Korkein hallinto-oikeus
Hallintoneuvos, OTT Eija Siitari 17.11.2016

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

1. Yleistä

Korkein hallinto-oikeus pitää selvänä, että lainsäädännön uudistamiseen on tarvetta EU-sääntelyssä tapahtuneiden muutosten johdosta, erityisesti neljännen rahanpesudirektiivin (EY) 2015/849 implementoimiseksi. Hallituksen esityksessä (erityisesti 1. lakiehdotus) on kuitenkin runsaasti säännöksiä, joista on esitettävänä sekä lakiteknisiä että sisällöllisiä huomioita.

Käytettävissä olleen lausunnon valmisteluajan puitteissa ei ole ollut mahdollista keskittyä kuin hallinto-oikeudellisesti merkittäviin säännösehdotuksiin (ja tämäkin vain 1. lakiehdotuksen puitteissa), joten esimerkiksi julkisuuskysymyksiin ja henkilötietojen käsittelyyn liittyvät kysymykset jäävät tässä lausunnossa tarkastelematta.

Korkein hallinto-oikeus viittaa jälkimmäiseltä osin tietosuojavaltuutetun toimiston rahanpesulainsäädännön uudistamistyöryhmän muistiosta 3.3.2016 antamaan lausuntoon, jossa on esitetty myös korkeimman hallinto-oikeuden näkökulmasta prima facie varteenotettavia kannanottoja esimerkiksi aluehallintoviraston rahanpesun valvontarekisteristä ja edunsaajarekisterin toteuttamisesta hajautetun mallin mukaisesti.

2. Ne bis idem ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuri jaosto (Grand Chamber) on 15.11.2016 antamallaan tuomiolla asiassa *A and B v. Norway* (applications nos. 24130/11 ja 29758/11) muuttanut ja tarkentanut ne bis idem -kiellon (7. lisäpöytäkirjan 4 artikla) merkitystä tilanteessa, jossa samasta teosta on määrätty sekä hallinnollisessa että rikosoikeudellisessa järjestyksessä annettu tuomio (mainitussa tapauksessa veronkorotus verotietojen puutteellisen ilmoittamisen johdosta ja verorikos samalla perusteella).

Tässä tuomiossa esitetään muun ohella seuraavat perustelut:

> "117. Whilst a particular duty of care to protect the specific interests of the individual sought to be safeguarded by Article 4 of Protocol No. 7 is incumbent on the Contracting States, there is also, as already indicated in paragraphs 106 above, a need to leave the national authorities a choice as to the means used to that end. It should not be overlooked in this context that the right not to be tried or punished twice was not included

in the Convention adopted in 1950 but was added in a seventh protocol (adopted in 1984), which entered into force in 1988, almost 40 years later. Four States (Germany, the Netherlands, Turkey and the United Kingdom) have not ratified the Protocol; and one of these (Germany) plus four States which did ratify (Austria, France, Italy and Portugal) have expressed reservations or interpretative declarations to the effect that "criminal" ought to be applied to these States in the way it was understood under their respective national laws. (It should be noted that the reservations made by Austria and Italy have been held to be invalid as they failed to provide a brief statement of the law concerned, as required by Article 57 § 2 of the Convention (see respectively Gradinger v. Austria, 23 October 1995, § 51, Series A no. 328-C; and Grande Stevens, cited above, §§ 204-211), unlike the reservation made by France (see Göktan v. France, no. 33402/96, § 51, ECHR 2002-V).

118. The Court has further taken note of the observation made by the Advocate General before the Court of Justice of the European Union in the Fransson case (see paragraph 51 above), namely that the imposition of penalties under both administrative law and criminal law in respect of the same offence is a widespread practice in the EU Member States, especially in fields such as taxation, environmental policies and public safety. The Advocate General also pointed out that the way in which penalties were accumulated varied enormously between legal systems and displayed special features which were specific to each member State; in most cases those special features were adopted with the aim of moderating the effects of the imposition of two punishments by the public authorities.

119. Moreover, no less than six Contracting Parties to Protocol No. 7 have intervened in the present proceedings, mostly expressing views and concerns on questions of interpretation that are largely common to those stated by the respondent Government.

120. Against this backdrop, the preliminary point to be made is that, as recognised in the Court's well-established case-law, it is in the first place for the Contracting States to choose how to organise their legal system, including their criminal-justice procedures (see, for instance, Taxquet v. Belgium [GC], no. 926/05, § 83, ECHR 2010). The Convention does not, for example, prohibit the separation of the sentencing process in a given case into different stages or parts, such that different penalties may be imposed, successively or in parallel, for an offence that is to be characterised as "criminal" within the autonomous meaning of that notion under the Convention (see, for instance, Phillips v. the United Kingdom, no. 41087/98, § 34, ECHR 2001-VII, concerning Article 6 complaints in regard to confiscation proceedings brought against an individual in respect of proceeds from drugs offences after conviction and sentence of the individual for these offences).

121. In the view of the Court, States should be able legitimately to choose complementary legal responses to socially offensive conduct (such as non-compliance with road-traffic regulations or non-payment/evasion of taxes) through different procedures forming a coherent whole so as to address different aspects of the social problem involved, provided that the accumulated legal responses do not represent an excessive burden for the individual concerned.

122. In cases raising an issue under Article 4 of Protocol No. 7, it is the task of the Court to determine whether the specific national measure complained of entails, in substance or in effect, double jeopardy to the detriment of the individual or whether, in contrast, it is the product of an integrated system enabling different aspects of the wrongdoing to be addressed in a foreseeable and proportionate manner forming a coherent whole, so that the individual concerned is not thereby subjected to injustice.

123. It cannot be the effect of Article 4 of Protocol No. 7 that the Contracting States are prohibited from organising their legal systems so as to provide for the imposition of a standard administrative penalty on wrongfully unpaid tax (albeit a penalty qualifying as "criminal" for the purposes of the Convention's fair-trial guarantees) also in those more

serious cases where it may be appropriate to prosecute the offender for an additional element present in the non-payment, such as fraudulent conduct, which is not addressed in the "administrative" tax-recovery procedure. The object of Article 4 of Protocol No. 7 is to prevent the injustice of a person's being prosecuted or punished twice for the same criminalised conduct. It does not, however, outlaw legal systems which take an "integrated" approach to the social wrongdoing in question, and in particular an approach involving parallel stages of legal response to the wrongdoing by different authorities and for different purposes.

124. The Court is of the view that the above-mentioned case-law on parallel or dual proceedings, originating with the R.T. v. Switzerland and Nilsson v. Sweden cases and continuing with Nykänen and a string of further cases, provides useful guidance for situating the fair balance to be struck between duly safeguarding the interests of the individual protected by the ne bis in idem principle, on the one hand, and accommodating the particular interest of the community in being able to take a calibrated regulatory approach in the area concerned, on the other. At the same time, before proceeding to further elaborate the relevant criteria for the striking of the requisite balance, the Court deems it desirable to clarify the conclusions to be drawn from the existing case-law.

125. In the first place, what emerges from the application of the "sufficiently close connection ... in substance and in time" test in recent cases against Finland and Sweden is that this test will not be satisfied if one or other of the two elements – substantive or temporal – is lacking (see paragraph 114 above).

126. Second, in some cases the Court has first undertaken an examination whether and, if so, when there was a "final" decision in one set of proceedings (potentially barring the continuation of the other set), before going on to apply the "sufficiently close connection" test and to reach a negative finding on the question of "bis" – that is, a finding of the absence of "bis" (see Boman, cited above, §§ 36-38). In the Court's opinion, however, the issue as to whether a decision is "final" or not is devoid of relevance when there is no real duplication of proceedings but rather a combination of proceedings considered to constitute an integrated whole.

127. Third, the foregoing observation should also have implications for the concern expressed by some of the Governments taking part in the present proceedings, namely that it should not be a requirement that connected proceedings become "final" at the same time. If that were to be so, it would enable the interested person to exploit the ne bis in idem principle as a tool for manipulation and impunity. On this point, the conclusion in paragraph 51 of Nykänen (quoted above) and in a number of judgments thereafter that "both sets of proceedings follow their own separate course and become final independently from each other" is to be treated as a finding of fact: in the Finnish system under consideration there was not a sufficient connection in substance between the administrative proceedings and the criminal proceedings, although they were conducted more or less contemporaneously. Nykänen is an illustration of the "sufficient connection in substance and in time" test going one way on the facts.

128. Fourth, for similar reasons to those stated above, the order in which the proceedings are conducted cannot be decisive of whether dual or multiple processing is permissible under Article 4 of Protocol No. 7 (compare and contrast, R.T. v. Switzerland – in which the revocation of a licence was effected before the criminal proceedings, and Nilsson v. Sweden – where the revocation took place subsequently).

129. Lastly, it is apparent from some of the cases cited above (see Zolothukin, Tomasović, and Muslija – described at paragraphs 108 and 115 above) that, in as much as they concerned the duplication of proceedings which had been pursued without the purposes and means employed being complementary (see paragraph 130 below), the Court was not minded to examine them as involving parallel or dual proceedings capable of being compatible with the ne bis in idem principle, as in R.T. v. Switzerland, Nilsson and Boman (see paragraph 113 above).

130. On the basis of the foregoing review of the Court's case-law, it is evident that, in relation to matters subject to repression under both criminal and administrative law, the surest manner of ensuring compliance with Article 4 of Protocol No. 7 is the provision, at some appropriate stage, of a single-track procedure enabling the parallel strands of legal regulation of the activity concerned to be brought together, so that the different needs of society in responding to the offence can be addressed within the framework of a single process. Nonetheless, as explained above (see notably paragraphs 111 and 117-120), Article 4 of Protocol No. 7 does not exclude the conduct of dual proceedings, even to their term, provided that certain conditions are fulfilled. In particular, for the Court to be satisfied that there is no duplication of trial or punishment (bis) as proscribed by Article 4 of Protocol No. 7, the respondent State must demonstrate convincingly that the dual proceedings in question have been "sufficiently closely connected in substance and in time". In other words, it must be shown that they have been combined in an integrated manner so as to form a coherent whole. This implies not only that the purposes pursued and the means used to achieve them should in essence be complementary and linked in time, but also that the possible consequences of organising the legal treatment of the conduct concerned in such a manner should be proportionate and foreseeable for the persons affected.

131. As regards the conditions to be satisfied in order for dual criminal and administrative proceedings to be regarded as sufficiently connected in substance and in time and thus compatible with the bis criterion in Article 4 of Protocol No. 7, the relevant considerations deriving from the Court's case-law, as discussed above, may be summarised as follows.

132. Material factors for determining whether there is a sufficiently close connection in substance include:

- whether the different proceedings pursue complementary purposes and thus address, not only in abstracto but also in concreto, different aspects of the social misconduct involved;

- whether the duality of proceedings concerned is a foreseeable consequence, both in law and in practice, of the same impugned conduct (idem);

- whether the relevant sets of proceedings are conducted in such a manner as to avoid as far as possible any duplication in the collection as well as the assessment of the evidence, notably through adequate interaction between the various competent authorities to bring about that the establishment of facts in one set is also used in the other set;

- and, above all, whether the sanction imposed in the proceedings which become final first is taken into account in those which become final last, so as to prevent that the individual concerned is in the end made to bear an excessive burden, this latter risk being least likely to be present where there is in place an offsetting mechanism designed to ensure that the overall amount of any penalties imposed is proportionate.

133. In this regard, it is also instructive to have regard to the manner of application of Article 6 of the Convention in the type of case that is now under consideration (see Jussila, cited above, §43):

"[I]t is self-evident that there are criminal cases which do not carry any significant degree of stigma. There are clearly 'criminal charges' of differing weight. What is more, the autonomous interpretation adopted by the Convention institutions of the notion of a 'criminal charge' by applying the Engel criteria have underpinned a gradual broadening of the criminal head to cases not strictly belonging to the traditional categories of the criminal law, for example administrative penalties ..., prison disciplinary proceedings ..., customs law ..., competition law ..., and penalties imposed by a court with jurisdiction in financial matters .... Tax surcharges differ from the hard core of criminal law; consequently, the criminal-head guarantees will not necessarily apply with their full

stringency ...".

The above reasoning reflects considerations of relevance when deciding whether Article 4 of Protocol No. 7 has been complied with in cases concerning dual administrative and criminal proceedings. Moreover, as the Court has held on many occasions, the Convention must be read as a whole, and interpreted in such a way as to promote internal consistency and harmony between its various provisions (see Klass and Others v. Germany, 6 September 1978, § 68, Series A no. 28; also Maaouia v. France [GC], no. 39652/98, § 36, ECHR 2000-X; Kudła v. Poland [GC], no. 30210/96, § 152, ECHR 2000‑XI; and Stec and Others v. the United Kingdom (dec.) [GC], nos. 65731/01 and 65900/01, § 48, ECHR 2005‑X).

The extent to which the administrative proceedings bear the hallmarks of ordinary criminal proceedings is an important factor. Combined proceedings will more likely meet the criteria of complementarity and coherence if the sanctions to be imposed in the proceedings not formally classified as "criminal" are specific for the conduct in question and thus differ from "the hard core of criminal law" (in the language of Jussila cited above). The additional factor that those proceedings do not carry any significant degree of stigma renders it less likely that the combination of proceedings will entail a disproportionate burden on the accused person. Conversely, the fact that the administrative proceedings have stigmatising features largely resembling those of ordinary criminal proceedings enhances the risk that the social purposes pursued in sanctioning the conduct in different proceedings will be duplicated (bis) rather than complementing one another. The outcome of the cases mentioned in paragraph 129 above may be seen as illustrations of such a risk materialising.

134. Moreover, as already intimated above, where the connection in substance is sufficiently strong, the requirement of a connection in time nonetheless remains and must be satisfied. This does not mean, however, that the two sets of proceedings have to be conducted simultaneously from beginning to end. It should be open to States to opt for conducting the proceedings progressively in instances where doing so is motivated by interests of efficiency and the proper administration of justice, pursued for different social purposes, and has not caused the applicant to suffer disproportionate prejudice. However, as indicated above, the connection in time must always be present. Thus, the connection in time must be sufficiently close to protect the individual from being subjected to uncertainty and delay and from proceedings becoming protracted over time (see, as an example of such shortcoming, Kapetanios and Others, cited above, § 67), even where the relevant national system provides for an "integrated" scheme separating administrative and criminal components. The weaker the connection in time the greater the burden on the State to explain and justify any such delay as may be attributable to its conduct of the proceedings."

Tuomion kohdassa 147 on todettu lopputuloksena seuraavaa (toisen valittajan osalta vastaavasti kohdassa 153):

"147. On the facts before it, the Court finds no indication that the first applicant suffered any disproportionate prejudice or injustice as a result of the impugned integrated legal response to his failure to declare income and pay taxes. Consequently, having regard to the considerations set out above (in particular as summarised in paragraphs 132-134), the Court is satisfied that, whilst different sanctions were imposed by two different authorities in different proceedings, there was nevertheless a sufficiently close connection between them, both in substance and in time, to consider them as forming part of an integral scheme of sanctions under Norwegian law for failure to provide information about certain income on a tax return, with the resulting deficiency in the tax assessment (see paragraph 21 above)."

Uuden tuomion johdosta korkein hallinto-oikeus arvioi, että *1. lakiehdotuksen 8 luvun 6 §:n 2 momenttia* ei ole tarpeen säätää ehdotetussa muodossa. Sama koskenee *8 luvun 3 §:n 2 momenttia*.

Korkein hallinto-oikeus ei pidä tässä yhteydessä enää tarpeellisena myöskään selostaa, mikä on korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntö ne bis idem -kysymyksessä. Korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että hallituksen esityksessä oikeuskäytäntöä on selostettu vain Korkeimman oikeuden ratkaisujen valossa. Normaalitilanteessa tämä olisi huomattavan puutteellista lainvalmistelua. Hallituksen esityksen perustelulausumissa on myös esitetty ihmisoikeustuomioistuimen aikaisemman käytännön vastaisia käsityksiä siitä, että tietyn toiminnan luvan peruuttaminen voisi merkitä ne bis idem -kiellon rikkomista tilanteessa, jossa toiminnanharjoittajalle määrätään jokin muu seuraamus.

3. Muutoksenhausta

Korkein hallinto-oikeus ei pidä oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamisen kannalta asianmukaisena, että 1. lakiehdotuksen mukaisista valvontaviranomaisten päätöksistä valitettaisiin ensi asteessa eri tuomioistuimeen riippuen siitä, onko valvontaviranomaisena Finanssivalvonta vai joku muu. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 9 luvun 4 §:n mukaan Finanssivalvonnan ratkaisuista valitettaisiin markkinaoikeuteen ja muiden valvontaviranomaisten ratkaisuista hallinto-oikeuteen.

Ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden turvaamisen osalta huomioon on otettava, että kaikkien valvontaviranomaisten toimivaltuudet määrätä hallinnollisia seuraamuksia määriteltäisiin samalla tavalla. Finanssivalvonnalla ei siten ole ehdotetun lain perusteella erilaisia toimivaltuuksia verrattuna muihin valvontaviranomaisiin.

Markkinaoikeus-linjassa ei myöskään ratkaista mitään muuta nyt käsillä olevaan asiaryhmään liittyvää asiaa. Markkinaoikeus-linjassa hallintolainkäytön järjestyksessä muutoksenhakuasioina ratkaistavat kysymykset koskevat pääosin markkinoiden toiminnan turvaamista. Rahanpesulainsäädännössä ei ole kysymys tästä, vaan rahoitusjärjestelmän väärinkäytön estämisestä ja selvittämisestä. Rahanpesulainsäädäntöön liittyvät muut kysymykset, kuten esimerkiksi julkisuuskysymykset, ratkaistaisiin valituksina niin ikään ensi asteessa hallinto-oikeuksissa.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksen mukaan valvontaviranomaiset tekisivät myös muunlaisia päätöksiä kuin vain hallinnollisten seuraamusten määräämisiä. Jatkovalitusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei kuitenkaan ehdoteta valitusluvanvaraiseksi miltään osin, vaikka voimassa olevassa laissa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä (503/2008) näin säädetään vuoden 2016 alusta.

Voimassa olevan lain 40 §:n (920/2015) 1 momentin mukaan aluehallintoviraston päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen 30 §:ssä tarkoitettua rekisteristä poistamista ja 33 §:ssä tarkoitettua toimintakieltoa koskevassa asiassa saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden muuhun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Korkein hallinto-oikeus pitää tarpeellisena, että muutoksenhaku 1. lakiehdotuksessa tarkoitetuissa asioissa olisi kaikilta osin valitusluvanvaraista korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että eduskunnan käsiteltävänä on muun ohella hallituksen esitys (HE 108/2016 vp) hankintalainsäädännön uudistamiseksi ja siinä valituslupajärjestelmä koskisi kaikkia markkinaoikeuden päätöksiä, mukaan lukien määrätyt seuraamukset (hyvitysmaksu ja muut seuraamukset), jotka voivat taloudelliselta arvoltaan olla hyvin huomattavia.

4. Hallinnollisista seuraamuksista

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti hallinnollisia taloudellisia seuraamuksia arvioidaan suhteessa perustuslain 2 §:n 3 momenttiin. Laissa on lisäksi täsmällisesti säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin täytäntöönpanon perusteista (esimerkiksi PeVL 15/2016 vp ja siinä mainitut muut lausunnot). Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistukaan hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa. Säännösten tulee täyttää myös sanktioiden oikeasuhteisuuden vaatimukset. Hallinnolliset sanktiot eivät menettelynsä puolesta saa myöskään muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan tai objektiiviseen vastuuseen (edellä mainittu lausunto ja siinä mainitut muut perustuslakivaliokunnan lausunnot).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kannalta arvioituna korkein hallinto-oikeus pitää jossain määrin ongelmallisena ensinnäkin sitä, että 1. lakiehdotuksen 8 luvun 1 §:ssä säädettävän *rikemaksun* suuruus voisi vaihdella välillä 500–10 000 euroa, kun kysymys on luonnolliselle henkilölle määrättävästä rikemaksusta, ja välillä 5 000–100 000 euroa, kun kysymys on oikeushenkilölle määrättävästä rikemaksusta. Pienimmän ja suuriman maksun ero on kummassakin tapauksessa 20-kertainen.

Lakiehdotuksen *8 luvun 1 §:n* säännöksistä rikemaksun oikeasuhtaisuuden arviointi perustuisi toisaalta siihen, että kysymys olisi ”kokonaisarvioinnista”, jossa otettaisiin huomioon ”menettelyn laatu, laajuus ja kestoaika”, ja toisaalta siitä, että ”rikemaksu voidaan määrätä edellyttäen, ettei asia kokonaisuutena arvioiden anna aihetta ankarampiin toimenpiteisiin”.

Lakiehdotuksen mukaan rikemaksu voitaisiin jättää kokonaan määräämättä lakiehdotuksen *8 luvun 6 §:ssä* säädettävin perustein (oma-aloitteisesti ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin rikkomuksen korjaamiseksi ja ilmoittanut virheestä viivytyksettä valvontaviranomaiselle tai rikkomusta on pidettävä vähäisenä taikka kohtuuttomana).

Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan nämä samat tekijät tulisi voida ottaa huomioon myös harkittaessa rikemaksun määrää. Nyt määräharkinta on kaksinkertaista ”kokonaisharkintaa”, jossa harkinnan osatekijät ”laatu, laajuus ja kestoaika” eivät kovin hyvin tai erotusvoimaisesti sovellu siihen, minkätyyppiset teot ja laiminlyönnit voivat olla rikemaksun perusteena.

Lainsäädännön selvyyden kannalta on jonkin verran ongelmallista puolestaan se, että lakiehdotuksen *8 luvun 2 §:n 1 momentin* mukaan julkinen varoitus annettaisiin valvottavalla, joka ”tahallaan tai huolimattomuudesta menettelee muiden tämän lain taikka sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten kuin tämän luvun 1 §:n 1 tai 2 momentissa taikka 3 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettujen säännösten vastaisesti”.

Lakiehdotuksesta ei käy ilmi, mitä tarkoitetaan ”määräyksillä”.

Lakiehdotuksen *9 luvun 7 §:ssä* säädettäisiin määräyksenantovaltuudesta, jonka mukaan ”valvontaviranomaiset” (so. myös aluehallintovirasto) voivat antaa tarkempia määräyksiä 3 luvun 1 §:n 3 momentissa tarkoitetuista riskitekijöistä, jotka ilmoitusvelvollisen on otettava huomioon, ja 3 luvun 10 §:ssä tarkoitetusta tehostetusta menettelystä, joka liittyy tavanomaista suurempaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiin.

Jos määräyksillä tarkoitetaan perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettua alemmanasteista norminantoa, niin aluehallintovirasto ei ole sellainen viranomainen, joka voisi antaa ”määräyksiä”. Jos taas määräyksillä tarkoitetaan valvontaviranomaisen asian käsittelyn kuluessa antamia mitä tahansa määräyksiä valvottavalle, niin tuolloinkin seuraamuksen peruste voi jäädä hyvin epämääräiseksi.

Korkein hallinto-oikeus pitää 8 luvun 2 §:ssä ehdotettua myös muulla perusteella ongelmallisena. Julkisen varoituksen perusteena voisi olla mikä tahansa paitsi seuraamusmaksun tai rikemaksun perusteena oleva teko tai laiminlyönti tahallisena tai huolimattomuudesta tehtynä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ”teot ja laiminlyönnit, jotka eivät täytä rikemaksun tunnusmerkistöä, voivat tulla julkisena varoituksena sanktioitavaksi” (s. 130). Perustelujen mukaan luonnolliselle henkilölle julkinen varoitus annetaan, jos tämä menettelee ”häntä henkilökohtaisesti velvoittavien säännösten tai määräysten vastaisesti”. Edellä mainitut perustelut eivät lisää tulkinnallisesti sääntelyn tarkkuutta.

Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, miksi on tarpeen erottaa eri kategoriaan toisaalta rikemaksu ja seuraamusmaksu ja toisaalta julkinen varoitus. Hallinto-oikeudellisesti on päinvastoin tavallista, että lainsäädännössä varoitus on ensi vaiheessa annettava seuraamus, jonka tarkoituksena on ojentaa kohdetta korjaamaan moitittavaa menettelyään. Jos kohde jatkaa moitittavaa menettelyään, niin seuraavassa vaiheessa siirrytään laissa määritellyllä tavalla ankarampiin seuraamuksiin. Varoitus ei oikeudelliselta luonteeltaan täytä ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä aikaisemmin kehitettyjä ns. Engel-kriteereitä, joiden avulla on määritelty, millainen hallinnollinen seuraamus rinnastuu ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettuun autonomisesti tulkittavaan ”syyteasiaan”, joten tältäkään osin ei ole estettä käyttää ensin varoitusta.

Neljännen rahanpesudirektiivin 59 artiklan 2 kohdan perusteella ei myöskään vaikuttaisi olevan mitään estettä, minkä perusteella ”julkista lausumaa” ei voitaisi antaa samanlaisista teoista tai laiminlyönneistä, joista myöhemmässä vaiheessa määrätään hallinnollinen taloudellinen seuraamus (59 artiklan 2 kohta verrattuna saman artiklan 1 kohtaan).

Lakiehdotuksen *8 luvun 3 §:ssä* säädettäisiin seuraamusmaksusta, joka määrättäisiin samantyyppisistä teoista kuin rikemaksu sillä erotuksella, että menettely on tahallista tai huolimatonta ja samalla ”vakavaa, toistuvaa tai järjestelmällistä”. Lakiehdotuksen 8 §:n 6 momentin säännökset seuraamuksen määräämättä jättämisestä vähäisyyden tai kohtuuden tai toiminnan korjaamisen perusteella eivät koskisi seuraamusmaksua.

Lakiehdotuksen *8 luvun 3 §:n 2 momentin* mukaan seuraamusmaksua ei määrättäisi luonnolliselle henkilölle, jos kysymys on samalla rangaistavasta teosta. Jos valvontaviranomainen kuitenkin määräisi seuraamusmaksun, valvontaviranomainen ei ilmoittaisi asiaa esitutkintaviranomaiselle, jos ”teko tai laiminlyönti on sen haitallisuus, siitä ilmenevä tekijän syyllisyys sekä siitä saatu hyöty ja muut tekoon tai laiminlyöntiin liittyvät seikat huomioon ottaen kokonaisuutena arvioiden vähäinen”. Korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että suhteellisuusperiaatteen kannalta tarkasteltuna ehdotettu sääntelytapa on huomattavan ongelmallinen, koska hallinnollinen seuraamus määrättäisiin ”vakavasta, toistuvasta ja järjestelmällisestä” teosta tai laiminlyönnistä. Sama teko ei siten voine olla yhtä aikaa vakava ja yhtä aikaa vähäinen.

Koska ehdotetulla sääntelyllä on pyritty eliminoimaan ne bis idem -ongelmaa, edellä todettu ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö antanee aihetta harkita myös tällaisen sääntelyn tarpeellisuutta.

Lakiehdotuksen *8 luvun 4 §:n 1 momentin* mukaan edellä tarkoitetun seuraamusmaksun määrääminen luotto- ja rahoituslaitokselle perustuisi ”kokonaisarviointiin”, jossa otettaisiin määräarvioinnissa huomioon ”menettelyn laatu, laajuus ja kestoaika sekä tekijän taloudellinen asema”. Lisäksi momentin mukaan otettaisiin huomioon ”menettelyllä saavutettu hyöty tai sillä aiheutettu vahinko, jos ne ovat määriteltävissä”. Myös tekijän yhteistyö Finanssivalvonnan kanssa asian selvittämiseksi otettaisiin huomioon samoin kuin ”aiemmat finanssimarkkinoita koskeviin säännöksiin kohdistuneet rikkomukset ja laiminlyönnit sekä menettelyn mahdolliset vaikutukset rahoitusjärjestelmän vakaudelle”.

Pykälän *3 momentin* mukaan luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään 5 miljoonaa euroa. Luotto- ja rahoituslaitokselle määrättävä seuraamusmaksu saa *2 momentin* mukaan enintään 10 prosenttia momentissa tarkemmin määritellystä liikevaihdosta. Pykälän 4 momentin mukaan ”edellä tässä pykälässä säädetyn estämättä seuraamusmaksu saa kuitenkin olla enintään kaksi kertaa suurempi kuin teolla tai laiminlyönnillä saatu hyöty, jos se on määriteltävissä”.

Pykälän *7 momentin* mukaan edellä säädettyä sovelletaan myös aluehallintoviraston rahoituspalveluja tarjoavalle yritykselle määräämään seuraamusmaksuun.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella korkein hallinto-oikeus pitää ongelmallisena, että seuraamuksen määrään vaikuttaisivat ”aiemmat rikkomukset ja laiminlyönnit”, jotka laissa määriteltäisiin erittäin löyhästi ”finanssimarkkinoita koskeviin säännöksiin kohdistuviksi”. Asiayhteyteen vaikuttaa sopivan myös huonosti se arviointiperuste, että menettely vaikuttaisi rahoitusjärjestelmän vakauteen.

Neljännen rahanpesudirektiivin 60 artiklan 4 kohdan luettelossa mainitaan sinänsä ”vastuussa olevan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön aiemmat rikkomiset”, mutta tätä kohtaa ei liene tarkoitettu sovellettavan suhteessa mihin tahansa aikaisempaan rikkomukseen.

Lakiehdotuksen *8 luvun 6 §:n 3 momentin* mukaan valvontaviranomainen voi jättää seuraamusmaksun määräämättä tai lykätä sen määräämistä oikeushenkilölle tai luonnolliselle henkilölle, jos valvontaviranomainen ryhtyy muuhun tässä laissa säädettyyn valvontatoimenpiteeseen. Perustelujen mukaan tällainen muu toimenpide voisi olla muun lainsäädännön nojalla toimiluvan peruminen. Perustuslain 18 §:ssä säädetyn ammatin ja elinkeinon harjoittamisoikeuden kannalta toimiluvan peruuttamisen perusteen, joka perustuu rahanpesulainsäädännön rikkomiseen, pitäisi ilmetä itse toimilupaa koskevasta laista.

Lakiehdotuksen *8 luvun 9 §:n 1 momentin* mukaan rikemaksun ja seuraamusmaksun täytäntöönpanosta huolehtii Oikeusrekisterikeskus. Täytäntöönpanosta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Perustuslakivaliokunta on lausunut vastaavasta asetuksenantovaltuudesta koskien hallituksen esitystä kilpailulaiksi seuraavasti (PeVL 40/2010 vp, HE 88/2010 vp)

> ”Arvioidessaan lakiehdotuksen asetuksenantovaltuuksia valiokunta on kiinnittänyt huomiota seuraamusmaksun täytäntöönpanoa koskeviin säännöksiin. Lakiehdotuksen 12 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä seuraamusmaksun täytäntöönpanosta. Säännöksen perusteluiden (s. 58) mukaan asetuksella säädettäisiin esimerkiksi siitä, mikä taho huolehtii seuraamusmaksun täytäntöönpanosta. Lisäksi asetuksella säädettäisiin siitä, miten toimitaan, jos seuraamusmaksun määrä muuttuu korkeimmassa hallinto-oikeudessa tai jos seuraamusmaksu on palautettava sen vuoksi, että seuraamusmaksupäätös on kumottu tai maksun määrää alennettu. Myös lakiehdotuksen 44 §:n 4 momentti sisältää säännöksen seuraamusmaksun täytäntöönpanosta. Sen mukaan seuraamusmaksu pannaan täytäntöön ilman tuomiota tai päätöstä noudattaen, mitä verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007) säädetään. Lakiehdotuksen 49 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetus kilpailunrikkomismaksun täytäntöönpanosta (142/2002) jää lain voimaantultua edelleen voimaan. Asetuksen mukaan Oikeusrekisterikeskus huolehtii kilpailunrikkomismaksun täytäntöönpanosta. Lisäksi asetuksessa säädetään muun muassa markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuudesta ilmoittaa kilpailunrikkomismaksua koskevasta päätöksestä Oikeusrekisterikeskukselle.
>
> Valiokunta huomauttaa siitä, että Oikeusrekisterikeskuksesta annetun lain 1 §:n 2 momentin mukaan Oikeusrekisterikeskuksen tehtävistä voidaan säätää lailla, ei asetuksella. Lisäksi esityksen perusteluiden mukaan valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus säätää asioista, joista on säädetty oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä annetussa laissa (372/2010) ja tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa eräistä ratkaisuistaan annetussa laissa (373/2010). Lakiehdotus on syytä tarkistaa vastaamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä.”

Kuten kilpailulaissa (948/2011) säädetään tuossa laissa tarkoitetun seuraamusmaksun täytäntöönpanosta (mainitun lain 47 §), tässäkin laissa tulee lisäksi säätää siitä, että Oikeusrekisterikeskuksen on hakemuksetta palautettava seuraamusmaksu, jos sitä koskeva päätös on kumottu tai jos määrätyn maksun määrää on alennettu. Lakiehdotuksen *8 luvun 9 §:n 2 momentissa* ei ole otettu tätä seikkaa huomioon.

Lakiehdotuksen *8 luvun 10 §:n 4 momentissa* säädettäisiin siitä, että aluehallintoviraston olisi noudatettava viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 22 §:n mukaista salassapitovelvoitetta ”silloin, kun se käsittelee tietoja, joita koskee asianajajista annetulla lailla säädetty vaitiolovelvollisuus”.

Korkein hallinto-oikeus ei pidä ehdotettua momenttia tarpeellisena, koska julkisuuslain 22 §:ssä on jo otettu huomioon, että salassapito ja/tai vaitiolovelvollisuus voi perustua myös muuhun lakiin kuin julkisuuslakiin. Ehdotettu muotoilu on muutoinkin epäonnistunut, koska sen perusteella syntyy vaikutelma, että aluehallintovirastolla ei muutoin olisi lainkaan velvoitetta noudattaa julkisuuslain 22 §:ää.

5. Eräitä muita huomioita

Lakiehdotuksen *7 luvun 1 §:n* perusteluissa todetaan, että sopimusasetuksella olisi tarkoitus siirtää Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle rahapelejä koskeva valvontatehtävä sekä kiinteistönvälittäjiä koskeva valvontatehtävä. Perustelujen mukaan hallinnollisten seuraamusten määrääminen jäisi kuitenkin valtakunnan toimivaltaan (s. 123). Perusteluista ei käy ilmi, mihin tämä seikka perustuisi.

Lakiehdotuksen *7 luvun 5 §:n 1 momentin* mukaan valvontaviranomainen voisi kieltää enintään viiden vuoden määräajaksi henkilöä toimimasta ilmoitusvelvollisen hallituksen jäsenenä tai varajäsenenä, toimitusjohtajana tai tämän sijaisena taikka muuna ylimpään johtoon kuuluvana, jos: 1) hän on osoittanut tehtävänsä hoidossa ilmeistä taitamattomuutta tai varomattomuutta ja on ilmeistä, että se voi vaarantaa vakavasti tässä laissa säädettyjen tavoitteiden toteutumisen; tai 2) hän ei täytä niitä ammattitaito- ja luotettavuusvaatimuksia, jotka laissa erikseen säädetään. Pykälän *2 momentin* mukaan edellytyksenä kiellon antamiselle on aikaisemmin annettu oikaisukehotus tai varoitus, joka ole johtanut vakavien ja olennaisten puutteiden korjaamiseen toiminnassa.

Kun otetaan huomioon ilmoitusvelvollisten toimijoiden suuri joukko, ongelmalliseksi muodostuu se, että pykälässä kiellettäisiin asianomaista henkilöä toimimasta yleisesti ”ilmoitusvelvollisen” johtotehtävissä, minkä lisäksi kielto voisi muodostua varsin pitkäaikaiseksi.

Lakiehdotuksen *7 luvun 6 §:n 1 momentin* mukaan valvontaviranomainen voi kieltää ilmoitusvelvollisen ”tekemän päätöksen tai sen suunnitteleman toimenpiteen toteutuksen taikka velvoittaa sen lopettamaan toiminnassaan soveltamansa menettelyn”, jos päätös, toimenpide tai menettely on ristiriidassa ilmoitusvelvollista velvoittavien tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten, toimiluvan ehtojen taikka ilmoitusvelvollisen toimintaa koskevien sääntöjen kanssa”. Pykälän *2 momentin* mukaan siinä tapauksessa, että päätös on pantu täytäntöön tai muu toimenpide on toteutettu, valvontaviranomainen voisi velvoittaa kohtuullisessa määräajassa ilmoitusvelvollisen ryhtymään toimenpiteisiin päätöksen täytäntöönpanon taikka toimenpiteen peruuttamiseksi tai oikaisun aikaansaamiseksi.

Lakiehdotuksesta ei käy ilmi, mitä tarkoitetaan ”määräyksillä”. Korkein hallinto-oikeus viittaa tältä osin aiemmin tässä lausunnossa esittämäänsä.

Perusteluissa (s. 125) viitataan siihen, että pykälän 2 momentti perustuisi *neljännen rahanpesudirektiivin 59 artiklan 2 kohdan d alakohtaan*. Mainitussa kohdassa ei säädetä tästä vaan väliaikaisesta kiellosta hoitaa ilmoitusvelvollisessa johtotehtäviä.

Mainitun *direktiivin 59 artiklan 2 kohdan b alakohdan* mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että *1 kohdassa* tarkoitettuihin hallinnollisiin toimenpiteisiin ja seuraamuksiin kuuluvat ”määräys, jossa kyseistä luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä vaaditaan lopettamaan menettely ja olemaan toistamatta sitä”. Direktiivin 59 artiklan 1 kohdassa tarkoitetaan rikkomuksia, jotka koskevat direktiivin: a) 10 – 24 artiklaa (asiakkaan tuntemisvelvollisuus); b) 33, 34 ja 35 artiklaa (epäilyttävistä liiketoimista ilmoittaminen); 40 artiklaa (tietojen säilyttäminen) ja d) 45 ja 46 artiklaa (sisäiset tarkastukset). Direktiivin 59 artiklan 1 ja 2 kohta muodostavat siten kokonaisuuden, jossa ei ole kysymys mistä tahansa rikkomuksesta.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että lakiehdotuksen 7 luvun 6 §:n toimeenpanokielto on määritelty aivan liian laajana ja epämääräisenä suhteessa ainakin perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädettyyn hallinnon legaliteettiperiaatteeseen. Asiaan liittyy lisäksi se, että lakiehdotuksen *7 luvun 7 §:n 1 momentin* mukaan muun ohella juuri saman luvun 6 §:ssä tarkoitettua toimeenpanokieltoa tai oikaisukehotusta voitaisiin tehostaa sakon uhalla.

Lakiehdotuksen 7 luvun 6 §:n perusteluissa selostetaan asiaan kuulumatonta ratkaisua (KHO 2015:53). Tuossa asiassa oli kysymys ne bis idem -tulkinnasta, ei perusteluissa tarkoitetusta inkriminaatiokiellosta. Selvyyden vuoksi todettakoon, että uhkasakko ei ole hallinnollinen sanktio eikä myöskään ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettu seuraamus.

Lakiehdotuksen *9 luvun 5 §:ssä* ehdotetaan säädettäväksi, että tämän lain perusteella tuomittu uhkasakko ja määrätty rikemaksu tai seuraamusmaksu saadaan panna täytäntöön vain lainvoimaisen päätöksen perusteella.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että uhkasakon tuomitsemisesta säädetään *uhkasakkolaissa (1113/1990)*.

Uhkasakkolain 10 §:n 1 momentin mukaan uhkasakon asettanut viranomainen voi tuomita uhkasakon maksettavaksi, jos päävelvoitetta ei ole noudatettu eikä noudattamatta jättämiseen ole pätevää syytä. Edellytyksenä uhkasakon tuomitsemiselle maksettavaksi on, että uhkasakon asettamista koskeva päätös on lainvoimainen, jollei päätöstä ole säädetty tai määrätty noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta. *Uhkasakkolain 10 §:n 3 momentin* mukaan tuomitun uhkasakon täytäntöönpanosta ja muuntorangaistuksesta säädetään erikseen.

Viittaus tarkoittaa *sakon täytäntöönpanosta annettua lakia (672/2002)* ja sen mukaista perintää. Mainitun lain 2 §:n 1 momentin mukaan täytäntöönpano edellyttää päätöksen lainvoimaisuutta tai sitä, että ratkaisu on säädetty muutoin pantavaksi täytäntöön kuin lainvoimainen tuomio.

Asiasisältöisesti tuomitun uhkasakon lainvoimaisuutta koskeva erityinen säännös on turha.

Lain voimaantulosta säädettäisiin *9 luvun 8 §:ssä* ja siirtymäsäännöksistä saman luvun *9 §:ssä*. Viimeksi mainitun pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että ennen tämän lain voimaantuloa tehtyihin tekoihin ja laiminlyönteihin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita tällä lailla kumotun rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä. Lakiehdotuksen *9 luvun 8 §:n 3 momentin* mukaan uudella kumotaan edellä tarkoitettu nyt vielä voimassa oleva laki 503/2008.

Voimassa olevan lain kumoaminen tarkoittaa, että samalla kumotaan myös tietyt kriminalisoinnit. Rikosoikeuden yleisiin periaatteisiin kuuluu, että tuomitsemishetkellä ei voida soveltaa kumottua säännöstä, jolla asianomainen teko on ollut säädettynä rangaistavaksi. Näin ollen ehdotettu siirtymäsäännös on perustuslaissa säädetyn rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen vastainen.

Siirtymäsäännöksissä ei ole otettu huomioon, mitä tapahtuu hallintoviranomaisissa ja tuomioistuimissa uuden lain voimaan tullessa vireillä oleville asioille.

Hallintotuomioistuinten ja muutoksenhakijoiden kannalta selkeintä olisi säätää, että vireillä olevat muutoksenhaut käsitellään ennen lain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten perusteella. Jos asiantila muuttuu uuden lain myötä valittajalle myönteiseksi, hallintotuomioistuin voisi ottaa tämän seikan joka tapauksessa huomioon.

Hallintotuomioistuinten osalta ratkaisevana ajankohtana tulisi pitää paitsi lain voimaantuloa (eli onko valitus tuolloin vireillä) myös sitä seikkaa, että valitusaika hallinto-oikeuteen on alkanut ennen lain voimaantuloa ja päättyy vasta lain voimaantulon jälkeen. Viranomaiset joutuvat antamaan valitusosoituksen aina sen lainsäädännön nojalla, joka on kulloinkin voimassa. Valitusosoituksia ei voida antaa ennakollisesti uuteen lakiin perustuvina.