VALTIOVARAINMINISTERIÖ

16.11.2016

Rahoitusmarkkinaosasto

Eduskunnan lakivaliokunta

Viite: Lakivaliokunnan lausuntopyyntö (HE 228/2016 vp), 8.11.2016

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

Lakivaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 228/2016 vp). Valiokunta on pyytänyt lausuntoa erityisesti hallinnollisia seuraamuksia ja rangaistussäännöksiä, muutoksenhakua sekä asianajajia koskevien ehdotusten osalta. Valiokunta on lisäksi pyytänyt näkemyksiä yhdistyksiä ja säätiöitä koskeviin seikkoihin. Valtiovarainministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Yleistä

Hallituksen esitys perustuu valtiovarainministeriön työryhmän mietintöön (Valtiovarainministeriön julkaisuja – 41/2015). Työryhmän mietintö ja hallituksen esitys on laadittu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/849 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta, jäljempänä *rahanpesudirektiivi*, ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2015/847 varainsiirtojen mukana toimitettavista tiedoista ja asetuksen (EY) N:o 1781/2006 kumoamisesta, jäljempänä *maksajan tiedot -asetus*, täytäntöönpanemiseksi.

Työryhmämietinnön jälkeen esitykseen tehdyt muutokset on valmisteltu tiiviissä yhteistyössä eri ministeriöiden kanssa. Valtiovarainministeriö kannattaa yleisesti hallituksen esityksessä ehdotettuja lainsäädännön muutoksia ja keskittyy lausunnossaan valiokunnan pyynnössä yksilöityihin kysymyksiin.

Hallinnolliset seuraamukset ja rangaistussäännökset

Rahanpesudirektiivi on niin sanottu minimiharmonisaatiodirektiivi. Direktiivissä muun muassa yhdenmukaistetaan jäsenvaltioiden rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevat hallinnolliset seuraamukset. Direktiivissä seuraamusten ankaruus on kytketty ilmoitusvelvollisen harjoittamaan toimintaan. Rahoitusmarkkinoilla toimiville luotto- ja rahoituslaitoksille määrättävien seuraamusten vähimmäisyläraja on suurempi kuin muille oikeus- tai luonnollisille henkilöille määrättävät seuraamukset, koska rahoitusmarkkinoilla tehtävien laiminlyöntien heijastusvaikutukset ovat mahdollisesti huomattavasti laajemmat kuin muilla toimialoilla.

Maksajan tiedot -asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Kansallisesti on kuitenkin säädettävä asetuksen nojalla toimivaltaisesta viran-

omaisesta ja hallinnollisten seuraamusten määräämisestä. Asetuksen nojalla toimivaltainen viranomainen Suomessa olisi ehdotuksen mukaan Finanssivalvonta.

Voimassa olevassa kansallisessa lainsäädännössä ainoastaan Finanssivalvonnalla on ollut laaja keinovalikoima puuttua luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten lainvastaisiin toimiin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseksi. Muiden valvontaviranomaisten seuraamusvaltuudet ovat olleet epäyhtenäiset. Viranomaisten toimivaltuuksien yhtenäistäminen onkin tarpeen.

Esityksen hallinnollisia seuraamuksia koskevien säännösten valikoima ja laajuus perustuvat voimassa olevaan Finanssivalvonnasta annettuun lakiin (878/2008). Kun Finanssivalvonta on voimassa olevan lain nojalla ainoa viranomainen, jolla on toimivalta määrätä hallinnollisia rahamääräisiä seuraamuksia, seuraamussäännösten yhdenmukaistaminen myös muiden valvojien osalta näihin valtuuksiin on ollut perusteltua. Työryhmä pohti vaihtoehtoa, jossa muut viranomaiset olisivat tehneet kaikkien ilmoitusvelvollisten osalta keskitetysti esityksen Finanssivalvonnalle seuraamusten määräämiseksi, mutta työryhmä päätyi hallituksen esityksen mukaiseen niin sanottuun hajautettuun malliin.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kumottavaksi voimassa olevassa laissa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä (503/2008), jäljempänä *rahanpesulaki*, säädetyt rikkomussäännökset, koska ne olisivat asiasisällöltään päällekkäisiä rahanpesudirektiivissä tarkoitettujen hallinnollisten seuraamusten kanssa (esimerkiksi asiakkaan tuntemisvelvollisuus, 59 artiklan 1 kohdan a alakohta). Direktiivin säännökset hallinnollisista seuraamuksista eivät kuitenkaan rajoita jäsenvaltioiden oikeutta säätää ja määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia.

Muutoksenhaku

Muutoksenhakua koskevat säännökset on pyritty yhdenmukaistamaan vuoden 2016 alusta voimaan tulleiden hallintopäätösten muutoksenhakua koskevien lakimuutosten kanssa.

Finanssivalvonnasta annetun lain nojalla Finanssivalvonta määrää seuraamusmaksun, jos se on suuruudeltaan enintään miljoona euroa. Muussa tapauksessa seuraamusmaksun määrää Finanssivalvonnan esityksestä markkinaoikeus. Vastaavasti muutoksenhakuoikeus seuraamusmaksua koskevaan päätökseen eroaa sen mukaan, onko seuraamuksen määrännyt Finanssivalvonta vai markkinaoikeus. Yleisenä muutoksenhakutuomioistuimena toimii Helsingin hallinto-oikeus.

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutettavan Finanssivalvonnasta annetun lain muutoksenhakua koskevia säännöksiä, vaikka työryhmä on tehnyt niistä ehdotuksen. Valtiovarainministeriön tarkoituksena on arvioida säännösten muutostarpeita erikseen.

Asianajajia koskevat ehdotukset

Asianajajaliitto valvoo voimassa olevan rahanpesulain nojalla, että asianajajat toimivat lain velvoitteiden mukaisesti. Asianajajaliitto ei ole viranomainen vaan sille on perustuslain 124 §:n nojalla säädetty lakisääteinen tehtävä.

Asianajajaliitto on valmistelun aikana kiinnittänyt huomiota siihen, että oikeusvaltioperiaate (*rule of law*) samoin kuin oikeuden saatavuuden periaate (*access to justice*) ja siihen liittyen myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus (*fair trial*) edellyttävät asianajajien ja asianajajien valvonnan erityis-

aseman tunnustamista. Liitto on myös katsonut, että sen tehtäväksi olisi mahdollista säätää myös merkittävää julkista valtaa sisältäviä tehtäviä.

Asianajajaliiton tehtäviin kuuluisi esityksen mukaan nykytilaa vastaavasti asianajajien toiminnan valvonta. Esityksessä otetaan tällä tavoin huomioon asianajajien ja asianajajien valvonnan erityisasema. Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettävän rahanpesudirektiivin mukaisesti siitä, ettei lakia sovelleta toiminnassa, joka koskee oikeudenkäyntiavustaja- tai oikeudenkäyntiasiamiestehtävien hoitamista. Oikeudenkäyntiavustaja- ja oikeudenkäyntiasiamiestehtävänä pidetään 1. lakiehdotuksessa varsinaisten oikeudenkäyntiin liittyvien tehtävien lisäksi oikeudellista neuvontaa, joka koskee asiakkaan oikeudellista asemaa esitutkinnassa rikoksen johdosta tai asian muussa oikeudenkäyntiä edeltävässä käsittelyvaiheessa taikka oikeudenkäynnin käynnistämistä tai sen välttämistä. Soveltamisalan poikkeus vastaisi nykytilaa.

Perustuslakivaliokunta on katsonut vakiintuneesti tulkintakäytännössään, että hallinnolliset rahamääräiset seuraamukset ovat luonteeltaan merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota ei voida delegoida muille kuin viranomaisille. Hallituksen esityksessä tätä kysymystä ja valiokunnan tulkintakäytäntöä on avattu laajemmin.

Asianajajista annetun lain (496/1958) 7 §:ssä säädetään liiton mahdollisuudesta määrätä rahamääräinen seuraamus. Seuraamusmaksua koskevassa hallituksen esityksessä (HE 54/2004 vp) ei käsitelty säännöksen suhdetta merkittävän julkisen vallan käyttöön eikä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön. Ehdotusta ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa.

Vaikka voimassa olevassa asianajajista annetussa laissa on säädetty hallinnollisista rahamääräisistä seuraamuksista, ei hallituksen esityksessä ole voitu sivuuttaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä arvioitaessa asianajajaliiton asemaa käyttää merkittävää julkista valtaa. Esityksessä ei oteta kantaa asianajajista annetun lain rahamääräisiä seuraamuksia koskeviin säännöksiin, mutta lienee perustelua, että säännöksiä arvioidaan jossakin vaiheessa uudelleen suhteessa perustuslakiin.

Valtiovarainministeriö tukee esityksessä omaksuttua ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä vastaavaa lähtökohtaa, ettei asianajajaliiton tehtäväksi säädetä rahanpesulaissa tarkoitettua hallinnollisten seuraamusten määräämistä. Tehtävä on säädettävä viranomaisen tehtäväksi. Esityksessä on päädytty siihen, että asianajajaliitto tekee seuraamuksen määräämisestä esityksen aluehallintovirastolle. Aluehallintovirasto valvoo rahanpesulain nojalla lakimiesten toimintaa ja on rahanpesulaissa tarkoitetuista valvontaviranomaisista ainoa, jolla on valvontatehtävissä läheinen liittymäpinta asianajajien toimintaan.

Seuraamus voidaan määrätä yksittäiselle asianajajalle tai asianajotoimistolle, joka rikkoo rahanpesulaissa säädettyjä velvollisuuksia (esimerkiksi velvollisuus tuntea ja tunnistaa asiakas, ja tehdä epäilyttävää liiketoimea koskeva ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukselle). Seuraamuksen kohteena on asianajajan tai asianajotoimiston toiminta, ei yksittäisen asiakkaan toiminta. Valvonnassa voidaan päätyä esimerkiksi siihen, että toimiston asiakasrekisterin tiedot ovat puutteelliset (esimerkiksi ei pystytä todentamaan, että asiakkaan henkilöllisyys on todettu asiakassuhdetta perustettaessa). Aluehallintoviraston päätöksenteon tukena tulee olla kaikki se materiaali, johon asianajajaliiton esitys perustuu. Asiakirjat voidaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) nojalla määrätä salaisiksi, jos lain edellytykset täyttyvät.

Säätiöt ja yhdistykset sekä trustit

Rahanpesudirektiivissä säädetään yhtäältä ilmoitusvelvollisille, kuten luottolaitoksille ja sijoituspalveluyrityksille, asetettavista velvoitteista ja toisaalta jäsenvaltioiden velvollisuudesta perustaa keskitetty järjestelmä yritysten ja yhteisöjen sekä trustien omistajia ja edunsaajia koskevien tietojen rekisteröintiin. Ilmoitusvelvollisten joukko on huomattavasti suppeampi kuin rekisteröimisvelvollisuuden piirissä olevien yritysten, yhteisöjen ja säätiöiden sekä trustien joukko. Tietojen rekisteröinnin tavoitetta voidaan pitää rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa laajempana talousrikollisuuden torjuntaan liittyvänä tavoitteena.

Rekisteröimisvelvollisuus koskee kaikkia oikeushenkilöitä. Sääntelyn tarkoituksena on saada viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten käyttöön tieto luonnollisista henkilöistä, jotka käyttävät merkittävää määräysvaltaa yrityksissä, yhteisöissä ja säätiöissä.

Yhdistyksillä ei ole omistajia tai tosiasiallisia edunsaajia, koska päätösvaltaa käyttävät yhdistyksen jäsenet. Yhdistyksen tosiasiallisena edunsaajana pidettäisiin yhdistysrekisteriin merkittyä hallituksen puheenjohtajaa ja hallituksen jäseniä. Yhdistysrekisteriin on jo voimassa olevan yhdistyslain (503/1989) mukaan mahdollista ilmoittaa vapaaehtoisesti myös hallituksen jäsenet.

Suomessa on 133 uskonnollista yhdyskuntaa. Uskonnollisen yhdyskunnan tosiasiallisena edunsaajana pidettäisiin rekisteriin merkittyjä hallituksen jäseniä.

Säätiössä ei ole omistajia tai jäseniä, joten säätiöllä ei koskaan voi olla äänimäärään tai omistusosuuteen perustuvaa tosiasiallista edunsaajaa. Säätiön tosiasiallisena edunsaajana pidettäisiin säätiörekisteriin säätiölain (487/2015) mukaisesti merkittyjä hallituksen ja hallintoneuvoston jäseniä. Säätiössä päätösvaltaa käyttää yleensä hallitus, joka toimii sen lakimääräisenä edustajana.

Trustilla tarkoitetaan kolmen osapuolen eli perustajan (*settlor*), edunvalvojan (*trustee*) ja edunsaajan (*beneficiary*) välistä taloudellista rakennetta, jota käytetään erityisesti Isossa-Britanniassa ja Yhdysvalloissa. Trustissa perustajan ja edunsaajan välille on edunvalvojan suostumuksella perustettu yksipuolisella oikeustoimella järjestely, jossa perustaja siirtää trustin kohteena olevan omaisuuden täysin omistusoikeuksin ja määräysvaltuuksin edunvalvojalle.

Suomen lainsäädäntö ei tunne trusti-järjestelyä. Suomessa saattaa kuitenkin olla yrityksiä (esimerkiksi asianajotoimistoja), jotka tuottavat palveluita ulkomaisille trusteille tai toimivat trustin kohteena olevan omaisuudenhoitajana. Trustin tosiasiallinen edunsaaja olisi rekisteröitävä Suomessa, kun järjestelyllä on täällä verovaikutuksia.

Säätiöiden ja yhdistysten osalta rekisteriin merkittävät tiedot vastaisivat voimassa olevien lakien nojalla ilmoitettavia tietoja. Trustien edunvalvojien rekisteröimisvelvollisuus olisi uusi velvoite. Työryhmän työn aikana ei käynyt ilmi, että Suomessa toimisi trustien omaisuudenhoitajia.

Muita huomioita

Hallituksen esityksen kanssa samanaikaisesti on eduskunnan käsiteltävänä hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 201/2016 vp).

Hallituksen esityksessä (HE 228/2016 vp) Finanssivalvonnasta annetun lain 10 §:n 1 momentin 5 kohtaa on ehdotettu muutettavaksi muun muassa siten, että kohdassa puhutaan Finanssivalvonnasta annetun lain 4 luvussa säädetyistä muista hallinnollisista seuraamuksista. Sana ”muista” ehdotetaan poistettavaksi. Uhkasakko ei ole hallinnollinen seuraamus, kun taas 4 luvun seu-

raamukset niitä ovat. Kohdan kirjoitusasu vastaisi muutoksen jälkeen sitä, mitä hallituksen esityksessä HE 201/2016 vp on asiasta esitetty. Säännöksen tulisi siten kuulua:

”5) tuomita maksettavaksi Finanssivalvonnan asettama uhkasakko ja päättää 4 luvussa säädetyistä ~~muista~~ hallinnollisista seuraamuksista sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa (/) säädetyistä hallinnollisista seuraamuksista;”.

Lainsäädäntöneuvos,
Yksikön päällikkö Armi Taipale