



6.5.2021

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Vastine valiokunnalle toimitetuista kirjallisista asiantuntijalausunnoista

Esityksen perustelujen osalta oikeusministeriö on todennut antamassaan asiantuntijalausunnossa hallintovaliokunnalle, että sääntely-yhteydessä on huomionarvoista myös se, että kyse on keskeisesti EU-sääntelyn varaan rakentuvasta sääntelystä. Perusoikeuslottuvuuden osalta edellä mainittu merkitsee sitä, että kansallisen perustuslain perusoikeuksien arvioinnin osalta myös EU:n perusoikeuskirjalla (2000/C 364/01) on arvioinnissa relevanssia. Perusoikeuskirjan tarjoama suojan taso tulee ottaa lähtökohdaksi aina silloin, kun perusoikeuksia arvioidaan EU-oikeuteen liittyvissä asioissa, toisin sanoen asioissa, joihin EU-oikeus soveltuu. Perusoikeuskirjan määräykset tulee ottaa huomioon valmisteltaessa sekä EU:n omaa lainsäädäntöä, että laadittaessa EU-säädöksen täytäntöönpanon edellyttämää kansallista sääntelyä ja muuta kansallista sääntelyä, jolla on liityntä EU-oikeuteen.

Lausuntokierroksella OM lausui niin ikään seuraavasti: *”Vaikka oletettavasti EU:n perusoikeuskirjan osalta keskeisin tarkastelu on tapahtunut jo säädettäessä EU-asetusta, oikeusministeriö pitää perusteltuna, että nyt lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa tehtäisiin viittaus EU:n perusoikeuskirjan sisältämiin perusoikeuksiin ja todettaisiin perusoikeussuojan taso myös siltä osin. Tämä voisi tapahtua erityisesti esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa.”*

Tältä osin ei kuitenkaan lausuntokierrokselta saadun palautteen jälkeen katsottu perusoikeuskirjaan viittauksia relevanteiksi, koska kuten OM on lausunnossaan todennut, että perusoikeuskirjan osalta keskeisin tarkastelu on tapahtunut jo säädettäessä EU-asetusta. Sitä vastoin suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen täydennettiin vielä lausuntokierroksen jälkeen. Perusoikeuksien arvioinnin katsottiin tulleen näin kattavasti arvioitua perusoikeuksien näkökulmasta eikä siten kansallisen perustuslain perusoikeuksien arvioinnin osalta EU:n perusoikeuskirjalla (2000/C 364/01) arvioinnissa ollut sellaista perusoikeuslottuvuusrelevanssia, joka ei olisi jo tullut arvioitua säädettäessä EU-asetusta. Ministeriö katsoo, että perusoikeuslottuvuuden tarkastelu EU:n perusoikeuskirjan sisältämiin perusoikeuksiin on tapahtunut EU-asetusta säädettäessä ja unionin lainsäätäjät ovat katsoneet asetuksen olevan sopusoinnissa EU:n perusoikeuskirjan kanssa. Ei myöskään nähty olevan syytä epäillä, että perustuslain mukaiseksi arvioidut perusoikeuksia koskevat ehdotukset olisivat peruskirjan vastaisia.

Finanssivalvonta toistaa asiantuntijalausunnossaan hallintovaliokunnalle aikaisemmassa lausunnossa esitetyn kannan, jonka mukaan asetuksen tarkoituksen toteuttaminen sallii tietojen luovuttamisen myös rahanpesulain tarkoittamille valvontaviranomaisille, kuten Finanssivalvonnalle, siinä tapauksessa, että luovutus helpottaa rikollisen toiminnan estämistä, paljastamista ja tutkimista. Lakiehdotuksen 11 §:ssä ei oteta kantaa, mille viranomaisille käteisvarailmoitusten tietoja saa luovuttaa, vaan siinä ehdotetaan säädettäväksi, mihin tarkoitukseen tietoja saa luovuttaa. EU-asetuksen suomenkielisen sanamuodon mukaan tietoja saa käsitellä rikollisen toiminnan estämiseksi ja torjumiseksi. Englanninkielisen EU-asetuksen 13 artiklan 2 kohta kuuluu seuraavasti: "The processing of personal data on the basis of this Regulation shall take place only for the purposes of the prevention and fight against criminal activities." Kieliversioista riippumatta tietojen käsittelyn ja siten myös luovuttamisen tavoitteena on oltava rikolliseen toimintaan puuttuminen. Kun tietojen luovuttaminen näin ollen edellyttää epäilyä rikollisesta toiminnasta, esityksen valmistelussa on katsottu, ettei tietoja voi esittää luovutettavaksi valvontatehtäviin, koska valvonnan edellytyksenä ei ole epäily rikollisesta toiminnasta, vaan sitä tehdään lakien noudattamisen varmistamiseksi.

Keskusrikospoliisi pitää lakiesitystä kokonaisuutena katsottuna kannatettavana, tarpeellisenä ja perusteltuna. KRP toteaa lisäksi, että sen aiemmin lausuntokierroksella valtiovarainministeriölle toimittama lausunto on huomioitu hallituksen esityksessä. Hallintovaliokunnan asiantuntijoiden kuulemisessa KRP:n nosti esille kysymyksiä säilytysaikojen eroavuudesta ja vanhentumisajoista, joita ei ollut aiemmin lausuntokierroksella esitetty, eivätkä ne ole myöskään nousseet esille lain valmisteluun liittyvissä keskusteluissa.

EU-asetuksen 13 artiklan 4 kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten ja rahanpesun selvittelykeskuksen on säilytettävä 3 ja 4 artiklan, 5 artiklan 3 kohdan ja 6 artiklan nojalla saadut henkilötiedot viiden vuoden ajan tietojen saantipäivästä. Kyseisen määräajan päätyttyä henkilötiedot on poistettava.

Säilyttämisaikaa voidaan 13 artiklan 5 kohdan mukaan jatkaa kerran enintään kolmella lisävuodella, jos

a) rahanpesun selvittelykeskus toteaa säilytyksen jatkamisen olevan tarpeen arvioituaan perusteellisesti tällaisen säilytyksen jatkamisen tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta ja todettuaan sen perustelluksi, jotta se voi toteuttaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevat tehtävänsä; tai

b) toimivaltaiset viranomaiset toteavat säilytyksen jatkamisen olevan tarpeen arvioituaan perusteellisesti tällaisen säilytyksen jatkamisen tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta ja todettuaan sen perustelluksi, jotta ne voivat suorittaa mukana kulkevia käteisvaroja koskevan ilmoitusvelvollisuuden tai erillään kulkevia käteisvaroja koskevan tiedonantovelvollisuuden tehokasta valvontaa koskevat tehtävänsä.

Rahanpesun selvittelykeskuksella on näin ollen mahdollisuus tarvittaessa säilyttää tietoja enintään 8 vuotta. EU-asetuksen johdantokappaleen 34 kohdassa on säilytysajoista todettu seuraavaa:

”Jotta rahanpesun selvittelykeskukset voisivat tehdä analyysit ja muiden jäsenvaltioiden viranomaiset valvoa käteisvaroja koskevaa ilmoitusvelvollisuutta ja panna sen täytäntöön erityisesti sellaisten henkilöiden osalta, jotka ovat aiemmin laiminlyöneet kyseisen velvollisuuden, tämän asetuksen nojalla tehdyissä ilmoituksissa olevat tiedot ovat tarpeen tallentaa riittävän pitkäksi ajaksi. Jotta rahanpesun selvittelykeskus voi tehokkaasti tehdä analyysijä ja toimivaltaiset viranomaiset voivat valvoa käteisvaroja koskevaa ilmoitus- tai tiedonantovelvollisuutta ja panna sen täytäntöön tehokkaasti, tämän asetuksen nojalla tehdyissä ilmoituksissa olevien tietojen säilyttämisaika olisi oltava enintään viisi vuotta ja sitä olisi voitava jatkaa enintään kolmella vuodella sen jälkeen, kun on arvioitu perusteellisesti säilyttämisen jatkamisen tarpeellisuus ja oikeasuhteisuus.”

EU asetuksen soveltamisalaan kuuluvan henkilötietojen keräämiseen, paljastamiseen, lähettämiseen, antamiseen tiedoksi ja muuhun käsittelyyn sovelletaan yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 (10) säädetyt vaatimuksia. Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaisesti käsittely on lain mukaista, kun käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi, jolloin sen on oltava myös tarpeen nimenomaisen tehtävän suorittamiseksi tai julkisen vallan käyttämiseksi (käyttötarkoitussidonnaisuus). Rahanpesun selvittelykeskuksen oikeus käsitellä unioniin saapuvien tai sieltä poistuvien käteisvaroja koskevia ilmoituksia johdetaan EU-asetuksesta eikä laista rahanpesun selvittelykeskuksesta. Rekisterinpitäjän velvollisuudet eivät ole sidottu fyysiseen rekisteriin vaan henkilötietojen käyttötarkoitukseen.

KRP nosti esille, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä, paljastamista ja selvittämistä koskevasta rekisteristä tiedot poistetaan kymmenen vuoden kuluttua. Tämän rekisterin osalta tulee ottaa huomioon rekisterin käyttötarkoitus ja näihin käyttötarkoituksiin liittyvät oikeudet käsitellä henkilötietoja. Tietojen käsittely sisältää tietojen keräämisen rekisteriin, tallentamisen ja poistamisen rekisteristä. Tarkastelemalla tietojen säilyttämiseen ja poistamiseen liittyviä pykäläitä voidaan huomata, että ne koskevat eri käyttötarkoitusta kuin puheena olevat EU-asetuksesta johdetut käteisvarojen valvontaan liittyvät ilmoitukset.

Laki
rahanpesun selvittelykeskuksesta

3 § Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä, paljastamista ja selvittämistä koskeva rekisteri 7 momentti

*” Ilmoitus ja sen tiedot poistetaan rahanpesurekisteristä kymmenen vuoden kuluttua rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen **epäilyä koskevan merkinnän tekemisestä**. Edellä 2 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaiset tiedot poistetaan viipymättä, jos jäädyttämisspätös kumotaan varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain 12 §:n nojalla.”*

4 § Rahanpesun selvittelykeskuksen oikeus saada, käyttää ja luovuttaa tietoa 6 momentti

”Rahanpesun selvittelykeskuksen 1 ja 2 momentissa säädetyn tiedonsaantioikeuden perusteella tehtyä tiedustelua tai sen sisältöä ei saa paljastaa tiedustelun kohteelle. Tiedustelun ja sen johdosta annetun vastauksen säilyttämiseen ja niiden tarkastamiseen sovelletaan, mitä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 4 luvun 3 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään epäilyttäviä liiketoimia koskevien tietojen säilyttämisestä ja tarkastamisesta.”

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 4 luvun 3 §:n 1 momentti

*”Epäilyttäviä liiketoimia koskevien tietojen säilyttäminen
Ilmoitusvelvollisen on säilytettävä viiden vuoden ajan 1 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi hankitut välttämättömät tiedot sekä näihin liittyvät asiakirjat. Tiedot ja asiakirjat on pidettävä erillään asiakasrekisteristä eikä niitä saa käyttää muuhun kuin tässä laissa säädettyyn tarkoitukseen. Tiedot ja asiakirjat on poistettava viiden vuoden kuluttua asiakassuhteen päättymisestä tai epäilyttävän liiketoimen suorittamisesta, jollei niiden edelleen säilyttäminen ole tarpeen rikostutkinnan, vireillä olevan oikeudenkäynnin taikka ilmoitusvelvollisen tai sen palveluksessa olevan oikeuksien turvaamiseksi. Tietojen ja asiakirjojen edelleen säilyttämisen tarpeellisuus on tutkittava viimeistään kolmen vuoden kuluttua edellisestä säilyttämisen tarpeellisuuden tarkistamisesta. Tarkistamisesta ja sen ajankohdasta on tehtävä merkintä.”*

KRP:n kirjallisessa lausunnossa hallintovaliokunnalle esiin nostamat huomiot käsiteltiin lausuntokierroksen yhteydessä ja termien ja käytettyjen ilmaisuiden osalta päädyttiin hallituksen esityksen mukaisiin muotoiluihin. Siltä osin kuin kirjallisessa lausunnossa kiinnitettiin huomiota mukanaan kulkevien ja erillään kulkevien käteisvarojen ilmoitusten laiminlyönteihin liittyviin seuraamusiin, jotka poikkeavat toisistaan. Todetaan, että tältä osin viitataan hallituksen esityksen perusteluihin. Erityisesti seuraavaan:

”Toisena vaihtoehtona käteisrahan ilmoittamisrikkomuksen korvaamiseksi toisenlaisella seuraamuksella tarkasteltiin hallinnollisen seuraamuksen säätämistä. Asiaa tarkasteltiin myös siitä näkökulmasta, että EU-asetus edellyttää, että myös erillään kulkevia käteisvaroja koskevan toimivaltaisen viranomaisen vaatimuksesta annettavan tiedonantoilmoituksen laiminlyönnistä on säädettävä seuraamus. Koska tuo seuraamus perustuisi viranomaisen vaatimuksen laiminlyöntiin, päädyttiin hallinnolliseen seuraamukseen. Seuraamus on myös voitava tuomita oikeushenkilölle. Tämän vuoksi harkittiin myös nykyisen käteisrahan ilmoittamisrikkomuksen sijasta ehdotettavan hallinnollisen seuraamuksen säätämistä. Sakkorangaistus kuitenkin on rikosoikeudellinen seuraamus ja siten hallinnolliseen seuraamukseen siirtymistä voisi pitää seuraamuksen lieventämisenä. Toisaalta myös hallinnollisissa seuraamuksissa on pidetty tarpeellisena säätää, että tekijän taloudellinen asema on otettava huomioon seuraamuksen suuruuden harkitsemisessa. Liian korkeaksi asetettu seuraamuksen minimi olisi ristiriidassa tämän periaatteen kanssa. Käteisrahan ilmoittamisrikkomus päätettiin esittää säilytettäväksi muutoin ennallaan paitsi, että siitä tuomitsemisen edellytykseksi

ehdotetaan säädettäväksi, että teko ei ole vähäinen ja EU-asetuksen terminologian vuoksi sen nimi ehdotetaan muutettavaksi käteisvarojen ilmoittamisrikkomukseksi”

Elise Luovula
Erityisasiantuntija