

## HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 26/1997 vp

### Hallituksen esitys rahanpesun estämistä ja selvittämistä koskevaksi lainsäädännöksi

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 14 päivänä lokakuuta 1997 lähettänyt hallintovaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 158/1997 vp rahanpesun estämistä ja selvittämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

##### *Lausunto*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta ja talousvaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnot (PeVL 30/1997 vp ja TaVL 17/1997 vp), jotka ovat tämän mietinnön liitteinä.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- rikosylitarkastaja Keijo Suuripää, sisäasiainministeriö
- assistentti Sanna Heikinheimo, Helsingin yliopisto, sisäasiainministeriön edustajana
- lainsäädäntöneuvos Matti Savolainen, oikeusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Seppo Tanninen, valtiovarainministeriö
- ylitarkastaja Kari Mäkelä, kauppa- ja teollisuusministeriö
- ylitarkastaja Juhani Turunen, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylitarkastaja Heikki Partanen, tietosuojavaltuutetun toimisto
- pankkitarkastaja Tuija Nevalainen, Rahoitustarkastus

- rikosylitarkastaja Kimmo Hakonen, keskusrikospoliisi
  - ylitarkastaja Antti Kartila, Tullihallitus
  - veroviskaali Olli Tervo, Verohallitus
  - osastopäällikkö Juhani Uusitalo, rajavartiolaitos
  - erikoistutkija Rainer Lindberg, Kilpailuvirasto
  - osastopäällikkö Antti Neimala, Keskuskaupapakamari
  - varatuomari Timo Lappi, Suomen Pankkiyhdistys ry
  - lakimies Tiina Mäntyranta, Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto ry
  - toimitusjohtaja Markku Savikko, Arvopaperivälittäjien Yhdistys ry
  - lakimies Carl-Henrik Nyberg, Oy Veikkaus Ab
  - totojohtaja Pertti Koskiniemi, Suomen Hippos ry
  - varatoimitusjohtaja Esko Romppainen, Raha-Automaattiyhdistys
  - lakimies Susanna Lehti, Suomen Kiinteistöväliittäjien Liitto ry
- Länsi-Suomen lääninhallitus, Suomen Pankki, Suomen Panttilainauslaitosten Yhdistys ry, Vakuutusyhdistysten Keskusliitto ry ja Suomen Vakuutusmeklariliitto ry ovat antaneet asiassa kirjalliset lausunnot.

## HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä. Lakiin ehdotetaan koottavaksi kaikki rahanpesun torjuntaan tähtäävät säännökset. Lainsäädännön rakennetta uudistettaisiin siten, että luotto- ja rahoituslaitoksia sekä muita lakisääteisesti ilmoitusvelvollisia yhteisöjä ja elinkeinonharjoittajia koskisi yksi sisällöltään yhtenäinen laki rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä. Koska laki korvaisi voimassa olevat rahanpesun torjuntaan tähtäävät säännökset, poistettaisiin vastaavat säännökset muista laeista.

Näiden keskeisten voimassa olevan lainsäädännön rakenteeseen liittyvien uudistusten lisäksi lakiin otettaisiin säännökset keskusrikospoliisiin perustettavasta rahanpesun selvittelykeskuksesta. Rahanpesun selvittelykeskuksen perustamisen myötä luovuttaisiin epäilyttäviä liiketoimia koskevasta kaksiportaisesta ilmoitusjärjestelmästä. Sanotut ilmoitukset tehtäisiin jatkossa keskitetysti rahanpesun selvittelykeskuskelle. Laissa olisivat säännökset rahanpesun selvittelykeskuksen oikeudesta saada ilmoitusten selvittämisessä tarvittavia tietoja sekä säännökset tietojen tallettamisesta, käytöstä ja luovuttamisesta. Lisäksi laissa säädettäisiin rahanpesun selvittelykeskuksen oikeudesta määrätä epäilyttävä liiketoimi keskeytettäväksi. Rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annettavaksi ehdotetun lain nojalla saadut tiedot tallennettaisiin poliisin henkilörekistereistä annetussa laissa tarkoitettuun epäiltyjen rekisteriin. Edelleen rahanpesun torjuntaan tähtäävän säännösten sovelta-

misalaa laajennettaisiin kattamaan rahoituslaitosten, ulkomaisen rahoituslaitoksen sivukonttorin ja edustuston, sijoituspalvelujen oheispalveluja tarjoavien yhteisöjen, rahapelitoimintaa järjestävien yhteisöjen ja elinkeinonharjoittajien sekä kiinteistönvälittäjien toiminnan. Lisäksi lakiin sisältyisi säännös ilmoitusvelvolliselle säädetyn tunnistamisvelvollisuuden ja tunnistamistietojen säilyttämistä koskevan velvollisuuden rikkomisen seuraamuksista.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi luotto- ja rahoituslaitosten toiminnasta Suomessa annettua lakia, sijoituspalveluyrityksistä annettua lakia, ulkomaisen sijoituspalveluyrityksen oikeudesta tarjota sijoituspalvelua Suomessa annettua lakia, osuuskuntalakia, vakuutusyhtiölakia, ulkomaisista vakuutusyhtiöistä annettua lakia, vakuutuksenvälittäjistä annettua lakia, panttilainauslaitoksista annettua lakia, poliisin henkilörekistereistä annettua lakia, rikoslakia sekä rahoitustarkastuslakia.

Lainsäädäntö liittyy rahoitusjärjestelmän rahanpesutarkoituksiin käyttämisen estämisestä annettuun Euroopan yhteisöjen neuvoston direktiiviin eli niin sanottuun rahanpesudirektiiviin sekä valtioneuvoston 1 päivänä helmikuuta 1996 hyväksymään periaatepäätökseen hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1998 alusta.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### **Yleisperustelut**

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä, talousvaliokunnan lausuntoon viitaten ja muutoinkin saamansa selvityksen perusteella va-

liokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien 3.—10. sekä 12. ja 13. lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana sekä 1., 2. ja 11. lakiehdotuksen hyväksymistä valiokunnan ehdottamin muutoksin.

## Yksityiskohtaiset perustelut

### *Ilmoitusvelvolliset elinkeino- ja toimialat*

Eräissä valiokunnalle annetuissa asiantuntijalausunnoissa on ehdotettu ensimmäisen lakiehdotuksen 3 §:ssä mainittujen ilmoitusvelvollisten piirin laajentamista. Myös talousvaliokunta on lausunnossaan ottanut kantaa ehdotettuun pykälään ja katsonut ilmoitusvelvollisten piirin laajentamisen olevan perusteltua erillisen selvitystyön jälkeen annettavan hallituksen esityksen pohjalta. Talousvaliokunnan lausunnon mukaan ilmoitusvelvollisten laajuutta harkittaessa tulisi ottaa huomioon, että 3 §:n 3 ja 4 kohdassa mainittujen sijoituspalveluyritysten lisäksi myös sijoitusrahastot (laki 480/1987) ja hallituksen esityksessä 77/1997 vp mainitut kiinteistörahastot voivat periaatteessa harjoittaa sellaista toimintaa, joka on rahanpesulain tavoitteiden kannalta merkityksellistä. Edelleen talousvaliokunta huomauttaa, että nimenomaan huutokaupoissa käytetään käteisrahaa myös varsin suurten ostojen maksamiseen ja katsoo, että julkiset huutokaupat ovat lakiehdotuksen tavoitteiden kannalta tärkeässä asemassa.

Hallintovaliokunta on lähtenyt siitä, että ilmoitusvelvollisten piirin laajentamista tulee tarkkaan harkita. Ennen kuin tietyille elinkeino- tai toimialalle säädetään rahanpesun estämiseen liittyviä velvollisuuksia, on perusteellisesti pyrittävä selvittämään toimenpiteestä aiheutuvat hyödyt ja haitat. Valiokunta katsookin talousvaliokunnan tavoin, että ilmoitusvelvollisten piiriä ei ole syytä tässä yhteydessä laajentaa, vaan kysymyksen on palattava lain soveltamisesta saatavien kokemusten kartuttua. Valiokunnan saaman tiedon mukaan sisäasiainministeriössä on jo käynnistetty selvitystyö koskien ilmoitusvelvollisten piirin laajentamista koskemaan muun muassa huutokaupan järjestäjiä.

### *Rahanpesun selvittelykeskuksen henkilöstö*

Valiokunta katsoo, että rahanpesun selvittelykeskukselle on turvattava sen toiminnan aloittamisesta alkaen riittävät henkilöstöresurssit. Epäilyttävien liiketoimien selvittämisen voidaan arvioida olevan huomattavan vaativaa selvitys- ja tutkintatyötä. Usein tutkinta on

tehtävä kiireellisesti, jotta tarvittaessa voidaan pysäyttää rahanpesun kohteena olevan omaisuuden edelleen siirrot viranomaisten ulottumattomiin.

Henkilöstötarve ei ole myöskään riippuvainen yksinomaan selvittelykeskukselle tulevaisuudessa toimitettavien epäilyttäviin liiketoimiin liittyvien ilmoitusten määrästä. Osa selvittelykeskuksen henkilöstöresursseista joudutaan koulutuksen lisäksi käyttämään palautteen antamiseen ja yhteydenpitoon ilmoitusvelvollisiin. Lisäksi osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön tulee viemään osan keskuksen voimavaroista. Edelleen ilmoituksia koskeva analyysityö muun muassa säädettävän lain kehittämiseksi on tärkeä tehtävä. Valiokunta katsoo vielä, että selvittelykeskuksessa tulee olla eri liiketoiminnan aloja tuntevaa henkilökuntaa.

### *Tunnistamiseen liittyvät velvollisuudet*

Rahanpesulakiehdotuksen 6 §:ssä säädetään muun muassa lautto- ja rahoituslaitosten, sijoituspalveluyritysten sekä vakuutusalan yritysten velvollisuudesta todeta vakituisten asiakkaansa henkilöllisyys. Kaikkien ilmoitusvelvollisten on lisäksi todettava asiakkaan henkilöllisyys, jos toimeksiannon tai liiketoimen arvo ylittää laissa tarkemmin määritellyn ecu- tai markkamääräisen arvon. Asiakkaan henkilöllisyys on lisäksi todettava pelikasinotoiminnassa sekä aina silloin, jos on syytä epäillä liiketoimeen sisältyvien varojen laillista alkuperää. Talousvaliokunta on pitänyt lausunnossaan säännöstä tarkoituksenmukaisena.

Vakuutusyhtiöiden osalta tunnistamisvelvollisuuden synnyttävän vakuutusmaksun raja-arvot (1 000 ecua/maksukausi tai 2 500 ecua kertavakuutusmaksuna) ovat kyseisen lausunnon mukaan varsin alhaiset. Lisäksi tunnistamisvelvollisuuden ulottaminen puhtaisiin riskivakuutuksiin voi rahanpesulain tavoitteiden kannalta olla tarpeellista. Talousvaliokunta huomauttaa kuitenkin, että vakuutus sopimuksen tehdessään vakuutusyhtiö joutuu arvioimaan siihen liittyvää riskiä; vakuutuksen omistajan ja vakuutetun edun identifiointi sisältyy tähän riskiarviointiin. Koska lakiehdotus ei merkitse mitään lisävelvollisuuksia sen lisäksi, mitä on katsottava kuulu-

van hyvään liikemiestapaan, talousvaliokunta kannattaa lausunnossaan hallituksen esityksen mukaista järjestelyä.

Talousvaliokunnan kantaan yhtyen hallintovaliokunta pitää muutoinkin hallituksen esitykseen sisältyviä asiakkaan tunnistamisvelvollisuuteen liittyviä säännöksiä asianmukaisina.

#### *Tietojen saanti, käyttö ja luovutus*

Talousvaliokunnan lausunnossa esitetään harvittavaksi, voitaisiinko poikkeustapauksissa mahdollistaa selvittelykeskuksen hallussa olevien tietojen käyttäminen ja luovuttaminen myös muun rikoksen kuin rahanpesun estämiseksi ja selvittämiseksi. Myös rahanpesudirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat kansallisesti säätää, että direktiivissä tarkoitettuja tietoja voi käyttää myös toisiin tarkoituksiin.

Saadun selvityksen mukaan mainittu kysymys oli esillä hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa. Ensimmäisessä lakiehdotuksessa on selvittelykeskukselle ehdotettu laajaa tiedonsaantioikeutta epäilyttävien liiketoimien selvittämiseksi jo ennen jutun esitutkintavaihetta. Laajan tiedonsaantioikeuden vastapainoksi oikeus luovuttaa tietoja on rajoitettu vain rahanpesun estämiseksi ja selvittämiseksi. Rajoitus on ehdoton. Valiokunta katsoo, että säädettävän uuden lain toimivuuden kannalta on ensisijaisen tärkeää, että ilmoitusvelvolliset voivat luottaa siihen, ettei tietoja käytetä muihin tarkoituksiin kuin mihin ne on alunperin luovutettu. Valiokunta pitääkin esityksen mukaisia tietojen luovuttamista koskevia rajoituksia perusteltuna. Mikäli selvittelykeskuksen toiminnan aloittamisen jälkeen tarvetta ilmenee, on syytä arvioida kysymystä erikseen.

#### *Tietojen tallettaminen selvittelykeskuksessa pidettävään rekisteriin*

Ensimmäisen lakiehdotuksen 13 §:n 2 momentin mukaan on epäilyttävää liiketoimintaa koskevien tietojen tallettamisesta, käytöstä ja luovuttamisesta voimassa, mitä poliisin henkilökistereistä annetussa laissa (509/1995) säädetään epäilyttävien rekistereistä. Valiokunta katsoo hallituksen esityksestä poiketen, ettei rahanpesun es-

tämistä ja selvittämistä varten pidettävää rekisteriä tule luonteensa perusteella ottaa osaksi epäilyttävien rekisteriä, vaan kysymyksessä on erillinen poliisiyksikön käyttöön tarkoitettu rekisteri.

Poliisin henkilörekisterilain 4 §:n mukaan poliisin henkilörekisteri voidaan käyttötarkoituksesta riippuen perustaa muun muassa poliisiyksikön käyttöön. Kyseisen lain 7 §:n mukaan poliisiyksikön käyttöön tarkoitettujen henkilörekisterin perustamisesta päättää asianomainen poliisiyksikkö, joka toimii myös rekisterin pitäjänä. Valiokunta ehdottaakin, että ensimmäisen lakiehdotuksen 13 §:n 2 momenttia muutetaan siten, että epäilyttävää liiketoimintaa koskevien tietojen tallettamisesta, käytöstä ja luovuttamisesta on voimassa, mitä poliisin henkilörekisterilaissa säädetään poliisiyksikön käyttöön tarkoitetuista rekistereistä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen edellytyksenä on, että rekisteriin talletettavien tietojen säilytysajoista säädetään lain tasolla. Tällä hetkellä poliisin henkilörekisterissä olevien tietojen säilytysajoista säädetään asetuksella.

Valiokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyn johdosta, että edellä lausutun lisäksi ensimmäisen lakiehdotuksen 13 §:n 2 momenttia muutetaan siten, että momentissa suljetaan pois mahdollisuus säätää kyseessä olevaan henkilörekisteriin talletettujen tietojen säilytysajoista asetuksella.

Lisäksi valiokunta ehdottaa selvyuden vuoksi, että pykälään otetaan uudessa 3 momentissa säännös, jonka mukaan tietojen säilytysajoista on voimassa, mitä yleisessä henkilörekisterilaissa on säädetty. Valiokunta katsoo samalla, että ratkaisua on pidettävä tilapäisenä ja että eri yhteydessä on mahdollisimman pian syytä ottaa poliisin henkilörekisterilakiin muun ohella säännökset tietojen säilytysajoista.

Samalla valiokunta ehdottaa 11. lakiehdotuksen 2 §:n poistamista tarpeettomana, jolloin sanotussa laissa jää vain kumottavaksi poliisin henkilörekisteristä annetun lain 13 §:n 2 momentin 5 kohta.

Ehdotettujen muutosten jälkeen hallituksen esitys voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa järjestyksessä.

*Ilmoitusvelvollisen vahingonkorvausvastuu*

Ehdotettuun lakiin rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä on hallituksen esityksessä otettu erityissäännös ilmoitusvelvollisen vahingonkorvausvastuusta (15 §). Ehdotetun säännöksen mukaan ilmoitusvelvollinen taikka ilmoitusvelvollisen palveluksessa oleva tai sen puolesta toimiva henkilö ei ole velvollinen korvaamaan vahinkoa, joka on mahdollisesti aiheutunut liiketoimen selvittämisestä, epäilyttävästä liiketoimesta ilmoittamisesta taikka liiketoimen keskeyttämisestä tai liiketoimesta kieltäytymisestä, jos näitä toimenpiteitä suoritettaessa on oltu vilpittömässä mielessä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan säännöstä on pidetty tarpeellisenä sen johdosta, että ankaran vahingonkorvausvastuun ei tulisi vaikeuttaa ilmoitusvelvollisia suorittamasta aiheellisia lain edellyttämiä toimenpiteitä (liiketoimen selvittäminen, ilmoittaminen, keskeyttäminen, kieltäytyminen).

Valiokunta pitää ehdotettua järjestelyä perusteltuna ja asianmukaisena. Ilmoitusvelvolliselle asetetut velvoitteet tulisi säännellä siten, että jos ilmoitusvelvollinen näitä velvoitteita täyttäessään on menetellyt noudattaen sellaista huolellisuutta, jota häneltä kussakin tilanteessa voidaan kohtuudella vaatia, hän ei olisi velvollinen korvaamaan liiketoimen osapuolelle aiheutunutta vahinkoa, vaikka jälkeenpäin kävisikin selville, että kysymyksessä ei ole ollut rahanpesuna (kätkemisrikoksena) rangaistava liiketoimi. Tämä periaate on myös ilmaistu rahanpesudirektiivin (91/308/ETY) 9 artiklassa.

Lakiehdotuksen 15 §:n säännöstä ei voida kuitenkaan pitää lakiteknisesti onnistuneena silmäläpittäen Suomen vahingonkorvausoikeudellisessa lainsäädännössä vakiintuneesti noudatettuja käsitteitä ja käytettyjä nimityksiä. Erityisesti käsitteen 'vilpitön mieli' käyttö näyttää Suomessa vakiintuneen kielenkäytön kannalta tässä yhteydessä vieraalta. Ilmaisua onkin ilmeisesti sellaisenaan suoraan lainattu rahanpesudirektiivin edellä mainitusta artiklasta. Vahingonkorvauslainsäädännössä ei myöskään ole tarpeen erityisesti mainita ilmoitusvelvollisen palveluksessa olevia tai sen puolesta toimineita henkilöitä.

Valiokunta ehdottaakin, että vahingonkorvauslaissa noudatetun kirjoitustavan mukaan

ensimmäisen lakiehdotuksen 15 §:ssä ilmaistaan positiivisesti millaisin edellytyksin ilmoitusvelvollisen tulee korvata aiheuttamansa vahinko. Samanaikaisesti on syytä nimenomaisesti lausua julki, että kysymys on ainoastaan taloudellisen vahingon korvaamisesta.

Lisäksi valiokunta ehdottaa 15 §:n pykälän uudessa 2 momentissa, että korvausvastuuseen olisi muutoin sovellettava vahingonkorvauslain säännöksiä.

*Talousvaliokunnan mietinnöstä johtuvat muutokset (TaVM 34/1997 vp)*

Talousvaliokunta on hallituksen esitykseen luottolaitostoiminnasta annetun lain ja sijoituspalveluyrityksistä annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 208/1997 vp) liittyvässä mietinnössään 34/1997 vp ehdottanut mainitussa esityksessä johtuvista tarpeista muutettavaksi hallintovaliokunnassa nyt käsiteltävänä olevan toisen lakiehdotuksen 100 §:ää. Kyseinen muutos ei aiheuta mitään ongelmia esillä olevan lakiehdotuksen kannalta. Tämän vuoksi hallintovaliokunta ehdottaa teknisenä ratkaisuna, että käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen toisen lakiehdotuksen 100 § poistetaan, jotta ei synny ongelmia lakien vahvistamismenettelyssä.

*Seuranta*

Valiokunta viittaa talousvaliokunnan lausunnossa esitettyyn koskien lain toimivuuden seuranta.

*Valiokunta edellyttääkin hallituksen huolehtivan siitä, että rahanpesun estämistä ja selvittämistä koskevan lainsäädännön toimivuutta seurataan tarkkaan ja että lisäksi jatketaan rahanpesuun liittyvää selvitystyötä.*

**Muut kannanotot**

Valiokunta on ottanut huomioon perustuslaki-valiokunnan lausunnossa esitetyn valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen, minkä vuoksi lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

**Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

*että 3.—10. sekä 12. ja 13. lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina ja*

*että 1., 2. ja 11. lakiehdotus hyväksytään muutettuina seuraavasti:*

**1.**

**Laki**

**rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1—12 §  
(Kuten HE)

13 §

*Viittaus eräisiin lakeihin*

(1 mom. kuten HE)

Tämän lain lisäksi on epäilyttävää liiketoimintaa koskevien tietojen tallettamisesta, käytöstä ja luovuttamisesta voimassa, mitä poliisin henkilörekistereistä annetussa laissa (509/1995) säädetään poliisiyksikön käyttöön tarkoitetuista henkilörekistereistä lukuun ottamatta lain 24 §:n 2 momenttia.

Edellä 2 momentissa tarkoitettujen tietojen säilytysajoista henkilörekisterissä on voimassa, mitä henkilörekisterilaissa (471/1987) on säädetty. (Uusi 3 mom.)

14 §  
(Kuten HE)

15 §

*Vahingonkorvausvastuu*

*Ilmoitusvelvollinen on velvollinen korvaamaan taloudellisen vahingon, joka asiakkaalle on aiheutunut liiketoimen selvittämisestä, epäilyttävästä liiketoimesta ilmoittamisesta taikka liiketoimen keskeyttämisestä tai liiketoimesta kieltäytymisestä vain, jos ilmoitusvelvollinen ei ole noudattanut sellaista huolellisuutta, jota häneltä olosuhteet huomioon ottaen voidaan kohtuudella vaatia.*

*Ilmoitusvelvollisen korvausvelvollisuudesta on muutoin voimassa, mitä vahingonkorvauslaissa (412/1974) säädetään. (Uusi 2 mom.)*

16—18 §  
(Kuten HE)

2.

**Laki****luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan* luottolaitostoiminnasta 30 päivänä joulukuuta 1993 annetun lain (1607/1993) 96, 97, 97 a, 100 a ja 100 b §, sellaisina kuin niistä ovat 97 a, 100 a, 100 b § laissa 570/1996 sekä *muutetaan* 95 § (*poist.*) seuraavasti:

95 §  
 (Kuten HE)

*Voimaantulosäännös*  
 (Kuten HE)

100 §  
 (*Poist.*)

---

11.

**Laki****poliisin henkilökäestereistä annetun lain 13 §:n 2 momentin 5 kohdan kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti (*poist.*) säädetään:

1 §  
*Tällä lailla kumotaan poliisin henkilökäestereistä 7 päivänä huhtikuuta 1995 annetun lain (509/1995) 13 §:n 2 momentin 5 kohta.*

2 §  
*Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 199\_\_.*

---

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk  
 vpj. Kaarina Dromberg /kok  
 jäs. Ulla Juurola /sd  
 Timo Järvilahti /kesk  
 Reijo Kallio /sd  
 Toimi Kankaanniemi /skl  
 Juha Karpio /kok  
 Osmo Kurola /kok  
 Pehr Löv /r

Hannes Manninen /kesk  
 Jukka Mikkola /sd  
 Tuija Pohjola /sd  
 Iivo Polvi /vas  
 Veijo Puhjo /va-r  
 Erkki Pulliainen /vihr  
 Aulis Ranta-Muotio /kesk  
 vjäs. Raimo Holopainen /sd.

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 30/1997 vp

### Hallituksen esitys rahanpesun estämistä ja selvittämistä koskevaksi lainsäädännöksi

*Hallintovaliokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on lähettäessään 14 päivänä loka-kuuta 1997 hallituksen esityksen 158/1997 vp rahanpesun estämistä ja selvittämistä koskevaksi lainsäädännöksi hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa hallintovaliokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- rikosylitarkastaja Keijo Suuripää, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Matti Savolainen, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä. Se korvaisi voimassa olevat rahanpesun torjuntaan tähtäävät säännökset. Lisäksi perustettaisiin keskusrikospoliisiin rahanpesun selvittelykeskus.

Lainsäädäntö liittyy rahoitusjärjestelmien rahanpesutarkoituksiin käyttämisen estämisestä annettuun Euroopan yhteisöjen ns. rahanpesudirektiiviin ja valtioneuvoston hyväksymään periaatepäätökseen hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 1998 alusta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa mai-

nitaan hallitusmuodon 8 §:n 1 momentti sekä 15 §:n 1 momentti. Perustelujen mukaan rahanpesun selvittelykeskuksen valtuudet on määritelty tarkasti ja siten, että tietojen tallettaminen, käyttö ja luovutus on mahdollista vain rahanpesun estämiseksi ja selvittämiseksi. Lisäksi todetaan, että ilmoitusvelvollisuudesta säädettäessä on otettu huomioon kunkin elinkeinoalan ja toimialan luonteen erityispiirteet. Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt lain soveltamisen kannalta suotavana, että perustuslakivaliokunnalle varataan tilaisuus antaa lausunto esityksestä.



## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

**Perustelut**

Rahanpesun estämistä ja selvittämistä koskevaan lakiehdotukseen sisältyy valtiosääntöoikeudelliselta kannalta kolmentyyppisiä säännöksiä.

Yksityisinä elinkeinonharjoittajina toimivia ilmoitusvelvollisia koskevat tärkeimmät velvollisuudet ovat asiakkaan tai palvelun käyttäjän tunnistamisvelvollisuus (6 §), huolellisuusvelvollisuus (9 §) ja ilmoitusvelvollisuus (10 §). Velvollisuudet on määritelty täsmällisesti ja ne ovat ilmeisen perusteltuja painavan yhteiskunnallisen intressin toteuttamiseksi. Velvollisuudet eivät toisaalta olennaisesti rajoita ilmoitusvelvollisten hallitusmuodon 15 §:n 1 momenttiin perustuvaa elinkeinonvapautta. Asiakkaan tunnistamisvelvollisuus ja velvollisuus tunnistamistietojen säilyttämiseen eivät ehdotuksen mukaisesti määriteltyinä sisällä poikkeamista hallitusmuodon 8 §:n 1 momentissa turvatusta yksityiselämän tai henkilötietojen suojasta.

Viranomaisvaltuuksia määrittelevän 11 §:n 3 momentin nojalla selvittelykeskuksessa toimiva poliisimies voi väliaikaisesti puuttua yksityiseen epäilyttävään liiketoimeen. Poliisin toimivalta on määritelty riittävän täsmällisesti ja se perustuu hyväksyttävään tarkoitukseen. Samoin voidaan arvioida 11 §:n 1 momenttia, jonka mukaan ilmoitusvelvollisen tulee keskeyttää epäilyttävä liiketoimi tai kieltäytyä siitä.

Poliisitoimesta vastaava ministeriö voi 14 §:n perusteella antaa tarkemmat säännökset lain 6—11 §:ssä säädettyistä velvollisuuksista ja niiden täyttämisestä. Kun tarkoitetut velvollisuudet on määritelty laissa riittävän täsmällisesti, ei tällaisen lakia täsmentävän säädösvallan antamiselle ministeriölle ole esteitä lainsäädäntövallan delegointia koskevien periaatteiden kannalta.

Lakiehdotuksen 13 §:n 2 momentin mukaan on epäilyttävää liiketoimintaa koskevien tietojen tallettamisesta, käytöstä ja luovuttamisesta voimassa, mitä poliisin henkilörekistereistä annettussa laissa säädetään epäiltyjen rekisteristä. Tämän viittauksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys johtuu siitä, että niin voimassa olevan poliisin henkilörekisterilain kuin sen vireillä olevan

muutosehdotuksenkin (HE 133/1997 vp) mukaan asetuksella säädetään epäiltyjen rekisteriin talletettujen tietojen säilytysajoista. Perustuslakivaliokunta on todennut tämän olevan vastoin hallitusmuodon 8 §:n 1 momenttiin sisältyvää lailla säätämisen vaatimusta (PeVL 29/1997 vp). Vastaavasti myös ehdotettu viittaussäännös johtaa tältä osin siihen, että lakiehdotus on käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Laki voidaan kuitenkin säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos lakiin sisällytetään säännökset säilytysajoista. Toinen mahdollisuus perustuu siihen, että tämän lakiehdotuksen käsittely eduskunnassa ja myös lain voimaantulo kytketään hallituksen esitykseen 133/1997 vp sisältyvään poliisin henkilörekisterilain muutosehdotukseen. Perustuslakivaliokunta on todennut, että mainittu muutosehdotus voidaan käsitellä tavallisessa järjestyksessä, jos lakiin sisällytetään säännökset säilytysajoista tai jos laista poistetaan kyseinen asetuksenantovaltuus. Jos kyseistä lakiehdotusta muutetaan tällä tavoin, myös tässä lausunnossa arvioitavana oleva 1. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Tällöin vain 1. lakiehdotuksen toista käsittelyä ei voida saattaa loppuun, ennen kuin esitykseen 133/1997 vp sisältyvä poliisin henkilörekisterilain muutosehdotus on hyväksytty sisällöltään sanotuin tavoin muutettuna. Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyn käsittelyjärjestyksen noudattaminen 1. lakiehdotuksen osalta vaatii tämän lisäksi sitä, että 1. lakiehdotus ei tule voimaan ennen poliisin henkilörekisterilain tarkoitunlaista muutosta.

**Lausunto**

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 13 §:n 2 momentin johdosta tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 25 päivänä marraskuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok  
vpj. Johannes Koskinen /sd  
jäsen. Esko Helle /vas  
Gunnar Jansson /r  
Anneli Jäätteenmäki /kesk  
Juha Korkea-aho /kesk  
Valto Koski /sd  
Heikki Koskinen /kok

Jorma Kukkonen /sd  
Johannes Leppänen /kesk  
Jukka Mikkola /sd  
Riitta Prusti /sd  
Veijo Puhjo /va-r  
Maija-Liisa Veteläinen /kesk  
vjäs. Jouko Jääskeläinen /skl.

## TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 17/1997 vp

### Hallituksen esitys rahanpesun estämistä ja selvittämistä koskevaksi lainsäädännöksi

#### *Hallintovaliokunnalle*

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Eduskunta on 14 päivänä lokakuuta 1997 lähettäessään hallituksen esityksen 158/1997 vp rahanpesun estämistä ja selvittämistä koskevaksi lainsäädännöksi valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että talousvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- rikosylitarkastaja Reijo Suuripää, sisäasiainministeriö
- ylitarkastaja Juhani Turunen, sosiaali- ja terveysministeriö

- rikosylitarkastaja Kimmo Hakonen, keskusrikospoliisi
- pankkitarkastaja Tuija Nevalainen, Rahoitustarkastus
- oikeustieteiden kandidaatti Tiina Hellgrén, Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto
- lakimies Timo Lappi, Suomen Pankkiyhdistys
- lakimies Susanna Lehti, Suomen Kiinteistönvälittäjäin Liitto
- varatuomari Olli Tarkka, Suomen Asianajajaliitto
- toimitusjohtaja Matti Ahde, Veikkaus Oy Ab
- varatoimitusjohtaja Esko Romppainen, Raha-automaattiyhdistys
- toimitusjohtaja Pertti Koskenniemi, Suomen Hippos ry.

### HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki, johon kootaan kaikki rahanpesun torjuntaa koskevat säännökset. Uudistuksen seurauksena yksi sisällöltään yhtenäinen laki (jäljempänä rahanpesulaki) koskisi kaikkia luotto- ja rahoituslaitoksia sekä muita ilmoitusvelvollisia yhteisöjä ja elinkeinonharjoittajia. Samalla eri elinkeinoja koskevien lakien rahanpesua koskevat säännökset ehdotetaan kumottaviksi tai muutettaviksi.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan myös perustettavaksi keskusrikospoliisiin rahanpesun selvittelykeskus, joka ottaisi keskitetysti vastaan kaikki ilmoitukset epäilyttävistä liiketoimista. Näin luovuttaisiin nykyisestä kaksiportaisesta ilmoitusjärjestelmästä. Lakiin otetaan säännökset rahanpesun selvittelykeskuksen oikeudesta saada ilmoitusten selvittämisessä tarvittavia tietoja sekä säännökset tietojen tallentamisesta, käytöstä ja luovuttamisesta. Saadut tiedot tallennetaan

poliisin henkilörekistereistä annetussa laissa tar-  
koitettuun epäiltyjen rekisteriin.

Ehdotuksen toteutuessa rahanpesun torjun-  
taa koskevan säännösten soveltamisalaa laajen-  
netaan kattamaan rahoituslaitosten, ulkomaisen  
rahallaitoksen sivukonttorin ja edustuston, sijoit-  
uspalvelujen oheispalveluja tarjoavien yhteisö-

jen, rahapelitoimintaa järjestävien yhteisöjen ja  
elinkeinonharjoittajien sekä kiinteistönvälittä-  
jien toiminnan. Lakiehdotukseen sisältyy lisäksi  
säännös ilmoitusvelvolliselle säädetyn tunnista-  
misvelvollisuuden ja tunnistamistietojen säilyttä-  
mistä koskevan velvollisuuden rikkomisen seu-  
raamuksista.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yleistä*

Hallituksen esityksen tavoitteena on tehostaa rahanpesun ennalta ehkäisyä yhtenäistämällä epäilyttäviä liiketoimia koskeva ilmoitusjärjestelmä sekä tehostamalla ilmoitusten tutkintaa.

Ehdotus on tarpeellinen ja talousvaliokunta puoltaa sen hyväksymistä seuraavin huomauksin.

Mietinnössään hallituksen esityksestä laiksi panttilainauslaitoksista annetun lain muuttamisesta (TaVM 15/1997 vp) talousvaliokunta piti tärkeänä, että rahanpesuun puututaan tehokkaasti kiinnittämällä huomiota rikosten estämiseen ja paljastamiseen sekä rikoshyödyn jäljittämiseen ja poistamiseen. Rahanpesulakiehdotuksessa on otettu huomioon valiokunnan aikaisemmassa mietinnössä esittämät toivomukset muun muassa siirtymisestä yksiportaiseen ilmoitusjärjestelmään sekä viranomaisten toimintamahdollisuuksien laajentamisesta koskemaan myös rikosten ennaltaehkäisyä.

Euroopan yhteisöjen neuvoston direktiivi rahoitusjärjestelmän rahanpesutarkoituksiin käytämisen estämiseksi (*rahanpesudirektiivi*; 91/308/ETY) tuli voimaan Suomessa ETA-jäsenyyden alkaessa vuoden 1994 alusta. Samanaikaisesti tulivat voimaan rikoslakiin sekä muun muassa luotto- ja rahoitusaloja koskeviin säädöksiin otetut, direktiivin edellyttämät oikeusohjeet.

#### *Ilmoitusvelvolliset*

Ehdotuksessa laiksi rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä (*rahanpesulaki*) on 3 §:ssä ilmoi-

tusvelvollisten piiri laajennettu nykyisestä. Valiokunta pitää ilmoitusvelvollisten piiriin laajentamista perusteltuna. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että 3 §:n 3 ja 4 kohdassa mainittujen sijoituspalveluyritysten lisäksi myös sijoitusrahastot (Laki 480/1987) ja hallituksen esityksessä 77/1997 vp mainitut kiinteistörahastot voivat periaatteessa harjoittaa sellaista toimintaa, joka on rahanpesulain tavoitteiden kannalta merkityksellistä. Silloin, kun rahastosijoituksia tehdään esimerkiksi luottolaitoksen, vakuutusyhtiön tai sijoituspalveluyrityksen välityksellä, sijoituksen välittävä yritys on velvollinen tekemään ilmoituksen epäilyttävästä liiketoimesta. Sikäli kun sijoitus- ja kiinteistörahastot ottavat vastaan käteisajoituksia yleisöltä, olisi perusteltua, että rahanpesulain mukainen ilmoitusvelvollisuus koskisi myös niitä.

Ilmoitusvelvollisten luettelossa ei myöskään mainita julkisten huutokauppojen järjestäjiä. Valiokunta huomauttaa, että nimenomaan huutokaupoissa käytetään käteisrahaa varsin suurten ostojen maksamiseen. Tämä koskee myös pakkohuutokauppoja ja muita viranomaisten järjestämiä huutokauppoja. Saadun selvityksen mukaan huutokaupan järjestäjien saattamista ilmoitusvelvollisuuden piiriin harkittiin lakiehdotuksen valmistelussa, mutta siitä luovuttiin tässä vaiheessa lakitekniisten ongelmien vuoksi. Valiokunta katsoo, että julkiset huutokaupat ovat lakiehdotuksen tavoitteiden kannalta tärkeässä asemassa. Valiokunta pitää varsin tarpeellisena, että mahdollisuuksia laajentaa lain säännöksiä koskemaan myös huutokaupan järjestäjiä selvitetään ja lakia täydennetään tältä osin aikanaan annettavan esityksen pohjalta.

*Asiakkaan tunnistamisvelvollisuus*

Rahanpesulakiehdotuksen 6 §:ssä säädetään mm. luotto- ja rahoituslaitosten, sijoituspalveluyritysten sekä vakuutusalan yritysten velvollisuudesta todeta vakituisen asiakkaansa henkilöllisyys. Kaikkien ilmoitusvelvollisten on lisäksi todettava asiakkaan henkilöllisyys, jos toimeksianton tai liiketoimen arvo ylittää laissa tarkemmin määritellyn ecu- tai markkamääräisen arvon. Asiakkaan henkilöllisyys on lisäksi todettava pelikasinotoiminnassa sekä aina silloin, jos on syytä epäillä liiketoimeen sisältyvien varojen laillista alkuperää.

Valiokunta pitää säännöstä tarkoituksenmukaisena.

Vakuutusyhtiöiden osalta tunnistamisvelvollisuuden synnyttävän vakuutusmaksun raja-arvot (1 000 ecua/maksukausi tai 2 500 ecua kertavakuutusmaksuna) ovat varsin alhaiset. Lisäksi tunnistamisvelvollisuuden ulottaminen puhtaisiin riskivakuutuksiin voi rahanpesulain tavoitteiden kannalta olla tarpeetonta. Valiokunta huomauttaa kuitenkin, että vakuutus sopimuksen tehdessään vakuutusyhtiö joutuu arvioimaan siihen liittyvää riskiä; vakuutuksen omistajan ja vakuutetun edun identifiointi sisältyy tähän riskiarviointiin. Koska lakiehdotus ei merkitse mitään lisävelvollisuuksia sen lisäksi, mitä on katsottava kuuluvan hyvään liikemiestapaan, valiokunta kannattaa hallituksen esityksen mukaista järjestyä.

Luottolaitostoiminnasta annetun lain 95 § ehdotetaan muutettavaksi siten, että luottolaitos ja sen konsolidointiryhmään kuuluva rahoituslaitos olisi velvollinen toteamaan paitsi vakituisen asiakkaansa henkilöllisyyden myös asiakkaan liiketoiminnan laadun sekä perusteet palvelun käyttämiselle. Valiokunta yhtyy hallituksen perusteluissa olevaan näkemykseen, että asiakkaan tunteminen kuuluu hyvän pankkitavan perusperiaatteisiin. Valiokunta korostaa kuitenkin, että velvollisuus selvittää asiakkaan liiketoiminnan laatu ja palvelujen käyttämisen perusteet tulee selkeyttää 95 §:n 3 momentissa sekä rahanpesulain 14 §:ssä tarkoitetuissa tarkemmissa mää-

räyksissä. Valiokunta lähtee siitä, että velvollisuus tarkoittaa lähinnä sellaista huolellisuutta asiakassuhteissa, jonka on katsottava kuuluvan jo nyt hyvään pankkitapaan.

*Tietojen luovutus*

Rahanpesulakiehdotuksen 12 §:n 4 momentin mukaan rahanpesulain nojalla saatuja ja tallennettuja tietoja saa käyttää vain rahanpesun estämiseksi ja selvittämiseksi. Tämä tietojen käyttämisen ja luovuttamisen rajoittaminen on sekä lain tavoitteen että yksityisyyden suojan kannalta perusteltua.

Säännös voi kuitenkin osoittautua joissakin poikkeustapauksissa liian rajoittavaksi silloin, jos tiedot voivat johtaa törkeän rikoksen, esimerkiksi henkirikoksen, selvittämiseen tai estämiseen. EU:n rahanpesudirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat kansallisesti säätää, että direktiivissä tarkoitettuja tietoja voi käyttää toisiin tarkoituksiin. Valiokunta korostaa, että 12 §:n 4 momentin mukaisen käyttö- ja luovutusrajoituksen tulee olla pääsääntönä, josta tulee tehdä poikkeuksia vain pakottavista syistä.

*Lain toimivuuden seuranta*

Suomessa on vasta muutaman vuoden kokemus rahapesulainsäädännöstä. Talouselämä on edelleen voimakkaassa kehitysvaiheessa. Kansainvälinen vaihdanta lisääntyy nopeasti. Uusia rahoitusinstrumentteja tulee käyttöön samalla, kun alalle syntyy uusia yritystoiminnan muotoja. Valiokunta pitää mahdollisena, että tarpeita rahanpesulain täydentämiseen voi ilmetä jo pian sen voimaantulon jälkeen. Siksi olisi toivottavaa, että nyt käsiteltävään hallituksen esitykseen johdanutta selvitystyötä jatkettaisiin.

*Lausunto*

Edellä esitetyn perusteella talousvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

*että hallintovaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.*

Helsingissä 18 päivänä marraskuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tuulikki Hämäläinen /sd  
vpj. Seppo Kääriäinen /kesk  
jäsen. Arto Bryggare /sd  
Mikko Immonen /vas  
Mari Kiviniemi /kesk  
Paula Kokkonen /kok  
Riitta Korhonen /kok  
Leena Luhtanen /sd

Erkki Partanen /sd  
Vuokko Rehn /kesk  
Ola Rosendahl /r  
Juhani Sjöblom /kok  
Sakari Smeds /skl  
Janne Viitamies /sd  
vjäs. Pekka Leppänen /vas.