Lakivaliokunta 17.11.2016 klo 10.15; HE 228/2016 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 228/2016 vp)

Hallituksen esityksellä pannaan täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849 (neljäs rahanpesudirektiivi) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/847 (maksajan tiedot -asetus). Esityksen tavoitteena on uudistaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä, paljastamista ja selvittämistä koskeva lainsäädäntö siten, että sekä ilmoitusvelvollisten elinkeinonharjoittajien ja yhteisöjen että näitä valvovien tahojen toiminta perustuisi voimassa olevaa lainsäädäntöä selvemmin riskien arvioimiseen. Valtioneuvostolla, valvontaviranomaisilla, asianajajayhdistyksellä ja ilmoitusvelvollisilla olisi velvollisuus laatia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio. Toiminnan kohdentamisella riskiperusteisesti pyritään tehostamaan lainsäädännön soveltamista. Viranomaisten osalta merkittävimmät muutokset voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna ovat yhtenäisemmät valvontavaltuudet, mukaan lukien nimenomaiset tarkastusvaltuudet kaikille valvontaviranomaisille ja asianajajayhdistykselle, sekä valvontaviranomaisten oikeus määrätä hallinnollisia seuraamuksia. Yksityissektorin osalta merkittävin muutos on ehdotetut uudet säännökset kaikkien oikeushenkilöiden omistajien ja muiden tosiasiallisten edunsaajien tunnistamisesta ja näitä koskevien tietojen rekisteröinnistä. Keskitetyllä rekisteröinnillä on tarkoitus parantaa tietojen saatavuutta.

Hallinnolliset seuraamukset

Ensimmäisen lakiehdotuksen säännökset hallinnollisista seuraamuksista perustuvat neljännen rahanpesudirektiivin velvoitteeseen säätää tehokkaista, oikeasuhtaisista ja ennalta estävistä seuraamuksista direktiivin täytäntöönpanosäännösten rikkomisesta. Direktiivissä säädetään hallinnollisten seuraamusten enimmäismäärästä, mutta ei aseteta minimitasoa. Direktiivi edellyttää, että sen 59 artiklan mukainen hallinnollinen seuraamus voidaan määrätä vähintään vakavista, toistuvista ja järjestelmällisistä rikkomuksista. Ensimmäisessä lakiehdotuksessa tarkoitettujen seuraamusmaksujen enimmäistaso on direktiivin mukaisesti huomattava, millä arvioidaan olevan rikkomuksia ennalta estävä vaikutus. Direktiivi ei rajoita rikosoikeudellisen seuraamuksen käyttämistä hallinnollisen seuraamuksen sijasta silloin, kun samasta teosta voisi seurata kumpi tahansa.

Lakiehdotuksessa on ensinnäkin dekriminalisoitu voimassa olevassa rahanpesulaissa säädetyt sakot, joita voi seurata tuntemisvelvollisuuden rikkomisesta (40 §) tai rahanpesun ilmoitusrikkomuksesta (42 §). Näitä vastaisi käytännössä ehdotetun lain 8 luvun 1 §:n mukainen rikemaksu, joka voimassa olevaa lakia vastaavasti edellyttäisi tahallisuutta tai huolimattomuutta. Direktiivin mahdollistamalla tavalla ehdotettu 8 luvun 3 §:n mukainen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä vain silloin, kun elinkeinonharjoittaja tai yhteisö on menetellyt vakavasti, toistuvasti tai järjestelmällisesti lain säännösten vastaisesti. Tilanteet, joissa rikemaksu tai seuraamusmaksu voitaisiin määrätä, vastaisivat direktiivissä säädettyjä tilanteita. Voimassa olevan lain mukaisten rikosoikeudellisten sakkojen dekriminalisointia on pidetty perusteltuna. Rikemaksun mahdollisuus myös mahdollistaisi yhdessä muiden valvontaviranomaisten käytettävissä olevien keinojen kanssa mahdollisimman lievien keinojen käytön, millä voitaisiin pyrkiä ennalta estämään toistuvia ja järjestelmällisiä rikkomuksia. Ehdotetuissa siirtymäsäännöksissä on huomioitu teot ja laiminlyönnit, jotka on tehty ennen lain voimaantuloa.

Lakiehdotuksessa on myös huomioitu hallinnollisena seuraamuksena direktiivin edellyttämä mahdollisuus antaa julkinen varoitus, joka voitaisiin antaa, jollei teko tai laiminlyönti kokonaisuutena arvioiden anna aihetta ankarampiin toimenpiteisiin. Ehdotetun lain 8 luvun 6 §:n mukaisesti hallinnollinen seuraamus voitaisiin myös jättää määräämättä tai julkinen varoitus antamatta, jos ilmoitusvelvollinen on oma-aloitteisesti ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin rikkomuksen korjaamiseksi ja on ilmoittanut virheestä valvontaviranomaiselle, jos rikkomusta on pidettävä vähäisenä tai jos seuraamusta on muutoin pidettävä ilmeisen kohtuuttomana. Pykälässä huomioidaan myös ns. *ne bis in idem* -vaikutus, jolloin rikemaksua tai seuraamusmaksua ei voitaisi määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa. Rikemaksua tai seuraamusmaksua ei voitaisi myöskään määrätä sille, jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio. Tämä vastaa myös Suomessa vakiintunutta oikeuskäytäntöä.

Postiosoite:
Sisäministeriö
PL 26
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoitteet:
Erottajankatu 2
Helsinki

Puhelin:
Vaihde
0295 480 171
Faksi:
09 1604 4635

Virkasähköpostiosoite:
kirjaamo@intermin.fi
www.intermin.fi

Toimivaltaisilla viranomaisilla olisi direktiivin mukaan oltava kaikki tehtäviensä edellyttämät valvontaan ja rikkomusten selvittämiseen liittyvät valtuudet. Hallituksen esityksessä on päädytty ehdottamaan hallinnollisten seuraamusten määräämiseen hajautettua mallia. Tässä on huomioitu se, että valvojilla on jo entuudestaan valvontavastuullaan olevien elinkeinonharjoittajien ja yhteisöjen toiminnasta perusteellinen asiantuntemus ja siten parhaat edellytykset arvioida näiden toimintaa. Tällä myös turvattaisiin erityisesti kaikkien toimivaltaisten viranomaisten yhtenäiset toimivaltuudet ja ilmoitusvelvollisen toimintaa koskevan asiantuntemuksen säilyttäminen läpi koko valvonta-, tutkinta- ja sanktiointiprosessin. Hallituksen esityksessä ehdotetaan kaikille valvontaviranomaisille toimivaltuudet määrätä hallinnollinen seuraamus. Asianajajayhdistyksellä eli Suomen Asianajajaliitolla ei olisi oikeutta määrätä hallinnollisia seuraamuksia eikä antaa julkista varoitusta, vaan se tekisi asiasta esityksen aluehallintovirastolle. Suomen Asianajajaliitto kuitenkin suorittaisi ensi vaiheen arvioinnin siitä, tulisiko seuraamus määrätä tai julkinen varoitus antaa.

Täytäntöönpano ja muutoksenhaku

Uhkasakon, rikemaksun ja seuraamusmaksun täytäntöönpanosta huolehtisi Oikeusrekisterikeskus. Uhkasakon perintään sovelletaan sakon täytäntöönpanosta annettua lakia (672/2002), jota sovellettaisiin uhkasakon määräämiseen ja tuomitsemiseen siltä osin kuin asiasta ei säädetä ensimmäisessä lakiehdotuksessa. Ensimmäiseen lakiehdotukseen sisältyvien rikemaksujen ja seuraamusmaksujen osalta sakon täytäntöönpanosta annettu laki ei sisällä sellaisenaan soveltuvia säännöksiä. Rikemaksun ja seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Toimivaltaisten valvontaviranomaisten päätöksistä voitaisiin valittaa hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain mukaisesti, lukuun ottamatta Finanssivalvontaa ja Tilintarkastusvalvontaa, joiden tekemiä päätöksiä koskevasta valitusoikeudesta säädettäisiin Finanssivalvonnasta annetussa laissa ja tilintarkastuslaissa. Hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutoksenhakua keskitettäväksi yksittäiseen hallinto-oikeuteen. Tämä toisaalta keventää hallinto-oikeuksien työtaakkaa, mutta toisaalta valitusasioiden lukumäärän ei odoteta nousevan kovin suureksi. Kysymys mahdollisesta valitusten keskittämisestä yhteen hallinto-oikeuteen jäisi myöhempään harkintaan. Valvontaviranomainen voisi hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen korkeimmalta hallinto-oikeudelta ilman valituslupaa. Tätä pidetään perusteltuna oikeuskäytännön kehittämisen kannalta, ottaen myös huomioon, että seuraamuksia sovellettaneen vain harvoissa tapauksissa vuosittain ja seuraamusten taloudellinen merkitys voisi olla huomattavakin.

Asianajajien valvonta

Asianajajien valvonnasta vastaisi voimassa olevan rahanpesulain säännöksiä vastaavasti asianajajayhdistys eli Suomen Asianajajaliitto. Tälle ehdotetaan valvontaviranomaisten tavoin tarkastusoikeuksia, mutta ei oikeutta määrätä hallinnollisia seuraamuksia. Asianajajia koskevaan valvontaan sovellettaisiin lisäksi asianajajista annettua lakia, jota ehdotetaan muutettavaksi sen huomioimiseksi, että asianajajayhdistys tekee esityksen hallinnollisen seuraamuksen määräämisestä aluehallintovirastolle siltä osin kuin on kyse ensimmäisessä lakiehdotuksessa tarkoitetuista teoista ja laiminlyönneistä.

Asianajajayhdistykselle on lainsäädännössä määritelty julkisoikeudellisia tehtäviä, mukaan lukien kurinpito- ja valvontavalta. Hallituksen esityksellä ei rajoiteta niiden tehtävien hoitamista, jotka asianajajayhdistykselle on säädetty asianajajaista annetussa laissa. Ensimmäisessä lakiehdotuksessa tarkoitettujen hallinnollisten määräämisoikeuden rajaaminen koskemaan pelkästään valvontaviranomaisia perustuu siihen, että hallinnollisen rahamääräisen seuraamuksen määräämisessä on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa myös muulle kuin viranomaiselle, mutta merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Asianajajayhdistys suorittaisi kuitenkin ensi vaiheen arvioinnin siitä, tulisiko rikemaksu tai seuraamusmaksu määrätä tai julkinen varoitus antaa, ja tekisi siinä tapauksessa asiasta perustellun esityksen aluehallintovirastolle. Tällä on tarkoitus varmistaa tarvittava asiantuntemus asianajajien toiminnan osalta. Asianajajayhdistys on arvion mukaan myös paras taho arvioimaan, miltä osin kyse on asianajosalaisuuden piiriin kuuluvista kysymyksistä. Rahanpesulainsäädäntöä ei sovelleta näihin tilanteisiin. Seuraamusten määräämistä ehdotetaan aluehallintoviraston tehtäväksi, koska tälle tulisi vastaava tehtävä myös sen valvottavana jo nykyisellään olevien ns. lupalakimiesten osalta.

Yhdistykset, uskonnolliset yhdyskunnat ja säätiöt

Yhdistykset, uskonnolliset yhdyskunnat ja säätiöt eivät ole ensimmäisessä lakiehdotuksessa tarkoitettuja ilmoitusvelvollisia. Niitä voi kuitenkin olla lakiehdotuksen soveltamisalaan kuuluvien ilmoitusvelvollisten yritysten asiakkaiden joukossa, esimerkiksi pankkien asiakkaina, jolloin ilmoitusvelvollisten on tunnistettava ne asiakkaana lakiehdotuksen säännösten mukaisesti, mukaan lukien yhdistysten, uskonnollisten yhdyskuntien ja säätiöiden

tosiasialliset edunsaajat. Voimassa olevasta laista poiketen ensimmäiseen lakiehdotukseen sisältyvät säännökset, joissa määritellään yhdistysten, uskonnollisten yhdyskuntien ja säätiöiden tosiasialliset edunsaajat. Lisäksi näille tulisi 6 luvun säännösten mukaiset velvoitteet tunnistaa itse tosiasialliset edunsaajansa ja rekisteröidä nämä yhdistysrekisteriin, uskonnollisten yhdyskuntien rekisteriin ja säätiörekisteriin näitä rekistereitä koskevan lainsäädännön mukaisesti. Nämä uudet säännökset perustuvat neljännen rahanpesudirektiivin velvoitteisiin. Direktiivi edellyttää tosiasiallisten edunsaajien tunnistamista kaikkien oikeushenkilöiden osalta. Edunsaajien tarkempi määritteleminen jää kuitenkin yritysten omistusosuuksia lukuun ottamatta kansalliseen harkintaan.

Esityksen mukaan yhdistysten ja uskonnollisten yhdyskuntien osalta pidetään riittävänä rekisteriin merkittyjen hallituksen jäsenten tunnistamista. Säätiöiden osalta tosiasiallisina edunsaajina pidettäisiin rekisteriin merkittyjä hallituksen ja hallintoneuvoston jäseniä. Näin ollen pyrittäisiin rekisteröinnin osalta säilyttämään nykytilanne siten, että yhdistyksille, uskonnollisille yhdyskunnille ja säätiöille ei aiheutuisi uusia rekisteröintivelvoitteita verrattuna voimassa olevaan rekisterisääntelyyn. Edunsaajat tulisi kuitenkin nimenomaisena lainsäädännön velvoitteena tunnistaa ja tiedot tulisi ehdotetun 6 luvun mukaisesti pitää ajan tasalla. Minimitasosta huolimatta ehdotetuilla tarkemmilla säännöksillä on nykylainsäädäntöä selkiyttävä vaikutus. Sen arvioidaan parantavan lakiehdotuksen soveltamisalaan kuuluvien ilmoitusvelvollisten edellytyksiä tunnistaa yhdistykset, uskonnolliset yhdyskunnat ja säätiöt asiakkainaan. Sääntelyllä pyritään myös vaikuttamaan siihen, että tiedot ovat aiempaa tehokkaammin saatavilla.

Liitteet	-
Jakelu	Hallintovaliokunta
Tiedoksi	Sisäministeri, erityisavustajat, kansliapäällikkö, poliisiosaston johto, hallinto- ja kehittämisosasto/ oikeusasiat