuksia.

Valvontaviranomainen ja asianajajayhdistys voisivat jo voimassa olevan lain mukaisesti tehdä 1 momentissa tarkoitetun tarkastuksen ilmoitusvelvollisen muussa toimipaikassa kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa. Ehdotetulla muutoksella ei olisi vaikutusta voimassa olevan lain 1 momentin mukaiseen tarkastukseen. Muutoksen myötä valvontaviranomainen ja asianajajayhdistys voisivat vaihtoehtoisesti suorittaa tarkastuksen etäyhteyksien avulla tietoturvallista menettelyä käyttäen. Kolmas vaihtoehto olisi toteuttaa tarkastus jossakin muussa valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen osoittamassa fyysisessä paikassa kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa.

Muutosehdotuksella pyritään varmistamaan, että kaikki ilmoitusvelvolliset olisivat muiden kuin voimassa olevan lain 7 luvun 3 §:n 3 momentin mukaisten tarkastusten piirissä riippumatta siitä, missä ilmoitusvelvollinen tai sen edustaja fyysisesti sijaitsee. Muutoksella mahdollisestaan myös ilmoitusvelvollisten yhdenvertainen kohtelu.

Etäyhteyksien avulla toteuttavalla tarkastuksella tarkoitettaisiin tarkastusta, jossa ilmoitusvelvollisen edustajaa, sen palveluksessa oleva 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. Videoyhteyttä ei kuitenkaan tulisi käyttää fyysisen tilan kuvaamiseen. Lisäksi valvontaviranomaiselle ja asianajajayhdistykselle luotaisiin etäyhteyksien avulla näkymä niihin ilmoitusvelvollisen järjestelmiin, joihin tarkastuksessa on tarpeen päästä.

Ehdotetut tarkastukset tulisivat kyseeseen esimerkiksi silloin, jos ilmoitusvelvollisella ei ole fyysistä toimipaikkaa tai jos ilmoitusvelvollinen työskentelee pääasiassa pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa. Etäyhteyksien avulla toteutettava tarkastus olisi mahdollista myös esimerkiksi epidemiatilanteissa, joissa ihmisten välistä fyysistä kanssakäymistä tulee rajoittaa. Ehdotuksen mukaisesti nykyisestä poiketen myös patentti- ja rekisterihallitus ja asianajajayhdistys pystyisivät ulottamaan tarkastusoikeutensa sellaisiin ilmoitusvelvollisiin, jotka toimivat pelkästään pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa.

Ehdotetulla muutoksella on merkitystä perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityiselämän suojaan. Perustuslakivaliokunta on nykyisen rahanpesulain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä (HE 228/2016 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 2/2017 vp, s. 2 – 3) arvioinut nykyistä rahanpesulain 7 luvun 3 §:n sääntelyä. Perustuslakivaliokunta ei ole antanut aiemmin antanut lausuntoa etäyhteyksien avulla suoritettavasta tarkastuksesta ja sen suhteesta yksityiselämän suojaan ja kotirauhaan. Ehdotettu 2 momentti ei kuitenkaan sisältäisi kotirauhan piiriin

ulottuvia toimenpiteitä, eikä tarkastuksilla siten puututtaisi yksityiselämän suojaan tai kotirauhaan. Ehdotettu 2 momentti ei oikeuttaisi valvontaviranomaista tai asianajajayhdistystä tarkastamaan kotirauhan piiriin kuuluvaa tilaa eikä yksityiselämän suojaan kuuluvaa materiaalia. Näin ollen kotirauhan suojan ydinalueen koskemattomuus ei vaarantuisi.

Etäyhteyksien avulla toteutettavan tarkastuksen yhteydessä merkityksellistä on myös perustuslain 21 §:n mukainen ilmoitusvelvollisen oikeusturva. Tarkastuksen näkökulmasta kyseeseen tulisivat lähinnä läpinäkyvyys sekä tarkastuksen perusteella määrättävien sanktioiden oikeellisuus. Teknologia mahdollistaa etäyhteyksien avulla toteutetun tarkastuksen nauhoittamisen kokonaisuudessaan, jolloin läpinäkyvyys- ja oikeellisuuskysymykset voitaisiin jälkikäteen ottaa tarkastelun kohteeksi. Oikeusturvan näkökulmasta merkityksellistä on myös ilmoitusvelvollisen itsekriminointisuoja tarkastustilanteessa. Etäyhteyksin toteutettava tarkastus ei kuitenkaan antaisi valvontaviranomaiselle tai asianajajayhdistykselle yhtään laajempaa tarkastusoikeutta kuin 7 luvun 3 §:n 1 momentissa tarkoitetussa tarkastuksessa. Tarkoituksena ei olisi, että valvontaviranomaiselle tai asianajajayhdistykselle mahdollistettaisiin itsenäinen pääsy ilmoitusvelvollisen tietojärjestelmiin, vaan tarkastusmateriaalin esittäminen edellyttäisi ilmoitusvelvollisen omaa myötävaikutusta.

Hallintolain 39 §:n vaatimukset olisi otettava huomioon myös 2 momentin mukaisten tarkastusten yhteydessä.

2. lakiehdotus: laki Finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta

Esityksen 2. lakiehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:n kannalta.

20 b §. ***Oikeus saada tietoja viranomaisilta ja julkista tehtävää hoitavalta.*** Finanssivalvonnasta annetun lain 20 b §:ää ehdotetaan täydennettäväksi siten, että Finanssivalvonnalla olisi oikeus saada lain 20 b §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetut tiedot, jos ne ovat tarpeen EU:n rajoittavia toimenpiteitä ja varojen jäädyttämistä koskevien säännösten ja määräysten noudattamiseksi. Pykälän 1 momentissa tarkoitetuissa tiedoissa on kyse muun finanssimarkkinoilla toimivan ja muun henkilön, jota Finanssivalvonta 3 §:n mukaisten tehtäviensä nojalla valvoo, veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- ja työttömyysvakuutusmaksuihin sekä Tullin perimiin maksuihin liittyvien rekisteröitymis-, ilmoitus- ja maksuvelvollisuuksien hoitamisesta, toiminnasta ja taloudesta sekä kytkennöistä. Pykälän 2 momentin mukaan, jos valvottava tai muu finanssimarkkinoilla toimiva taikka muu henkilö on oikeushenkilö, Finanssivalvonnalla on oikeus saada tiedot oikeushenkilön lisäksi toimitusjohtajasta, hänen sijaisestaan, hallituksen jäsenestä ja varajäsenestä, hallintoneuvoston ja siihen rinnastettavan toimielimen jäsenestä ja varajäsenestä, vastuunalaisesta yhtiömiehestä, muusta ylimpään johtoon kuuluvasta sekä siitä, jolla on suoraan tai välillisesti vähintään kymmenesosa osakeyhtiön osakkeista tai osakkeiden tuottamasta äänivallasta taikka vastaava omistus- tai määräämisvalta, jos kyseessä on muu yhteisö kuin osakeyhtiö. Edelleen Finanssivalvonnalla on lisäksi oikeus saada tiedot edellä tarkoitettuihin henkilöihin välittömästi tai välillisesti kytkeytyvistä yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) 3 §:ssä tarkoitetuista rekisteröitävistä yrityksistä ja yhteisöistä.

Edellä kerrottu ehdotus laajentaa henkilötietojen käsittelyä ja luovuttamista, millä voidaan arvioida olevan vaikutusta perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityiselämän suojaan. Ehdotettu Finanssivalvonnan oikeus saada erikseen säädetyt tiedot, katsotaan olevan välttämätön jäädyttämistä koskevien säännösten ja määräysten noudattamiseksi. Ehdotetun sääntelyn arvioidaan täyttävän tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaisen yleisen edun mukaisen tavoitteen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi ja olevan oikeasuhtaista tavoiteltuun päämäärään nähden.

Lopuksi

Valtiovarainministeriö haluaa saattaa perustuslakivaliokunnan tietoon, että osa työryhmän käsiteltävänä olevista asioista oli sellaisia, että työryhmä piti perusteltuna odottaa komission rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevia lainsäädäntöehdotuksia, jotka komission oli tarkoitus antaa jo alkuvuonna 2021, mutta joiden antaminen lykkääntyi 20.7.2021 saakka. Tämän vuoksi näiden työryhmän mandaattiin kuuluvien asioiden käsittely päätettiin työryhmässä, eivätkä ne siten sisälly tähän esitykseen. Työryhmässä käsiteltiin myös ehdotuksia, joiden osalta ei nähty tarvetta lainmuutokselle tai mahdollisuutta toteuttaa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Myös näiden ehdotusten käsittely päätettiin työryhmässä. Työryhmässä tehtiin myös alustavia selvityksiä sellaisista lainmuutostarpeista, joiden jatkovalmistelua ei ollut mahdollista toteuttaa työryhmän toimikauden aikana, eikä näitä koskevia ehdotuksia ole sisällytetty hallituksen esitykseen. Näihin muutostarpeisiin palataan mahdollisuuksien mukaan valtiovarainministeriön seuraavissa lakihankkeissa.