Eduskunnan lakivaliokunnan asiantuntijakuuleminen 17.11.2016,
HE 228/2016 vp, hallinto-oikeustuomari Outi Siimes, Helsingin hallinto-oikeus

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUS
Outi Siimes
hallinto-oikeustuomari 17.11.2016 H 00452/16

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite: Lakivaliokunnan kutsu 8.11.2016

Asia: HE 228/2016 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

Lausunto keskittyy lähinnä hallinto-oikeuden toimintaan vaikuttaviin seikkoihin, muutoksenhakusäännöksiin sekä seuraamusjärjestelmän selkeyteen.

Muutoksenhaku

Vaikutukset tuomioistuimiin

Hallituksen esityksen luvussa 4.3 *Vaikutukset viranomaisten toimintaan* (s. 81) todetaan, että ”*ehdotetut säädökset jakavat tuomioistuinten välistä kuormitusta uudelleen, koska hallinto-oikeudettoimivat ehdotettujen säännösten mukaan valitustuomioistuimina nykyisten markkinaoikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden sijaan. Muuten - - - lakiehdotuksella ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia muiden tuomioistuinten - - - toimintaan*.”

Lakiehdotuksella ollaan kuitenkin dekriminalisoimassa voimassa olevan rahanpesulain säännökset tunnistamisvelvollisuuden rikkomisesta, rekisteröintirikkomuksesta ja rahanpesun ilmoitusrikkomuksesta. Näiden sijaan tulee joukko hallinnollisia seuraamuksia, joista osa on rahamääräisiä. Tämä tarkoittaa samalla, että muutoksenhaku seuraamuksista siirtyy yleisistä tuomioistuimista hallintotuomioistuimille. Kun samalla valvottavien määrä kasvaa merkittävästi, on lakiehdotus omiaan tätä kautta vaikuttamaan hallinto-oikeuksien työmäärään. Sen sijaan esityksessä mainittua siirtymää markkinaoikeudelta hallinto-oikeudelle ei ole tapahtumassa, kun Finanssivalvonnasta annetun lain muutoksenhakupykälää ei esitetäkään muutettavaksi (kuten VM:n työryhmämuistiossa 41/2015 vielä ehdotettiin). (Ks. tästä kuitenkin jäljempänä esitetty.)

Muutoksenhakujärjestelmän yhtenäisyys

Lakiehdotuksen (laki rahanpesun ja terrorismin ehkäisemisestä, jäljempänä rahanpesulaki) 9 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan valvontaviranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Saman pykälän 4 momentin mukaan muutosta Finanssivalvonnan tekemään päätökseen haetaan Finanssival-

vonnasta annetun lain 73 §:n mukaisesti. Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan Finanssivalvonnan päätökseen haetaan muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Pykälän 2 momentin mukaan muutoksenhaku (muun ohella) rahanpesulain mukaisten rikemaksun, julkisen varoituksen ja seuraamusmaksun osalta on kuitenkin ohjattu markkinaoikeuteen. Tämä tarkoittaa mainittujen seuraamusten osalta, että riippuen siitä, mikä viranomainen rahanpesulain mukaisen seuraamuksen on määrännyt, muutoksenhaku ohjautuu toisaalta hallinto-oikeuksiin ja toisaalta markkinaoikeuteen. Tämä on samojen säännösten nojalla määrättyjen seuraamusten osalta hiukan epätarkoituksenmukainen lopputulos.

Lakiehdotuksen 9 luvun 4 §:n 5 momentin mukaan Patentti- ja rekisterihallituksen tekemään päätökseen sovelletaan, mitä tilintarkastuslain 11 luvun 1 §:ssä säädetään. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan Tilintarkastusvalvonnan päätökseen saa vaatia oikaisua tilintarkastuslautakunnalta, jonka päätökseen saa hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätökseen on korkeimmassa hallinto-oikeudessa luvanvaraista.

Tämä on ristiriidassa lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 138) esitetyn kanssa sikäli, kun tarkoitus on ollut suoda seuraamuksia koskien valitusoikeuskorkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Tämä asettaa myös tilintarkastajat toimijoina erilaiseen asemaan rahanpesulain mukaisia seuraamuksia koskevassa muutoksenhaussa muihin valvottaviin toimijoihin nähden.

Seuraamukset

Luvun 8 (*Hallinnolliset seuraamukset*) 4 §:n 4 momentin mukaan (s. 200) ”*Edellä tässä pykälässä säädetyn estämättä seuraamusmaksu saa kuitenkin olla enintään kaksi kertaa suurempi kuin teolla tai laiminlyönnillä saatu hyöty, jos se on määritettävissä.”* (alleviivaus tässä)

Tämä vaikuttaa varsin ongelmalliselta sovellettavalta. Kun kysymys on pääosin erilaisten velvoitteiden laiminlyönneistä, on helposti kuviteltavissa, että valvottava kykenee osoittamaan, ettei ole saanut laiminlyönneistä mitään taloudellista hyötyä. Voidaanko tällöin määrätä seuraamusmaksua lainkaan, kun määriteltävissä oleva hyöty on nolla?

Lisäksi säännös vaikuttaisi olevan ristiriidassa neljännen rahanpesudirektiivin 59 artiklan 1 kappaleen e) -kohdan kanssa, jonka mukaan ”*hallinnolliset taloudelliset enimmäisseuraamukset, jotka ovat määrältään vähintään kaksi kertaa niin suuret kuin rikkomisesta saatu hyöty, - - -”* (alleviivaus tässä). (Vrt. myös lakiluonnoksen 5 § 2 mom: *”- - - luonnolliselle henkilölle määräämä seuraamusmaksu saa olla enintään joko kaksi kertaa suurempi kuin teolla tai laiminlyönnillä saavutettu hyöty, - - -, tai miljoona euroa, sen mukaan kumpi on korkeampi*.”)

Direktiivin sanamuoto ”kaksi kertaa niin suuri” on myös yksiselitteisempi kuin lakiehdotuksessa käytetty ”kaksi kertaa suurempi”.

Seuraamuksia koskevat yksityiskohtaiset perustelut

Koska käytännön soveltamistilanteissa seuraamuspäätöksiä tehtäessä ja niiden oikeellisuutta tuomioistuimissa arvioitaessa tulkinta-apua haetaan usein hallituksen esityksen perusteluista, on myös niiden selkeyteen syytä kiinnittää huomiota.

Rahanpesulain 8 luvun 1 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 129) todetaan:

”*Kyse on kokonaisarvioinnista, jossa menettelyn haitallisuuden tai toistuvuuden lisäksi voidaan ottaa huomioon tekijän syyksiluettavuuden aste, - - -”*

Kun säännökset tulevat sovellettaviksi hallintotuomioistuimissa, on rikosoikeudellisen syyksiluettavuuden asteen huomioon ottaminen täysin vieras asia. Tästä syystä olisi toivottavaa, että esimerkiksi valiokunnan mietinnössä täsmennettäisiin tarpeen mukaan seikkoja, joita seuraamusharkinnassa voidaan ottaa huomioon.

Rahanpesulain 8 luvun 4 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 132) luetellaan huomioon otettavina merkityksellisinä olosuhteina ”*vastuussa olevan luonnollisen henkilön varallisuus, jonka osoittavat esimerkiksi - - - henkilön vuosiansiot*”.

Vuosiansioiden määritteleminen ilman lakiehdotuksen perusteluissa olevia täsmennyksiä saattaa olla tulkinnallista. Olisi toivottavaa, että lainsäätäjä ottaisi kantaa siihen, tarkoitetaanko vuosiansioilla esimerkiksi viimeksi toimitetun verotuksen mukaisia (brutto)tuloja vai jollain muulla tavalla määriteltyjä ansioita ja minkä vuoden ansioihin kiinnitetään huomiota esimerkiksi tilanteessa, jossa laiminlyönnin tekohetken, seuraamuksen asettamishetken ja asian tuomioistuinkäsittelyn hetken välillä vuosiansioissa on merkittäviä eroavaisuuksia.

Määritelmät

Rahanpesulain 1 luvun 4 §:n 11-kohdassa määritellään poliittisesti vaikutusvaltaiseksi henkilöksi se, joka toimii tai on toiminut julkisessa tehtävässä kohtien a-j mukaan. Pykälän yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, että henkilöä ei kuitenkaan pidetä poliittisesti vaikutusvaltaisena, jos on kulunut vuosi tai enemmän siitä, kun hän on lopettanut tehtävässä.

Koska ilman vuoden määräaikarajausta poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden joukkoon kuuluisi valtava määrä ihmisiä, jotka jossain vaiheessa ovat toimineet säännöksessä luetelluissa tehtävissä, voisi vuoden määräajan nostaminen näkyviin itse lakipykälään helpottaa määritelmän ymmärrettävyyttä.

Voimaantulo ja siirtymäsäännös

Rahanpesulain 9 luvun 9 §:n 5 momentin mukaan ennen lain voimaantuloa tehtyihin tekoihin ja laiminlyönteihin sovelletaan vanhan rahanpesulain mukaisia, tällä lailla kumottuja rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä.

Vanhassa rahanpesulaissa tuntemisvelvollisuuden rikkominen, rekisteröintirikkomus ja rahanpesun ilmoitusrikkomus oli kriminalisoitu. Niistä ei rikosoikeudellisten periaatteiden mukaan voi määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia säännösten tultua kumotuiksi. Jollei siirtymäsäännöstä muuteta, saattaa ennen uuden lain voimaantuloa tehtyjä tekoja tai laiminlyöntejä jäädä täysin vaille seuraamuksia.