

Lausunto

27.09.2021

Asia: VN/25829/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunnolla olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan muutettavaksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettua lakia (rahanpesulaki), rahanpesun selvittelykeskuksesta annettua lakia ja finanssivalvonnasta annettua lakia. Muutosehdotusten taustalla on rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa havaitut puutteet sekä kansallisen lainsäädännön yhteensovittaminen Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n alaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän suositusten kanssa. Lisäksi osa muutosehdotuksista perustuu havaittuihin kansallisiin lainmuutostarpeisiin.

Keskityn tässä lausunnossani arvioimaan esitystä erityisesti perustuslain ja esitykseen sisältyvien säätämisyjärjestysperustelujen kannalta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on rahanpesulain 2 luvun 3 §:n muutosehdotuksen osalta esitetty, että säännöksen 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 kohta, jonka mukaan toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja valvonnan tulisi sisältää myös asiakkaan tuntemisvelvollisuuden, raportoinnin, tietojen säilyttämisen ja työntekijöiden taustaselvityksen. Perustelut eivät tässä vastaa esityksessä ehdotettua säännöstä. Ehdotetussa lain sanamuodossa kysymyksessä olevan säännöksen 2 kohdassa ei ole mainintaa työntekijöiden taustaselvityksestä. Sen sijaan esityksessä ehdotetaan 2 momenttiin lisättäväksi myös uusi 3 kohta, joka koskisi työntekijöiden nuhteettomuuden, luotettavuuden ja osaamisen varmentamista sekä ammattitaidon jatkuvaa ylläpitoa työsuhteen aikana. Esitykseen sisältyvää, perustuslain 10 §:n kannalta merkittävää 3 kohtaa ei säätämisyjärjestysperusteluissa siten ainakaan suoranaisesti näyttäisi arvioidun. Epäselväksi jää, voitaisiinko perusteluihin sisältyvän arvion koskien työntekijöiden taustaselvityksestä lausuttua katsoa koskevan ehdotettua 3 kohtaa.

Perustelujen mukaan rahanpesulain 3 luvun asiakkaan tunnistamista ja henkilöllisyyden todentamista koskevan 2 §:n 1 momenttiin ehdotettu muutos merkitsisi asiakkaan tunnistamista ja henkilöllisyyden todentamista koskevan velvollisuuden laajentamista suhteessa voimassa oleviin säännöksiin, millä voidaan arvioida olevan vaikutusta perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityiselämän suojaan. Totean, että kysymyksessä olevan säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 74) esitetyn mukaan muutos perustuu esityksen ehdotukseen lisätä asiakkaan ja asiakassuhteen määritelmät rahanpesulain 1 luvun 4 §:n 1 momentin kohdiksi 21 ja 22. Perustelujen mukaan ilmoitusvelvollisella voi olla liiketoimen osapuolena sellaisia ei-sopimussuhteisia tahoja, jotka olisi tarkoituksenmukaista tunnistaa, ja että ilmoitusvelvollisen tulisi itse riskiarviossaan arvioida ja tunnistaa sellaiset ei-sopimusperusteiset tahot, joiden kohdalla on tarpeen suorittaa tunnistaminen. Perustelujen valossa se, kuka luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö on tarpeen tunnistaa ja siis katsotaan asiakkaan määritelmän täyttäväksi tahoksi, näyttäisi ainakin tällaisissa ei-sopimussuhteisten tahojen kohdalla jäävän pitkälti ilmoitusvelvollisen oman arvioinnin varaan. On sinänsä selvää, ettei asiakkaan määritelmässä ole mahdollista tyhjentävästi ottaa huomioon kaikkia niitä erinäisiä tilanteita, joissa luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voidaan katsoa olevan asiakkaan asemassa. Kuitenkin katsoisin, että jatkovalmisteussa olisi kiinnitettävä huomiota siihen, onko ehdotuksessa riittävän täsmällisesti määritelty, mitä tahoja siinä tarkoitetaan asiakkaalla ja siten muun muassa mitä tahoja perustuslain 10 §:n kannalta tärkeät asiakkaan tuntemista koskevat säännökset koskevat.

Määräyksenantovaltuutta koskevaa rahanpesulain 9 luvun 6 §:n 1 momenttia ehdotetaan esityksessä muutettavan niin, että asianajajaliitolle annettaisiin valvontaviranomaisia vastaava oikeus antaa säännöksessä tarkoitettuja määräyksiä.

Ehdotettua asianajajaliiton määräyksenantovaltuutta tulisi arvioida perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta. Tällaista arviota ei esitykseen sisälly. Säännöksen mukaan muu kuin sen 1 momentissa tarkoitettu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Totean, että perustuslakivaliokunta on katsonut esimerkiksi Suomen Pankin, Rahoitustarkastuksen ja Viestintäviraston samoin kuin maakuntavaltuuston olevan sellainen ”muu viranomainen”, jolle voidaan antaa määräystenantovaltaa. Sitä vastoin Eläketurvakeskus ei ole perustuslakivaliokunnan mukaan ollut sellainen ”muu viranomainen”, joka olisi perustuslain 80 §:n 2 momentin nojalla voitu lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä. (ks. PeVL 17/2003 vp, PeVL 24/2013 vp, PeVL 4/2005 vp, PeVL 9/2004 vp, PeVL 65/2002 vp ja PeVL 30/2005 vp.)

Arjola-Sarja Terhi

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen