

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 15/2008 vp**

Hallituksen esitys laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä huhtikuuta 2008 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 25/2008 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- poliisijohtaja Kimmo Hakonen ja ylitarkastaja Tiina Ferm, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Helena Hynynen, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Teuvo Pohjolainen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä sekä eräitä siihen liittyviä muutoksia muihin lakeihin. Laki korvaa voimassa olevan rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain.

Ehdotetulla lailla pannaan täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarjoituksiin sekä terrorismin rahoittamiseen.

Uuden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annettavan lain soveltamisala on voimassa olevaa lakia laajempi. Lain piiriin tulevat uusina muun muassa omaisuudenhoito- ja yrityspalveluiden tarjoajat sekä liike- tai ammattitoimintana pääasiallisesti veroneuvontapalveluita tarjoavat.

Eräille elinkeinoille ehdotetaan asetettavaksi direktiivin vaatimusten mukaisesti rekisteröitymisvelvollisuus ennen toiminnan aloittamista. Rekisteröitymisvelvollisuus koskee maksuliikettä ja valuutanvaihtotoimintaa harjoittavia sekä omaisuudenhoito- ja yrityspalveluita tarjoavia. Ehdotuksen mukaan rekisteröinti- ja valvontaviranomaisena toimii Etelä-Suomen lääninhallitus.

Lain soveltamisalaan kuuluville ilmoitusvelvollisille asetetaan direktiivin edellyttämä toimivaltainen viranomainen tai muu valvomaan asetettu taho valvomaan lain noudattamista.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä on arvioitu perustuslain 18 §:n 1 mo-

mentissa suojatun elinkeinovapauden ja perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta sekä perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisten oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden

samoin kuin perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisten asetuksenantovaltuuksien valossa. Hallituksen näkemyksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Ehdotettu laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä korvaa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsitellyn voimassa olevan lain rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä (PeVL 30/1997 vp). Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella lain soveltamisalaa myöhemmin laajennettiin koskemaan rikoslain 34 luvun 9 b §:ssä tarkoitetun terrorismin rahoittamisen estämistä ja selvittämistä. Samalla siihen lisättiin säännökset ilmoitusvelvollisten tunnistamis-, huolellisuus- ja ilmoitusvelvollisuudesta (PeVL 58/2002 vp). Edelliseen lausuntoonsa viitaten valiokunta ei pitänyt laajennuksia ja lisäyksiä ongelmallisina perustuslain 18 §:n 1 momentissa suojatun elinkeinovapauden tai perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Ehdotetulla lailla on nyt tarkoitus laajentaa edelleen lain soveltamisalaa koskemaan muun muassa liike- ja ammattitoimintana tavaroita myyviä ja välittäviä sekä omaisuudenhoidon ja yrityspalveluja tarjoavia. Lailla pannaan täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoittamiseen.

Elinkeinovapaus

Ehdotetun lain 27—28 §:ssä on säännökset eräiden toiminnanharjoittajien rekisteröitymisvelvollisuudesta ja 30 §:ssä rekisteristä poistamisesta. Sääntelyä on arvioitava perustuslain

18 §:n 1 momentissa säädetyn elinkeinovapauden kannalta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä elinkeinovapautta on pidetty perustuslain mukaisena pääsääntönä, joskin elinkeinotoiminnan luvanvaraistaminen on poikkeuksellisesti mahdollista tärkeiden ja vahvojen yhteiskunnallisten intressien puoltaessa sitä. Esitetyn kaltainen rekisteröitymisvelvollisuus on valtiosääntöoikeudellisesti rinnastettu luvanvaraisuuteen (PeVL 9/2005 vp, s. 2/I, PeVL 45/2001 vp, s. 2/I, PeVL 24/2000 vp, s. 2/I). Tällaisen sääntelyn tulee täyttää myös muut perusoikeutta rajoittavilta laeilta vaadittavat yleiset edellytykset. Elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Niiden olennainen sisältö, kuten rajoitusten laajuus ja edellytykset, tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön kannalta on tärkeää, että säännökset rekisteröinnin edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Merkitystä on myös sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät ns. sidotun harkinnan mukaisesti (PeVL 8/2006 vp, s. 3/I, PeVL 33/2005 vp, s. 2).

Esityksen tavoitteena on osaltaan toteuttaa talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmaa, jonka avulla pyritään vaikeuttamaan rikoksentekeä mahdollisuuksia, lisäämään rikoksiin syyllistyneiden kiinnijäämisriskiä sekä vähentämään ja palauttamaan rikoksen kautta saatua hyötyä. Valiokunnan mielestä elinkeinovapauden rajoittamiselle on hyväksyttävät ja painavat perusteet.

Sääntely on täsmällisesti rajattua, kun se esimerkiksi 2 §:n 24 kohdan mukaan koskee asianajajaa ja hänen apulaistaan sekä liike- tai ammattitoimintana oikeudellisia palveluita tarjoavaa siltä osin kuin toimitaan asiakkaan puolesta tai

lukuun liiketoimissa, jotka liittyvät laissa lueteltuihin toimiin. Laki ei siten koske perustelujen mukaan oikeudellisia palveluja satunnaisesti tarjoavia eikä ulotu varsinaisesti oikeudenkäynteihin tai niitä edeltäviin toimiin (ks. myös PeVL 58/2002 vp, s. 2). Näin sääntely ei ole ristiriidassa myöskään perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädetyn oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden kanssa.

Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että lakiehdotuksen 27 ja 28 §:n 2 momenttien viimeisten virkkeiden mukaan hakijaa ei myöskään pidetä luotettavana, jos hän on muutoin aikaisemmalla toiminnallaan osoittanut olevansa ilmeisen sopimaton harjoittamaan maksuliike- tai valuutanvaihtotoimintaa tai toimimaan omaisuudenhoito- tai yrityspalvelujen tarjoajana. Luotettavuuden arviointi voi muodostua tämän säännöksen pohjalta kovin joustavaksi. Toisaalta säännöksessä asetetaan korkea kynnys rekisteröimättä jättämiselle edellyttämällä henkilön arvioimista ilmeisen sopimattomaksi. Henkilön sopimattomuutta voi osoittaa lakiehdotuksen perustelujen mukaan esimerkiksi lainvoimaa vielä vailla oleva tuomio 2 momentissa tarkoitetuista rikoksista tai yli viisi vuotta vanha lainvoimaisella tuomiolla määrätty vankeusrangaistus sellaisista rikoksista. Näin ymmärrettynä ja sovellettuna ehdotus ei valiokunnan mielestä muodostu ongelmalliseksi perustuslain 18 §:n 1 momentin näkökulmasta. Ehdotettuja 27 ja 28 §:n 2 momentteja on kuitenkin asianmukaista täydentää esityksen 27 §:n perusteluissa esitetyillä maininnoilla (PeVL 9/2005 vp, s. 3/I).

Säännökset rekisteröitymisen edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat valiokunnan mielestä riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Harkinta on myös sidottua, kun esityksen perustelujen mukaan hakijalla on oikeus tulla rekisteröidyksi, jos hän täyttää rekisteröinnille säädetty edellytykset (esim. PeVL 9/2005 vp, s. 2/II).

Asetuksenantovaltuudet

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa lakiehdotuksen 22 §:n 1 momentin nojalla tarkemmat säännökset 6—9 ja 11—21 §:ssä säädettyjen velvollisuuksien täyttämistä. Asetuksenannon tasoa on nostettu sisäasiainministeriöstä valtioneuvostoon, koska lain soveltamisala kattaa useamman ministeriön toimialaan kuuluvia aloja. Perustuslakivaliokunta on katsonut vastaavan sääntelyn aiemmin ongelmattomaksi (PeVL 58/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 30/1997 vp, s. 2/I). Lakiehdotuksen perustelujen mukaan asetuksenantovaltuudet vastaavat "pääosin" voimassa olevan rahanpesulain 14 §:ssä säädettyä asetuksenantovaltuutta. Kyse olisi teknisluonteisten menettelytapasäännösten antamisesta.

Kysymys on kuitenkin pykäläkohtaisesti voimassa olevaa lakia laajemmasta tarkempien säännösten antamisesta, kuten melko joustavasta 20 §:n poliittisesti vaikutusvaltaiseen henkilöön liittyvästä tunnistamisvelvollisuudesta ja 21 §:n asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta sivuliikkeissä ja muissa yhtiöissä. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan on aiheellista vielä harkita, voitaisiinko asetuksenantovaltuutta täsmentää siten, että "niputettuja" säännöksiä sidottaisiin vastaaviin direktiivisäännöksiin.

Maksuliikenne ja valuutanvaihtorekisteri sekä yritysrekisteri

Lakiehdotuksen 29 §:ssä on säännökset maksuliike- ja valuutanvaihtorekisteristä sekä yrityspalvelurekisteristä samoin kuin siitä, mitä tietoja näihin rekistereihin merkitään. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on käytännössään rekisteröinnin suhteen pitänyt tärkeänä, että laissa säädetään kattavasti ja yksityiskohtaisesti muun muassa henkilötietojen sisällöstä, käyttötarkoituksesta ja säilytysajasta (PeVL 11/2008 vp, s. 3/I, PeVL 35/2005 vp, s. 2/I, PeVL 25/1998 vp, s. 2). Lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuteen luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla (PeVL 6/2003 vp, s. 2/I, PeVL 12/2002 vp,

s. 5). Ehdotetussa 29 §:ssä ei ole määritelty rekisterin käyttötarkoitusta. Perustuslakivaliokunta pitää asianmukaisena, että sääntelyä tältä osin täydennetään.

Valvontaviranomaisen tarkastusoikeus

Lakiehdotuksen 32 §:n mukaan tämän lain säännösten noudattamisen valvomiseksi voidaan toimittaa tarkastus rekisteriin merkityn ilmoitusvelvollisen liike- ja varastotiloihin. Säännöksen sanamuodon perusteella on pääteltävissä, että tarkastusoikeus ei voi ulottua perustuslain 10 §:ssä turvattuun kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin. Kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (PeVL 8/2006 vp, s. 2/I, PeVL 49/2005 vp, s. 3/II). Koska liike- ja varastotiloihin saattaa kuitenkin sisältyä myös asumiseen tarkoitettuja tiloja, valiokunta pitää tärkeänä, että sääntelyä täydennetään sulkemalla nämä alueet nimenomaisesti tarkastusten ulkopuolelle (PeVL 18/2006 vp, s. 4/II, PeVL 30/2005 vp, s. 6/I).

Eräitä viranomaisia koskeva yleinen huolehtimisvelvoite

Rahanpesun selvittelykeskuksessa työskentelevä päällystöön kuuluva poliisimies voi antaa lakiehdotuksen 38 §:n 2 momentin mukaan tullija rajavartiolaitosviranomaisille määräyksen "pidättää varat" enintään viiden arkipäivän ajaksi, jos tällainen toimenpide on tarpeen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi tai selvittämiseksi. Sääntelyllä on merkitystä perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan kannalta.

Ehdotettua sääntelyä on pidettävä verrattain avoimena. Valiokunta katsoo, että sääntelyä on perusoikeusrajoitukselle asetettavan täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen johdosta syytä täsmentää. Ensinnäkin laissa on aiheellista määritellä tarkemmin ne toimenpiteet, joiden yhteydessä varojen pidättäminen voi tapahtua. Toiseksi on tarpeellista täsmentää, mitä pidätettävillä varoilla tarkoitetaan. Tällöin voidaan viitata niihin lakiehdotuksen perusteluissa mainittuihin siirtokelpoisiin maksuvälineisiin ja muihin käteisrahoihin, joista yhteisön asetuksen 2 artiklassa mainitaan.

Muuta

Lakiehdotuksen 44 §:n 1 momentin mukaan muutoksenhausta Etelä-Suomen lääninhallituksen tekemään päätökseen on voimassa, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valiokunnan mielestä pykälän teksti poikkeaa yleisesti käytetystä muotoilusta. Siksi sääntelyä on aiheellista muuttaa siten, että Etelä-Suomen lääninhallituksen päätökseen haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomautettavaa muista esitykseen liittyvistä lakiehdotuksista.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 3 päivänä kesäkuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

| | | |
|------|----------------------|----------------------|
| pj. | Kimmo Sasi /kok | Kari Kärkkäinen /kd |
| vpj. | Jacob Söderman /sd | Ville Niinistö /vihr |
| jäs. | Tuomo Hänninen /kesk | Veijo Puhjo /vas |
| | Ulla Karvo /kok | Tuulikki Ukkola /kok |
| | Elsi Katainen /kesk | Ilkka Viljanen /kok |
| | Esko Kiviranta /kesk | Antti Vuolanne /sd. |

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.