



## Lausuntotiivistelmä

14.9.2023

VN/17751/2023  
VN/17751/2023-VM-37

Neuvotteleva virkamies Elina Rantakokko

## Lausuntotiivistelmä luonnoksista hallituksen esityksiksi eduskunnalle rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta sekä luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä annetussa laissa tarkoitetuista merkittävistä julkisista tehtävistä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta

### Lausuntopyyntö

Valtiovarainministeriö lähetti 29.6. – 24.8.2023 lausunnolle seuraavat luonnokset hallituksen esityksiksi eduskunnalle:

1. laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 8 luvun 7 §:n ja Finanssivalvonnasta annetun lain 42 a §:n muuttamisesta,
2. laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 4 luvun 2 §:n muuttamisesta, ja
3. laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta.

Valtiovarainministeriö pyysi lisäksi lausuntoa luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa tarkoitetuista merkittävistä julkisista tehtävistä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta.

### Tausta

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa (444/2017, jäljempänä *rahanpesulaki*), Finanssivalvonnasta annetussa laissa (878/2008) sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa tarkoitetuista merkittävistä julkisista tehtävistä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (610/2019) on ilmennyt muutostarpeita, joiden johdosta valtiovarainministeriössä on valmisteltu lausuntokierroksella olleet luonnokset hallituksen esityksiksi ja luonnos valtioneuvoston asetukseksi.

Ensimmäisen esitysluonnoksen tavoitteena on muuttaa seuraamusmaksun määräämisoikeuden vanhentumista koskevia säännöksiä rahanpesulaissa ja Finanssivalvonnasta annetussa laissa säädettyjä pykäläiä sisällöltään johdonmukaisiksi sekä lisätä pykälisiin säännökset seuraamusmaksun määräämisen vanhentumisajan katkaisemisesta.

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Puhelin  
Telefon  
Telephone

Faksi  
Fax  
Fax

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet

PL 28  
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

Toisen esitysluonnoksen tavoitteena on muuttaa rahanpesulakia siten, että laista poistettaisiin valtioneuvostolle annettu asetuksenantovaltuus epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen muodosta ja sisällöstä siten, että valtioneuvoston asetuksenantovaltuuden sijaan säädettäisiin rahanpesun selvittelykeskukselle määräysenantovaltuus epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen teknisistä ja sisällöllisistä vaatimuksista.

Kolmannen esitysluonnoksen tavoitteena on korjata ja täydentää rahanpesulaissa tarkoitettuja kansainvälisen järjestön merkittäviä julkisia tehtäviä koskevia säännöksiä sekä korjata lain asetuksenantovaltuutta koskien valtioneuvoston asetuksella annettavia tarkempia säännöksiä laissa tarkoitetuista merkittävistä julkisista tehtävistä.

Valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi esitettävän asetusluonnoksen tavoitteena on korjata neljännen ja viidennen rahanpesudirektiivin kansallisessa täytäntöönpanossa havaittuja puutteita. Asetusta muutettaisiin lisäksi myös kansallisista muutostarpeista johtuen.

Lausuntopyyntöä todettiin, että edellä mainitut luonnokset hallituksen esityksiksi ja valtioneuvoston asetukseksi yhdistetään jatkovalmistelussa luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle tietojenvaihdon tehostamista rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoinnassa sekä kansallisen turvallisuuden suojaamista koskeviksi laeiksi ([Hanke VM063:00/2022](#)).

### Lausuntopalaute

Lausuntopyyntöön tuli yhteensä 31 vastausta. Lausunnon antoivat Ahvenanmaan maakuntahallitus, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Elinkeinoelämän keskusliitto, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Finanssiala ry, Finanssivalvonta, Metsähallitus, oikeuskanslerinvirasto, oikeusministeriö, Pohjoismaiden kehitysrahasto, Poliisihallituksen arpajaishallinto, SAK ry, Seenaatti-konserni, sisäministeriö, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Yrittäjät ry, Tietosuojavaltuutetun toimisto, työ- ja elinkeinoministeriö, Veikkaus Oy ja Verohallinto.

Kiinteistövälitysalan Keskusliitto, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, korkein hallinto-oikeus, puolustusministeriö, Rahoitusvakausvirasto, suojelupoliisi, Syyttäjälaitos, Tulli, Ulosottolaitos, Vakuutus-oikeus ja Valtiontalouden tarkastusvirasto ilmoittivat, että niillä ei ollut lausuttavaa luonnoksista.

Ahvenanmaan maakuntahallitus ja Lotteriinspektion olivat valmistelleet yhteisen lausunnon, jossa ne kertoivat ottavansa luonnokset huomioon, mutta niillä ei ollut muuta lausuttavaa luonnoksista.

Lausuntopalaute sisälsi ehdotuksia esimerkiksi liittyen ehdotetun sääntelyn täsmentämiseen, tarkentamiseen ja lisäperusteluihin. Ensimmäisen lakiehdotuksen osalta lausunnonantajat kiinnittivät huomioita vanhentumisajan tarkempaan määrittelyyn ja niissä esitettiin jatkovalmistelussa tarve tarkentaa vanhentumisen katkaisevaa toimenpidettä. Lausunnoissa nostettiin esiin tarve ottaa taannehtivan lainsäädännön kielto asianmukaisesti huomioon sekä täydentämällä hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluja tältä osin, että ottamalla kumpaankin lakiehdotukseen nimenomaiset siirtymäsäännökset.

Toisen lakiehdotuksen osalta lausuntopalautteessa tuotiin esiin muun muassa kysymys siitä, onko rahanpesun selvittelykeskus viranomainen, jolle voidaan antaa määräysenantovalta. Useissa lausunnoissa tuotiin esiin tarve täsmentää määräysenantovaltuutta ja lisäksi useissa lausunnoissa otettiin kantaa määräyksen valmisteluun ja tuotiin esiin se, että rahanpesun selvittelykeskuksen tulisi kuulla sidosryhmiä määräystä valmistellessaan. Joissakin lausunnoissa tuotiin esiin myös kysymyksiä liittyen siihen, millä kielillä määräys tulisi antaa. Sisäministeriön ja keskusrikospoliisin lausunnoissa tuotiin esiin huomioita rahanpesulaissa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden toteuttamisen varmistamisen osalta.

Kolmannen lakiehdotuksen osalta ja liittyen valtioneuvoston asetuksen muutokseen kiinnitettiin huomioita muun muassa säätämisyjärjestysperusteluiden ja luonnoksen selkeyteen, ymmärrettävyyteen ja johdonmukaisuuteen. Lausunnoissa nostettiin esiin se, että perusteluissa lakiehdotuksen osalta viitataan viidenteen rahanpesudirektiiviin ja kiinnitettiin huomiota siihen, että ehdotettu pykälä on rahanpesudirektiivistä poiketen kirjoitettu velvoittavaan muotoon, jolloin esityksessä olisi asianmukaista arvioida kansainvälisen järjestön velvoittamista toimimaan luonnostellulla tavalla yksipuolisesti kansallisella lailla ylipäätään tai sen lisäksi mitä on sovittu osapuolten välillä sopimuksissa. Lisäksi lausunnoissa nostettiin esiin siirtymäaikaan liittyviä kysymyksiä. Lausuntopalautteessa tuotiin esiin myös tietosuoja- ja tietosuojakäytäntöjä, sillä kun tehostettu tuntemisvelvollisuus johtaa lisääntyvään henkilötietojen käsittelyyn, voi liian laaja määritelmä johtaa käyttötarkoituksen kannalta sellaisten henkilöiden tietojen tavanomaista laajempaa käsittelyä, mikä voi olla tietosuoja-asetuksen tietosisällön minimoinnin periaatteen kannalta vaikeasti perusteltavissa.

## Yksityiskohtainen lausuntopalaute

### 1. lakiehdotus

*Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia* katsoo, että ilmoitusvelvollisen oikeusturvan kannalta on tärkeää, että tällaisen seuraamuksen määräämisoikeuden vanhentuminen on mahdollisimman tarkoin määritelty niin, ettei sen määräytymisestä jää epäselvyyttä. Esitysluonnoksen mukaan siinä tarkoitettujen valvontaviranomaisten ja asianajajayhdistyksen ”toimenpiteet rikkomuksen tai laiminlyönnin tutkimiseksi” aloittaisivat vanhentumisajan kulumisen alusta. Esitysluonnoksen lakiehdotuksissa sitä, mitä säännöksissä tarkoitetuilla toimenpiteillä tässä tarkoitetaan, ei ole tarkemmin määritelty. Perustelujen mukaan vanhentumisajan katkaiseva toimenpide olisi esimerkiksi valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen epäillyn rikkomuksen tutkintaan liittyvän tarkastuksen tekeminen tai epäillyn rikkomuksen tutkintaan liittyvä selvityspyyntö tai kuulemiskirje, josta kohde on saanut tiedon. Perustelujen mukaan tarkoituksena olisi, että epäilty voisi itse havaita vanhentumisajan katkaisevan tutkintaan liittyvän toimenpiteen. Lausunnossa katsotaan, että myös perustelut jättävät säännöksissä tarkoitettujen ”toimenpiteet” ja siten vanhentumisen katkaisemisen ajankohdan kovin tulkinnanvaraiseksi. Asian jatkovalmistelussa tulisi tarkentaa vanhentumisen katkaisevaa toimenpidettä; sitä, mitä toimenpiteeltä edellytetään, jotta se katkaisisi vanhentumisen, ja tässä myös, edellyttääkö vanhentumisen katkaiseminen, että ilmoitusvelvollinen on saanut valvovan viranomaisen tai asianajajayhdistyksen kyseisestä toimenpiteestä tiedon. Lisäksi tulisi arvioida, olisiko säännösten sanamuoto tässä kohdin täsmennettävä.

*Elinkeinoelämän keskusliitto (jäljempänä EK)* toteaa, että rahanpesun ja terrorismin tehokkaassa valvonnassa on ensisijaisesti kysymys valvontaresurssien riittävytydestä ja kohdentamisesta, joita seikkoja vanhentumisesta säätäminen ei sinällään ratkaise. EK ei kannata esitystä siltä osin, kun se pidentäisi vanhentumisaikaa (vanhentumisajan katkaiseminen). Kysymys on ilmoitusvelvollisten eli tyypillisesti yhtiöiden johtohenkilöiden oikeusturvasta.

*Etelä-Suomen aluehallintovirasto* huomioi, että valvontaviranomaisen näkökulmasta hallinnollisen seuraamuksen määräämistä koskeva viiden vuoden vanhentumisaika on varsin lyhyt. Aluehallintoviraston tiedossa on noin 5 000 sen valvomaa ilmoitusvelvollista, jolloin valvontaa ei ole mahdollista kohdistaa kaikkiin sen valvomiin ilmoitusvelvollisiin, eikä ilmoitusvelvollisiin kohdistuva valvonta ole jatkuvaa taikka reaaliaikaista. Siinä vaiheessa, kun ilmoitusvelvollisen laiminlyönnit tulevat valvontaviranomaisen tietoon, laiminlyönneistä voi olla kulunut aikaa jo useita vuosia. Koska asian käsittely viranomaisessa vaatii aikaa, viiden vuoden vanhentumisaika voi estää hallinnollisen seuraamuksen määräämisen asian vanhentuuessa kesken käsitteilyn. Rikemaksun määrääminen lievemmistä laiminlyönneistä ei hyvin pitkän ajan jälkeen ole yleensä edes tarpeen, mutta vakavimmista rikkomuksista seuraamusmaksun määrääminen on perusteltua. Seuraamusmaksun määräämiselle asetettava viiden vuoden vanhentumisaika itsessään on liian lyhyt aikajänne, jolloin rahanpesulaissa on välttämätöntä säätää myös vanhentumisajan katkaisusta.

Aluehallintovirasto kannattaa esitysluonnoksessa rahanpesulain 8 luvun 7 §:ään ehdotettua muutosta, jonka mukaan valvojan toimenpiteet rikkomuksen tai laiminlyönnin tutkimiseksi aloittavat vanhentumisajan kulumisen alusta. Aluehallintovirasto pitää perusteltuna sitä, että riittävä aika viranomaiskäsittelylle turvataan nimenomaan vanhentumisajan katkaisun eikä yleisen vanhentumisajan pidentämisen keinoin. Ehdotettu muutos on kohtuullinen ennen kaikkea ilmoitusvelvollisen kannalta. Vaikka muutoksen myötä valvontaviranomaiset voisivat määrätä seuraamusmaksun jatketuista teoista nykyistä useammin, valvojan on tullut ryhtyä toimenpiteisiin ennen viiden vuoden vanhentumisajan päättymistä. Siten ehdotus ei mahdollistaisi seuraamusmaksun määräämistä rikkomuksista, jotka havaitaan vasta erittäin pitkän ajan jälkeen. Myös ehdotukseen sisältyvä kymmenen vuoden takaraja seuraamusmaksun määräämiselle on kannatettava ilmoitusvelvollisen oikeusturvan vuoksi.

Aluehallintovirasto kiinnittää kuitenkin huomiota esityksen perusteluihin niistä rikkomuksen tai laiminlyönnin tutkimiseksi tehtävistä toimenpiteistä, jotka aloittavat vanhentumisajan kulumisen alusta. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan perusteluista ei riittävän selkeästi ilmene se, tarkoitetaanko toimenpiteillä jo valvojan tiedossa olevaan tiettyyn rikkomukseen kohdistuvia toimenpiteitä, vai katkaiseeko esimerkiksi pelkkä yleisen tarkastuksen suorittaminen rikkomusten vanhentumisajan kulun. Useimmiten tarkastusta käynnistettäessä tietoa tai epäilyä rikkomuksista ei ole olemassa, vaan rikkomukset todetaan vasta tarkastuksen kestäessä. Myöhempien tulkintaongelmien välttämiseksi asiaa olisi syytä käsitellä hallituksen esityksen perusteissa tarkemmin.

*Finanssiala ry* katsoo lausunnossaan, että rahanpesulain tehokkaassa valvonnassa on ensisijaisesti kyse valvontaresurssien riittävydestä ja kohdentamisesta. Jos näissä on puutteita, ne on korjattava. Vanhentumisajan pidentäminen ei ole ratkaisu resurssiongelmiin, vaan se ainoastaan lykkää ongelmaa tuonnemmaksi, vaikeuttavat epäiltyjen rikkomusten selvittämistä sekä olennaisesti heikentää seuraamisen yleis- ja erityisestävää tehokkuutta ja vaarantavat rikkomusepäilyn kohteena olevien yhteisöjen ja henkilöiden oikeusturvan.

Rahanpesulain 8 luvun 3 §:n 5 momentin nojalla seuraamusmaksu voidaan määrätä oikeushenkilölle määrättävän seuraamusmaksun lisäksi tai sen sijasta oikeushenkilön johtoon kuuluvalla henkilöllä. Hallinnollisia sanktioita koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa on otettava huomioon sääntelyn suhde perus- ja ihmisoikeuksiin. *Finanssiala ry* toteaa, että hallituksen esityksen luonnokseen ei kuitenkaan sisälly näitä koskevaa vaikutustenarviointia ja pitää tarpeellisena, että asia korjataan hallituksen esityksen jatkovalmistelussa, ja ehdotetun lakimuutoksen vaikutukset mm. perustuslain 21 §:ssä säädettyyn oikeusturvaan arvioidaan huolellisesti.

Seuraamusmaksu on rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus ja eräissä tilanteissa vaihtoehtoinen rikoslain (39/1889) 32 luvun rahanpesurikosten tunnusmerkistöjen pohjalta määrättävälle rangaistukselle. Ehdotuksen mukaan *Finanssivalvonnan* toimenpiteet rikkomuksen tai laiminlyönnin tutkimiseksi aloittavat vanhentumisajan kulumisen alusta. *Finanssiala ry* katsoo, että ehdotettu sanamuoto on laava ja tulkinnanvarainen, ja pitää välttämättömänä, että sitä tarkennetaan olennaisesti jatkovalmistelun yhteydessä rikoslain 8 luvun vanhentumissäännökset huomioiden. Asian merkityksen vuoksi tarkennus tulisi tehdä itse pykälään, ei sen perusteluihin.

*Finanssiala ry* pitää ehdotukseen sisältyvää vanhentumisajan katkaisemista ilmoitusvelvollisen johtoon kuuluvien henkilöiden kannalta kohtuuttomana ja esittää, että heidän osaltaan seuraamusmaksu tulisi aina määrätä aina viiden vuoden kuluessa rikkomuksen tai laiminlyönnin tapahtumisesta taikka jatkettuna rikkomuksen tai laiminlyönnin päättymisestä. Ratkaisu olisi kohtuullinen mainittujen henkilöiden oikeusturvan kannalta ja olisi linjassa rikoslain 32 luvun 6 §:ssä säädetyn rahanpesurikoksen syyteoikeuden vanhentumisen kanssa.

*Finanssivalvonta* huomioi lausunnossaan, että rahanpesun torjuntatyössä on havaittu käytännössä epäsuhtainen vanhentumisaika, jolla on jo ollut vaikutuksia valvonnan ja sanktioiden kannalta. Rahanpesulain 8 luvun 7 §:n 2 momentissa ja Finanssivalvonnasta annetun lain 42 a §:n 2 momentissa säädetään tällä hetkellä, että jatketuissa rikkomuksissa tai laiminlyönneissä valvontaviranomaisilla on lyhyempi aika tehdä päätös seuraamusmaksun määräämisestä kuin tapauksissa, joissa rikkomus tai laiminlyönti on ollut kertaluonteinen. Jatkettujen tekojen osalta vanhentumisaika on viisi vuotta jatkettun teon päättymisestä ja kertaluonteisten tekojen osalta kymmenen vuotta teon tapahtumisesta.

*Finanssivalvonta* huomioi, että perusteluja lyhyemmälle vanhentumisajalle jatkettun rikkomuksen tai laiminlyönnin osalta ei ole säännösten perusteluissa avattu. Pykälissä ei ole myöskään sääntelyä siitä, että valvojien toimenpiteet voivat katkaista vanhentumisajan kulumisen.

*Finanssivalvonta* toteaa, että on osallistunut esitettyjen muutosten valmisteluun ja ollut niiden osalta aloitteellinen. *Finanssivalvonta* kannattaa esitettyjä muutosehdotuksia ja pitää niiden voimaan saattamista välttämättömänä paitsi finanssialan säännösten rikkomuksista määrättävien sanktioiden yhtenäisen määräämisvallan, myös tehokkaan rahanpesun estämisen näkökulmasta. *Finanssivalvonta* kannattaa ehdotusta säätää sanktio-oikeuden vanhentumisen katkaisemisesta ja sanktio-oikeuden ehdottomasta vanhentumisajasta.

*Oikeuskanslerinvirasto* toteaa, että vanhentumisajan katkaisevat valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen toimenpiteet aloittavat lakiehdotuksen mukaan vanhentumisajan kulumisen alusta. Tällä tarkoitettaneen, että katkaisemisesta alkaa uusi, entisen pituinen vanhentumisaika. *Oikeuskanslerinvirasto* katsoo, että ehdotettua vanhentumisajan katkaisemista koskevaa säännöstä olisikin syytä täsmentää jo näiltä osin. Samalla on huomattava, että tällöin ehdotettun säännöksen mukainen vanhentumisajan katkaiseminen muistuttaisi vaikutuksiltaan lähinnä velan vanhentumisesta annetussa laissa (728/2003) tarkoitettua vanhentumisen katkaisemista, eikä esimerkiksi rikoslaissa tarkoitettua syyteoikeuden vanhentumisen katkaisemista. Tästä seuraa muun ohella, että vanhentumisaika voidaan joutua katkaisemaan useammin kuin vain kerran ennen kuin mahdollinen seuraamus määräämisen ehdoton takaraja tulee vastaan. Tällaista takarajaa lakiehdotuksessa ehdotetaan. Seuraamus määräämisen ehdotonta takarajaa koskevan säännöksen osalta lakiehdotus muistuttaisi niin velan vanhentumisesta annetussa laissa tarkoitettua velan lopullista vanhentumista kuin rikoslaissa tarkoitettua rangaistuksen tuomitsemisen estävää vanhentumista.

*Oikeuskanslerinvirasto* katsoo, että vanhentumisajan katkaisemista koskeva säännös on nyt ehdotetussa muodossaan muutenkin siinä määrin täsmentymätön, ettei sitä voida pitää tyydyttävänä sen enempää valvonnan kohteena olevien ilmoitusvelvollisten oikeusturvan kannalta kuin sanktiovarmuuden ylläpitämiseen tähtäävän valvontaviranomaisten ja asianajajayhdistyksen pyrkimyksenkään kannalta. Pelkästään säännöskohtaisissa perusteluissa lausuttu ei myöskään anna aihetta asian toisenlaiseen arviointiin.

*Oikeuskanslerinviraston* näkemyksen mukaan säännöskohtaisten perustelujen valossa on sinällään selvää ja perusteltua, että vanhentumisajan katkaiseminen edellyttää valvontaviranomaisilta ja asianajajayhdistykseltä aktiivisia toimenpiteitä suhteessa valvonnan kohteeseen. Kuitenkin jo valvonnan kohteena olevan ilmoitusvelvollisen oikeusturva edellyttää sen lisäksi, että lakiin otettavassa säännöksessä yksiselitteisesti määriteltäisiin ne valvontaviranomaisten ja asianajajayhdistyksen toimenpiteet, jotka aloittavat uuden, entisen pituisen vanhentumisajan. Lisäksi säännöksessä olisi perusteltua edellyttää, että tämä toimenpide joko nimenomaisesti saatetaan tai muuten yksiselitteisesti tulee valvonnan kohteena olevan ilmoitusvelvollisen tai sitä lain mukaan edustamaan oikeutetun luonnollisen henkilön tietoon. Edelleen säännöksen olisi perusteltua sisällyttää edellytys, että tämä toimenpide on suoritettava ennen kuin viisi vuotta on kulunut joko siitä päivästä, jona rikkomus tai laiminlyönti tapahtui, tai jatkettun rikkomuksen taikka laiminlyönnin osalta ennen kuin viisi vuotta on kulunut siitä päivästä, jona rikkomus tai laiminlyönti päättyi, tai ennen kuin viisi vuotta on kulunut siitä päivästä, jona valvontavi-

ranomainen tai asianajajayhdistys suoritti edellisen vanhentumisajan katkaisevan toimenpiteensä. Oikeuskanslerivirasto katsoo, että ei siis tulisi sallia tulkinnanvaraisuutta esimerkiksi sen suhteen, onko toimenpide ylipäänsä sellainen, että se katkaisee vanhentumisajan, onko toimenpide ollut valvonnan kohteena olevan ilmoitusvelvollisen havaittavissa tai tullut sen tietoon ja kenen valvonnan kohteena olevan oikeushenkilön piirissä toimivan luonnollisen henkilön on oikeastaan pitänyt toimenpide havaita tai kenen oikeushenkilön piirissä toimivan luonnollisen henkilön tietoon toimenpiteen on oikeastaan pitänyt tulla, jotta sille myönnettäisiin vanhentumisajan katkaiseva vaikutus.

Samalla valvontaviranomaisten ja asianajajayhdistyksen legitiimi pyrkimys ylläpitää sanktiovarmuutta on kuitenkin tunnustettava siinä mielessä, että vanhentumisajan katkaisevia toimenpiteitä ei rajattaisi vain niihin valvontaviranomaisten ja asianajajayhdistyksen toimenpiteisiin, jotka suoritetaan nimenomaan rikkomuksen tai laiminlyönnin tutkimiseksi. Sen sijaan riittävänä tässä suhteessa olisi perusteltua pitää myös esimerkiksi ilmoitusvelvolliselle todisteellisesti tiedoksi annettua valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen asiaa koskevaa kirjallista ilmoitusta, josta ilmenee yksiselitteisesti valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen tarkoitus katkaista vanhentuminen. Ei siis tulisi sallia esimerkiksi sellaista vanhentumisen katkaisemista koskevan säännöksen tulkinnanvaraisuutta, joka johtaisi jälkikäteisesti pohtimaan, mitkä valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen toimenpiteet ovat kussakin yksittäistapauksessa oikeastaan olleet tarpeellisia käsillä olevan rikkomuksen tai laiminlyönnin tutkimiseksi missäkin vaiheessa tutkintaa tai seuraamuksen määräämistä koskevaa menettelyä.

Oikeuskanslerinvirasto nostaa esille lausunnossaan sen, että seuraamuksen määräämisen ehdottoman takarajan ollessa kymmenen vuotta vanhentumisaika voi siis tulla katkaistavaksi useammin kuin vain yhden kerran. Tulkinnanvaraisuus ja epätietoisuus siitä, mikä valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen kussakin yksittäistapauksessa aikanaan suorittamista eri toimista on jo johtanut siihen, että uusi, entisen pituinen vanhentumisaika on alkanut, ei ole perusteltua sen enempää valvonnan kohteena olevan ilmoitusvelvollisen oikeusturvan kuin sanktiovarmuuden ylläpitämisenkään kannalta.

Edellä kerrottu huomioon ottaen rahanpesulakiin otettava vanhentumisajan katkaisemista koskevaa säännöstä olisi perusteltua työstää jatkovalmistelussa siten, että siinä määriteltäisiin uuden, entisen pituisen vanhentumisajan aloittaviksi toimenpiteiksi esimerkiksi valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen rikkomusta tai laiminlyöntiä koskevan epäilyn perusteella suorittama ilmoitusvelvollisen tarkastus, joka on tehty ilmoitusvelvollista lain mukaan edustamaan oikeutetun luonnollisen henkilön läsnä ollessa, sekä nimenomaisesti vanhentumisen katkaisemista koskeva valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen kirjallinen ilmoitus, joka on todisteellisesti annettu tiedoksi rikkomuksesta ja laiminlyönnistä epäillylle ilmoitusvelvolliselle niin, että tiedoksiannon on vastaanottanut sitä lain mukaan edustamaan oikeutettu luonnollinen henkilö. Edelleen säännöksessä olisi perusteltua täsmentää, että vanhentumisajan katkaiseva toimenpide on tullut suorittaa ennen kuin viisi vuotta on kulunut joko siitä päivästä, jona rikkomus tai laiminlyönti tapahtui, tai jatkettujen rikkomusten taikka laiminlyönnin osalta ennen kuin viisi vuotta on kulunut siitä päivästä, jona rikkomus tai laiminlyönti päättyi, tai ennen kuin viisi vuotta on kulunut siitä päivästä, jona valvontaviranomainen tai asianajajayhdistys suoritti edellisen vanhentumisajan katkaisevan toimenpiteensä. Oikeuskanslerinvirasto toteaa, että edellä todettu soveltuu myös Finanssivalvonnasta annetun lain 42 a §:n muuttamista koskevaan lakiehdotukseen.

Oikeuskanslerinvirasto toteaa, että esitysluonnoksessa ei ole otettu huomioon taannehtivan lainsäädännön kieltoa. Kummassakin lakiehdotuksessa on kuitenkin kysymys rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen määräämisestä, jonka osalta mainittu kielto tulee noudatettavaksi. Ehdotukset vanhentumisajan katkaisemista ja seuraamuksen määräämisen ehdotonta takarajaa koskeviksi säännöksiksi merkitsevät jatkettujen rikkomusten ja laiminlyöntien osalta sitä, että viranomaisen oikeus määrätä seuraamus piteneisi voimassa olevaan oikeustilaan verrattuna. Taannehtivan lainsäädännön kielto tuleekin ottaa asianmukaisesti huomioon sekä täy-

dentämällä hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluja tältä osin, että ottamalla kumpaankin lakiehdotukseen nimenomaiset siirtymäsäännökset. Aikaisemmassa hallituksen esityksessä (HE 323/2022 vp), joka talousvaliokunnan mietinnössä (TaVM 45/2022 vp, s. 16 - 19) todetuista syistä ei kuitenkaan johtanut tuolloin lainsäädäntötoimiin, oli kummassakin asiaa koskeneessa lakiehdotuksessa siirtymäsäännös, jossa todettiin: ”Ennen tämän lain voimaantuloa tehtyyn tekoon tai laiminlyöntiin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä”. Uudessa hallituksen esityksessä siirtymäsäännöksen muotoilussa on kuitenkin otettava huomioon se, että esitysluonnoksen perusteella arvioituna perusmuotoisten eli ei-jatkettujen rikkomusten ja laiminlyöntien osalta lähtökohtainen vanhentumisaika lyhenisi voimassa olevaan oikeustilaan verrattuna.

*Oikeusministeriö* toteaa lausunnossaan, että sääntelyä vaikuttaisi olevan mahdollista kirjoittaa hieman yksiselitteisemmäksi, esimerkiksi lisäämällä seuraavassa hakasulkeisiin merkityt sanat: ”Valvontaviranomainen ei saa määrätä seuraamusmaksua eikä aluehallintovirasto saa asianajajayhdistyksen tekemän esityksen johdosta määrätä seuraamusmaksua, jos päätöstä ei ole tehty viiden vuoden kuluessa siitä päivästä, jona rikkomus tai laiminlyönti tapahtui, tai jatkettun rikkomuksen taikka laiminlyönnin osalta viiden vuoden kuluessa siitä päivästä, jona rikkomus tai laiminlyönti päättyi. Valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen [edellä mainitun viiden vuoden sisällä aloitetut] toimenpiteet rikkomuksen tai laiminlyönnin tutkimiseksi aloittavat vanhentumisajan kulumisen alusta. Seuraamusmaksua ei kuitenkaan saa määrätä, jos päätöstä ei ole tehty kymmenen vuoden kuluessa siitä päivästä, jona rikkomus tai laiminlyönti tapahtui, tai jatkettun rikkomuksen tai laiminlyönnin osalta kymmenen vuoden kuluessa siitä päivästä, jona rikkomus tai laiminlyönti päättyi.” Edellä mainittu oikeusministeriön huomio koskee vastaavasti myös esitysluonnoksen 2. lakiehdotusta.

*Poliisihallituksen arpajaishallinto* toteaa, että kannattaa seuraamusmaksun määräämisoikeuden vanhentumisen säännöksiä muutosta rahanpesulakiin sekä säännöksiä seuraamusmaksun määräämisoikeuden vanhentumisajan katkaisemiseksi. Erityisesti sääntely seuraamusmaksun määräämisoikeuden vanhentumisajan katkaisemiseksi voidaan olettaa lisäävän valvojen tarkastustoiminnan ja muun valvonnan vaikuttavuutta ja tehokkuutta.

Poliisihallituksen arpajaishallinto kehottaa pohtimaan, voitaisiinko säännöksessä tarkentaa niitä valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen ennen vanhentumisajan päättymistä käynnistämiä toimenpiteitä epäillyn rikkomuksen tai laiminlyönnin tutkimiseksi, jotka aloittaisivat vanhentumisajan kulumisen alusta. Vanhentumisajan katkaisemisen ajankohta tulee olla selkeä, eikä se saa olla tulkinnanvarainen. Ehdotetussa sääntelyssä valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen toimenpiteet rikkomuksen tai laiminlyönnin tutkimiseksi saattavat jättää tulkinnanvara sen suhteen minkälainen toimenpide voidaan luokitella sellaiseksi, mikä katkaisee vanhentumisajan. Rahanpesulain mukaisilla valvojilla on erilaisia toimenpiteitä valvontatoiminnan suorittamiseksi ja vaikka toimenpide olisi tutkinnan kohteen havaittavissa, ei sitä välttämättä pysty havaitsemaan nimenomaisesti toimenpiteeksi tietyn epäillyn rikkomuksen tai laiminlyönnin tutkimiseksi.

Kyseisessä hallituksen esityksessä on todettu, että ilmoitusvelvollisen tulisi itse voida havaita vanhentumisajan alkaminen alusta. Asiassa jää epäselväksi edellyttääkö tämä valvontaviranomaiselta ja asianajajayhdistykseltä sitä, että toimenpiteen yhteydessä ilmoitetaan mahdollisesta hallinnolliseen seuraamukseen ryhtymisestä ja siten vanhentumisajan alkamisesta alusta. Toisaalta jää myös epäselväksi, minkälainen kynnys ilmoitusvelvolliselle jää itse havaita tutkintaan liittyvä toimenpide. Kyseessä voi olla myös tilanne, jossa toimivaltainen viranomainen on ryhtynyt jo aiemmin toimenpiteisiin, jotka vasta jälkepäin osoittautuvat toimenpiteiksi, jotka johtivat hallinnolliseen seuraamukseen määräämiseen.

Koska kyseessä on sääntely, jolla on merkitystä muun muassa hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisessä, tulisi edellytykset vanhentumisen katkaisusta määritellä mahdollisimman selkeästi ja tarkasti. Säännöstä tarkennettaessa on kuitenkin hyvä huomioida, että liian tiukan kirjauksen myötä valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen tekemät toimenpiteet eivät

mahdollisesti aloitakaan vanhentumisajan kulumista alusta. Toisaalta, jos säännös kirjataan liian avoimeksi, on mahdollista, että ilmoitusvelvollinen ei pysty itse havaitsemaan, millainen toimenpide johtaa vanhentumisajan alkamiseen alusta.

Edellä mainitun lisäksi Poliisihallituksen arpajaishallinto kiinnittää huomioita seuraavaan esityksessä käytettyyn termiin: Hallituksen esityksessä todetaan: ”Säännöksessä tarkoitettu vanhentumisajan katkaiseva toimenpide olisi esimerkiksi valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen epäillyn rikkomuksen tutkintaan liittyvän tarkastuksen tekeminen tai epäillyn rikkomuksen tutkintaan liittyvä selvityspyyntö tai kuulemiskirje, josta tutkinnan kohde on saanut tiedon. Tarkoituksena olisi, että epäilty voisi itse havaita vanhentumisajan katkaisevan tutkintaan liittyvän toimenpiteen.”. Koska epäillyn käsite yleensä yhdistetään rikosprosessiin ja tekstissä on aiemmin käytetty sanaa tutkinnan kohde voisi olla tarkoituksenmukaista puhua kohteesta tai tutkinnan kohteesta.

*Suomen Asianajajaliitto* toteaa, että hallinnollisten sanktioiden määräämisoikeuden vanhentumisesta ei ole yleissäännöstä ja siten on sääntelykokonaisuuksissa erikseen ratkaistava, minkä ajan kuluessa viranomaisella tai muulla laissa säädetyllä taholla on mahdollisuus ryhtyä toimenpiteisiin. Ottaen huomioon, että rikkomuksissa, joissa sanktion määrääminen vaatii usein laajempaa selvittämistä, voidaan perustellusti säätää pitemmästä vanhentumisajasta, Asianajajaliitto pitää tavoitetta perusmuotoisen eli ei-jatketun ja myös jatketun rikkomuksen tai laiminlyönnin vanhentumisaikojen yhdenmukaistamiseen ja toisaalta seuraamusmaksun määräämisen ehdottoman takarajan asettamiseen perusteltuna ja kannatettavana. Seuraamusten vanhentumisajoissa on viime kädessä kysymys ilmoitusvelvollisten oikeusturvasta.

SAK ry katsoo, että rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen liittyvien rikosten vanhenemisaikojen yhdenmukaistaminen on perusteltua. Luonnoksissa esitetty järjestelyissä lähtökohtainen vanhenemisaika olisi viisi vuotta, mutta vanhenemisaajan laskennan voisi aloittaa alusta, jos on syytä epäillä lakien rikkomuksia. Seuraamusmaksujen määräämisoikeudelle säädettäisiin kuitenkin ehdoton kymmenen vuoden takaraja. SAK kuitenkin kehottaa pohtimaan, olisiko vanhenemisaika syytä asettaa lähtökohtaisesti kymmenenvuotiseksi eli vastaamaan nykyisen lainsäädännön enimmäiskestoja. Kuten luonnoksissa kuvataan, rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen liittyvien rikosten ilmeneminen ja tutkinta kestää usein vuosia, jolloin myös rikoksen vanhenemisen riski kasvaa. Esimerkiksi terrorismiin liittyvien rikosten vanhenemisaikojen olisi syytä olla pitkiä, ottaen huomioon miten vakavista rikoksista voi pahimmillaan olla kyse.

*Tietosuojavaltuutetun toimisto* toteaa, että muutosehdotus täsmentää rangaistusluonteisen seuraamuksen (seuraamusmaksun) määräämisen vanhentumisesta koskevaa vaatimusta. Kyse on hallinnollisesta seuraamusmaksumenettelyä koskevasta ajallisesta takarajasta, mihin ei liity tietosuojaoikeudellisia kysymyksiä.

*Veikkaus Oy* kannattaa esitettyä luonnosta hallituksen esitykseksi eduskunnalle lain rahanpesuun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 8 luvun 7 §:n muuttamisesta. Yhtiön näkemyksen mukaan vanhentumisaikojen yhdenmukaistaminen olisi johdonmukaista ja selkeyttäisi sääntelyä. Myös ehdottoman takarajan säätäminen seuraamusmaksun määräämiseen olisi valvottavan oikeusturvaa parantavana säännöksenä kannatettava.

Veikkaus Oy kiinnittää kuitenkin huomiota vanhentumisajan katkaisemisen selkeyteen. Veikkaus ei pidä ilmoitusvelvollisten oikeusturvan kannalta riittävänä, että mikä tahansa rikkomuksen selvittämiseen liittyvä viranomaisen toimi tai yhteydenotto olisi tulkittavissa vanhentumisajan katkaisemiseksi. Veikkaus pitää siten tärkeänä, että vanhentumisajan katkaisevat toimenpiteet olisivat todettuina lain esitoissa mahdollisimman selkeästi, taaten siten myös valvontaviranomaisille sekä kaikille rahanpesulain mukaisille ilmoitusvelvollisille yhdenvertaisen aseman asian suhteen toimialasta riippumatta. Valvontaviranomainen voi lähettää valvottavalle esimerkiksi valvontatehtävänsä liittyvän tietopyynnön, ilmoituksen tulevasta tarkastuksesta tai muutoin olla yhteydessä valvottavaan, jolloin valvottavalle ei välttämättä vielä tule täsmällistä ja



tarkkarajaista tietoa viranomaisen yhteydenoton luonteesta, eikä valvottavalle välttämättä tule ymmärrystä vanhentumisajan katkaisevasta toimenpiteestä. Näin ollen Veikkaus Oy:n näkemysten mukaan tulisi selkeämmin määritellä, mitkä valvontaviranomaisen toimenpiteet katkaisevat vanhentumisajan kulumisen. Esimerkkinä tällaisesta riittävän selkeästä toimenpiteestä tulisi pitää valvontaviranomaisen ilmoitusvelvolliselle kohdistamaa hallintolain mukaista kuulemisesta ilmoittamista (kuulemiskirjettä), jolla viranomainen selkeästi kohdistaa toimenpiteensä mahdolliseen epäilyyn laiminlyöntiin tai rikkomukseen. Mahdollisena vähimmäistoimenpiteenä ilmoitusvelvollisten oikeusturvan ja yhdenvertaisen kohtelun takaamiseksi sekä mahdollisuudeksi havaita ja siten ymmärtää mahdollinen vanhentumisajan katkaiseva toimenpide, valvontaviranomaisen tulisi vähintään kirjallisesti todeta ilmoitusvelvolliselle osoittamassaan yhteydenotossa vanhentumisajan katkaisemisen toimenpiteestä.

## 2. lakiehdotus

*Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia* toteaa, että perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu 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.

Ehdotetun säännöksen ilmaisu ”sisällöllisistä” vaatimuksista jättää määräyksenantovaltuuden siinä määrin täsmentymättömäksi, että ehdotusta joko olisi aiheellista täsmentää tai rajoittaa se koskemaan ainoastaan ilmoituksen teknisiä vaatimuksia. Epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen muodosta ja sisällöstä on säädetty rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 4 luvun 2 §:ssä, eikä viranomaisen määräyksenantovaltuudella voida vaikuttaa niihin. Lisäksi apulaisoikeusasiamies huomioi, että rahanpesun selvittelykeskus on keskusrikospoliisissa toimiva yksikkö (laki rahanpesun selvittelykeskuksesta 2 § ja HE 228/2016 vp, s. 140). Perusteluissa ei ole arvioitu, voidaanko selvittelykeskusta pitää perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettuna viranomaisena.

*Elinkeinoelämän keskusliitto (EK)* katsoi, että esitystä olisi täsmennettävä tarkkarajaisemmaksi. Ehdotetun määräyksenantovaltuuden nojalla rahanpesun selvittelykeskus antaisi virkatyönä määräyksen epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen teknisistä ja sisällöllisistä vaatimuksista. Viranomaisen määräyksenantovalta voi olla perusteltavissa ilmoituksen sellaisten teknisten vaatimusten osalta, jotka eivät vaikuta ilmoitettavien tietojen asiasisältövaatimuksiin. Määräyksenantovalta tulee rajata nimenomaisesti vain ilmoituksen teknisiin vaatimuksiin.

Elinkeinoelämän keskusliitto katsoi lisäksi, että valmisteltavista määräyksistä ja ohjeista tulisi ennen niiden lopullista voimaantuloa pääsääntöisesti kuulla mahdollisimman laajasti niitä sidosryhmiä, joita muutos saattaa koskea. Mahdollisuuksien mukaan tulisi myös huomioida toimijoiden, joita määräykset koskevat, pienet tosiasialliset resurssit vastata sääntelyn vaatimukseen (suhteellisuusperiaate).

*Finanssiala ry* katsoo, että pykälän ehdotettu sanamuoto on väljä ja antaisi rahanpesun selvittelykeskukselle oikeuden antaa määräyksiä, jotka välittömästi vaikuttavat ilmoitusvelvollisten, asiakkaiden ja myös kolmansien osapuolien (esim. yhteisöjen vastuuhenkilöt ja tosiasialliset edunsaajat) oikeuksiin. Ehdotusta perustellaan viittauksilla pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain (571/2019) 4 §:n 5 momenttiin ja positiivisesta luottotietorekisteristä (739/2022) annetun lain 3 luvun 19 §:n 6 momentissa. Kumpikaan mainitusta lainkohdasta ei kuitenkaan anna pykälässä mainitulle viranomaiselle toimivaltaa antaa määräyksiä tehtävien ilmoitusten sisällöstä, vaan ilmoitettavat tiedot on määritelty mainituissa laeissa.

Muutokset teknisissä ja sisällöllisissä vaatimuksissa edellyttävät muutoksia ilmoitusvelvollisten tietojärjestelmiin ja toimintaohjeisiin sekä aiheuttaisivat taloudellisia ja hallinnollisia lisäkustan-

nuksia. Kustannusten tarkempi arviointi on mahdotonta, koska ehdotettu pykälä ei rajoita selvittelykeskuksen toimivaltaa tai edellytä, että se arvioisi muutosten taloudellisia tai toiminnallisia vaikutuksia, saati osallistaisi ilmoitusvelvollisia vaatimusten tai niiden muutosten valmisteluun.

Rahanpesulain 4 luvun 2 §:n 2 momentissa säädetty rahanpesuilmoituksen sisältövaatimukset eivät perustu direktiiviin (EU) 2015/849 (neljäs rahanpesudirektiivi), vaan kyse on kansallisesta sääntelystä. Vaatimukset on kirjoitettu ehdottomaan muotoon eli vaadittu on annettava aina rahanpesuepäilyn tyypistä, luonteesta tai vakavuudesta riippumatta. Rahanpesuilmoitus ja siinä ilmoitetut tiedot kuuluvat rahanpesulain ohella asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasetus) soveltamisalaan. Rahanpesuilmoitusten määrä (230 171 vuonna 2022) huomioidaan ottaen, ilmoituksen kohteeksi joutuvien henkilöiden ja yhteisöjen määrä laskettaneen vuositason ainakin kymmenissä tuhansissa. Finanssiala ry pitää ilmoitusvelvollisten ja asiakkaiden oikeuksien kannalta tarpeellisena, että rahanpesuilmoituksia koskevien normien ja käytäntöjen (mm. goAML-sovelluksen muoto- ja sisältövaatimukset) yhteensopivuus yleisen tietosuojasetuksen kanssa varmistetaan ennen uusien säädösvaatimusten tai viranomaismääräysten antamista.

*Keskusrikospoliisi* kannattaa esitettyjä muutoksia rahanpesulakiin. Keskusrikospoliisi toteaa lausunnossaan, että selvittelykeskuksen antaman määräyksen noudattaminen voitaisiin varmistaa siten, että selvittelykeskuksen käyttämä ilmoitussovellus ei vastaanottaisi virheellisessä muodossa laadittua ilmoitusta tai ilmoitusta, jonka sisältö on puutteellinen. Rahanpesulain mukaisilla valvoilla on mahdollisuus asettaa hallinnollinen uhkasakko, mikäli ilmoitusvelvollinen ei täytä rahanpesulain mukaisia velvoitteitaan (rahanpesulaki 7 luku 7 §), mukaan lukien epäilyttävien liiketoimien raportointi. Lisäksi rahanpesulain 8 luvussa on säädetty rikemaksusta, julkisesta varoituksesta ja seuraamusmaksusta, jotka valvoja voi määrätä kyseisen lain säädösten laiminlyömisestä. Rikoslain 32 luvun 9 §:n mukaisen tuottamuksellisen rahanpesun tunnusmerkistö voinee täytyä, mikäli ilmoitusvelvollisen palveluksessa työskentelevä henkilö laiminlyö rahanpesulain mukaisen ilmoitusvelvollisuuden ja lisäksi ryhtyy rahanpesurikoksen tunnusmerkistön mukaisiin toimiin. Näin ollen ei liene tarpeen säätää uusia rikosoikeudellisia tai hallinnollisia seuraamuksia ilmoitusvelvollisille, mikäli he eivät noudattaisi ehdotettua rahanpesulain 4 luvun 2 §:ää.

*Oikeuskanslerinvirasto* katsoo, että esitysluonnoksessa ei ole tarkasteltu lakiehdotusta siltä kannalta, täyttääkö se perustuslain 80 §:n 2 momentissa asetetut edellytykset lainsäädäntövalan viranomaiselle siirtämiselle. Kysymys on muun ohella siitä, onko keskusrikospoliisissa oleva rahanpesun selvittelykeskus ylipäänsä sellainen mainitussa perustuslain kohdassa tarkoitettu ”muu viranomainen”, joka voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä. Esimerkiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) 2 §:n 1 momentin mukaan ”keskusrikospoliisissa on rahanpesun selvittelykeskus”. Niin ikään kysymys on siitä, onko ehdotetussa säännöksessä määriteltävä riittävän täsmällisesti ja ulottuvuudeltaan asianmukaisesti se, mistä rahanpesun selvittelykeskus saa antaa määräyksen, varsinkin kun otetaan huomioon mainitun perustuslain kohdan sisältämä ”erityisen syy” vaatimus.

*Oikeuskanslerinvirasto* toteaa, että esimerkiksi esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 10) viitatussa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain (571/2019) 4 §:n 5 momentissa (814/2019) Tullin määräyksenantovalta on rajattu selväsanaisesti yksinomaan pankki- ja maksutilien tiedonhakuprosessin teknisiin vaatimuksiin. Näkisinkin, että rahanpesun selvittelykeskukselle voitaneen kuitenkin harkita annettavaksi määräyksenantovalta esimerkiksi ”epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen tekemisen ja ilmoituksen sisällön esittämisen teknisistä vaatimuksista”. *Oikeuskanslerinvirasto* katsoo, että esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluja on täydennettävä tarkastelemalla ehdotettua säännöstä perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta.

*Oikeusministeriö* huomioi, että viranomaisen määräyksenantovalta voi olla perusteltavissa ilmoituksen sellaisten teknisten vaatimusten osalta, jotka eivät vaikuta ilmoitettavien tietojen

asiasisältövaatimuksiin. Oikeusministeriö pitää ehdotetun määräyksenantovallan kannalta perusteltuna, että se rajataan nimenomaisesti ilmoituksen teknisiin vaatimuksiin. Oikeusministeriön mielestä tarkempien säännösten antaminen ”ilmoituksen sisällöllisistä vaatimuksista” voisi – säännöksen perustelutkin huomioiden – olla tällöin myös selkeämmin teknisiin seikkoihin liittyvä, esimerkiksi muodossa ”ilmoituksen sisällön asettelun vaatimuksista”.

Rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) 2 §:n mukaan selvittelykeskus on osa keskusrikospoliisia. Tässä suhteessa oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, onko viranomaisnormin antamistahona poliisihallinnossa (t. sisäasiainhallinnossa) aiheellista pitää selvittelykeskusta, vaiko sitä tahoa, johon selvittelykeskus on hallinnollisesti alisteisessa asemassa (keskushallintoviranomainen).

Oikeusministeriö toteaa, että vaikka esitysluonnoksen keskeisenä sisältönä on määräyksenantovaltuuden säätäminen viranomaiselle, esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen koskevassa jaksossa tätä kysymystä ei lainkaan käsitellä. Oikeusministeriö pitää asianmukaisena, että sikäli kuin ehdotetaan viranomaiselle annettavaksi määräyksenantovaltaa, sääntelyä arvioidaan mainitussa jaksossa suhteessa siihen, täyttääkö se perustuslain 80 §:ssä säädetty edellytykset.

*Tietosuojavaltuutetun toimisto* huomioi, että vaikka ilmoitukset sisältävät henkilötietoja, ei tällaisella määräyksenantovaltuuden siirtämisellä ole sinänsä vaikutusten ilmoitusten ja niiden henkilötiedollisten sisältöjen turvallisen käsittely kannalta eikä tämä muutosehdotus anna aiheutta enempään kommentteihin tietosuojaoikeudellisesti.

*Työ- ja elinkeinoministeriö* toteaa, että hallituksen esityksen (2.) jatkovalmistelussa on syytä täsmentää, että rahanpesun selvittelykeskuksen tulee ohjeistuksessaan huomioida eri kokoiset ja eri toimialoilla toimivat ilmoitusvelvolliset sekä kielellisten oikeuksien toteutuminen. Yritysten lakisääteisten velvoitteiden täyttämiseksi ei voida edellyttää englanninkielen osaamista, vaikka sitä yritystoiminnassa yleisesti käytetään myös pk-yrityksissä. Järjestelmän käytön ohjeistusta ja tukea tulee olla saatavissa käyttäjille edellä mainitut seikat huomioiden, vaikka sovelluksen ohje kokonaisuudessaan olisikin vain englanniksi. Muilta osin ministeriöllä ei ole lausuttavaa

*Sisäministeriö* huomioi, että hallituksen esitysluonnoksessa ei tarkastella sellaisia toistuvia tai jatkuvia tilanteita, joissa ilmoitusvelvollinen jättää ilmoituksen tekemättä kokonaan tai joissa tehty ilmoitus ei vastaa edellä tarkoitettua rahanpesun selvittelykeskuksen määräystä ilmoituksen teknisistä vaatimuksista. Näiltä osin sisäministeriön esittää pohdittavaksi, ovatko nykyisen lainsäädännön mahdollistamat keinot riittäviä varmistamaan sen, että ilmoitusvelvollinen täyttää täysimääräisesti ilmoitusvelvollisuutensa (mukaan lukien ilmoitusten tekninen vaatimustenmukaisuus) vai tulisiko ilmoitusvelvollisuuden täyttämistä tehostaa uudella sääntelyllä. Kyse olisi ennen kaikkea siitä, ovatko nykyiset uhkasakon asettamista, hallinnollisia seuraamuksia ja rikosoikeus oikeudellisia seuraamuksia (rahanpesun kriminalisointi) koskevat säännökset tehokkaita varmistamaan myös ehdotetun uuden lain noudattamisen vai tulisiko sääntelyä muuttaa myös kyseisiltä osin. – Hallituksen esitysluonnoksen kohdassa ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys” voitaisiin arvioida esityksen suhdetta Suomen perustuslain 80 §:ään (asetuksen antaminen ja lainsäädäntövaltan siirtäminen), koska esitys koskee määräyksenantovaltuuden antamista viranomaiselle (rahanpesun selvittelykeskus).

*Suomen Asianajajaliitto* katsoo, että rahanpesulain valvojille olisi ensiarvoisen tärkeää varata mahdollisuus lausua valmisteltavista määräyksistä myös tässä tapauksessa. Esimerkiksi asianajajan toimeksianto ei välttämättä sisällä lainkaan varojen siirtämistä toimeksiantannon osapuolten välillä ja asianajajan toimeksiantoon ei välttämättä jokaisessa tapauksessa kuulu vastapuolta tai muita osapuolia. Näin ollen Asianajajaliitto katsoo, että esimerkiksi varojen euro määrän tai alkuperän selvittämisen ei tulisi olla tällaisessa tapauksessa pakollinen sisällöllinen vaatimus ilmoituksella. Asianajajaliitto pitääkin hyvänä ja kannatettavana esimerkiksi rikosseuraamuslaitoksessa omaksuttua käytäntöä, jossa virkatyönä valmisteltavia ohjeita ja määräyksiä lausutetaan ennen niiden lopullista voimaan saattamista tärkeimmillä intressiryhmillä ja toivoo,

että myös RAP:ssa omaksuttaisiin vastaava käytäntö nyt lausuttavana olevien lainsäädäntömuutosten tultua voimaan – kuulemalla keskeisiä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen toimijoita ennen määräysten voimaan saattamista.

*Suomen Yrittäjät* näkee, että luonnosta on täsmennettävä. Suomen Yrittäjät katsoi, että on välttämätöntä, että rahanpesun selvittelykeskuksen ottaa ohjeistuksessaan huomioon eri kokoi-  
set ja eri toimialoilla toimivat ilmoitusvelvolliset ja näiden tosiasialliset resurssit. Suomen Yrittäjät katsoi, että luonnosta tulee täsmentää myös kielellisten oikeuksien toteutumisen osalta. Yritysten lakisääteisten velvoitteiden täyttämiseksi ei voida edellyttää englannin kielen osaa-  
mista, ohjeistus tulee olla saatavilla Suomen virallisilla kielillä. Lisäksi järjestelmän käytön oh-  
jeistusta ja tukea tulee olla saatavissa käyttäjille edellä mainitut seikat huomioiden.

### 3. lakiehdotus ja ehdotus valtioneuvoston asetukseksi

*Finanssiala ry* pitää rahanpesulain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 11 kohdan j alakohtaan ehdotet-  
tua muutosta selkeyttävänä eikä siihen ole huomautettavaa. Ehdotetun uuden 3 luvun 13 b §:n  
osalta Finanssiala ry tarpeellisena, että pykälästä ilmeni selvästi, rajoittuuko velvoite laatia ja  
ylläpitää merkittävien julkisten tehtävien luettelo vain kriteerit täyttävien tehtävänimikkeiden  
luettelemiseen vai käsittääkö se myös tiedot mainittujen tehtävien haltijoista.

Finanssiala ry pitää myös tarpeellisena, että pykälässä säädettäisiin selvästi siitä, millä edelly-  
tyksin ja tavoin ilmoitusvelvollisilla on mahdollisuus saada kansainvälisen järjestön ulkoministe-  
riölle ja sen edelleen valtiovarainministeriölle toimittamat tiedot. Mikäli tietoja ei ole tarkoitus  
antaa ilmoitusvelvollisten käyttöön, niitä ei voida hyödyntää asiakkaan tuntemista koskevien tai  
muiden rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvien velvoitteiden täyttämiseen,  
eikä mainitun säännöksen myöskään ylipäätään tulisi sisältyä rahanpesulakiin.

Ulkomaisten merkittävien julkisten tehtävien osalta käytännössä ainoan luotettava ulkopuolisen  
tietolähteen muodostavat ulkopuolisten palveluntarjoajien kaupalliset tietopalvelut. Kansallisesti  
sovellettava merkittävien julkisten tehtävien luettelo tulisi olla yhdenmukainen kansainvälisesti  
sovellettavien tehtävämäärittelyjen kanssa. Jokainen kansallinen poikkeama kansainvälisesti  
noudatetuista määritelmistä heikentää kaupallisten palveluiden käyttöarvoa ja pahimmillaan  
jättää ilmoitusvelvolliset yksinomaan asiakkaan itsensä ilmoittamien tietojen varaan.

Finanssiala ry katsoo, että ehdotus valtioneuvoston asetukseksi merkittävistä julkisista tehtä-  
vistä annetun asetuksen muuttamisesta korjaisi rahanpesudirektiivien kansallisessa täytän-  
töönpanossa havaittuja puutteita ja kansallisia muutostarpeita johtuen. Finanssiala ry pitää  
ehdotettuja muutoksia selkeyttävinä ja hyödyllisinä ja toivoo, että samassa yhteydessä asetuk-  
sen 5 §:n 1 momentin 2 kohdasta poistettaisiin ympäristöasiantuntijaneuvoksen ja yli-insinööri-  
neuvoksen tehtävät; 3 kohdasta työtuomioistuimen asiantuntijajäsenen tehtävä; 4 kohdasta  
vakuutus oikeuden ylilääkäriin, muun lääkärijäsenen ja asiantuntijajäsenen tehtävät; ja 5 koh-  
dasta asessorin tehtävät työtuomioistuimessa ja vakuutus oikeudessa. Mainitut tehtävät ovat  
asiantuntija- tai koulutusvirkoja, joiden hoitamiseen ei liity rahanpesulain tarkoittamaa merkittä-  
vää julkisen vallan käyttöä. Mainittuja tehtäviä hoitavien ja heidän lähipiiriinsä lukeutuvien hen-  
kilöiden sisällyttäminen poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden piiriin on rahanpesun torjun-  
nan näkökulmasta turhaa ja aiheuttaa ylimääräistä vaivaa ja kustannuksia sekä asianomaisille  
henkilöille, että ilmoitusvelvollisille.

Asetusluonnoksen 1 §:n kirjoitusasuun on lisätty teksti ”1 momentin” (1 luvun 4 §:n 1 momentin  
11 kohdassa). Johdonmukaisuuden vuoksi sama lisäys tulisi tehdä myös 3, 10 ja 11 §:ään.  
Asetusluonnoksen 10 §:n perusteluissa esitetään, että valtion 100 %:n omistus voi toteutua  
joko suoraan tai välillisesti, mutta 50.01–99.99 %:n omistusosuuden olisi toteuduttava suoraan,  
jotta kyseessä olisi poliittisesti vaikutusvaltaisen aseman perustava valtionyritys. Finanssiala ry  
esittää että 10 §:n tekstiä perusteluita muutetaan niin, että omistuksen tulee olla suoraa myös  
kokonaan omistettujen yritysten osalta. Jos asetusluonnoksen 11 §:n 1 momentissa olevan

luettelon kaikkien kohtien on tarkoitus täyttyä, luettelon kolmannen kohdan loppuun tulee lisätä ja-sana.

*Finanssivalvonta* kertoo, että kannattaa kolmatta esitysluonnosta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamiseksi. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota esitysluonnoksen tekstiin (s. 9), jossa on joissakin määrin epätarkkuutta viidenteen rahanpesudirektiiviin tehtyjen viittausten osalta. Finanssivalvonta kiinnittää erityisesti huomiota esitysluonnoksen tekstiin, jonka mukaan ”viidennen rahanpesudirektiivin 20 a artiklan 1 kohdan mukaan henkilön katsominen rahanpesulain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 11 kohdan j alakohdan mukaisesti kansainvälisen järjestön poliittisesti vaikutusvaltaiseksi henkilöksi edellyttää, että henkilö toimii merkittävässä julkisessa tehtävässä kansainvälisen järjestön kyseessä olevaan jäsenvaltioon sijoittautuneessa toimipaikassa. Henkilö voi olla rahanpesulain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 11 kohdan j alakohdan mukainen kansainvälisen järjestön poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö myös, jos hän on merkittävässä julkisessa tehtävässä Euroopan unionin ulkopuolella toimivassa kansainvälisessä järjestössä, jolla ei ole toimipaikkaa.

Viidennen rahanpesudirektiivin 20 a artiklan 1 kohdan mukaan ”kunkin jäsenvaltion on laadittava ja pidettävä ajan tasalla luettelo nimenomaisista tehtävistä, joita kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaan pidetään 3 artiklan 9 alakohtaa sovellettaessa merkittävänä julkisina tehtävinä. Jäsenvaltioiden on pyydettävä kutakin alueillaan akkreditoitua kansainvälistä järjestöä laatimaan ja pitämään ajan tasalla luettelo merkittävistä julkisista tehtävistä kyseisessä kansainvälisessä järjestössä 3 artiklan 9 alakohdan soveltamiseksi. Kyseiset luettelot on lähetettävä komissiolle, ja ne voidaan julkistaa”.

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan viidennen rahanpesudirektiivin 20a artiklan 1 kohta koskee ennen kaikkea velvoitteita laatia ja ylläpitää luetteloa niistä tehtävistä, joita pidetään merkittävänä julkisina tehtävinä eikä se esitysluonnoksessa esitetyn tavoin rajaa kansallisen rahanpesulain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 11 kohdan j alakohdan soveltamista vain niihin kansainvälisen järjestön poliittisesti vaikutusvaltaiseksi henkilöihin, jotka toimivat merkittävässä julkisessa tehtävässä kansainvälisen järjestön kyseessä olevaan jäsenvaltioon sijoittautuneessa toimipaikassa.

Finanssivalvonta katsoo, että esityksen tekstistä olisi hyvä korjata edellä mainittu epätarkkuus ja ehkä jopa korostaa esitöissä sitä, että rahanpesulain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 11 kohdan j alakohta koskee niin kotimaisia kuin ulkomaisia poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä. Siten kaikkiin rahanpesulain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 11 kohdan j alakohdan mukaisiin poliittisesti vaikutusvaltaisiin henkilöihin ja heidän perheenjäseniinsä sekä poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden yhtiökumppaneihin kohdistuu rahanpesulain 3 luvun 10 §:n 1 momentin 1 kohdan ja 13 §:n mukaisesti tehostettu tuntemisvelvollisuus – riippumatta siitä, onko kyse poliittisesti vaikutusvaltaisista henkilöistä, jotka ovat merkittävässä julkisessa tehtävässä kansainvälisen järjestön Suomeen tai muualle kuin Suomeen sijoittautuneessa toimipaikassa. Jos kansainvälisen järjestön toimipaikka sijaitsee kuitenkin muualla kuin Suomessa (Euroopan unionissa tai sen ulkopuolella), edellä tarkoitettut poliittisesti vaikutusvaltaiset henkilöt eivät kuulu kansallisen PEP-asetuksen soveltamisalaan eikä esitetty uusi rahanpesulain 3 luvun 13 a § koske näitä tehtäviä.

*Metsähallitus* toteaa, että yleisesti rahanpesulakiin ja sen nojalla merkittävistä julkisista tehtävistä annettuun asetukseen tehtävät tarkennukset liikelaitosten osalta selkiyttävät niiden asemaa sekä poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden (PEP) määrittelyä niissä, ja ovat siten lähtökohtaisesti kannatettavia.

Metsähallitus kuitenkin korostaa, että PEP-statuksen laajentaminen liikelaitoskonserneissa henkilöihin, jotka tehtävissään eivät tosiasiallisesti tee merkittävää valtion kiinteistö- tai muuta varallisuutta koskevaa päätöksentekoa, on tarpeetonta. Tältä osin Metsähallitus viittaa Senaatti-konsernin lausuntoon ja puoltaa siinä perusteltua näkemystä jättää kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöt soveltamisalan ulkopuolelle. Näissä yhtiöissä merkittävät päätökset investoinneista

ja kiinteistöjen luovuttamisesta, tehdään yhtiön osakkeet omistavan liikelaitoksen toimesta ja mm. valtion kiinteistövarallisuuden luovutuslaissa (973/2002) säädettyjä päätösvaltuuksia noudattaen.

Lisäksi Metsähallitus kiinnittää huomiota valmisteluaineiston selkeyteen ja ymmärrettävyyteen liikelaitosasetuksen oikeudellisessa tulkinnassa. Erityisesti merkittävistä julkisista tehtävistä annetun asetuksen esittelymuistion teksti asetuksen 10 §:ään sisältyvien määritelmien osalta on epäselvä. Muistiossa (s. 7) käytetyt sanamuodot ”vaikuttaisi siltä, ettei valtiolla voi olla välillistä omistusta valtion liikelaitokseen” ja ”valtiolla olevaa valtion liikelaitosten kautta omistettua osakeyhtiömuotoista omistusta pitänee ajatella valtion suorana omistuksena” jättävät tulkinnanvara. Tämän johdosta Metsähallitus toteaa omasta asemastaan seuraavaa:

Metsähallitus on perustuslain 84 §:n 4 momentissa tarkoitettu valtion liikelaitos, jota koskevat tarkemmat säännökset sisältyvät Metsähallituksesta annettuun lakiin (234/2016). Metsähallitukseen ei sovelleta vuoden 2010 lakia valtion liikelaitoksista. Valtion liikelaitokset ovat markkinaohjattu osa valtiota. Valtion liikelaitokset eivät ole valtiosta erillisiä oikeushenkilöitä.

Metsähallituksen liiketoiminnan toimialana on mm. sen hallintaan osoitetun valtion maa- ja vesiomaisuuden taloudellinen hyödyntäminen sekä maa- ja vesiomaisuuden hallintaan liittyvää liiketoimintaa harjoittavien tytä- ja osakkuusyhtiöiden osakkeiden hallinnointi. Metsähallitus vastaa tytä- ja osakkuusyhtiöidensä omistajaohjauksesta siten kuin valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain (1368/2007) 6 §:ssä säädetään.

Metsähallitus hoitaa sille säädetyt julkiset hallintotehtävät liiketoiminnasta eriytettyssä julkisissa hallintotehtäviä hoitavassa yksikössä. Julkisten hallintotehtävien yksikön päällikkönä toimii luontopalvelujohtaja, joka hoitaa ne julkisiin hallintotehtäviin liittyvät tehtävät, jotka eivät Metsähallituslain mukaan kuulu hallitukselle, toimitusjohtajalle tai erätalousjohtajalle. Metsästäystä, kalastusta ja erävalvontaa koskevat julkiset hallintotehtävät (eräasiat), jotka eivät kuulu hallitukselle tai toimitusjohtajalle, hoitaa kuitenkin julkisissa hallintotehtäviä hoitavassa yksikössä erätalousjohtaja.

Lausunnossa nostetaan esille Metsähallituksen luontopalvelujohtajan tehtävä, joka olisi ehdotuksen mukaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen kannalta sellainen julkinen tehtävä, joka edellyttää tehtävän lisäämistä PEP-asetukseen. Tätä on perusteltu sillä, että luontopalvelujohtaja käyttää merkittävää julkista valtaa. Metsähallitus katsoo, että tällaisen merkittävän julkisen vallan käytön ei tulisi yksinomaan ratkaista asiaa vaan kyse tulisi olla sellaisesta julkisesta tehtävästä, jossa olisi todennäköistä altistua rahanpesurikoksiin ja niiden esirikoksiin (kuten lahjusten ottaminen). Tietosuojallisesti julkisen tehtävän määrittely johtaa – ei vain tehtävän kulloisenkin haltijan tehostettuun tuntemiseen – vaan myös hänen lähipiirinsä tehostettuun tunnistamiseen.

*Oikeuskanslerinvirasto* toteaa, että esitysluonnoksen perustelut ovat kohdittain (esim. s. 5) sekavat, kun niissä ”ehdotetaan” rahanpesulain lisäksi muutoksia PEP-asetukseen. Sama toistuu säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 12). Lisäksi esitysluonnoksessa (s. 6) todetaan: ”Ehdotus edellyttää ilmoitusvelvollisilta toiminnallisia ja tietoteknisiä muutoksia, mistä johtuen rahanpesulain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 11 kohdan j alakohdalla koskevien muutosten toteuttamiselle tulee varata riittävä siirtymäaika.” Tästä siirtymäajasta ei kuitenkaan tehdä selkoa esitysluonnoksen voimaantuloa koskevassa kohdassa eikä siirtymäaikaa ole otettu huomioon myöskään lakiehdotuksen voimaantulosäännöksessä. Jatkovalmistelussa onkin kiinnitettävä huomiota sekä säätämisyjärjestysperusteluiden että koko hallituksen esityksen selkeyteen, ymmärrettävyyteen ja johdonmukaisuuteen sekä hyödynnettävyyteen sääntelyn soveltajan kannalta.

Esitysluonnoksessa rahanpesulain 3 lukuun lisättäväksi ehdotettu uusi 13 b § on kirjoitettu kansainvälistä järjestöä velvoittavaan muotoon. Viidennellä rahanpesudirektiivillä neljänteen rahanpesudirektiiviin lisätyssä asiaa koskevassa 20 a artiklan 1 kohdassa velvoittavuus kohdistuu kuitenkin jäsenvaltioon: ”Jäsenvaltioiden on pyydettävä kutakin alueillaan akkreditoitua

kansainvälistä järjestöä laatimaan ja pitämään ajan tasalla luettelo merkittävistä julkisista tehtävistä kyseisessä kansainvälisessä järjestössä 3 artiklan 9 alakohdan soveltamiseksi. Kyseiset luettelot on lähetettävä komissiolle, ja ne voidaan julkistaa.” Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu, voiko Suomi ylipäänsä velvoittaa kansainvälistä järjestöä yksipuolisesti kansallisella lainsäädännöllään tai sen lisäksi, mitä osapuolten välisissä sopimuksissa on sovittu. Oikeuskanslerinvirasto katsoo, että esitysluonnosta on täydennettävä myös näiltä osin.

Oikeuskanslerinvirasto toteaa luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa tarkoitetuista merkittävistä julkisista tehtävistä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta, että osa asetusluonnoksessa ehdotetuista määritelmämuutoksista näyttäisi liittyvän vaikeammin eriteltävällä tavalla joko rahanpesudirektiivien kansallisen täytäntöönpanon täydentämistarpeisiin tai kansallisiin muutostarpeisiin. Esittelymuistiota olisikin syytä selventää näiltä osin.

Voimaantuloa koskevassa esittelymuistion kohdassa todetaan: ”Asetuksen kannalta relevantit rahanpesulainsäädännön osittaisuudistuksen poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä koskevat säännösten muutokset tulevat voimaan 1.3.2024. Tästä syystä myös asetuksen olisi tultava voimaan 1.3.2024. Kuten osittaisuudistuksen muutosten, myös asetuksen muutosehdotusten voidaan katsoa edellyttävän ilmoitusvelvollisilta toiminnallisia ja tietoteknisiä muutoksia, joten niiden toteuttamiselle tulisi varata riittävä siirtymäaika.” Asetusluonnos sisältää kuitenkin vain perusmuotoisen voimaantulosäännöksen. Asetusmuutoksille varattavan siirtämääjän lisäksi epäselväksi jää, miten on tarkoitus toteuttaa esitysluonnoksen (s. 6) perustelulausuma, jonka mukaan rahanpesulain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 11 kohdan j alakohtaa koskevien muutosten toteuttamiselle tulee varata riittävä siirtymäaika.

Asetusluonnoksen 11 a §:n 2 momentissa olisi kysymys luettelosta, joka muodostettaisiin niistä kansainvälisten järjestöjen Suomessa sijaitsevista toimipaikoista ja niiden merkittävistä julkisista tehtävistä, jotka järjestöt itse ilmoittaisivat esitysluonnoksessa rahanpesulain 3 lukuun lisättäväksi ehdotetun uuden 13 b §:n velvoittamina. Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu, voiko Suomi ylipäänsä velvoittaa kansainvälistä järjestöä yksipuolisesti kansallisella lainsäädännöllään tai sen lisäksi, mitä osapuolten välisissä sopimuksissa on sovittu.

Oikeusministeriö toteaa, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 3 lukuun ehdotetaan uutta 13 b §:ää, jonka mukaan kansainvälisen järjestön olisi laadittava ja pidettävä ajan tasalla luettelo merkittävistä julkisista tehtävistä kyseisen kansainvälisen järjestön Suomessa sijaitsevassa toimipaikassa. Kansainvälisen järjestön olisi toimitettava ajantasainen luettelo ulkoministeriölle ilman aiheetonta viivytystä. Pykäläluonnoksen perusteluissa todetaan sääntelyn perustuvan viidennen rahanpesudirektiivin 20 a artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan jäsenvaltioiden on pyydettävä kutakin alueillaan akkreditoitua kansainvälistä järjestöä laatimaan ja pitämään ajan tasalla luettelo merkittävistä julkisista tehtävistä kyseisessä kansainvälisessä järjestössä 3 artiklan 9 alakohdan soveltamiseksi.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 13 b § on mainitusta direktiivistä poiketen kirjoitettu velvoittavaan muotoon (on laadittava, pidettävä ja toimitettava), jolloin esityksessä olisi asianmukaista arvioida kansainvälisen järjestön velvoittamista toimimaan luonnostellulla tavalla yksipuolisesti kansallisella lailla ylipäätään tai sen lisäksi mitä on sovittu osapuolten välillä sopimuksissa.

Esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa käsitellään lyhyesti esityksen suhdetta perustuslain 13 §:n yhdistymis- ja kokoontumisvapauteen. Oikeusministeriön käsityksen mukaan esitysluonnoksen suhde perustuslain 13 §:ään jää vähintään ohueksi ja josko sellaiseksi, että sitä olisi edes perusteltua tuoda esiin hallituksen esityksessä.

*Pohjoismaiden kehitysrahasto* (Nordic Development Fund, jäljempänä *NDF*) pitää rahanpesulain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 11 kohdan j alakohdan sekä valtioneuvoston asetukseen merkittävistä julkisista tehtävistä ehdotettuja muutoksia, siltä osin kuin ne koskevat kansainvälisiä järjestöjä, perusteltuina.

NDF kiinnittää kuitenkin huomiota rahanpesun ja terrorismin estämisestä annetun lain 3 lukuun lisättäväksi ehdotettavan 13 b §:n kansainvälisiä järjestöjä velvoittavaan ja direktiivistä poikkeavaan sanamuotoon, ja toivoo tarkempaa arvioita siitä, onko velvoitteiden asettaminen kansainvälisille organisaatioille kansallisella lailla kuvatulla tavalla tarpeenmukaista ja jos näin, mihin se perustuu. Lisäksi ehdotuksesta ei käy ilmi, mitä kyseisen luettelon edellytetään pitävän sisällään, ts. tulisiko siinä listata vain kriteerit täyttävät tehtävänimikkeet vai myös tiedot kyseisten tehtävien haltijoista.

*SAK ry* katsoo, että luonnoksien sisältö käsitteli laajalti määritelmiä, joiden pohjalta tulkitaan ketkä kuuluvat tehostetun tuntemisvelvollisuuden piiriin. Näissä rajanvedoissa ja määritelmässä olisi *SAK:n* mielestä tärkeää säilyttää tulkinnat, määritelmät ja rajanvedot laajoina, jos siten voidaan parantaa valvontaviranomaisien edellytyksiä ehkäistä rikollista toimintaa. Tämän vuoksi *SAK* pitää esimerkiksi luonnoksissa esitettyä kansainvälisten järjestöjen määritelmää *OECD:n* vastaavaa parempana. Kuitenkin esimerkiksi Euroopan parlamenttiin kytkeytyvien johtavien henkilöiden tulkitseminen merkittäviksi julkisiksi tehtäviksi olisi perusteltua.

*Senaatti-konserni* pitää poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön käsitteen kokonaisuuden ymmärtämisen kannalta tarpeellisena, että vähintään esityksen perusteluissa kuvattaisiin myös, mitä tarkoitettaisiin sellaisilla merkittävillä julkisilla tehtävillä, joita ei katsottaisi kotimaisiksi ja joita ei säänneltäisi tarkemmin asetuksella.

Asetuksenantovaltuuden laajentaminen ehdotetulla tavalla siten, että asetuksella olisi mahdollista määritellä myös organisaatiot, joissa suoritettaisiin PEP-henkilöiden määritelmään keskeisesti liittyviä merkittäviksi katsottavia julkisia tehtäviä, selkeyttää *Senaatti-konsernin* näkemyksen mukaan asetuksella säänneltäviksi tarkoitettujen asioiden alaa. Asetuksella tehtävä organisaatioiden määrittely tulee kuitenkin tehdä siten, että PEP-henkilöiden määritelmän piiriin kuuluvat sen seurauksena ainoastaan sellaiset henkilöt, näiden perheenjäsenet ja yhtiökumppanit, joiden osalta asiakkaan laajempaa tuntemisvelvollisuutta voidaan pitää tarpeellisena ja perusteltuna. Kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöt tulee yksiselitteisesti sulkea yhtiöitä koskevien määritelmien ulkopuolelle.

*Senaatti-konserni* toteaa valtioneuvoston asetuksen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa tarkoitetuista merkittävistä julkisista tehtävistä osalta, että asetuksen nimen olisi selkeyden vuoksi hyvä vastata asetuksenantovaltuuden sisältävässä rahanpesulain 4 §:n 2 momentissa käytettyä ja asetuksen soveltamisalaa rajaavan termin ”kotimainen” näkyä myös asetuksen nimessä.

Asetuksen soveltamisalaa koskevasta 1 §:stä tulisi poistaa jälkimmäinen termi ”kotimainen”. 1 §:ssä on viitattu rahanpesulain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 11 kohtaan, joka ei tunne käsitettä ”kotimainen poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö”. Rahanpesulain kyseisessä pykälässä termiä ”kotimainen” käytetään vain asetuksenantovaltuutta koskevassa 2 momentissa ja siinäkin viittaamassa ”kotimaisiin merkittäviin julkisiin tehtäviin”, eikä PEP-henkilöihin. Termejä tulisi käyttää laissa ja asetuksessa yhdenmukaisella tavalla.

Rahanpesulain muutetun 4 §:n 1 momentin 11 kohdan i-alakohdassa (23.3.2023/444, muutos voimaan 1.4.2024) ei määritellä, mitä tarkoitetaan valtion kokonaan omistamalla tai enemmistöomisteisella yrityksellä. Kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöitä ei ole suljettu pois lainkohdassa tarkoitettujen yritysten piiristä. Hallituksen esityksessä 236/2021vp viitataan lyhyesti ja vain valtion enemmistöomisteisen yhtiön osalta laissa 1368/2007 olevaan määritelmään. Jää epäselväksi, voidaanko tästä vetää johtopäätös, että koska lain 1368/2007 soveltamisala ei koske



KOy:iden ja AsOy:iden osakkeita, mainitut yhtiöt eivät myöskään kuulu rahanpesulaissa tarkoitettuihin yhtiöihin eivätkä tällaisten yhtiöiden hallinto-, johto- ja valvontaelimissä toimivat henkilöt PEP-henkilöihin. Valtion kokonaan omistamien KOy:iden ja AsOy:iden osalta yhtiön määritelmää ei ole esityksessä lainkaan käsitelty. Lain osalta jää siten epäselväksi, kuinka PEP-henkilön määritelmää tulisi tulkita KOy ja AsOy:iden osalta.

Rahanpesulaissa tarkoitetut valtion kokonaan omistamat ja enemmistöomisteiset yhtiöt tulisi selvästi määritellä asetuksen 10 §:ssä siten, että kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiömuotoiset yhtiöt suljetaan pois yhtiöitä koskevien määritelmien piiristä. Kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöiden tehtävänä on omistaa ja hallita yhtiön omistuksessa olevaa kiinteistöä ja sillä sijaitsevia rakennuksia. Tyypillisesti esimerkiksi Senaatti-konsernin tapauksessa kyse on yksittäisistä kiinteistöistä, esim. tietyssä kaupungissa sijaitsevasta valtion virastotalosta. Liikelaitosten kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöiden kautta omistama valtion kiinteistövarallisuus muodostaa varsin pienen osan valtion kiinteistövarallisuudesta. Merkittävät yhtiöiden hallitsemia kiinteistöjä koskevat päätökset, kuten päätökset investoinneista ja kiinteistöjen luovuttamisesta, tehdään yhtiön osakkeet omistavan liikelaitoksen toimesta. Yhtiöiden hallitusten ja toimitusjohtajien päätösvalta on siten rajattua. Senaatti-konsernin näkemyksen mukaan kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöitä ei voi pitää organisaatioina, joissa hoidetaan merkittäviä julkisista tehtäviä eikä yhtiöiden hallinto-, johto- tai valvontaelimissä toimivia henkilöitä henkilöinä, jotka toimivat merkittävässä julkisessa tehtävässä. Asian tulisi selvästi käydä ilmi säädöksistä.

KOy ja AsOy:iden osalta mainittujen henkilöiden, näiden perheenjäsenten ja yhtiökumppaneiden määrittäminen PEP-henkilöiksi ulottaisi rahanpesulaissa tarkoitetun asiakkaan tarkemman tuntemisen menettelyt laajaan joukkoon sellaisia henkilöitä, jotka eivät tosiasiallisesti ole poliittisesti vaikutusvaltaisia. Tällaisten henkilöiden henkilötietojen laajempaa käsittelyä ja heihin kohdistettavaa valvontaa ei Senaatti-konsernin näkemyksen mukaan voi pitää perusteltuna.

Asetuksen 10 §:ssä säädettävässä valtion liikelaitoksen määritelmässä tulisi termin "ja" sijaan käyttää termiä "tai". Valtion liikelaitos on joko valtion liikelaitoslaisissa tai Metsähallituksesta annetussa laissa tarkoitettu valtion liikelaitos, ei molemmissa samanaikaisesti. Vaihtoehtoisesti kohdan voisi kirjoittaa muotoon "...tarkoitettuja valtion liikelaitoksia ovat...", jolloin luettelossa voisi käyttää sanaa "ja".

*Tietosuojavaltuutetun toimisto* toteaa, että kysymys rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen kytketystä - julkiseen tehtävään yleisesti liitetystä käsityksestä – julkisiin tehtäviin liittyvistä kohonneesta riskistä, minkä tulee johtaa tehostettuun tuntemisvelvollisuuden soveltamiseen. Kun tehostettu tuntemisvelvollisuus johtaa lisääntyvään henkilötietojen käsittelyyn, voi liian laaja määritelmä johtaa käyttötarkoituksen (rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen) kannalta sellaisten henkilöiden tietojen tavanomaista laajempaa käsittelyä, mikä voi olla tietosuojasetuksen 5.1 c) alakohdassa tarkoitettujen tietosisällön minimoinnin periaatteen kannalta vaikeasti perusteltavissa.

*Veikkaus Oy* tuo lausunnossaan esille aiemmin esittämänsä näkemyksen tarpeesta kehittää lainsäädäntöä, jolla säädettäisiin ilmoitusvelvollisten käyttöön tarkoitettua viranomaisen ylläpitämästä luettelosta, joka sisältäisi ajantasaiset tiedot poliittisesti vaikutusvaltaisista henkilöistä.

Liitteet -

Jakelu

Tiedoksi