

Asia: VM053:00/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

OIKEUSMINISTERIÖN LAUSUNTO

Hallituksen esityksellä ehdotettaisiin säädettäväksi uusi laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, jolla kumottaisiin voimassa oleva saman niminen laki. Ehdotetuilla muutoksilla pantaisiin täytäntöön EU:n uusi rahanpesun vastainen sääntely (EU:n rahanpesun torjuntaviranomaista koskeva asetus, rahanpesuasetus ja kuudes rahanpesudirektiivi). Osa ehdotetuista muutoksista liittyy esitysluonnoksen mukaan kansainvälisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaryhmän Financial Action Task Forcen (FATF) suositusten noudattamisen vahvistamiseen ja kansallisiin muutostarpeisiin.

Ehdotetussa rahanpesulaissa säädettäisiin kansallisesta riskiarviosta, tilastoinnista, edunsaajarekisteristä, valvojien toimivaltuuksista ja yhteistyöstä sekä hallinnollisista seuraamuksista. Esitysluonnos sisältää lisäksi muutosehdotuksia rahanpesun selvittelykeskuksesta annettuun lakiin ja eräisiin muihin lakeihin.

Oikeusministeriö ei ole osallistunut EU-lainsäädännön neuvotteluihin eikä esitysluonnoksen valmisteluun. Oikeusministeriötä on kuitenkin esitysluonnoksen valmistelun aikana kuultu yksittäisistä kysymyksistä liittyen tiedonvaihtokumppanuuksiin ja asianajajien valvontaan. Oikeusministeriö pitää tarpeellisena osallistua esityksen jatkovalmisteluun asianajajien valvontaa koskevien ja muiden oikeusministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön liittyvien säännösten osalta.

Oikeusministeriö ei ole arvioinut esitysluonnosta kaikilta osin, vaan on tarkastellut hallituksen esityksen luonnosta ainoastaan jäljempänä nimenomaisesti mainituilta osin. Koska rahanpesuasetus on suoraan sovellettavaa oikeutta, joka sisältää vain vähän liikkumavaraa, oikeusministeriö kiinnittää erityistä huomiota esitysluonnoksen vaikutustenarviointiin.

1. Kansallisen liikkumavaran käyttö

Rahanpesuasetuksen johdanto-osan 2 kappaleesta ilmenee, että uudistuksen tarkoituksena on varmistaa yhtenäiset ilmoitusvelvollisia koskevat säännöt sisämarkkinoilla. Esimerkiksi viidennen rahanpesudirektiivin johdanto-osassa on jo kiinnitetty huomiota siihen, että kansallisilla ratkaisuilla voi olla sisämarkkinoita vahingoittavia vaikutuksia. Uudistuksen tavoitteet ovat perusteltuja.

Esitysluonnoksessa on selostettu rahanpesuasetuksen ja kuudennen rahanpesudirektiivin jäsenvaltioille jättämää liikkumavaraa pääosin huolellisesti. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että jo neljäs ja viides rahanpesudirektiivi ovat sisältäneet vain vähän kansallista liikkumavaraa, ja ovat edustaneet hyvin pitkälle menevää harmonisaatiota. Liikkumavaraa on sisältynyt lähinnä soveltamisalaan sekä siihen, millä tavalla säädetään viranomaisten toimivaltuuksista. Suurin muutos vaikuttaisi olevan se, että neljännen ja viidennen direktiivin sisällöstä merkittävä osa on siirretty suoraan sovellettavaan asetukseen, erityisesti siltä osin kuin on kyse yksityis sektorille asetettavista velvoitteista.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vaikka sääntely sisältyisi direktiiveihin, myös niiden osalta kansallista liikkumavaraa on mahdollista käyttää vain siltä osin kuin direktiivi nimenomaisesti sallii sen. Lähtökohtaisesti liikkumavaran tulee löytyä direktiivin artikloista. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että unionin oikeuden nimenomaisesti jäsenvaltioille jättämää liikkumavaraa on syytä noudattaa kaikilta osin myös niiden säännösten osalta, jotka liittyvät FATF:n arvioinneissa esiin nostettuihin kysymyksiin.

2. Säättämisyjärjestystä koskevat perustelut

Esitysluonnoksen säättämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa on selostettu asianmukaisesti henkilötietojen suojaan liittyviä näkökohtia. Oikeusministeriö toteaa, että siltä osin voisi vielä kiinnittää huomiota tarkemmin perustuslakivaliokunnan linjauksiin, jotka liittyvät siihen, että yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalalla kansalliseen sääntelyyn tulisi suhtautua pidättyvästi ja varata se tilanteisiin, joissa se on riskiperusteisesti välttämätöntä (PeVL 14/2018 vp). Koska ehdotetussa sääntelyssä on pääosin kyse EU-oikeuden täytäntöönpanosta, sääntely on siltä osin luonnollisestikin tarpeen. Rahanpesulainsäädännössä varsinaisesti tietosuojaa koskevia yleistä tietosuojasetusta täydentäviä tai mukauttavia säännöksiä on vähän ja niissä vaikuttaisi myös olevan kyse sellaisista tilanteista, joiden on arvioitu merkitsevän tavanomaisesti korkeita riskejä. Uudessa asetuksessa tällaisia säännöksiä ovat erityisesti arkaluonteisia tietoja (erityiset henkilötietoryhmät, rikoksiin

liittyvät henkilötiedot) ja automatisoitua päätöksentekoa koskevat säännökset.

Perustuslakivaliokunnan linjauksilla on silti merkitystä silloin, kun arvioidaan liikkumavaran käytön puitteissa annettavia kansallisia säännöksiä.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 48/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (ks. esim. PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42).

Perustuslakivaliokunnan mukaan valtiosääntöisessä arviossa painopiste on henkilötietojen suojan ja käsittelyä määrittävien säännösten sisällöllisessä arvioinnissa. Kansallisen liikkumavaran käyttöön kohdistuvassa arvioinnissa ovat merkityksellisiä esimerkiksi paitsi yksityiselämän ja henkilötietojen suojan asettamat sisällölliset vaatimukset myös muiden informaatioon liittyvien perusoikeuksien suojan suhde yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (PeVL 14/2018 vp, s. 7). Kuten oikeusministeriö toteaa edellä, että hallituksen esityksessä on pääosin selostettu liikkumavaraa asianmukaisesti. Säättämisyjärjestysperusteluissa olisi kuitenkin syytä arvioida sitä, millä tavalla ehdotettavassa sääntelyssä liikkumavaran käyttö vaikuttaisi perus- ja ihmisoikeuksien suojaan.

3. Asianajajien valvonta

Kuudennen rahanpesudirektiivin 37 artiklan 3 kohta mahdollistaa sen, että eräiden ilmoitusvelvollisten ryhmien valvonta annetaan itsesääntelyelimen tehtäväksi. Suomessa asianajajia valvoo voimassa olevan lain (444/2017) nojalla asianajajayhdistys (Suomen Asianajajat), joka on artiklassa tarkoitettu itsesääntelyelin. Sille on laissa annettu muutoin varsin kattavat valvontavaltuudet, mutta ei merkittävää julkisen vallan käyttöä tarkoittavaa hallinnollisten seuraamusmaksujen ja rikemaksujen määräämistä koskevaa toimivaltuutta. Seuraamusmaksujen määrääminen tapahtuu siten, että asianajajayhdistys tekee esityksen Etelä-Suomen aluehallintovirastolle, joka määrää seuraamusmaksun tai rikemaksun. Aluehallintovirasto valvoo myös ns. lupalakimiehiä. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että Suomessa asianajajien valvojana toimisi nykytilaa vastaavasti asianajajayhdistys (Suomen Asianajajat). Oikeusministeriö tukee ehdotusta.

Kuudes rahanpesudirektiivi sisältää kuitenkin eräitä säännöksiä, jotka on lisäksi tarpeen panna täytäntöön siinä tapauksessa, että valvojaksi nimetään itsesääntelyelin. Ensinnäkin direktiivin 52 artikla edellyttää jäsenvaltion varmistavan sen, että itseäänntelyelimeen kohdistuu viranomaisvalvontaa. EU:n rahanpesun torjuntaviranomaisella olisi toimivaltaa sitä koskevan asetuksen 35 artiklan mukaisesti kohdistaa vertaisarviointia siihen viranomaiseen, joka on kansallisesti osoitettu valvomaan itsesääntelyelintä. Lisäksi valvontaviranomaiselta edellytettäisiin mm. raportointia. Esitysluonnoksen sivulta 134 ilmenee, että valmistelun aikana on arvioitu mahdollisuutta nimetä valtioneuvoston oikeuskansleri asianajajayhdistystä valvovaksi viranomaiseksi. Oikeusministeriö yhtyy arvioon siitä, että tämä ei ole mahdollista. Valtioneuvoston oikeuskanslerilla on perustuslakiin perustuva erityisasema ylimpänä laillisuusvalvojana. Ylimpään

laillisuusvalvojaan kohdistuva EU-tason valvonta tai arviointi olisi tästä valtiosääntöisestä erityisasemasta johtuen ongelmallista, ja direktiivin edellyttämä tehtävä myös poikkeaisi oleellisesti laillisuusvalvonnasta.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että Suomen Asianajajien edellä mainitun valvontatehtävän viranomaisvalvoja olisi Lupa- ja valvontavirasto. Oikeusministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä ehdotettu itsesääntelyelimen valvonta olisi uusi viranomaiselle säädettävä tehtävä. Suomen Asianajajat hoitaa asianajajista annetussa laissa säädettyä julkista hallintotehtävää, joka on asianajajiin kohdistuva valvonta. Rahanpesudirektiivissä edellytetty valvonta on kuitenkin tästä erillinen tehtävä, johon liittyvät toimivaltuudet käsittävät eräiltä osin merkittävän julkisen vallan käyttöä, jota ei myöskään Suomen perustuslain 124 §:n perusteella ole mahdollista antaa muulle kuin viranomaiselle. Perustuslaista johtuvat näkökohdat on huomioitu voimassa olevan lain mukaisessa hallinnollisia seuraamuksia koskevassa sääntelyratkaisussa. Itsesääntelyelimeen kohdistuva valvonta olisi jokseenkin poikkeuksellinen ja Suomen oikeusjärjestelmälle vieras elementti. Siten oikeusministeriö katsoo, että direktiivin täytäntöönpanossa tulisi pitäytyä sen vähimmäisvaatimuksissa.

Tilanteessa, jossa EU-oikeus edellyttää sellaisten velvoitteiden täytäntöönpanoa, jotka ovat Suomen oikeusjärjestelmälle vieraita, tarkoituksenmukaista on pyrkiä löytämään mahdollisimman hyvin Suomen oikeusjärjestelmään soveltuva täytäntöönpanokeino tai valitsemaan vähiten ongelmallisin vaihtoehto. Edellä todetun voimassa olevan lain seuraamusmaksuja koskevan ratkaisun valossa Lupa- ja valvontavirasto vaikuttaa loogiselta vaihtoehdolta, eikä oikeusministeriöllä ole tässä vaiheessa huomautettavaa ehdotukseen. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota direktiivin 52 artiklan 3 ja 4 kohdasta johtuvaan tarpeeseen varmistua siitä, että Lupa- ja valvontavirasto pystyy huolehtimaan tehtävästään asianmukaisesti ja riippumattomasti.

Itsesääntelyelinten valvontaa koskevassa 52 artiklassa kohdassa 5 säädetään myös, että jäsenvaltiot voivat säätää tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista toimenpiteistä tai seuraamuksista, jos itsesääntelyelimet eivät noudata viranomaisen 2 tai 3 kohdan nojalla esittämiä pyyntöjä tai ohjeita tai muita toimenpiteitä. Esitysluonnoksessa ei ole nähty tarpeelliseksi ehdottaa säännöksiä edellä mainituista toimenpiteistä tai seuraamuksista, koska valvojaksi nimettäväksi esitetty itsesääntelyelin on julkisoikeudellinen yhteisö, johon kohdistuu myös esimerkiksi oikeuskanslerin valvontaa. Oikeusministeriö pitää tätä ehdotusta perusteltuna, huomioiden, että artiklan 5 kohta vaikuttaisi sisältävän sääntelyliikumavaran.

Asian kannalta merkityksellistä sääntelyä sisältyy lisäksi 53 artiklan 5 kohtaan, jossa säädetään hallinnollisten seuraamusmaksujen määrittämiseen sovellettavista vaihtoehtoisista menettelyistä. Artiklan 5 kohta näyttäisi mahdollistavan Suomen Asianajajien osalta hallinnollisten seuraamusmaksujen määrittämistä koskevan nykytilan säilyttämisen. Esitysluonnoksessa myös ehdotetaan nykytilan säilyttämistä. Oikeusministeriö yhtyy ehdotukseen. Perustuslakivaliokunta kiinnitti perustuslain 124 §:stä johtuviin vaatimuksiin huomiota jo lausunnossaan, joka koskee voimassa olevaa rahanpesulakia (PeVL 2/2017 vp). Mainittu lausunto voisi olla syytä huomioida säätämisyjärjestysperusteluissa tältä osin.

Esitysluonnoksen sivulla 158 todetaan, että Lupa- ja valvontavirasto valvoisi edelleen oikeudellisten palvelujen tarjoajia (pois lukien Suomen Asianajajien valvomat asianajajat). Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että näiden muiden oikeudellisten palvelujen tarjoajien on nykyisen lain tulkinnassa katsottu kattavan myös julkiset oikeusavustajat, jotka toimivat viranomaisen tehtävässä. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että tämä selvennetään perusteluissa, ja valvojan tulisi olla myös jatkossa Lupa- ja valvontavirasto.

Rahanpesulakiehdotuksen 28 §:n 3 momentissa käytettäisiin direktiivin 70 artiklan sallimaa liikkumavaraa. Pykälän 3 momentin mukaan asianajajayhdistys voisi vastaanottaa rahanpesulain 26 §:n 4 momentin nojalla valvomiensa epäilyttäviä liiketoimia koskevat ilmoitukset ja toimittaa ne rahanpesun selvittelykeskukselle valvottaviensa puolesta viipymättä. Oikeusministeriö toteaa, että tämä muodostaisi poikkeuksen siihen, että epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen tekee pääsääntöisesti ilmoitusvelvollinen suoraan rahanpesun selvittelykeskukselle. Voimassa olevan lain mukaisesti rahapeliyhteisöjen asiamiehenä toimivat elinkeinonharjoittajat ja yhteisöt ovat voineet tehdä ilmoituksia rahapeliyhteisön välityksellä. Niitä ei kuitenkaan ole säädetty laissa ilmoitusvelvollisiksi. Sitä, että asianajajia edustava itsesääntelyelin vastaanottaa tällaisia ilmoituksia, on sinänsä pidetty mahdollisena myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa, johon viitataan säätämisperusteluissa. Tuomioistuin katsoi, että koska kyse ei ole asiakkaan edustamisesta, menettely ei ole ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan vastainen (Michaud v. Ranska, tuomio 6.12.2012, kohdat 121–132). Oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa ehdotukseen.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota lopuksi yleisesti siihen, että jatkovalmistelun aikana tulee vielä huolella arvioida asianajajayhdistykselle ehdotettuja toimivaltuuksia kokonaisuutena, perustuslain 124 § huomioiden.

4. Asiakkaan tuntemistietojen käsittely

Oikeusministeriö toteaa, että jatkossa muun muassa asiakkaan tuntemismenettelyä koskevat säännökset olisivat suoraan sovellettavaa EU-oikeutta. Kansalliset asiakkaan tuntemismenettelyyn liittyvät säännökset kumottaisiin, huomioiden, että rahanpesuasetus ei siltä osin sisällä liikkumavaraa.

Asiakkaan tuntemistietojen käsittely on henkilötietojen käsittelyä, ja siihen sovelletaan kaikilta osin samalla EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta. Oikeusministeriö on jo aiempien kansallisten lainmuutoshankkeiden yhteydessä pitänyt tärkeänä arvioida sitä, voitaisiinko rahanpesulain yksityiskohtaisesta henkilötietojen käsittelyä koskevasta sääntelystä siirtyä laajemmin suoraan yleisen tietosuojaa-asetuksen soveltamiseen ja varata henkilötietojen käsittelyä koskeva lisäsääntely niihin tilanteisiin, joissa se on riskiperusteisesti välttämätöntä (PeVL 14/2018 vp). Erityisesti voimassa olevassa rahanpesulaissa on säädetty huomattavasti rahanpesudirektiivejä yksityiskohtaisemmin asiakkaan tuntemistietojen käsittelystä, mutta asiakkaan tuntemistietoja

koskevaa sääntelyä ei ole arvioitu kokonaisuutena uudelleen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaran valossa. Tältä osin on hyvä huomata, että yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettu liikkumavara koskee myös unionin oikeutta, ja sen huomioiminen on keskeistä myös rahanpesun torjuntaa koskevassa lainsäädännössä. Tätä liikkumavaraa on käytetty rahanpesuasetuksessa. EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen verrattuna uusi rahanpesulainsäädäntö vaikuttaisi myös aiheuttavan sen soveltamisalaan kuuluville ilmoitusvelvollisille nykyisen lainsäädännön tavoin huomattavasti enemmän hallinnollista taakkaa.

Rahanpesuasetus sisältäisi asiakkaan tuntemismenettelyä koskevien säännösten lisäksi muun muassa yleistä tietosuoja-asetusta täydentäviä säännöksiä henkilötietojen käsittelystä silloin, kun kyse on yleisen tietosuoja-asetuksen 9 ja 10 artiklassa tarkoitettujen henkilötietojen käsittelystä (76 artiklan 1–3 kohta). Asetuksen 76 artiklan säännöksillä sallittaisiin kyseisten tietojen käsittely ja asetettaisiin niiden käsittelyä koskevat edellytykset. Vaikka käsittelykynnys on asetuksessa asianmukainen, erityisesti 9 artiklan osalta säännökset ovat väljät, koska niissä ei ole rajattu käsittelyoikeutta tarkemmin yksittäisiin henkilötietoryhmiin. Toivottavaa olisi, että esitysluonnoksessa avattaisiin tarkemmin, minkä erityisten henkilötietoryhmien käsittely voisi tulla kyseeseen silloin, kun ilmoitusvelvolliset soveltavat rahanpesulainsäädäntöä ja olisiko esimerkiksi terveystietojen tai geneettisten tietojen käsittely koskaan perusteltua. Tältä osin on syytä huomata, että tämän tyyppisten tietojen käsittelystä säädetään yleensä erityislainsäädännössä, jossa rajataan myös tietojen käsittelytarkoituksia huomattavasti tiukemmin. Huomionarvioista on lisäksi, että rahanpesuasetuksen säännökset eivät sisällä juurikaan suojatoimia koskevia säännöksiä (ks. myös jäljempänä tietojenvaihtokumppanuuksia koskevat huomiot viranomaisten osalta), vaikka yleisen tietosuoja-asetuksen 9 ja 10 artikla sisältävät nimenomaiset suojatoimia koskevat vaatimukset. Siten se asettaa erityisiä velvoitteita rekisterinpitäjille varmistua tarvittavista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi. Esitysluonnoksessa olisi syytä kiinnittää tarkemmin huomiota siihen, mitä suojatoimia 9 ja 10 artiklassa tarkoitettujen tietojen käsittelyyn sovellettaisiin, ja voisivatko ilmoitusvelvolliset esimerkiksi nojautua tietosuojalain (1050/2018) 6 ja 7 §:n säännöksiin. (ks. jäljempänä myös ilmoitusvelvollisille seuraavia vaikutuksia koskevat huomiot)

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että suoraan sovellettava oikeus saattaa edellyttää aiempaa tarkempaa valvontaviranomaisten ohjeistusta erityisesti tavanomaisesta poikkeavien tilanteiden huomioimiseksi, esimerkiksi tilanteet, joissa ei ole kyse asiakkaasta, vaan viranomaisen lakisääteisen tehtävän hoitamisesta. Oikeusministeriön tietoon on tullut, että esimerkiksi ulosottomiehiä on voimassa olevan lain soveltamisen yhteydessä rinnastettu asiakkaisiin ainakin kiinteistövälitystoiminnassa. Tätä ei voitane pitää tarkoituksenmukaisena silloin, kun ulosottomies myy ulosmitattua omaisuutta. Tällaisessa tilanteessa ulosottomies ei toimi velallisen lukuun, vaan hoitaa virkavelvollisuuksiin kuuluvaa lakisääteistä tehtävää. Tätä korostaa entisestään se, että esitysluonnoksessa ehdotetaan, että Ulosottolaitos olisi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä toimivaltainen viranomainen.

Erityistilanteista aiemmin rahanpesulaissa on huomioitu nimenomaisilla säännöksillä yleisten edunvalvojien tunnistaminen ilmoitusvelvollisten toimesta. Myöskään yleiset edunvalvojat eivät ole asiakkaita, mutta toimivat asiakkaiden lukuun. Oikeusministeriön käsityksen mukaan nyt voimassa oleva rahanpesulain säännös yleisen edunvalvojan tietojen tallentamisesta poistuu sääntelystä.

Oikeusministeriön tietoon on saatettu kuitenkin myös uusia ongelmia. Edunvalvonnan osalta on ilmennyt ongelmia päämiehen tunnistamiseen tilanteissa, joissa edunvalvoja edustaa päämiestään, jolla ei ole tunnistamisvälinettä tai sen hankkiminen on päämiehen sairauden vuoksi erittäin vaikeaa tai mahdotonta. Tällöin edunvalvojalla ei ole mahdollisuutta hoitaa tuomioistuimen hänelle määräämiä tehtäviä. Pahimmassa tapauksessa toimintakyvytön ei saa hoidettua asiaansa. Ongelma on noussut käytännön työssä esille Kiinteistövälitysalan ohjeissa kiinteistönvälittäjille. Vastaava tilanne voisi oikeusministeriön käsityksen mukaan syntyä, jos edunvalvoja on määrätty holhoustoimilain 10 §:n nojalla huolehtimaan poissaolevan henkilön omaisuudesta. Uuden lainsäädännön soveltamisen yhteydessä on toivon mukaan mahdollista löytää tarkoituksenmukaisia ratkaisua muun ohella näihin ja edellä mainittuihin tilanteisiin.

5. Rahanpesuasetuksen ja ehdotetun sääntelyn vaikutukset

5.1 Vaikutukset ilmoitusvelvollisille

Oikeusministeriö kiinnittää aluksi huomiota siihen, että esitysluonnos sisältää kaksi erillistä jaksoa vaikutuksista ilmoitusvelvollisille. (Teknisenä huomiona todettakoon, että jaksojen tulisi kaikesta olla päinvastaisessa järjestyksessä, tai numerointi on virheellinen.) Ensimmäisessä jaksossa (5.3.2.2) keskitytään taloudellisiin vaikutuksiin. Jälkimmäisessä jaksossa (5.3.2) kuvatut vaikutukset vaikuttaisivat seuraavan pääosin suoraan rahanpesuasetuksesta ja liittyisivät esitysluonnoksen valossa pitkälti henkilötietojen käsittelyä koskeviin velvoitteisiin.

Oikeusministeriö kiinnittää jakson 5.3.2.2 osalta ainoastaan yleisesti huomiota siihen, että jaksosta saa epäselvän vaikutelman siitä, miltä osin taloudellisia vaikutuksia syntyisi ja mille ilmoitusvelvollisten ryhmille. Tekstissä on myös sisäistä ristiriitaa. Sivulla 119 olevasta tekstistä saa vaikutelman, että vaikutuksia nykyisille ilmoitusvelvollisille ei juurikaan synny (kustannusvaikutuksia saattaa syntyä, mutta ne olisivat kertaluonteisia ja vähäisiä), mutta silti myöhemmin todetaan, että suurempien finanssialan yritysten osalta kustannukset voisivat nousta jopa miljooniin euroihin. Tarkoitetaanko tällä finanssisektoria kokonaisuutena? Oikeusministeriö ehdottaa kustannusvaikutuksia tarkistettavaksi jatkovalmistelun aikana, esimerkiksi hyödyntämällä yritysvaikutusten arviointiin tarkoitettuja välineitä. Tältä osin on hyvä vielä huomioida jatkovalmistelun aikana, että jaksossa 5.3.5 on vielä erikseen arvioitu yritysvaikutuksia, joskin hyvin suppeasti. Sillä viitattaneen kaikkiin ns. edunsaajarekisteriin rekisteröitäviin yrityksiin. Jaksoa olisi hyvä täsmentää avaamalla tarkemmin, millä tavalla ilmoittamisen kynnyks muuttuu. Näitä vaikutuksia syntyy myös edunsaajarekisteriin merkittävälle ilmoitusvelvollisille.

Jaksojen 5.3.2.2 ja 5.3.2 yhdistäminen voisi selkiyttää ilmoitusvelvollisille aiheutuvien vaikutusten arviointia. Jaksosta 5.3.2 jää epäselväksi, mistä vaikutukset tarkalleen ottaen syntyvät. Jaksossa vaikuttaisi nojaututun lähes yksinomaan komission ehdotusten taustalla olevaan vaikutusten arviointiin ja arviointi on hyvin yleisellä tasolla. Esitysluonnoksessa viitataan toisaalta EU-oikeuden yksityiskohtien lisääntymiseen ja selkeyteen, mutta ei ole arvioitu tarkemmin sitä, miten

yksityiskohdat poikkeavat voimassa olevasta rahanpesulaista, joka on merkittävästi yksityiskohtaisempi kuin sen taustalla olevat aiemmat rahanpesudirektiivit, ja miten muutokset vaikuttavat ilmoitusvelvollisiin nimenomaan Suomessa. Vaikutustenarviointia parantaisi huomattavasti jo se, jos esitysluonnoksessa avattaisiin ainakin ilmoitusvelvollisten kannalta merkittävimmät sisällölliset muutokset. Esimerkiksi edellä todetut eri tasoiset tunnistamismenettelyt vaikuttaisivat vastaavan pääosin olemassa olevia menettelyjä (s. 120). Lisäksi edunsaajatietojen käsittelyn osalta huomionarvioista on, että jo nykyisin rahanpesulain 3 luvun 6 §:n mukaisesti Ilmoitusvelvollisen on tunnistettava ja pidettävä yllä riittäviä, tarkkoja ja ajantasaisia tietoja asiakkaan tosiasiallisista edunsaajista ja tarvittaessa todennettava näiden henkilöllisyys. Yksityiskohtaisuudella voi sinänsä olla merkitystä muuttuvan lainsäädännön vaikutusten kannalta, mutta lähinnä jos muutosten seurauksena aiheutuu esimerkiksi tietojärjestelmämuutoksia tai ohjeiden tarkistamistarpeita. Myös erilaisilla dokumentointi- ja raportointivelvoitteilla, jotka menevät esimerkiksi yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimuksia pidemmälle, on tyypillisesti hallinnollista taakkaa aiheuttavaa vaikutusta.

Soveltamisalaa koskeva keskeinen ehdotus (5.1.1) sivulla 102 viittaisi siihen, että vaikutukset koskisivat varsin vähäistä määrää ilmoitusvelvollisia. Rahanpesuasetuksessa on kuitenkin eräitä, voimassa olevista direktiiveistä kokonaan puuttuvia asiakkaan tuntemistietojen käsittelyyn kytkeytyviä säännöksiä, joilla oikeusministeriön käsityksen mukaan on varmuudella vaikutuksia sellaisille ilmoitusvelvollisille, jotka tulisivat hyödyntämään niitä, mukaan lukien tietojärjestelmävaikutukset, sekä henkilökunnan ohjeistukseen, koulutukseen ja perehdyttämiseen liittyviä vaikutuksia. Nämä koskevat erityisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 9 ja 10 artiklassa tarkoitettujen henkilötietojen käsittelyä ja niihin liittyviä suojatoimivaatimuksia, sekä yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan tarkoittamia automatisoituja yksittäispäätöksiä, mukaan lukien profilointi. Myös viimeksi mainittuun liittyy suojatoimivaatimuksia ja erityisiä rekisteröidyn informointivelvoitteita. Näihin uusiin säännöksiin liittyvät vaikutukset olisi syytä huomioida ilmoitusvelvollisten osalta.

Henkilötietojen käsittelyyn liittyvien vaikutusten arvioita voisi lisäksi selkiyttää esimerkiksi siten, että vaikutukset kansallisella tasolla pyritäisiin erittelemään ilmoitusvelvollisten ryhmittäin. Tämä auttaisi myös edellä mainittua yrityksille seuraavien kustannusvaikutusten arviointia.

5.2 Tietosuoja-vaikutukset

Esitysluonnos sisältää sääntelyn tietosuoja-vaikutuksia koskevan jakson. Siinä todetaan, että vaikutukset aiheutuvat pääosin suoraan sovellettavasta EU-sääntelystä, eivätkä hallituksen esityksessä ehdotetusta sääntelystä. Oikeusministeriö pitää tietosuojaan liittyvää vaikutustenarviointia puutteellisena. Oikeusministeriö kiinnittää aluksi yleisesti huomiota siihen, että tietosuojaan liittyvät vaikutukset syntyisivät monelta osin myös siitä, millä tavalla kuudes rahanpesudirektiivi pantaisiin kansallisesti täytäntöön. Ainakin rahanpesun selvittelykeskukselle ehdotettujen toimivaltuuksia ja tiedonsaantioikeuksia koskevien säännösten osalta tietosuoja-vaikutustenarviointi vaikuttaisi puuttuvan kokonaan, vaikka ne laajenisivat merkittävästi. Vaikutustenarviointia olisi syytä täydentää.

Lisäksi vaikutustenarviointia on syytä täydentää edellä mainittujen asiakkaan tuntemistietojen käsittelyyn liittyvien, uusien säännösten osalta. Erityisten henkilötietoryhmien ja rikoksiin liittyvien henkilötietojen käsittelyn nimenomaisella sallimisella olisi merkittäviä vaikutuksia yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan, vaikka niiden käsittely on sidottu ehdottomaan välttämättömyyteen. Vaikutustenarvioinnissa olisi huomioitava myös se, että suojatoimien jättäminen rekisterinpitäjän harkintaan voi vaikuttaa yhdenmukaiseen henkilötietojen suojaan heikentävästi. Lisäksi rikosasioihin liittyvien henkilötietojen osalta on syytä huomioida, millä tavalla yksityissektorin ja viranomaisten (erityisesti rahanpesun selvittelykeskuksen) tietojenvaihto voisi vaikuttaa rikosasioihin liittyvien henkilötietojen käsittelyn laajuuteen. Myös niin sanottujen tietojenvaihtokumppanuuksien osalta tulisi arvioida rahanpesuasetuksen säännösten vaikutukset yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Sen osalta esitysluonnoksessa arvioidaan, että säännöksistä seuraa vaikutuksia tietosuojavaltuutetulle, jolloin voidaan arvioida, että niillä on myös vaikutuksia rekisteröityjen yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan.

Vaikutustenarvioinnissa olisi hyvä tarkastella henkilötietojen suojaan kohdistuvia vaikutuksia, joita voisi seurata rahanpesuasetuksen 76 artiklan 5 kohdan mukaisista päätöksistä, jotka perustuvat automaattiseen käsittelyyn. Oikeusministeriön käsityksen mukaan rahanpesun torjunnassa on jo aiemmin käytetty yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettua automatisoitua päätöksentekoa ainakin epäilyttävien liiketoimien tunnistamiseen, ja siihen voidaan soveltaa myös suoraan yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiä. Arvioinnissa olisi hyvä huomioida rahanpesuasetuksen säännösten laajalta vaikuttava soveltamisala, joka kattaa myös profiloinnin, ja esimerkiksi se, voisivatko uudet nimenomaiset, asian huomioivat säännökset kannustaa automatisoidun päätöksenteon nykyistä laajempaan käyttöön ja mitä vaikutuksia sillä voisi olla tietosuojaan. Uudella sääntelyllä voinee olla myös tietosuojavaikutusten ohella myös muita vaikutuksia luonnollisen henkilön oikeuksiin sekä erilaisia vaikutuksia ilmoitusvelvollisille riippuen siitä, ovatko ne aiemmin soveltaneet yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan säännöksiä.

Jaksossa 5.3.3 kuvattujen kuluttajille ja kotitalouksille seuraavien vaikutusten arvioinnista ilmenee, että poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden määritelmä laajenisi kattamaan myös tällaisten henkilöiden sisarukset. Tällä lienee erityisesti viimeksi mainituille henkilöille merkittävää yksityiselämän suojaa kaventavaa vaikutusta. Kyseisestä jaksosta jää jokseenkin epäselväksi, millä tavalla ilmoitusvelvollisten odotettaisiin varmentavan näitä henkilöitä koskevat tiedot luotettavasta lähteestä.

Jaksossa viitataan erityisesti EU:n laajuiseen pankkitilirekisterien yhteenliittämisyjärjestelmään, josta olisi tarpeen säätää yksityiskohtaisesti kansallisten toimivaltaisten viranomaisten pääsyn ja hakujen ehdoista. Tekstin kuvaus vaikutuksista vaikuttaisi nojautuvan täysin EU-tason arviointiin, erityisesti komission vaikutusten arviointiin, ja suojatoimien osalta viitataan Euroopan tietosuojaneuvoston lausuntoon 5/2020. Näistä on syytä huomioida, että arviot perustuvat huomattavasti lopullista lainsäädännön sisältöä aiempaan ajankohtaan, ja suojatoimilla on merkitystä vain siltä osin kuin niitä tultaisiin soveltamaan kansallisesti. Tekstissä viitataan esimerkiksi tietojen minimointiperiaatteeseen ja siihen, että yhteenliittämisyjärjestelmän kautta ei olisi pääsyä arkaluonteisiin tietoihin.

Vaikutustenarvioinnista ei kuitenkaan ilmene se, millä tavalla se ehdotetaan pantavaksi täytäntöön ja miten mahdollisesti aiemmat kansalliset pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän sääntelyratkaisut vaikuttavat komission ehdotuksen mukaisten tietosuojatavoitteiden saavuttamiseen. Voisiko esimerkiksi tilitapahtumiin sisältyviä arkaluonteisia tietoja olla ainakin välillisesti toimitettavissa jatkossa myös EU:n muiden jäsenvaltioiden viranomaisille? Myös kansallisen liikkumavaran käytöllä voi olla tietosuoja heikentäviä tai parantavia vaikutuksia.

Oikeusministeriö toteaa, että edellä todettujen uuden yhteenliittämijärjestelmän vaikutusten arviointia hankaloittaa huomattavasti se, että kansalliseen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään on jo aiemmin tehty Suomessa muutoksia, jotka ovat kaventaneet yksityiselämän suojaa ja henkilötietojen suojaa merkittävästi suhteessa siihen, mitä rahanpesulainsäädännön tai niin sanotun rahoitustietodirektiivin täytäntöönpano mahdollistaa tai edellyttää. Keskitetyn pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän välityksellä saataviin asiakkaiden henkilötietoihin on myös äskettäin ehdotettu muutoksia, joilla mahdollistettaisiin arkaluonteisten tietojen hankkiminen keskitetyn järjestelmän välityksellä. Nyt valmisteltavana olevassa esityksessä olisi syytä arvioida näiden erillisten, mutta samaan kansalliseen järjestelmään kytkeytyvien lainsäädäntöehdotusten yhteisvaikutuksia yksityiskohtaisesti. Ne olisi syytä myös huomioida säätämijärjestysperusteluissa.

Tekstissä mainituista yksityiskohdista kysymyksiä herättää erityisesti se, miten tietojen paikkansa pitävyyttä koskeva yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohdan vaatimus liittyy pääsyn hallintaan ja lokitietoihin. Oikeusministeriön käsityksen mukaan yhteenliittämijärjestelmä tarkoittaisi sitä, että jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voisivat hakea pankkien asiakkuuksia koskevia tietoja järjestelmän välityksellä suoraan toisista jäsenvaltioista. Tietojen paikkansa pitävyyteen ei vaikuttane se, millä tavalla viranomaisten pääsyoikeuksia hallinnoidaan, vaan tietojen paikkansa pitävyydestä vastaisi ensi kädessä kukin pankki rekisterinpitäjänä. Kun tieto on tallennettu jäsenvaltion keskitettyyn pankkitilirekisteriin, sen rekisterinpitäjä vastaa kyseessä olevan rekisterin tietojen paikkansa pitävyydestä. Kun tieto siirtyy edelleen käytettäväksi toisessa jäsenvaltiossa suoraan järjestelmän välityksellä, keskeistä on se, pystyvätkö pankki ja toisen jäsenvaltion keskitetyn pankkitilirekisterin rekisterinpitäjä tarvittaessa rekisterinpitäjinä varmistumaan siitä, mihin jäsenvaltioon ja mille viranomaiselle tieto on luovutettu. Sillä, miten tietojen luovuttaminen teknisesti toteutettaisiin yhteenliittämijärjestelmän välityksellä, voi olla myös vaikutuksia laajemmin rekisterinpitäjien mahdollisuuksiin huolehtia tietosuojalainsäädännön mukaisista velvoitteistaan. Vaikutustenarviointia olisi syytä täydentää tältä osin ja selkiyttää arvioita edellä mainituilta osin.

Tekstissä todetaan myös, että ”lokitietoja tarkastavat säännöllisesti rekisterinpitäjät ja tietosuojaviranomaiset”. Tekstiä olisi syytä tarkistaa. Tietosuojaviranomaiset eivät tarkasta säännöllisesti lokitietoja. Jos tällainen vaatimus seuraa nyt täytäntöön pantavasta EU-lainsäädännöstä, se tulisi mainita ja huomioida resurssivaikutusten arvioinnissa valvontaviranomaisen eli tietosuojavaltuutetun osalta.

Jaksossa selostetaan lisäksi asiakkaiden tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen käsittelyä koskevien muutosten vaikutuksia. Sen mukaan rahanpesuasetuksen tosiasiallisia edunsaajia koskevan sääntelyn muutokset, erityisesti omistukseen perustuvan raja-arvon tiukentuminen, johtavat siihen, että nykyistä useampi henkilö tunnistetaan ja rekisteröidään tosiasialliseksi edunsaajaksi. Tätä olisi hyvä selkiyttää avaamalla tarkemmin, mitä raja-arvon tiukennuksella tarkoitetaan. Lisäksi tekstissä arvioidaan, että laajemmasta edunsaajatietoihin pääsystä voi aiheutua huolia yksityiselämän suojan säilymisestä. Tältä osin tulisi arvioida tosiasiallisia vaikutuksia yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää huomiota EU:n tuomioistuimen tuomioon yhdistetyissä asioissa C-37/20 ja C-601/20, WM ja Sovim SA v. Luxembourg Business Registers, jolla kumottiin direktiivillä (EU) 2018/843 oli tehty muutos direktiiviin (EU) 2015/849 30 artiklan 5 kohtaan niiltä osin kuin siinä edellytettiin jäsenvaltioiden varmistavan, että niiden alueelle perustettujen yhtiöiden ja muiden oikeushenkilöiden tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevat tiedot ovat kaikissa tapauksissa suuren yleisön saatavilla. Vaikutusten arvioinnissa ja esitysluonnoksen säätämisperusteluissa olisi hyvä huomioida se, miten tuomio on otettu huomioon kuudennen direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa. Vaikutustenarvioinnista jää myös epäselväksi, mitä siinä tarkoitetaan tietojen julkistamisella, ja mitä yksityiskohtia edunsaajien osalta olisi saatavilla järjestelmän kautta. Tekstissä viitataan myös erilaisiin riskeihin, mutta siitä jää epäselväksi, mitä se tarkoittaisi kansallisessa järjestelmässä.

5.3 Tiedonvaihtokumppanuudet ja niiden vaikutukset

Rahanpesuasetuksella otettaisiin käyttöön mahdollisuus tietojenvaihtokumppanuuksiin. Tietojenvaihtokumppanuudella tarkoitetaan sen määritelmän mukaisesti mekanismia, joka mahdollistaa tietojen jakamisen ja käsittelyn ilmoitusvelvollisten ja tapauksen mukaan 44 alakohdan a, b ja c alakohdassa tarkoitettujen toimivaltaisten viranomaisten välillä rahanpesun, sen esirikosten ja terrorismin rahoituksen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi joko kansallisella tai rajat ylittävällä tasolla ja kyseisen kumppanuuden muodosta riippumatta. Tietojenvaihtokumppanuuksien kautta tapahtuvasta tiedonvaihdosta säädetään rahanpesuasetuksen 75 artiklassa.

Esitysluonnoksessa on arvioitu asetuksen suoraan sovellettavien säännösten mahdollistamia tietojenvaihtokumppanuuksien vaikutuksia ilmoitusvelvollisille, tietosuojavaltuutetulle ja muille viranomaisille. Oikeusministeriö kiinnittää aluksi huomiota siihen, että vaikutustenarvioinnissa ei näyttäisi varsinaisesti arvioidun sääntelyn vaikutuksia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen Suomessa, vaan arviot ovat ilmeisesti pitkälti peräisin rahanpesuasetuksen johdanto-osan perustelukappaleista. Näistä on ilmeisesti myös aiheutunut ristiriita sivujen 121 ja 125 perustelujen välillä. Ilmoitusvelvollisten osalta todetaan sivulla 121, että tietojenvaihtokumppanuuden käyttöönoton tulisi (175 artiklan mukaisesti) olla ehdottoman välttämätöntä ja siinä tulee kunnioittaa perusoikeuksia ja oikeudellisia menettelytakeita, kun taas sivulla 125 olevan tekstin mukaan riittäisi se, että kumppanuuteen osallistuvat arvioisivat sen tarpeelliseksi.

Rahanpesuasetuksen johdanto-osassa arvioidaan, että ilmoitusvelvollisten ja viranomaisten välinen tietojenvaihto voi lisätä mahdollisuuksia havaita rahanpesuun, terrorismin rahoitukseen ja rikoksen

tuottamaan hyötyyn liittyviä laittomia rahavirtoja. Tämä hieman herättää kysymyksiä siitä, milloin tällaiset kumppanuudet olisivat perusteltuja, huomioiden niiden mahdolliset vaikutukset yksityiselämän ja perusoikeuksien suojaan. Esitysluonnoksessa olisi syytä arvioida tarkemmin tietojenvaihtokumppanuuksien ja tietojenvaihdon vaikutuksia Suomessa, mukaan lukien se, minkälaisella todennäköisyydellä tällaisia kumppanuuksia otettaisiin käyttöön Suomessa.

Rahanpesuasetuksen 175 artikla ei näyttäisi sisältävän kansallista sääntelyliikkumavaraa. Sen sijaan johdanto-osan 148 kappaleessa todetaan, että kumppanuuden puitteissa vaihdettaviin tietoihin sovelletaan tietosuojasäännöksiä ja kaikkia tämän asetuksen sisältämiä vaatimuksia, jotka koskevat epäilyttäviä liiketoimia koskevien tietojen luottamuksellisuutta. Jäsenvaltioiden olisi voitava asetuksen (EU) 2016/679 mukaisesti pitää voimassa tai ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia säännöksiä mukauttaakseen kyseisen asetuksen soveltamista, asettaakseen yksityiskohtaisempia vaatimuksia tietojenvaihtokumppanuuden puitteissa vaihdettujen henkilötietojen käsittelyä varten. Se, että asia mainitaan vain johdanto-osassa, tekee liikkumavaran olemassaolon arvioinnin hankalaksi. Lähtökohtaisesti liikkumavaran tulisi perustua rahanpesuasetuksen artikloihin. Yleisen tietosuojasetuksen nojalla voidaan antaa sitä mukauttavia säännöksiä silloin, kun yleinen tietosuojasetus sallii sen nimenomaisesti. Oikeusministeriö toteaa, että yleisen tietosuojasetuksen vaatimukset koskisivat joka tapauksessa sellaisenaan myös tietojenvaihtokumppanuuden puitteissa käsiteltäviä henkilötietoja.

Rahanpesuasetuksen 175 artiklan 2 kohdasta seuraa pakollisena vaatimus kumppanuuteen osallistujille siitä, että ne toteuttavat yleisen tietosuojasetuksen mukaisen vaikutustenarvioinnin. Viimeksi mainittuun liittyy oleellisesti vaatimus arvioida, liittyykö henkilötietojen käsittelyyn tavanomaista korkeampia riskejä. Artiklan 4 kohdassa säädettäisiin myös eräistä muista vaatimuksista, joilla voidaan arvioida olevan tietosuoja edistäviä vaikutuksia. Todettakoon kuitenkin, että artikla herättää kysymyksiä yleisen tietosuojasetuksen ja ns. rikosasioiden tietosuojadirektiivin vaatimusten valossa, mukaan lukien erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden ja tietojen minimoinnin vaatimukset. Artiklan 3 kohdassa pyritään rajaamaan vaihdettavia tietoja. Sen sisältö kuitenkin näyttäisi mahdollistavan käytännössä minkä tahansa tietojen luovuttamisen, kunhan ne liittyvät asiakassuhteeseen. Tämä voi tehdä tietojen minimointiperiaatteen ja käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimukset hankalasti huomioitaviksi.

Esitysluonnoksen (jakso 5.3.6) mukaan ”Rahanpesun valvontaviranomaisten tulisi tarkistaa mahdolliset tietojenvaihtokumppanuudet, joita ilmoitusvelvolliset ja tietyt toimivaltaiset viranomaiset voivat perustaa rahanpesuasetuksen 75 artiklan nojalla ja varmistaa, että tietojenvaihtokumppanuudessa on käytössä mekanismeja, joilla varmistetaan edellä mainitun artiklan noudattaminen ja että tietosuoja koskeva vaikutustenarviointi on tehty. Tämä on uusi tehtävä valvontaviranomaisille ja vaatii perehtymistä sekä resursseja kaikilta niiltä valvontaviranomaisilta, joille tällaisia tarkistamispyyntöjä tulee.” Artiklasta ja esitysluonnoksesta jää epäselväksi, voisivatko valvontaviranomaiset osallistua tietojenvaihtokumppanuuteen. Oikeusministeriö katsoo, että vaikutustenarviointia olisi hyvä tarkistaa sen arvioimiseksi, koskisiko tämä todennäköisesti ainoastaan finanssisektoria, vai voisiko se koskea kaikkia ilmoitusvelvollisia ja valvontaviranomaisia. Erityisesti epäselväksi jää, voisiko se koskea myös asianajajia, joiden valvoja Suomessa ei ole viranomainen.

Siinä tapauksessa, että valvontaviranomainen voisi osallistua tietojenvaihtokumppanuuteen, esiin voisi nousta kysymys, miten se vaikuttaisi valvonnan riippumattomuuteen. Myös mahdolliset vaikutukset rahanpesun selvittelykeskuksen operatiiviseen riippumattomuuteen olisi syytä arvioida.

5.4 Vaikutukset tietosuojavaltuutetulle

Hallituksen esitysluonnoksessa on arvioitu, että sääntelyn aiheuttamat lisäresurssitarpeet liittyvät sääntelyn haltuunottovaiheeseen sekä pysyviin vaikutuksiin. HE-luonnoksessa on todettu tietosuojavaltuutetun toimiston antamiin arvioihin perustuen, että haltuunottovaiheessa vuonna 2027 lisäresurssitarve on 2 henkilötyövuotta (180 000 €). Haltuunottovaiheen jälkeen pysyvä lisäresurssitarve olisi 1 henkilötyövuosi (90 000 €). Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksesta TSV:lle aiheutuvan työmäärän kasvun voidaan arvioida olevan pysyvällä tasolla suhteellisen vähäistä.

Tietosuojavaltuutetun resurssitilanne on haastava. Valtuutetun valvontatehtävät ovat merkittävästi lisääntyneet ja lisääntyvät edelleen. Tietosuojavaltuutetulle kohdistuvat valvontatehtävät ovat erityisesti uuden voimaan tulleen EU-sääntelyn vuoksi jatkuvasti lisääntyneet. Tämä on johtanut asiamäärien lisääntymiseen, käsittelyn ruuhkaantumiseen ja käsittelyaikojen pidentymiseen. Tietosuojavaltuutetun toiminnan haasteet ovat muodostuneet pitkällä aikavälillä. Tehdyistä toiminnan tehostamistoimenpiteistä ja käsittelyn sujuvoittamiseen tähtäävistä tehtävistä huolimatta resurssitilanne on vakava. Lähtökohtaisesti työmäärän kasvu ja uudet tehtävät tulisi hoitaa talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjauksen mukaisesti nykyisten määrärahojen puitteissa. Tietosuojavaltuutetun toimiston resurssien kokonaistilanne kuitenkin vaikeuttaa tätä. Huoli tietosuojavaltuutetun resurssien riittävydestä on vahvasti tiedostettu ja oikeusministeriön tarkoituksena on, että resursseja tullaan käsittelemään kokonaisuutena tulevaisuudessa talousarvio- ja kehysprosessissa.

5.5 Muut vaikutusten arviointia koskevat huomiot

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksesta saa yleisesti sellaisen vaikutelman, rahanpesun torjunnan oletetaan tehostuvan sillä, että tietoja voidaan vaihtaa aiempaa laajemmin. Vaikutustenarvioinnista jää kuitenkin pitkälti EU-säädösten perusteluihin nojautumisen seurauksena epäselväksi, mihin arvio perustuu. Esimerkiksi rikosentorjuntaan kohdistuvien vaikutusten ja yhteiskunnallisten vaikutusten osalta olisi tarpeen kattavasti tehdä selkoa siitä, millä tavalla aiemmat lainsäädännön uudistukset ja toistuvat muutokset ovat tehostaneet erityisesti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa, ja millä tavalla EU:n uudistuksen tavoitteellaan muuttavan tilannetta Suomessa. Arviointiin kaipaasi myös selostusta siitä, mitä kautta rahanpesutapaukset Suomessa paljastuvat yleensä. Tältä osin on syytä käyttää tukena tilastoja ja luotettavia selvityksiä. Se, että ehdotetuilla lainmuutoksilla puututaan aiempaa laajemmin yksityiselämän suojaan, edellyttää aina, että lainsäädäntötoimi on välttämätön ja oikeasuhteinen tavoitteen saavuttamisen kannalta. Tällä on merkitystä erityisesti liikkumavaran käytön

välttämättömyyden kannalta silloin, kun suuri osa sääntelystä perustuu pakottaviin unionin oikeuden velvoitteisiin.

Tältä osin on syytä huomata, että kasvanut epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten määrä voi johtua myös siitä, että ilmoituskynnys on tarpeettoman alhainen. Tätä voisi vertailla esimerkiksi tilastotiedoilla siitä, minkälainen prosentuaalinen osuus ilmoitukset ovat johtaneet esitutkintaan. Matalalla ilmoituskynnyksellä ja siihen liittyvällä laajamittaisella henkilötietojen käsittelyllä on myös huomattavia vaikutuksia yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan, huomioiden, että ilmoituksessa on vain hyvin harvoin kyse rikosepäilystä.

6. Rahanpesun selvittelykeskuksesta annettu laki

6.1 Rahanpesun selvittelykeskukselle ehdotetut toimivaltuudet ja tiedonsaantioikeudet

Rahanpesun selvittelykeskukselle ehdotetaan uusia toimivaltuuksia liittyen ilmoitusvelvollisille annettaviin 1) liiketoimien tai toiminnan seurantamääräyksiin, 2) ilmoituksiin seikoista, jotka ovat merkityksellisiä asiakkaan tuntemisvelvollisuuden täyttämisen kannalta, ja 3) määräyksenantoon pankkitilin, maksutilin, kryptovaratilin tai liikesuhteen keskeyttämisestä. Selvittelykeskukselle ehdotetaan lisäksi oikeutta osallistua yhteisiä analyysejä epäilyttävistä liiketoimista ja epäilyttävästä toiminnasta tekeviin analyysityöryhmiin ja tehdä yhteisen analyysityöryhmän perustamista koskevan pyynnön. Lisäksi selvittelykeskuksen tehtäviin, oikeuksiin saada, käyttää ja luovuttaa tietoja sekä tietojenvaihdon määräaikoihin ehdotetaan tarkennuksia.

Oikeusministeriö katsoo tiedonsaantioikeuksien osalta, että erityisesti ehdotettua 4 §:n 3 ja 4 momenttia tulee arvioida jatkovalmistelun aikana tarkemmin. Oikeusministeriö pitää välttämättömänä tarkastella keinoja ensinnäkin kirjoittaa ehdotetut momentit uudelleen perustuslain ja tietosuojalainsäädännön vaatimukset huomioiviksi. Ehdotettu 4 momentti on ilmeisesti kopioitu lähes sellaisenaan direktiivistä. Direktiivien täytäntöönpanon osalta on syytä huomata, että direktiivin säännösten uudelleen kirjoittaminen on mahdollinen ja voi olla jopa suositeltava täytäntöönpanotapa silloin, kun sääntelyssä on tarpeen huomioida esimerkiksi perustuslaista johtuvat vaatimukset. Erityisesti on tarpeen huomioida se, että suuressa osassa tietoja, joihin rahanpesun selvittelykeskukselle annettaisiin pääsy, on kyse arkaluonteisista tiedoista.

Uudessa 4 §:n 3 momentissa rahanpesun selvittelykeskukselle annettaisiin suora ja välitön pääsy poikkeuksellisen suureen määrään yksityissektorin ja viranomaisten hallussa olevia tietoja, joista osa sisältyy nykyisin useisiin viranomaisten ylläpitämiin rekistereihin. Momentti on muotoiltu siten, että tietoja ei ole pyritty rajaamaan millään tavalla, vaikka esimerkiksi sosiaalihuollon etuudet ovat valtiosääntöisesti arkaluonteisia tietoja. Tietoja ei ole myöskään sidottu tietojen välttämättömyyteen, kuten edeltävissä momenteissa. Perustuslaki ja sen tulkintakäytäntö asettavat vaatimuksia sille, miltä osin ja millä tavalla viranomaisen tehtävistä ja toimivaltuuksista sekä

tiedonluovutuksista tai tiedonsaannista tulee säätää. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasäätely on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I).

Vastaavat sääntelyn tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä koskevat vaatimukset koskevat myös viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä, miltä osin perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota salassapitosäännösten ohella siihen, kohdistuvatko tiedonluovutukset arkaluonteisiin tietoihin. Kun lainsäädännössä sallitaan salassapitosäännösten edelle menevä tietojensaantioikeus, kyse on oleellisesti tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamisesta (ks. esim. PeVL 7/2019 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 17/2016 vp, s. 6 ja siinä viitatuksi lausunnot). Sääntelyn täsmentämismahdollisuuksia on syytä tarkastella myös EU-oikeuden täytäntöönpanoon liittyvien säännösten osalta direktiivin mahdollistamissa rajoissa (esim. PeVL 8/2021 vp).

Ehdotettu 4 §:n 3 momentti ei lähtökohtaisesti vastaa perustuslain tulkintakäytännöstä johtuvia vaatimuksia sille, millä tavalla viranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista sekä tiedonsaantioikeuksista säädetään. Erityisesti jatkovalmistelussa tulisi tarkastella keinoja sitoa tiedonsaantioikeus tietojen välttämättömyyteen ja rahanpesun selvittelykeskuksen tietojen käyttötarkoitukseen. Ehdotetun momentin suhde sitä edeltäviin säännöksiin, joissa tiedonsaanti on asianmukaisesti sidottu välttämättömyyteen, jää myös epäselväksi, vaikka säännöskohtaisten perustelujen valossa kyse olisi ilmeisesti pitkälti samoista tiedoista, joita saataisiin 1 tai 2 momentin nojalla. Jos kyse on kaikilta osin samoista tiedoista, toimiva keino huolehtia perustuslain mukaisuudesta voisi olla ehdotettavaan 3 momentin johdantokappaleeseen lisättävä viittaus 1 ja 2 momentissa tarkoitettuihin tietoihin.

Ehdotettu 3 momentin muotoilu tekee säännöksistä myös vaikeaselkoisia. Suorassa ja välittömässä tietoon pääsyssä vaikuttaisi olevan kyse siitä, että rahanpesun selvittelykeskuksella on oikeus saada tiedot joko teknistä rajapintaa hyödyntäen tai, jos se ei ole muusta lainsäädännöstä johtuen mahdollista (esim. esitutinnan tai muun suojattavan intressin vuoksi), muutoin viipymättä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota tarpeeseen varmistua siitä, että ehdotettavassa sääntelyssä tai perusteluissa käytetyt teknisiin tiedonsiirtoihin liittyvät käsitteet vastaavat julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (tiedonhallintalaki) käytettyjä käsitteitä. Toisaalta on syytä huomioida jatkovalmistelun aikana se, että tietojen teknisestä luovuttamistavasta viranomaisten välisissä tiedonluovutuksissa ei ole tarpeen säätää erityislainsäädännössä siltä osin kuin tiedonhallintalain säännöksiä sovelletaan sellaisinaan. Viranomaisen tiedonsaantioikeudesta on kuitenkin edelleen säädettävä edellä mainittu perustuslain tulkintakäytäntö huomioden. Viranomaisen tiedonsaantioikeuksien kohdistuessa yksityisten hallussa oleviin tietoihin, asiaan voi lisäksi liittyä muita huomioitavia näkökohtia.

Säännöskohtaisissa perusteluissa selostetaan, mitä rekistereitä tai tietoja direktiivin säännökset vastaisivat Suomessa. Perusteluja tulisi täydentää ensinnäkin arvioimalla, miltä osin direktiivi sisältää

liikkumavaraa ja miten sitä ehdotetaan käytettäväksi. Liikkumavaran käytön osalta tulisi arvioida lisäksi sen vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien suojaan (esim. PeVL 48/2018 vp). Liikkumavaran osalta tulisi huomioida myös muu kyseessä oleviin rekistereihin tai tietoryhmiin vaikuttava EU-lainsäädäntö, josta voi seurata myös rajoituksia tietojen käytölle. Esimerkiksi kuudennen rahanpesudirektiivin 21 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuihin tietoihin pääsyn antaminen näyttäisi sisältävän liikkumavaraa. 21 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että rahanpesun selvittelykeskukselle myönnetään mahdollisuuksien mukaan suora pääsy 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdassa lueteltuihin tietoihin. Tästä huolimatta direktiivin säännökset on kopioitu sellaisenaan, vaikka muotoilut näyttäivät ongelmallisilta Suomen perustuslain tulkintakäytännön ja myös EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa (kaikenlaiset tiedot, joita toimivaltaisilla viranomaisilla on jo hallussaan rikosten ehkäisemiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi tai niihin liittyviä syytetoimia varten; 2. kaikenlaiset tiedot, joita viranomaisilla tai yksityisillä on hallussaan rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi tai niihin liittyviä syytetoimia varten ja jotka ovat toimivaltaisten viranomaisten saatavilla ilman, että niiden tarvitsee käyttää kansallisen lainsäädännön mukaisia pakkokeinoja). Myös muista momentin kohdista saa vaikutelman, että pääsy annettaisiin sellaisenaan kaikkiin mahdollisiin rekisteritietoihin.

Edellä selostettu ratkaisu direktiivin 21 artiklan säännösten kopioimisesta sellaisenaan näyttää johtavan esimerkiksi siihen, että rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain ehdotetun 4 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaan pääsyoikeus tulee olla kansallisiin valuutta- ja valuutanvaihtotietokantoihin sisältyviin tietoihin, joiden osalta esitysluonnoksen perusteluissa (s. 202) kuitenkin todetaan, että Suomessa ei ole tällaisia tietokantoja. Tällainen on paitsi lainsäädännön laadun kannalta, myös loogisesti kestäväntö.

Toisaalta direktiivin sisältöä ei kuitenkaan ole johdonmukaisesti kopioitu kaikilta osin. Esimerkiksi direktiivin 21 artiklan 1 kohdan b alakohdan iii alakohdassa mainittuihin katastereihin ei ole pykälissä viitattu vaan niiden osalta on ilmeisesti pidetty riittävänä viitata kiinteistörekisteriin (4 §:n 3 momentin ehdotettu 8 kohta).

Oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että direktiivissä tarkoitettujen tietojärjestelmien kansalliset vastineet, sikäli kuin niitä on, yksilöidään kaikilta osin lain (eikä vain perustelujen) tasolla. Tiedonsaantioikeudet on muotoiltava täsmällisesti ja rajoittuen välttämättömään. Tämän vuoksi myös hyvin laveasti muotoiltuja viittauksia viranomaisten hallussa oleviin tietoihin (esimerkiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain ehdotetun 4 §:n 3 momentin kohdat 27 ja 28) on välttämätöntä yksilöidä tarkemmin sekä lain että perustelujen tasolla. Esimerkiksi syyttäjien hallussa syytetoimia varten olevat tiedot olisivat oikeusministeriön käsityksen mukaan syyteharkintaan liittyviä tietoja. Epäselväksi jää myös muun ohella se, millaisia ehdotetussa 28 kohdassa tarkoitettuja tietoja voi olla yksityisten hallussa.

Epäselvyyksiä liittyy myös muiden 4 §:n 3 momentin kohtien osalta siihen, mitä tietoja niissä tarkoitetaan. Esimerkiksi direktiivin 21 artiklan 1 kohdan b alakohdan XX alakohta edellyttää, että rahanpesun selvittelykeskuksella tulisi olla suora pääsy maksukyvyyttömyystietokannoissa oleviin ja selvittäjien hallussa oleviin hallinnollisiin tietoihin. Ehdotetussa 4 §:n 3 momentin 25 kohdassa

tämän on tulkittu tarkoittavan kansallisesti maksukyvyttömyysrekisteriä ja Ulosottolaitoksen hallussa olevia tietoja. Maksukyvyttömyysrekisterillä tarkoitetaan ilmeisesti Oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämää konkurssi- ja yrityssaneerausrekisteriä sekä velkajärjestelyrekisteriä. Tarkoitettu rekisteri tai rekisterit eivät käy ehdotetusta säännöksestä selvästi ilmi, eikä asiaa tarkenneta säännöskohtaisissa perusteluissa. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei myöskään tuoda esille sitä, millä perusteella ulosottoviranomainen on rinnastettu direktiivissä mainittuihin selvittäjiin.

Ulosottoviranomainen ei hoida maksukyvyttömyysmenettelyihin liittyviä tehtäviä, eikä rinnastu näissä menettelyissä käytettäviin selvittäjiin, kuten konkurssipesän pesänselvittäjään. Ulosottoviranomainen vastaa lainkäyttöviranomaisena muun muassa tuomioiden ja suoraan ulosottokelpoisten saatavien täytäntöönpanosta, ja ulosottorekisteri sisältää tietoja myös muista kuin maksukyvyttömiksi todetuista juridisista ja luonnollisista henkilöistä. Kyseessä on laaja henkilörekisteri, jonka tiedot ovat vain hyvin rajatusti julkisia. Rekisteri sisältää merkittävässä määrin myös erityisiä henkilötietoja. Oikeusministeriön käsityksen mukaan direktiivin sanamuoto ei edellytä, että rahanpesun selvittelykeskukselle tulisi antaa suora pääsy ulosottorekisterin tietoihin. Rahanpesun selvittelykeskuksella on jo voimassa olevan lain ja ehdotetun 4 §:n 1 momentin nojalla oikeus saada ulosottoviranomaiselta pyynnöstä tehtäviensä kannalta välttämättömät tiedot ja asiakirjat. Mikäli arvioidaan, että rahanpesunselvittelykeskuksen tulisi saada suora pääsy nimenomaan ulosottorekisterin tietoihin, tulisi tietotarvetta arvioida kriittisesti ja rajoittaa pääsyä esimerkiksi ulosottokaaren 1 luvun 26 § 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuihin asianhallintatietoihin.

Säännöskohtaisista perusteluista lisäksi jää paikoitellen epäselvyyttä siitä, mihin tarkoitukseen tietoja olisi tarkoitus käyttää. Esimerkiksi kansallisissa sosiaaliturvarekistereissä olevien tietojen osalta niissä todetaan, että rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain [voimassa olevan] 4 §:n nojalla tietoja kysytään suoraan lähinnä Kansaneläkelaitokselta, jos epäillään esimerkiksi sosiaaliturvien väärinkäytöstä. Tältä osin on hyvä huomioida, että sosiaaliturvien väärinkäytön selvittäminen sellaisenaan ei liene rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävä. Tiedot voivat kuitenkin olla merkityksellisiä selvittelykeskukselle siinä tapauksessa, että kyseessä olisi rikos, ja rikos olisi johtanut edelleen rahanpesuun. Läheskään kaikissa tapauksissa ei liene kyse siitä.

Oikeusministeriö pitää edellä todettujen täsmennystarpeiden lisäksi välttämättömänä sitä, että rahanpesun selvittelykeskuksen tiedonsaantioikeuksia koskevissa säännöksissä selvennetään kokonaisuutena direktiivin 21 artiklan 1 kohdan a-c alakohtia vastaavasti sitä, miltä osin on kyse pääsystä yritysten hallussa oleviin tietoihin, ja miltä osin kyse on viranomaisrekistereihin sisältyvistä tiedoista. Yritysten hallussa olevia tietoja näyttäisivät direktiivin perusteella olevan direktiivin 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetut tiedot, joista osa siirretään pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän välityksellä. Sen sijaan esimerkiksi lainoja koskevia tietoja ei ole mahdollista siirtää keskitetyn järjestelmän välityksellä.

Oikeusministeriö korostaa edellä mainittua liikkumavaraa koskevien huomioiden lisäksi sitä, että perusoikeuksien rajoittamisen tulee aina täyttää yleiset välttämättömyyden ja oikeasuhteisuuden

vaatimukset laissa säädettävän tavoitteen saavuttamiseksi. Myös yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohta edellyttää, että lainsäädäntötoimen osalta arvioidaan sen välttämättömyyttä ja oikeasuhteisuutta. Ehdotettuja säännöksiä olisi syytä arvioida jatkovalmistelun aikana tarkemmin EU:n tuomioistuimen yleistä tietosuoja-asetusta (ja rikosasioiden tietosuojadirektiiviä) koskevan tulkintakäytännön valossa.

Ehdotetuissa säännöksissä on samalla kyse tietosuoja-asetuksen mukaisesta käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksesta poikkeamisesta (5 artiklan 1 kohdan b alakohta). Ehdotetun 4 §:n 3 ja 4 momentin perusteluista puuttuu myös kokonaan arviointi tarpeesta poiketa käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksesta. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisen tulee täyttää asetuksen 23 artiklassa säädetyt vaatimukset. Rikosasioiden tietosuojadirektiivi ja sen täytäntöönpanolaki (1054/2018) sisältävät vastaavat vaatimukset. Vaikka käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksesta poikettaisiin pääosin rahanpesudirektiivin perusteella, asia olisi syytä huomioida esimerkiksi säätämisympäristöperusteluissa.

Silloin, kun käsiteltävät henkilötiedot ovat valtiosääntöisesti arkaluonteisia tietoja, käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta poikkeamiselle lainsäädännössä seuraa rajoituksia perustuslain tulkintakäytännöstä. Perustuslakivaliokunta on korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyden vaatimuksen ohella erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta (ks. PeVL 40/2021 vp ja siinä mainitut lausunnot). Valiokunta on pitänyt mahdollisena tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Tällainen sääntely ei myöskään saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 45, PeVL 1/2018 vp, s. 4, PeVL 14/2017 vp, s. 5—6; ks. myös esim. PeVL 1/2018 vp). Valiokunta on esimerkiksi sosiaali- ja terveystietojen toissijaista käyttöä koskevaa hallituksen esitystä käsitellessään korostanut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta (PeVL 1/2018 vp).

Sen lisäksi, mitä perustuslakivaliokunta on linjannut, on syytä ottaa huomioon arvioitavan sääntelyn kannalta merkityksellinen EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Jos lainsäädäntö liittyy unionin oikeuden täytäntöönpanoon, unionin oikeus voi joko suoraan estää kansallisen liikkumavaran käytön tai se voi rajoittaa sen käyttämistä henkilötietojen sallittujen käyttötarkoitusten laajentamiseksi (esim. C-817/19, *Ligue des droits humains*, tuomio (suuri jaosto) 21.6.2022, kohta 237).

Oikeusministeriö esittää teknisenä huomiona, että voimassa olevassa laissa osa lainkohdista on hyvin pitkiä. Nyt kun 4 § korvattaisiin uudella, esimerkiksi 5 momentin jakamista olisi hyvä samalla tarkastella. Sama koskee ehdotettua 5 §:ää.

Säännöskohtaisissa perusteluissa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettuun lakiin olisi lisäksi syytä viitata lyhytnimikkeellä ”poliisin henkilötietolaki”, jotta se ei sekoitu rikosasioiden

tietosuojalakiin ja tietosuojalakiin tietosuojaan yleissäädöksinä. Poliisin henkilötietolaki on erityislaki, jossa lähinnä säädetään poliisin oikeudesta käsitellä henkilötietoja, ei niinkään tietosuojasta.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaista oikeutta direktiivin 21 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti rikosten estämistä, paljastamista ja tutkimista ja syytetoimia varten säilytettäviin tietoihin käsitellään sivulla 205. Siellä todetaan, että ”Suomessa tutkinnanjohtaja päättää esitutkinnan aikana salassa pidosta esitutkintalain säännösten pohjalta.” Esitutkintalaissa säädetään vain asianosaisjulkisuudesta, eikä viranomaisen välisestä tietojenvaihdosta. Poliisin oikeudesta luovuttaa tietoja säädetään poliisilaissa ja poliisin henkilötietolaissa. Muiden esitutkintaviranomaisten osalta tietojen luovuttamisesta säädetään kyseisiä viranomaisia koskevissa laeissa. Viittaukset esitutkintalakiin pitäisi tuosta poistaa ja lisätä tekstiin selvitys voimassa olevan lainsäädännön mukaisista tietojen luovuttamisesta koskevista säännöksistä, joita on varsin runsaasti.

6.2 Perusoikeusvastaava

Oikeusministeriö kiinnittää selvittelykeskuksen osalta huomiota siihen, mitä esitysluonnoksen vaikutustenarvioinnissa todetaan perusoikeusvastaavan nimeämisestä. Direktiivissä todetaan, että rahanpesun selvittelykeskusten toiminnalla voi olla vaikutuksia yksilöiden oikeuksiin. Jo pelkästään se, että direktiiviin on sisällytetty vaatimus perusoikeusvastaavan nimeämisestä, kertonee siitä, että toiminnalla on varmoja vaikutuksia perusoikeuksien suojaan. Suomessa on jo vuonna 2016 annetussa neljännen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanoesityksessä arvioitu, että rahanpesun torjuntaan liittyvillä toimivaltuuksilla on merkittäviä vaikutuksia perusoikeuksiin, mukaan lukien yksityiselämän suoja ja omaisuuden suoja. Nyt ehdotettavalla sääntelyllä puututtaisiin näiden oikeuksien suojaan nykyistä pidemmälle menevillä toimivaltuuksilla ja tiedonsaantioikeuksilla.

Esitysluonnoksesta ja lakiehdotuksesta jää epäselväksi, millä tavalla direktiivin velvoite on tarkoitus panna täytäntöön. Vaikutustenarvioinnin mukaan, ”mikäli vaatimus kirjataan rahanpesun selvittelykeskuksesta annettuun lakiin, asialla saattaa olla resurssivaikutuksia selvittelykeskuksen toimintaan”. Lakiehdotus sen sijaan ei sisällä säännöstä tätä koskevasta nimenomaisesta velvollisuudesta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että direktiivin 20 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että rahanpesun selvittelykeskukset nimeävät perusoikeusvastaavan. Perusoikeusvastaava voi olla rahanpesun selvittelykeskuksen nykyisen henkilöstön jäsen. Lakiehdotuksen 2 § sen sijaan sisältäisi uuden 6 momentin, jossa edellytettäisiin, että rahanpesun selvittelykeskuksen tulee toiminnassaan kunnioittaa ja suojella asianomaisten henkilöiden perusoikeuksia. Oikeusministeriö toteaa, että momentin sisältämä velvoite seuraa Suomessa suoraan perustuslain 22 §:stä, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ehdotetun säännöksen lisäarvo on siten kyseenalainen eikä vaikuttaisi täyttävän direktiivin jäsenvaltiolle asetettua velvoitetta. Oikeusministeriö pitäisi oleellisena asianmukaisen täytäntöönpanon kannalta, että rahanpesun selvittelykeskus velvoitettaisiin suoraan laissa nimeämään perusoikeusvastaava. Direktiivin johdanto-osan 65 kappaleen mukaan perusoikeusvastaavan tehtäviin olisi kuuluttava mm. rahanpesun selvittelykeskuksen toiminnan laillisuuden valvonta. Tältä osin on syytä kiinnittää myös erityistä huomiota tarpeeseen varmistua siitä, että perusoikeusvastaava pystyy operatiivisesta toiminnasta

riippumattomasti ilman ulkopuolisia ohjeita, samaan tapaan kuin tietosuojalainsäädännössä edellytetään tietosuojavastaavien osalta. Se, että nimeämisellä olisi resurssivaikutuksia, ei liene peruste direktiivin vaatimuksen noudattamatta jättämiselle.

7. Tosiasiallisia edunsaajia koskevasta sääntelystä

Esitysluonnoksen yleisperusteluissa on seikkaperäisesti kuvattu rahanpesuasetukseen sisältyviä tosiasiallisen edunsaajien määritelmiä sekä niiden suhdetta kansallisen lainsäädännön mukaisiin yhtiö- ja yhteisömuotoihin sekä säätiöihin. Samoin yleisperusteluissa on esitetty aiemman rahanpesudirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä tehtyjä sääntelyratkaisuja eräiden oikeushenkilöjen (erit. yhdistykset, uskonnolliset yhdyskunnat, säätiöt ja asunto-osakeyhtiöt) tosiasiallisten edunsaajien osalta. Aiemman direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä kansalliseen lakiin otettuja tosiasiallisten edunsaajien määritelmiä voitaneen pitää onnistuneina sen suhteen, että ne perustuvat arvioon po. oikeushenkilöiden erityispiirteistä, oikeushenkilöihin tosiasiasa liittyvästä rahanpesun riskistä sekä ottavat huomioon edunsaajatietojen pitämiseen liittyvän hallinnollisen taakan.

Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 69 §:ssä ehdotetaan nimenomaisesti säädettäväksi yhdistysten, uskonnollisten yhdyskuntien, säätiöiden ja asunto-osakeyhtiöiden tosiasiallisista edunsaajista. Esitystä on perusteltu siten, että mainittujen oikeushenkilöiden osalta ” tosiasiallisia edunsaajia koskevien rahanpesuasetuksessa säädettyjen velvoitteiden osalta jatkettaisiin niin sanotun olettamasäännöksen pääasiallista soveltamista.” Edelleen perusteluissa todetaan, että ”esitys ei toisi tältä osin juuri muutosta nykytilaan” ja että sääntely on tarpeen ” rahanpesuasetuksen kansallisen soveltamisen ja tulkinnan selkeyttämiseksi”.

Oikeusministeriö ei ota kantaa asetuksen yksittäisten säännösten tulkintaan, mutta kiinnittää huomiota siihen, että asetukset ovat lähtökohtaisesti sellaisenaan ja suoraan sovellettavaa oikeutta jäsenvaltioissa. Pääsääntöisesti asetukset ei edellytä erillisiä täytäntöönpanotoimia kansallisella tasolla. Asetusta ei tule yleensä kirjoittaa uudelleen eikä sisällyttää sen tekstiä kansalliseen lakiin. Sitä ei myöskään lähtökohtaisesti saa selittää kansallisella sääntelyllä. Jos asetuksen teksti on tulkinnanvaraista, asia on ratkaistava asetuksen tulkinnalla. Taustalla on ajatus siitä, että asetusta tulee soveltaa yhdenmukaisesti jäsenvaltioissa, minkä kansalliset toimet saattaisivat vaarantaa. Esityksestä ei käy ilmi perusteluja, jotka antaisivat aiheen poiketa em. asetuksia koskevista yleisistä lähtökohdista. Jatkovalmistelussa olisi siten tältä osin joko kyettävä osoittamaan erityinen EU-oikeuden vaatimusten kanssa yhteensopiva peruste ehdotetulle sääntelylle tai luovuttava asetuksen täytäntöönpanoa tarkoittavasta sääntelystä.

8. Edunsaajarekisteri ja viranomaisten tietojen luovuttamisesta säätäminen

Oikeusministeriö toteaa, että se ei ole arvioinut yksityiskohtaisesti ehdotetun edunsaajarekisterin ja pankkitilirekisterien yhteenliittämisyjärjestelmän täytäntöönpanoa koskevien säännösten perustuslain mukaisuutta. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin yleisesti huomiota ehdotettuihin säännöksiin liittyviin puutteisiin. Säännökset tulisi käydä systemaattisesti läpi ja varmistua siitä, että ne ovat perustuslain tulkintakäytännöstä johtuvien vaatimusten mukaisia direktiivin mahdollistamissa rajoissa (ks. edellä selvittelykeskusta koskevat huomiot).

Viranomaisten tietojen luovuttamisen säätämisyjärjestysperusteluissa olisi syytä ottaa huomioon lisäksi asian kannalta merkityksellinen EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka on lisääntynyt ja kehittynyt huomattavasti viimeisten muutaman vuoden aikana, mukaan lukien tietojen minimointi ja käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimus. Sillä on vaikutusta myös tietojen luovuttamista koskevien säännösten arvioinnissa, kun luovutettavat tiedot sisältävät henkilötietoja.

9. Rikosrekisteritietojen luovuttaminen Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 27 §:n 4 momentin loppuosan mukaan valvojan tai valvojan pyynnöstä muun toimivaltaisen viranomaisen tulee tarkistaa AMLA-asetuksen 11 artiklassa tarkoitetusta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan keskustietokannasta, onko kyseisen henkilön rikosrekisterissä merkityksellistä tuomiota. Momentin mukaan tätä koskeva mahdollinen tietojenvaihto on toteutettava jäsenvaltioiden välisen rikosrekisteritietojen vaihdon järjestämisestä ja sisällöstä annetun neuvoston puitepäättöksen 2009/315/YOS ja eurooppalaisen rikosrekisteritietojärjestelmän (ECRIS) perustamisesta puitepäättöksen 2009/315/YOS 11 artiklan mukaisesti annetun neuvoston päätöksen 2009/316/YOS mukaisesti, sellaisina kuin ne on pantu täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä.

Säännöskohtaisten perustelujen mukaan 27 §:llä pantaisiin täytäntöön kuudennen rahanpesudirektiivin 6 artikla, joka koskee tiettyjen ilmoitusvelvollisten ylemmän johdon ja tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien taustan tarkastuksia. Pykälän 4 kohdan perusteluissa vain toistetaan yllä mainittu sääntely, eikä selvennetä, mitä sillä tarkoitetaan.

Mainitun 6 artiklan 6 kohdan sisältö on vastaava. Direktiivin johdanto-osan 10 kappaleen mukaan arvioitaessa sellaisten henkilöiden soveltuvuutta, jotka ovat johtotehtävissä tai muuten käyttävät määräysvaltaa ilmoitusvelvollisissa, rikostuomioita koskevien tietojen vaihdon olisi tapahduttava aina neuvoston puitepäättöksen 2009/315/YOS ja neuvoston päätöksen 2009/316/YOS mukaisesti. Direktiivi tai esitysluonnos ei näytä sisältävän muuta sääntelyä tai perusteluja rikosrekisteritietojen vaihdosta jäsenvaltioiden välillä.

Oikeusministeriö toteaa, että edellä mainittu puitepäättös 2009/315/YOS (jäljempänä ECRIS-puitepäättös) on pantu kansallisesti täytäntöön rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetulla lailla

(214/2012, jäljempänä EU-rikosrekisterilaki). Mainittu päätös 2009/316/YOS sitä vastoin on korvattu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2019/884 neuvoston puitepäätöksen 2009/315/YOS muuttamisesta kolmansien maiden kansalaisia koskevan tietojenvaihdon ja eurooppalaisen rikosrekisteritietojärjestelmän (ECRIS) osalta sekä neuvoston päätöksen 2009/316/YOS korvaamisesta (jäljempänä ECRIS-direktiivi). Tämän johdosta direktiivissä olevaa viittausta päätökseen voidaan pitää tarpeettomana.

Niin sanottua ECRIS-sääntelyä on täydennetty mainitun direktiivin lisäksi myös Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2019/816 niiden jäsenvaltioiden tunnistamista koskevan keskitetyn järjestelmän perustamisesta, joilla on kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden tuomioita koskevia tietoja (ECRIS-TCN), eurooppalaisen rikosrekisteritietojärjestelmän täydentämiseksi ja asetuksen (EU) 2018/1726 muuttamisesta. Asetusta täydentävät kansalliset säännökset sisältyvät EU-rikosrekisterilakiin.

ECRIS-sääntely sekä EU-rikosrekisterilaki sisältävät muun ohella säännökset rikosrekisteritietojen luovuttamisesta jäsenvaltiosta toiseen jäsenvaltioon pyynnön perusteella erityisesti rikosasian käsittelyä varten, yksityisen henkilön itseään koskevan pyynnön täyttämiseksi tai asianomaisen henkilön suostumuksella sellaisen tehtävän hoitamista varten, johon kuuluu työskentelyä tai muuta toimimista alaikäisten parissa, sekä tällaisia tietoja koskevan pyynnön esittämisestä. Tietoja luovutetaan myös joitakin muita käyttötarkoituksia varten, mutta myös näistä on nimenomaisesti säädetty EU-rikosrekisterilaissa. Kyseiset käyttötarkoitukset perustuvat alakohtaiseen EU-sääntelyyn, joissa on säädetty velvollisuudesta luovuttaa tietoja. Voimassa oleva EU-rikosrekisterilaki ei mahdollista rikosrekisteritietojen luovuttamista jäsenvaltiosta toiseen direktiivin 6 artiklassa säädettyä tarkoitusta varten.

Direktiivin sisältö tulisi tältä osin saattaa tarvittaessa voimaan kansallisella lailla. On kuitenkin epäselvää, mitä direktiivin sisältö tältä osin tarkoittaa. Direktiivin 6 artiklan 6 kohta tarkoittanee ensisijaisesti rikosrekisteritietojen tarkistamista kansallisesti. Sääntely voinee tarkoittaa tässä yhteydessä suoritettavaa tietojen tarkistamista myös muista jäsenvaltioista, mutta tällaisesta ei säädetä. Direktiivi ei myöskään sisällä jäsenvaltiolle asetettua velvoitetta luovuttaa rikosrekisteritietoja toiselle jäsenvaltiolle. Sen voidaan katsoa viittaavan nykyiseen EU-sääntelyyn, joka edellä mainituin tavoin ei kuitenkaan sisällä velvoitetta luovuttaa tietoja 6 artiklan mukaiseen tarkoitukseen. Joka tapauksessa on selvää, että direktiivin 6 artiklan 6 kohdan mukaista sääntelyä tietojen luovuttamisesta ECRIS-puitepäätöksen mukaisesti ei voida panna kansallisesti täytäntöön toistamalla direktiivin sisältö 1. lakiehdotuksen 27 §:n 4 kohdassa. Oikeusministeriö katsoo, että mainittu säännös tulisi poistaa merkityksettömänä.

Kuten edellä on todettu, oikeusministeriö ei ole myöskään ECRIS-sääntelyn osalta osallistunut direktiivin neuvotteluihin. Mahdollisen jatkovalmistelun osalta on syytä olla yhteydessä oikeusministeriöön.

ECRIS-yhteistyössä rikosrekisteritietoja luovutetaan pääsääntöisesti jäsenvaltioiden keskusviranomaisten välillä sähköisesti. Suomessa keskusviranomaisena toimii Oikeusrekisterikeskus. Lausuntopalvelun mukaan Oikeusrekisterikeskukselta ei ole pyydetty lausuntoa asiassa. Oikeusministeriö katsoo, että mahdollisessa jatkovalmistelussa olisi syytä olla yhteydessä myös Oikeusrekisterikeskukseen.

Siltä osin kuin kyse on AMLA-asetuksen 11 artiklassa tarkoitetusta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan keskustietokannasta, direktiivin 6 artiklan ja 1. lakiehdotuksen 27 §:n 4 momentin mukaan kyseinen tietokanta sisältäisi tiedon siitä, onko henkilön rikosrekisterissä merkityksellistä tuomiota. Epäselvää on, koskeeko tieto vain tuomion olemassaoloa vai onko tietokannassa myös varsinaiset rikosrekisteritiedot. Epäselvää on myös, miten mainitut tiedot siirretään keskustietokantaan. AMLA-asetuksen 11 artikla ei nimenomaisesti säädä mainittujen tietojen tallentamisesta. Sääntelyä voidaan pitää tältä osin epätarkkana ja sitä tulisi tarvittaessa täydentää kansallisella sääntelyllä. Rikosrekisteritietojen luovuttamisesta tulee säätää rikosrekisterilaissa, eikä esitysluonnos sisällä rikosrekisterilakia koskevia muutosehdotuksia.

10. Terrorismirikoslainsäädäntö

Hallituksen esityksen luonnoksen sivuilla 7 ja 97 kuvataan terrorismin rahoittamisrikoksia koskevia säännöksiä tavalla, joka ei vastaa nykysääntelyä ja joka ilmeisesti perustuu säännösten sisältöön ennen niiden uudistumista vuonna 2021. Rikoslain 34 a luvussa säädetään rangaistaviksi terrorismirikoksen rahoittaminen (ei siis enää rikosnimikkeeltään ”terrorismin rahoittaminen”, 5 §), terroristin rahoittaminen (5 a §) ja terroristiryhmän rahoittaminen (5 b §). Terroristin rahoittaminen ja terroristiryhmän rahoittaminen ovat henkilön ja ryhmän yleisrahoittamista, jolta ei edellytetä yhteyttä johonkin rahoitettavaan rikokseen. Säännösten uudistamisen yhteydessä korotettiin myös terroristiryhmän rahoittamisen enimmäisrangaistus kuuteen vuoteen vankeutta.

Kaikki kolme edellä mainittua rikosta on katsottu merkityksellisiksi terrorismin rahoittamisen estämisen näkökulmasta, mitä ilmentää se, että nykyisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan siinä laissa terrorismin rahoittamisella tarkoitetaan rikoslain 34 a luvun 5, 5 a ja 5 b §:ssä tarkoitettua toimintaa. Kohta muutettiin mainitun sisältöiseksi nimenomaan terrorismin rahoittamisrikoksia koskevien rangaistussäännösten muuttamisen yhteydessä. Kaikki terrorismin rahoittamisrikokset on niiden merkityksellisyyden vuoksi aiheellista kuvata asianmukaisella ja riittävällä tavalla.

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaisen uuden lain 4 §:ssä ei olisi enää nykyisen lain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 2 kohdan tavoin ”terrorismin rahoittamisen” määritelmää. Tämä ilmeisesti perustuisi siihen, että uuden pykälän 1 momentin mukaan sovelletaan rahanpesuasetuksen 2 artiklan 1 kohdan määritelmiä. Asetuksen kyseisen kohdan 2 alakohdan mukaan ”terrorismin rahoituksella” tarkoitetaan direktiivin (EU) 2017/541 11 artiklan mukaista toimintaa, mukaan lukien avunanto ja yllytys tällaiseen toimintaan sekä tällaisen toiminnan yritys, riippumatta siitä,

toteutetaanko se jäsenvaltion alueella vai kolmannessa maassa; tietoisuus, tahallisuus tai tarkoitus, jota toiminnan tunnusmerkistössä edellytetään, voidaan todeta objektiivisten tosiseikkojen perusteella.

Asetuksen ”terrorismin rahoituksen” määritelmällä viitataan siis Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (EU) 2017/541 terrorismin torjumisesta sekä neuvoston puitepäättöksen 2002/475/YOS korvaamisesta sekä neuvoston päätöksen 2005/671/YOS muuttamisesta. Direktiivin 4 artikla sisältää terroristiryhmän rahoittamista koskevan kriminalisointivelvoitteen, johon asetuksen kohdassa ei edes viitata, ja direktiivin 11 artikla sisältää terrorismirikosten rahoittamista koskevan kriminalisointivelvoitteen. Terrorismin rahoittamisrikoksia koskevien rangaistussäännösten voi katsoa olevan Suomessa direktiivin velvoitteita laajemmat, kun on säädetty rangaistavaksi myös terroristin rahoittaminen ja lisäksi rikoslain 34 a luvun 5 §:n 2 momentissa eräiden kansainvälisissä sopimuksessa tarkoitettujen rikosten rahoittaminen ilman yhteyttä direktiivin kannalta merkityksellisiin terroristiseen tarkoitukseen ja terrorismirikoksella aiheutettavaan vahinkoon.

”Terrorismin rahoittamisen” määritelmällä on tärkeä merkitys rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja siihen liittyvien lakien selkeyden ja sitä kautta myös sovellettavuuden kannalta. Kysymys on edellä todetun mukaisesti myös määritelmän kattavuudesta. Varsinkin jos kansallisen lain määritelmän alaa ei haluta kaventaa nykyisestä, perusteltuna voidaan pitää sitä, että ”terrorismin rahoittaminen” nykyinsäädännön tavoin määritellään laissa ilman määrittelyn jättämistä rahanpesuasetuksen 2 artiklan 1 kohdan varaan.

Terrorismirikoksia koskevaa rikoslain 34 a lukua ollaan uudistamassa. Oikeusministeriön asettaman työryhmän joulukuussa 2024 julkaistussa mietinnössä (”Terroristisia rikoksia koskevan rangaistussääntelyn uudistaminen”; Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:40) ehdotetaan, että rikoslain nykyisen 34 a luvun 5 §:n 2 momentissa oleva kansainvälisissä sopimuksissa tarkoitettujen rikosten rahoittamista koskeva sääntely sijoitetaan rikoslain 34 luvun 12 §:ään ja että rikoslain uudessa 34 a luvussa säädetään rangaistaviksi terroristinen rikoksen rahoittaminen (10 §) ja terrorismin rahoittaminen (11 §). Viimeksi mainitussa pykälässä yhdistettäisiin terroristin rahoittamista ja terroristiryhmän rahoittamista koskevat säännökset. Jotta ”terrorismin rahoittamisen” määritelmä säilyisi terrorismin rahoittamisen estämistä koskevassa sääntelyssä nykyistä vastaavana, työryhmä ehdotti nykyisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 2 kohdan muuttamista niin, että tuon määritelmäkohdan mukaan ”terrorismin rahoittamisella” tarkoitetaan siinä laissa rikoslain 34 luvun 12 §:ssä sekä rikoslain 34 a luvun 10 ja 11 §:ssä tarkoitettua toimintaa. Mietinnön lausuntokierroksen jälkeinen jatkovalmistelu on vielä käynnissä, hallituksen esitys on tarkoitus antaa lokakuun 2025 lopussa.

Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 8 käsitellään ainoasta Suomessa tuomioistuimessa käsiteltyä terrorismin rahoittamisrikosta koskevaa asiaa, jossa Helsingin hovioikeus hylkäsi syytteet. Kyseisessä luonnoksen kohdassa käsitellään selvitystä, jossa on arvioitu myös syytteiden hylkäämisen syitä. Näiltä osin on syytä korostaa myös sitä, että tuohon tapaukseen ei vielä voitu soveltaa terroristiryhmän rahoittamista koskevaa rangaistussäännöstä, joka tuli voimaan vuoden 2015 alussa.

11. Muut esitysluonnosta koskevat huomiot

Esitysluonnoksen perusteluihin liittyy useita yksittäisiä täsmennystarpeita. Yksittäisenä huomiona oikeusministeriö toteaa, että rikoshyödyn jäljittamisestä vastaavat Suomessa muutkin viranomaiset kuin ARO-toimisto, esimerkiksi kaikki esitutkintaviranomaiset. Esitysluonnoksen s. 126 ensimmäisen kokonaisen kappaleen seuraavaa virkettä tulisi siten tarkentaa (esim. lisäämällä AROjen eteen sana ”kuten”): ”Se vahvistaa myös kansallisten rikoshyötyjen jäljittamisestä vastaavien viranomaisten (AROjen) kykyä jäljittää ja tunnistaa rikoshyötyjä helpottamalla rajat ylittävää yhteistyötä ja nopeuttamalla pääsyä tietoihin siitä, onko rikostutkinnan tai oikeusprosessin kohteena olevalla henkilöllä pankkitili toisessa jäsenvaltiossa.”

Kielellisenä huomiona oikeusministeriö toteaa, että esityksessä käytetään ajoittain käsiteparia jäädyttäminen ja takavarikointi. Englanninkielisen käsiteparin freezing and confiscation asianmukainen käännös rikosprosessin yhteydessä on jäädyttäminen ja menetetyksi tuomitseminen. Näistä freezing/jäädyttäminen koskee väliaikaista toimenpidettä (esim. pakkokeinoja) ja menetetyksi tuomitseminen lopullista (esim. tuomioistuimen antamaa) ratkaisua omaisuuden menettämisestä. Takavarikoiminen viittaa suomalaisessa rikosprosessissa pakkokeinoin 7 luvun toimiin, joita pidetään osana jäädyttämistä (freezing). Esitysluonnoksen viittaukset takavarikointiin tulisi tarkistaa siitä näkökulmasta, että terminologia on korrekti, koska väliaikaisia toimia ei tule sekoittaa lopullisiin toimiin.

Esimerkkeinä todennäköisesti virheellisistä käännöksistä voidaan mainita seuraavat virkkeet esim. s. 126 ensimmäisessä kokonaisessa kappaleessa:

”Nykyisin vain noin 2 % rikoshyödyistä jäädytetään ja 1 % takavarikoidaan, joten tehokas tiedonsaanti pankkitilirekisterin yhteenliittämisyjärjestelmän avulla on ratkaisevaa rikollisuuden torjunnassa.”

” Tämä on tärkeä askel rikoshyötyjen jäädyttämisen ja takavarikoinnin tehostamiseksi sekä takavarikointiasteiden nostamiseksi.”

Sen sijaan esimerkiksi s. 211 ensimmäisen kappaleen lopussa termiä takavarikko vaikutetaan käyttävän korrektisti siten, että sillä viitataan pakkokeinoihin:

”Tyypillisiä ovat esimerkiksi tapaukset, joissa käynnissä olevan esitutkinnan yhteydessä takavarikoidaan rikoshyötyä, joka olisi voinut jäädä saamatta ilman selvittelykeskuksen toimenpiteitä.”

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain ehdotetun 4 §:n 3 momentin 27 kohdassa puhutaan rikosten ehkäisemisestä ja 28 kohdassa rikosten estämisestä. Vastaava terminologiaero on myös direktiivin suomenkielisen version 21 artiklan 1 kohdan c alakohdan i ja ii alakohdissa. Kyse lienee käännösvirheestä, koska direktiivin englanninkielisessä versiossa käytetään molemmissa alakohdissa termiä preventing. Kansallisesti sopiva termi voisi oikeusministeriön käsityksen mukaan olla esimerkiksi rikosten ennalta estäminen, jota käytetään esimerkiksi poliisilain (872/2011) 1 §:ssä.

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Koivu Virpi
Oikeusministeriö