

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta (HE 236/2021 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Virpi Koivu, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Maarit Pihkala, valtiovarainministeriö
- finanssineuvos, yksikön päällikkö Jaana Vehmaskoski, valtiovarainministeriö
- johtava lakimies Jonna Ekström, Finanssivalvonta
- johtava yleinen edunvalvoja Jussi Blomqvist, Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
- lakimies Heidi Lokasaari, Rikosseuraamuslaitos
- pääsihteeri Niko Jakobsson, Suomen Asianajajaliitto
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sisäministeriö
- keskusrikospoliisi
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- Finanssiala ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rahanpesun ja terrorismin estämisestä annettua lakia (444/2017, jäljempänä rahanpesulaki) sekä finanssivalvonnasta annettua lakia (878/2008).

Valiokunnan lausunto LaVL 7/2022 vp

Jäsenvaltioiden oli saatettava neljännen rahanpesudirektiivin (2015/849/EU) 67(1) artiklan mukaan direktiivin noudattamisen edellyttämät lait voimaan viimeistään 26.6.2017. Direktiivin voimaan saattamiseksi on säädetty muun muassa edellä mainittu rahanpesulaki, jonka säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä lakivaliokunta on antanut lausunnon (LaVL 3/2017 vp).

Neljännen rahanpesudirektiivin voimaan saattamisessa on sittemmin havaittu joitakin epätasmlisyyksiä ja tulkinnanvaraisuuksia, joihin Euroopan komissio on kiinnittänyt 25.1.2019 huomiota perustellussa launnossaan. Voimaan saattamisen puutteiden korjaamiseksi hallituksen esityksessä ehdotetaan täsmennyksiä rahanpesulakiin, joten näiltä osin kysymys on direktiivin tarkemmasta voimaan saattamisesta. Rahanpesulain säännökset on lisäksi tarkoitus sovittaa yhteen OECD:n alaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän (FATF) suositusten kanssa. Lainsäädäntöä muutetaan myös kansallisten lainsäädäntötarpeiden vuoksi.

Lakivaliokunta keskittyy launnossaan vain omaan toimialaansa liittyen hallinnollisiin seuraamuksiin, rikostuomioita koskevien tietojen käsittelyyn sekä ehdotuksiin, jotka vaikuttavat asianajajayhdistykseen, Rikosseuraamuslaitokseen ja yleisiin edunvalvojiin. Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina. Valiokunta puoltaa ehdotusten hyväksymistä seuraavin huomioin.

Hallinnolliset seuraamukset

Esityksen mukaan (1. lakiehdotus) rahanpesulain 8 luvun 1 §:n 3 momenttia muutetaan siten, että oikeushenkilölle määrättävän rikemaksun alarajaa, joka on voimassa olevassa laissa 5 000 euroa, alennetaan 1 000 euroon. Esityksen perustelujen mukaan (s. 67) nykyisen 5 000 euron alarajan on arvioitu olevan liian korkea. Valvontaviranomainen ei voi määrätä nykyistä 5 000 euron rikemaksua sellaisille ilmoitusvelvollisille, joiden liikevaihto on hyvin vähäistä, jos rikemaksun määrääminen olisi kohtuutonta.

Lakivaliokunta toteaa, että niiden rahanpesulain soveltamisalaan kuuluvien ilmoitusvelvollisten kannalta, joiden liikevaihto on selvästi alle 5 000 euroa, vähintään 5 000 euron rikemaksun määrääminen on selvästi kohtuuton toimenpide. Esityksessä ehdotettua muutosta voidaan siten pitää hallinnollisen seuraamuksen oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta varsin perusteltuna.

Esityksen (1. lakiehdotus) mukaan sekä rikemaksun että seuraamusmaksun määräämisen perusteena on rahanpesulain 8 luvun 1 ja 3 §:ään lisättäväksi ehdotetun säännöksen mukaan myös laiminlyönti, jonka kohteena on velvollisuus tuntea asiakas varojen jäädyttämiseen liittyen. Ehdotettu uusi seuraamussäntely liittyy jäädyttämisvelvoitteiden valvontaan. Hallituksen esityksen ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta katsoo, että hallinnollisten seuraamusten käyttämistä voidaan myös tässä yhteydessä pitää perusteltuna ehdotetulla tavalla.

Rikostuomioita koskevien tietojen käsittely

Esityksen mukaan (1. lakiehdotus) rahanpesulain 3 lukuun lisätään uusi 3 a §, joka sisältää säännökset ilmoitusvelvollisen oikeudesta käsitellä yleisesti saatavilla olevaa asiakkaaseen tai tämän tosiasialliseen edunsaajaan kohdistuvaa rikostuomiota tai rikosta koskevaa tietoa, kun se liittyy

Valiokunnan lausunto LaVL 7/2022 vp

rahanpesuun, terrorismin rahoittamiseen tai siihen rikokseen, jolla rahanpesun kohteena oleva tai terrorismin rahoittamiseen käytettävä omaisuus tai rikoshyöty on saatu tai saataisiin. Voimassa oleva laki ei sisällä sääntelyä, jonka nimenomaisesti oikeuttaisi ilmoitusvelvollisen käsittelemään rikostuomiota tai rikosta koskevaa tietoa, vaikka tieto on peräisin julkisesta lähteestä.

Esityksestä ilmi käyvin tavoin (HE, s. 12—13) Euroopan pankkiviranomainen on kuitenkin antanut ohjeistusta, jonka mukaan tällaiset tiedot voivat sisältää olennaista informaatiota asiakkaaseen tai tosiasialliseen edunsaajaan liittyvistä riskeistä. Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta katsoo, että ohjeiden noudattamiseksi tällaisten tietojen käsittelyä voidaan pitää perusteltuna ilmoitusvelvollisen toiminnassa. Valiokunta katsoo, että ehdotettu sääntely on siten perusteltu.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan komissio on antanut uuden asetusehdotuksen rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen (COM(2021) 420 final). Kyseinen asetusehdotus sisältää vastaavaa sääntelyä kuin nyt 1. lakiehdotuksen 3 luvun 3 a §:ään on ehdotettu. Asetusehdotus tarkoittaa toteutuessaan sitä, että asetusehdotuksen sääntely on suoraan sovellettavaa oikeutta eikä samoja kysymyksiä koskeva kansallinen sääntely ole jatkossa mahdollista ilman nimenomaista kansallista sääntelyliikkumavaraa. On siten todennäköistä, että nyt ehdotettu kansallinen sääntely joudutaan kumoamaan lyhyelläkin aikavälillä. Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta kuitenkin katsoo, että ehdotettu sääntely on perusteltu ja asianmukaista sisällyttää lainsäädäntöön jo tässä vaiheessa, sillä vallitsevaa sääntelyn tilaa on pidetty epätyytyttävänä. Myöskään asetusehdotuksen käsittelyaikataulusta ei ole täyttä varmuutta.

Saadun selvityksen mukaan ehdotetussa 3 luvun 3 a §:ssä on huomioitu asetusehdotuksen vastaavan sääntelyn muotoilut. Hallituksen esityksessä ehdotetussa sääntelyssä on huomioitu myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artikla, artiklan edellyttämät erityiset suojatoimet mukaan lukien. Hallituksen esityksen ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunnalla ei ole huomauttamista myöskään ehdotetun 3 a §:n sisältöön.

Vaikutuksista asianajajayhdistykseen

Lakivaliokunta on edellä esitetyin tavoin arvioinut hallituksen esitystä muun muassa siltä osin kuin sillä on vaikutuksia asianajajayhdistykseen. Tähän liittyen sekä muutoinkin oman toimialansa kannalta lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että esityksen mukaan rahanpesulakia (1. lakiehdotus) muutetaan lisäämällä lain 7 luvun 3 §:ään uusi momentti, joka koskee valvontaviranomaisten lisäksi myös asianajajayhdistystä. Ehdotettujen uusien säännösten nojalla valvontaviranomaisilla ja asianajajayhdistyksellä on oikeus lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvomiseksi suorittaa tarkastus myös etäyhteyksien avulla tietoturvallista menettelyä käyttäen taikka valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen osoittamassa muussa paikassa kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa. Ilmoitusvelvollisen on valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen pyynnöstä toimitettava ilmoitusvelvollisen toimintaa ja hallintoa koskevat asiakirjat ja muut tallenteet tarkastusta varten siinä laajuudessa kuin on tarpeen tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten mukaisen valvontatehtävän hoitamiseksi. Ilmoitusvelvollisen on mahdollistettava valvontaviranomaiselle tai asianajajayhdistykselle näkymä niihin ilmoitusvelvollisen järjestelmiin, joihin tarkastuksessa on tarpeen päästä.

Valiokunnan lausunto LaVL 7/2022 vp

Hallituksen esityksen ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta ei oman toimialansa kannalta näe edellä selostetussa tarkastussääntelyssä asiallista huomautettavaa.

Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa Asianajajaliitto nosti esiin rahanpesulain osittaisuudistusta valmistelleen työryhmän ehdotuksen, joka on sisältänyt ehdotuksen Asianajajaliiton oikeudesta antaa asianajajille rahanpesulain 9 luvun 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tarkempia määräyksiä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan työryhmän ehdotus on lainsäädännön jatkovalmistelussa poistettu nyt käsiteltävästä hallituksen esityksestä johtuen lausuntopalautteesta, jonka mukaan Asianajajaliitto ei ole perustuslain 80 §:ssä tarkoitettu viranomainen eikä sille siten voisi säätää oikeutta perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettujen oikeussääntöjen antamiseen. Lakivaliokunta toteaa, että asia sisältää perustuslakiin liittyviä kysymyksiä eikä sitä ole perusteltua arvioida tässä yhteydessä lakivaliokunnassa.

Vaikutuksista Rikosseuraamuslaitokseen

Lakivaliokunta on edellä esitetyin tavoin arvioinut hallituksen esitystä muun muassa siltä osin kuin sillä on vaikutuksia Rikosseuraamuslaitokseen. Tähän liittyen lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että esityksen mukaan rahanpesulakia (1. lakiehdotus) muutetaan lisäämällä lain 9 luvun 5 §:ään Rikosseuraamuslaitos niin sanotuksi huolehtimisvelvolliseksi viranomaiseksi. Hallituksen esitystä ja saamaansa selvitystä arvioituaan lakivaliokunta pitää muutosehdotusta tarkoituksenmukaisena, ja sen voidaan arvioida tehostavan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa sellaisissa tilanteissa, joissa Rikosseuraamuslaitoksen tietoon tulee epäilyttäviä liiketoimia.

Rikosseuraamuslaitos valvoo vankien varojen käyttöä vankeuslain (767/2005) 19 luvun 1 pykälän nojalla, jonka mukaan, jos vankien valvonnan tai muun Rikosseuraamuslaitoksen tehtävien hoidon yhteydessä ilmi tulleiden seikkojen nojalla on syytä epäillä rahan ja muiden maksuvälineiden tai muun omaisuuden laillista alkuperää, asiasta on ilmoitettava poliisille tai muulle esitutkintaviranomaiselle. Rikosseuraamuslaitoksella on myös vankeuslain ja tutkintavankeuslain (768/2005) vuonna 2021 voimaan tulleiden muutosten myötä toimivaltuudet valvoa vangille annetun Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymän maksukortin käyttöä ja hyvät mahdollisuudet havaita tavanomaisesta maksuliikenteestä poikkeavia maksutapahtumia.

Vaikutuksista yleisiin edunvalvojiin

Lakivaliokunta on edellä esitetyin tavoin arvioinut hallituksen esitystä muun muassa siltä osin kuin sillä on vaikutuksia yleisiin edunvalvojiin. Tähän liittyen lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että esityksen mukaan rahanpesulain (1. lakiehdotus) 3 luvun 3 §:n 2 momentin 2 kohtaa muutetaan siten, että kohta sisältää poikkeuksen asiakkaan tuntemistietojen säilyttämisestä siltä osin kuin on kyse yleisestä edunvalvojasta säilytettävistä tiedoista. Ehdotetun kohdan mukaan asiakkaan tuntemista koskevista tiedoista on säilytettävä edustajan nimi, syntymäaika ja henkilötunnus; yleisen edunvalvojan osalta säilytetään kuitenkin edunvalvojan nimen, syntymäajan ja henkilötunnuksen sijasta palveluntuottajan yksilöintitiedot, edunvalvojan nimike sekä, jos palveluntuottajalla on useampi kuin yksi yleinen edunvalvoja, edunvalvojan järjestysnumero.

Valiokunnan lausunto LaVL 7/2022 vp

Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta katsoo, että 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 esityksessä ehdotetulle muutokselle.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, että ehdotettu menettely soveltuu vain tilanteisiin, joissa yleinen edunvalvoja asioi fyysisesti edunvalvojan luona. Valiokunta katsookin, että tulevaisuudessa säädöshankkeissa on perusteltua arvioida sääntelyn kehittämistä niin, että edunvalvojille annettaisiin mahdollisuus asioida myös etänä.

Muita huomioita

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Finanssivalvonta on laatimassa määräyksiä ja ohjeita rahanpesun ja terrorismin estämisestä. Määräysten ja ohjeiden tarkoituksena on antaa Finanssivalvonnan valvottaville määräyksiä, tulkintoja ja suosituksia rahanpesulain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamiseksi.

Saadun selvityksen mukaan ehdotettujen määräysten ja ohjeiden tavoitteena on ohjeistaa valvottavia riskiperusteisesti arvioimaan asiakkaan tuntemistietojen puuttumisen vaikutuksia ja valitsemaan kulloiseenkin tilanteeseen oikeasuhtaiset menettelytavat niin, ettei palvelujen saantia tarpeettomasti rajoitettaisi tai asiakassuhteesta kieltäydyttäisi.

Lakivaliokunta pitää erittäin myönteisenä ja tärkeänä edellä mainittujen määräysten ja ohjeiden laatimista. Niiden myötä tapahtuva sääntelyn soveltamisen yhtenäistäminen on tärkeää yleisesti ja myös asiakkaiden oikeusturvan kannalta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto LaVL 7/2022 vp

Helsingissä 3.3.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Suldaan Said Ahmed vas
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Paula Werning sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto