OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja

Lausunto

17.3.2022

Lainsäädäntöneuvos Virpi Koivu

Hallintovaliokunta 18.3.2022 klo 11.45; HE 236/2021 vp

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallisen asiantuntijalausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta. Esityksen tarkoituksena on korjata rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa havaittuja puutteita sekä yhteen sovittaa sääntely OECD:n alaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän suositusten kanssa. Lakeja muutettaisiin lisäksi myös kansallisista lainmuutostarpeista johtuen. Tässä lausunnossa keskitytään asiakkaan tuntemismenettelyjä ja henkilötietojen suojaa koskeviin näkökohtiin, ottaen kuitenkin huomioon sen, että hallituksen esitys on myös perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä.

Asiakkaan tuntemismenettelyt ja henkilötietojen suoja

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisesta annetulla lailla pannaan erityisesti täytäntöön neljännen ja viidennen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevat direktiivit ja osa lain sisältämistä asiakkaan tuntemismenettelyjä koskevista säännöksistä on direktiivejä täydentävää kansallista sääntelyä. Asiakkaan tuntemista koskevilla yksityiskohtaisilla säännöksillä käytetään direktiivien mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa. Käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisältyy eräitä näitä säännöksiä koskevia muutosehdotuksia. Direktiiveissä ei tarkemmin määritellä asiakkaan tuntemistietoina käsiteltäviä tietoja. Ne jäävät kansallisten täsmennysten varaan siltä osin kuin yksityiskohtaisempi sääntely on tarpeen. Ehdotettua sääntelyä on siten pidetty valmistelun aikana mahdollisena. Samalla asiakkaan tuntemismenettelyä koskevilla säännöksillä käytetään EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaista sääntelyliikkumavaraa, ja yksityiskohtaista ja tarkkarajaista sääntelyä voidaan sinänsä pitää perusteltuna huomioiden vaikutukset, joita käsittelystä aiheutuu asiakkaille.

Komissio antoi 20.7.2021 neljä lainsäädäntöehdotusta, joihin sisältyy asetusehdotus rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, COM(2021) 420 final. Asetusehdotus tarkoittaisi, että esimerkiksi nykyisin direktiiviin sisältyvät asiakkaan tuntemistietojen käsittelyä koskevat säännökset tulisivat jatkossa olemaan suoraan sovellettavaa

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

oikeutta. Siltä osin kuin asiakkaan tuntemismenettelyä koskevat säännökset tulevat olemaan suoraan sovellettavaa EU-oikeutta, samoja kysymyksiä koskeva kansallinen sääntely ei olisi enää jatkossa mahdollista ilman nimenomaista kansallista sääntelyliikkumavaraa. Vaikka kyseessä onkin tuleva asetus, oikeusministeriö katsoi lausuntokierroksella, että jo tässä vaiheessa olisi syytä pidättäytyä ehdottamasta kansallisia säännöksiä, jotka voitaisiin joutua lyhyellä aikavälillä joko muuttamaan tai kumoamaan. Oikeusministeriö katsoi, että tarkoituksenmukaisinta olisi odottaa, että asetusehdotuksen lopullinen sisältö on tiedossa, mukaan lukien sallittu sääntelyliikkumavara. Ainakin lainmuutokset olisi tällaisessa tilanteessa syytä rajata kiireellisinä pidettäviin muutoksiin. Hallituksen esityksestä onkin poistettu eräitä ehdotuksia tulevasta EU-sääntelystä johtuen.

Edellä lausutusta huolimatta kiireellisenä muutoksena voidaan pitää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 3 luvun 3 §:n 2 momentin 2 kohtaan ehdotettua muutosta. Kohta sisältäisi poikkeuksen asiakkaan tuntemistietojen säilyttämisestä siltä osin kuin on kyse yleisestä edunvalvojasta säilytettävistä tiedoista. Muutosehdotus perustuu ongelmiin, joita on havaittu lain soveltamisessa ja jotka on saatettu aiemmin myös oikeusministeriön tietoon.

Ehdotus on perusteltu, ottaen huomioon tarpeen sovittaa yhteen tarkemmin rahanpesun torjunnan tarpeet ja tietosuojalainsäädännön vaatimukset sekä yleisten edunvalvojien turvallisuuteen ja yksityiselämän suojaan liittyvät näkökohdat. 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. Lainmuutoksen osalta kuitenkin ehdotettu siirtymäaika on tarpeen tietojärjestelmämuutosten vaatiman ajan huomioimiseksi.

Rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvä henkilötietojen käsittely

Edellä esitetyt huomiot tulevasta asetuksesta ja sääntelyliikkumavaran käytöstä koskevat myös rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvää henkilötietojen käsittelyä, josta komission asetusehdotukseen sisältyvät säännökset. Nämä tiedot ovat arkaluonteisina henkilötietoina merkityksellisiä erityisesti yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta, mutta kyseisellä asiakkaan tuntemistietojen käsittelyllä voi olla vaikutusta eräisiin muihinkin perusoikeuksiin. Erityisesti tämän sääntelyehdotuksen osalta oikeusministeriö katsoi lausuntokierroksella, että kansallisesta sääntelystä olisi parempi pidättäytyä.

Ehdotettu rahanpesulain 3 luvun 3 a § sisältäisi säännökset, jotka koskevat rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien henkilötietojen käsittelyä. Ehdotetut säännökset eivät ole neljännen ja viidennen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan direktiivin edellyttämää täytäntöönpanoa, vaan kyse olisi kansallisesta lisäsääntelystä siltä osin kuin on kyse asiakkaan tuntemistietojen käsittelystä. Direktiivit eivät edellytä rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien henkilötietojen käsittelyä, eikä direktiivi sisällä tältä osin nimenomaista kansallista liikkumavaraa, vaan sääntelyliikkumavaraan käytettäisiin myös rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien henkilötietojen osalta direktiivin asiakkaan tuntemistietojen käsittelyä koskevien säännösten täydentämiseksi. Ehdotetussa pykälässä olisi käytännössä kyse sellaisesta merkityksellisestä tiedosta, joka voi aiheuttaa ilmoitusvelvolliselle tarpeen toteuttaa erityisiä selontekovelvollisuuteen liittyviä toimenpiteitä ja mahdollisesti kohdistaa asiakkaaseen tehostettua asiakassuhteen seurantaa. Joskus ilmoitusvelvollisella voisi myös olla syytä tehdä epäilyttävää liiketoimea koskeva ilmoitus. Esityksessä mainitut ylikansallisten valvontaviranomaisten suositukset eivät kuitenkaan sellaisenaan tarkoita lainsäädäntövelvoitteita.

Ehdotettu pykälä tarkoittaisi samalla EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mahdollistaman sääntelyliikkumavaran käyttöä. Artikla edellyttää nimenomaisesti, että rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien henkilötietojen käsittely perustuu joko EU-oikeuteen tai kansalliseen lainsäädäntöön.

Ehdotettu sääntely vaikuttaa sinänsä perustellulta, eikä säännösten sisältöön vaikuttaisi liittyvän erityisiä ongelmia suhteessa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklaan tai muuhun lainsäädäntöön. Myös tietosuoja-asetuksen 10 artiklan edellyttämät erityiset suojatoimet on huomioitu lakiehdotuksessa ja sen perusteluissa.

Ehdotetun pykälän perustelulausuma, joka koskee medialähteitä, herättää kuitenkin kysymyksiä. 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 huomioida, 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. On erityisen tärkeää, että julkisista lähteistä peräisin olevat rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvät tiedot ovat varmoja ja luotettavia.