VALTAKUNNANSYYTTÄJÄNVIRASTO

Lausunto

21.11.2016 Dnro 100/61/16

Lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

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

Lakivaliokunta on pyytänyt Valtakunnansyyttäjänvirastoa lausumaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettavasta laissa (rahanpesulaki) annetusta hallituksen esityksestä erityisesti siltä osin kuin se koskee hallinnollisia seuraamuksia ja rangaistussäännöksiä, muutoksenhakua sekä asianajajia, yhdistyksiä ja säätiöitä koskevia muutosehdotuksia.

1. Yleistä

Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa pitävänsä hyvänä sitä, että rahanpesun ja terrorismin torjunta perustuu tulevaisuudessa riskiarvioille. Oikein toteutettuna uusi lähestymistapa kohdentaa toimintaan käytetyt resurssit tehokkaasti ja vaikuttavasti. Kun ilmoitusvelvolliset tietävät käytännössä, millaiseen tyypillisesti toimialalla epäilyttävään menettelyyn tulee reagoida, rahanpesun ja terrorismin torjunnan keinoja on helpompi kohdentaa. Tämä on erityisen tärkeää siksi, että rahanpesua ja terrorismin rahoittamista on vaikea estää ja paljastaa, vaikka sitä varten on luotu laaja kansainvälinen ennaltaestävyyteen perustuva torjuntakoneisto. Kun esimerkiksi globaalissa laillisessa rahoitusjärjestelmässä tehdään sähköisiä varojen siirtoja, ilman riskiarviota on vaikeaa tunnistaa valtavasta sähköisestä aineistosta, mitkä siirroista ovat epäilyttäviä ja mitkä eivät. Tämän vuoksi ilmoitusvelvollisten tulisi kohdistaa toimenpiteensä pääsääntöisesti siihen hetkeen, jolloin liiketoimien luonne on helpointa arvioida ja rikoshyöty on siirtymässä lailliseen talouteen. Tällöin voidaan vielä tehokkaasti puuttua viranomaistoimin ko. menettelyihin esimerkiksi jäädyttämällä varat ja myöhemmin konfiskoimalla ne. Riskiarvio helpottanee arvion tekemistä olennaisesti.

Uutta rahanpesulakia säädettäessä tulisi myös tarkasti arvioida sitä,

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Telekopio	Sähköpostiosoite
Albertinkatu 25 A	PL 333			
00180 Helsinki	00181 Helsinki	029 562 0800	029 562 0888	vksv@oikeus.fi

onko todellisia perusteita laajentaa ilmoitusvelvollisten tai ilmoitettavan liiketoiminnan piiriä laajemmaksi kuin mitä kansainväliset velvoitteet edellyttävät. Ilmoitusvelvollisille itselleen tulisi jättää mahdollisuus yksittäistapauksittain arvioida, millaiset toimet tietyllä toimialalla tyypillisesti ovat epäilyttäviä.

2. Rangaistussäännöksistä hallinnollisiin seuraamuksiin

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että nykyisin rahanpesulaissa säädetyt tuntemis-, rekisteröinti- ja ilmoitusvelvollisuuden rikkomista koskevat rangaistussäännökset kumotaan ja rahanpesulakiin otetaan niitä vastaavat hallinnolliset säännökset seuraamuksineen. Nyt voimassa olevassa rahanpesulaissa olevat rikosoikeudellisesti rangaistavaksi arvioidut teot eivät näin ollen muutu sallituiksi, vaan ne siirretään hallinnollisessa menettelyssä käsiteltäviksi. Tulevaisuudessa rahanpesulain vastaisesta menettelystä määrättäisiin rikosoikeudellisen rangaistuksen sijasta hallinnollinen sanktio.

Valtakunnansyyttäjänvirasto suhtautuu myönteisesti lievien rikkomustyyppisten tekojen siirtämiseen hallinnollisessa menettelyssä käsiteltäviksi. Rahanpesulain rikkomisasioita on ollut esityksestä ilmenevin tavoin erittäin vähän yleisten tuomioistuinten käsiteltävänä. Niistä määrättävät rangaistukset ovat lieviä sakkorangaistuksia. Ennakoitavissa on, että jos hallinnollisia sanktioita tulevaisuudessa vastaavista teoista määrätään, ne eivät ole lievempiä kuin rikosoikeusjärjestelmässä annetut.

Moitittavana pidettävien tekojen ala ei myöskään esityksen mukaan kavennu. Päinvastoin, lain 8 luvun 2 §:ssä kuvattuun julkiseen varoitukseen mahdollisesti johtava menettely on kuvaukseltaan täysin avoin, joka saattaa olla ongelmallista laillisuusperiaatteen kannalta, kun säännös koskenee rikosoikeudelliseen seuraamukseen rinnastettavaa sanktiointia.

3. Hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten etusijajärjestys

Ehdotetun lain 8 luvun 1 §:n 4 momentin mukaan rikemaksua ei voida määrätä, jos asia antaa aihetta ankarampiin toimenpiteisiin. Perustelujen mukaan teon moitittavuutta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon menettelyn haitallisuus tai toistuvuus, tekijän syyksiluettavuuden aste, menettelyllä saatu hyöty ja muut siihen liittyvät seikat.

Julkinen varoitus voidaan lain 8 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan määrätä ilmoitusvelvolliselle, jos se tahallaan tai tuottamuksellisesti rikkoo rahanpesulain sellaisia säännöksiä, joista ei voida määrätä rikemaksua tai seuraamusmaksua. Soveltamisalaan eivät ilmeisesti kuulu teot, joita

voitaisiin arvostella rikoslain mukaan, koska lain 8 luvun 6 §:n 2 momentissa ei ne bis in idem- periaatteen osalta viitata julkiseen varoitukseen. Hallituksen esityksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, mitä 2 §:n 2 momentissa tarkoitetaan ankarammilla toimenpiteillä. Onko kyse esimerkiksi rikesakon tai seuraamusmaksun määräämisen mahdollisuudesta? Se olisi hyvä laissa mainita, jos näin on.

Ehdotetun lain 8 luvun 3 §:n 2 momentin mukaan valvontaviranomainen ei voi määrätä seuraamusmaksua luonnolliselle henkilölle teosta tai laiminlyönnistä, joka on laissa säädetty rangaistavaksi. Asia voidaan kuitenkin käsitellä hallinnollisessa menettelyssä, jos se tietyin edellytyksin arvioidaan kokonaisuutena vähäiseksi.

Valvontaviranomaisen on näin ollen kyettävä ennen rikemaksua ja seuraamusmaksua koskevan hallinnollisen menettelyn aloittamista arvioimaan, onko käsiteltäväksi tullut menettely säädetty rikoslaissa rangaistavaksi rahanpesuksi tai terrorismin rahoittamiseksi ja ilmeisesti ilmoitettava esitutkintaviranomaiselle rikokseksi arvioimansa teko. Tämä edellyttää varsin hyvää selvitystä asiaan liittyvistä tosiseikoista sekä rahanpesu- ja terrorismirikoksia koskevan soveltamiskäytännön tuntemista. Valvontaviranomaisten koulutukseen voi olla aihetta kiinnittää erityistä huomiota.

Esityksen perusteluiden mukaan seuraamusmaksu voitaisiin määrätä mm. teosta, joka rinnastuu rikoslain 32 luvun 9 §:ssä tarkoitettuun tuottamukselliseen rahanpesurikokseen. Ilmeisesti vastaavasti rikemaksu voitaisiin määrätä menettelyistä, jotka vastaavat rikoslain 32 luvun 10 §:ssä tarkoitettua rahanpesurikkomusta. Jos rikemaksun käytön soveltamisalan katsotaan esimerkiksi vähäisyysarvioinnin osalta ulottuvan vain tekoihin, jotka eivät täytä rahanpesurikkomuksen tunnusmerkistöä, perusteluissa tulisi määritellä, miten näistä molemmista säännöksistä ilmenevä "vähäisyys" poikkeaa toisistaan. Rahanpesurikkomuksista ei liene vakiintunutta oikeuskäytäntöä.

Koska tuottamuksellisen rahanpesurikoksen erottavat perusmuotoisesta teosta lähinnä syyllisyyden arviointiin liittyvät alentavat tekijät, rahanpesulain perusteluissa tulisi ottaa selkeästi kantaa siihen, milloin seuraamusmaksu olisi riittävä ja milloin asia tulee siirtää rikosprosessiin. Arviota ei juurikaan helpota perustelujen viittaus Verohallinnon verorikosten osalta noudattamaan hallinnolliseen käytäntöön, josta rahanpesulaissa tarkoitetut valvontaviranomaiset eivät voine olla tietoisia.

4. Hallinnolliset seuraamukset ja ne bis in idem- periaate

Rikosoikeudellisten ja hallinnollisten seuraamusten käyttömahdollisuus samoihin tekoihin edellyttää viranomaisilta edellä kerrotuin tavoin kykyä valita se sanktiojärjestelmä, joka yksittäistapauksessa on lainmukainen

ja tehokas. Koska samasta teosta ei voi tuomita kuin kerran (ne bis in idem), seuraamusjärjestelmää valittaessa on tunnettava lainsäädännön lisäksi sen soveltamiseen liittyvä kansallinen ja kansainvälinen oikeuskäytäntö.

Ne bis in idem- periaatteen nykyinen kansallinen tulkinta on erittäin tiukka. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuore ratkaisu (A and B v. Norway, 15.11.2016) ei sitä muuta, koska korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2013:59, johon hallituksen esityksen perusteluissa ei viitata lainkaan, sitonut tulkintalinjan myös Suomen perustuslakiin ja perustuslakivaliokunnan tulkintaan siitä.

Hallituksen esityksessä viitataan ratkaisuihin KKO 2010:45 ja KKO 2010:46, joissa ilmaistu oikeusohje kumottiin ratkaisulla KKO 2013:59. Esityksessä viitatut ratkaisut KKO 2014:93, KKO 2014:94, KKO 2014:95 taas koskevat purkupäätöksiä, joissa ratkaistiin KKO 2013:59 annetun oikeusohjeen ajallinen ulottuvuus eli sitä ei sovelleta ennen 18.6.2013 annettuihin tuomioihin.

Ratkaisussa KKO 2013:59 annettiin oikeusohje, jonka mukaan veropetossyytteen tutkimiselle on este jo sen jälkeen, kun verotusmenettelyssä on veronkorotusta koskevaa päätösvaltaa käytetty joko määräämällä veronkorotus tai jättämällä se määräämättä. Rinnakkaisen prosessin kielto on ratkaisussa tulkittu niin tiukasti, että hallintoprosessi katsotaan aloitetuksi jo, kun seuraamuksen määräämismenettelyyn on ryhdytty, vaikka seuraamusta ei määrättäisikään.

Rahanpesulain seuraamusjärjestelmän osalta tämä saattaa merkitä sitä, toisin kuin hallituksen esityksessä ilmeisesti katsotaan, että valvontaviranomaisen aloitettua hallinnollisen menettelyn lain 8 luvussa tarkoitettujen seuraamusten määräämiseksi, rikosprosessin aloittaminen ei ole enää mahdollista. Arvio valvontaviranomaisen tietoon tulleen menettelyn rikosoikeudellisesta luonteesta olisi näin ollen tehtävä ennen kuin hallinnollisen seuraamuksen määräämismenettely aloitetaan. Olennaista olisi tietää, koska menettely ajallisesti voidaan katsoa alkaneeksi. Alkaako se, kun valvontaviranomainen pyytää ilmoitusvelvolliselta selvitystä epäillystä rikkomuksesta tai kun asianajajayhdistys tekee valvontaviranomaiselle ilmoituksen?

Esityksen perusteella jää lisäksi epäselväksi, millä tiedoilla valvontaviranomainen tekee arvionsa hallinnollisen seuraamuksen määräämisestä. Tällä arviolla voi kuitenkin olla huomattavaa merkitystä yksittäistapauksessa vallitsevan tiukan oikeusvoimatulkinnan takia. Hallintoviranomainen voi arvioida puutteellisilla tai virheellisillä tiedoilla käsiteltävänä olevan asian vähäiseksi ilmoitusvelvollisuuden rikkomiseksi ja määrätä siitä hallinnollisen sanktion. Tällöin vähäinenkin määrätty sanktio voi estää uusien tietojen perusteella samaan tekokokonaisuuteen kuuluvan vaikkapa miljoonan euron rahanpesuasian rikosoikeudellisen selvittämisen.

Edellä kerrotulla perusteella rahanpesulakiin olisi perusteltua lisätä säännös, joka vastaa erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta annetun lain (781/2013) 3 §:ssä kuvattua menettelyä siitä, millä perusteella hallinnollinen sanktio voidaan poistaa ja rikosprosessi aloittaa.

Nyt esitetyn lain 8 luvun 9 §:n 2 momentissa on säännös, joka koskee rikemaksun ja seuraamusmaksun palauttamista hakemuksesta, jos samasta teosta tuomitaan rangaistus. Säännös edellyttäisi myös pykälää, jolla hallinnollinen päätös, jolla sanktio on määrätty, poistetaan. Hallinnollisen päätöksen poistaminen tulisi olla selkeästi mahdollista jo ennen kuin rikosprosessi aloitetaan (ne bis in idem). Poistamisen perusteena tulisi olla myös veronkorotuslakia vastaavasti uusi selvitys, joka edellyttää aikaisemmasta päätöksestä poikkeavaa lopputulosta (oikeusvoimapiiri).

Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa lisäksi, että ehdotetun lain 8 luvun 3 §:n 2 momentin ensimmäisestä lauseesta voisi olla tarkoituksenmukaista poistaa viittaus luonnolliseen henkilöön, koska vallitsevan ne bis in idem- periaatetta koskevan oikeuskäytännön mukaan henkilöyhtiö rinnastuu luonnolliseen henkilöön ja tulisi näin ollen muutoin lisätä säännöstekstiin. Jos viittausta luonnolliseen henkilöön ei poisteta, tekstiin tulisi myös lisätä yhteisöt, koska niille voidaan määrätä rikosoikeudellinen rangaistus rikoslain 9 luvussa säädetyin tavoin eikä tuleva ne bis in idem- tulkintakäytäntö ole ennakoitavissa.

5. Hallinnolliset seuraamusten tehokkuus ja julkisuus

Voimassa olevan rahanpesulain mukaan ilmoitusvelvolliselle voidaan määrätä lain rangaistusäännösten perusteella vain sakko. Tulevassa hallinnollisessa menettelyssä seuraamusjärjestelmään kuuluvat rikemaksu, julkinen varoitus ja seuraamusmaksu. Rikosoikeudellisessa järjestyksessä määrättävään sakkoon verrattaessa hallinnolliset sanktiot voivat rahamääräisesti olla huomattaviakin.

Hallinnolliset seuraamukset määräisi kunkin ilmoitusvelvollisen laissa määritelty valvontaviranomainen, jonka päätöksiin muutosta haettaisiin hallinto-oikeudesta tai eräissä tapauksissa markkina-oikeudesta.

Nykyisiä rahanpesulaissa olevia rangaistussäännöksiä on sovellettu harvoin. Niitä ei juurikaan ole tullut ilmi rahanpesunselvittelykeskukselle tehdyistä ilmoituksista. Syyteoikeuden lyhyt kahden vuoden vanhentumisaika on saattanut myös vaikuttaa säännösten soveltamismahdollisuuksiin. Rahanpesurikoksiin liittyvät toissijaiset syytteet ovat samasta syystä harvoin koskeneet rahanpesulain rikkomussäännöksiä. Säännösten kumoamisella olisi näin ollen varsin vähäinen merkitys syyttäjäntoiminnassa.

Lisäksi on todettava, että tuomioistuinten mittaamat sakkorangaistukset rikosasioissa ovat yleensä varsin maltillisia. Nyt ehdotettavat hallinnolliset sanktiot ovat rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään verrattuna monipuolisemmat ja myös osin ankarammat. Hallinnollisia seuraamuksia määrättäessä on näin ollen laajemmat ja joustavammat mahdollisuudet ottaa huomioon tarkasteltavana olevan teon ja tekijän erityispiirteet. Tätä on pidettävä myönteisenä seikkana, kun otetaan huomioon torjuttavan ilmiön ja rikollisuuden luonne.

Hallinnolliseen menettelyyn voidaan myös ryhtyä seuraamuksesta riippuen viiden tai kymmenen vuoden kuluessa teosta, kun vastaava syyteoikeuden vanhentumisaika nykyisessä rahanpesulaissa säädetyissä rikkomuksissa on vain aikaisemmin esitetty kaksi vuotta. Tällä saattaa olla vaikutusta järjestelmän tehokkuudelle. Lisäksi hallinnollinen prosessi voisi oikein toteutettuna olla myös kestoltaan lyhyempi kuin rikosprosessi.

Hallinnollinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunta liittyy kiinteästi rikosoikeudelliseen järjestelmään. Hallinnollisen järjestelmän tarkoituksena on estää rikoshyödyn pääseminen lailliseen talouteen tai ainakin aiheuttaa rahanpesun esirikosten tekijöille niin suuret rikoksen täytäntöönpanokulut, ettei esirikosten tekeminen ole taloudellisesti kannattavaa. Terrorismirikosten osalta pyritään estämään pääosin laillisesta taloudesta omaisuuden siirtyminen terrorismin edistämistoimiin. Tämän pääosin ei-rikosoikeudellisen torjuntakoneiston tehokkuuden turvaamiseksi sopivat hallinnollisetkin seuraamukset.

Hallinnolliset seuraamukset määräisi hallituksen esityksen mukaan kunkin ilmoitusvelvollisen valvontaviranomainen. Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa, että esityksessäkin pohdittu keskitetty järjestelmä voisi olla tehokkaampi ja oikeusturvan kannalta kannatettavampi. Keskitetyssä mallissa kaikki rahanpesun ja terrorismin torjuntaan liittyvät rikkomukset käsiteltäisiin yhdessä viranomaisessa järjestettävässä menettelyssä, jolloin myös seuraamusten yhdenmukaisuudesta eri ilmoitusvelvollisiin kohdistettuna voitaisiin huolehtia tehokkaasti. Viranomainen voisi myös erikoistua rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan, jos ilmoituksia tulisi aikaisempaa runsaammin. Kustannusvaikutus tuskin voisi olla mittava, kun otetaan huomioon, ettei ko. rikkomuksia nykyisin juurikaan käsitellä tuomioistuimissa.

Seuraamusjärjestelmän rakennetta tärkeämpää on kuitenkin, että määrätyt hallinnolliset sanktiot ovat julkisia. Järjestelmästä ei saa muodostua sellaista, että valvontaviranomainen voi omalla päätöksellään määritellä antamiensa seuraamusten julkistamisesta muutoin kuin julkisuuslain tai muun ilmoitusvelvollisen toimialalla noudatettavan lain perusteella.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Telekopio	Sähköpostiosoite
Albertinkatu 25 A	PL 333			
00180 Helsinki	00181 Helsinki	029 562 0800	029 562 0888	vksv@oikeus.fi

Muutoksenhaku hallinnollisista seuraamuksista olisi tarkoituksenmukaista järjestää pääsääntöisesti hallinto-oikeuteen.

6. Asianajajat

Rahanpesulain soveltamisalasta on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteita kunnioittaen rajattu pois toiminta, joka koskee oikeudenkäyntiavustaja- tai oikeudenkäyntiasiamiestehtävien hoitamista. Oikeudenkäyntiavustaja- ja oikeudenkäyntiasiamiestehtävänä pidetään 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.

Asianajajan ja hänen apulaisensa harjoittama toiminta, joka kuuluu lain soveltamisalaan, on kuvattu lain 1 luvun 2 §:n 12- kohdassa. Lain velvoitteet koskevat asianajajia siltä osin kuin he toimivat asiakkaan puolesta tai lukuun laissa luetelluissa liiketoimissa taikka osallistuvat liiketoimien suunnitteluun tai suorittamiseen. Tämän toiminnan osalta asianajotoiminta ei saa erityistä ihmis- ja perusoikeuksiin kiinnittyvää suojaa, mutta toimintaa koskevat asianajajaa sitovat asiakassuhteen luottamuksellisuutta koskevat säännökset.

Rahanpesulain soveltamisala huomioon ottaen ei ole estettä järjestää asianajajien valvontaa ja hallinnollisten seuraamusten määräämistä hallituksen esityksestä ilmenevin tavoin. Asianajajat tekevät rahanpesuilmoitukset asianajajayhdistykselle, joka ilmoittaa aluehallintovirastolle epäilemistään rahanpesulain rikkomisista. Valvontaviranomaisen päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen.

Valtakunnansyyttäjänviraston käsityksen mukaan estettä ei olisi myöskään sille, että asianajajien valvontaviranomaisena toimisi Asianajajaliiton yhteydessä toimiva riippumaton valvontalautakunta, jonka tuomarin vastuulla toimivista jäsenistä osa edustaa tuomareita ja oikeudellista tutkimusta. Lautakunnan syvällinen asianajotoiminnan tuntemus olisi eduksi arvioitaessa rahanpesulaissa tarkoitettujen rikkomusten vakavuutta ja määrättäessä hallinnollisia seuraamuksia. Hallinnollisten seuraamusten osalta muutosta voisi hakea hallinto-oikeudesta.

7. Säätiöt ja yhdistykset

Uuden rahanpesulain 1 luvun 2 §:n 4 momentin mukaan yhdistysten ja säätiöiden velvollisuutena olisi ylläpitää tietoja niiden tosiasiallisista edunsaajista. Saman luvun 7 §:n mukaan yhdistyksen tosiasiallisina edunsaajina pidettäisiin yhdistysrekisteriin merkittyjä hallituksen jäseniä ja säätiön osalta säätiörekisteriin merkittyjä hallituksen ja hallintoneu-

voston jäseniä. Tietojen tulisi olla täsmällisiä ja ajantasaisia. Näiden tietojen tulisi olla ilmoitusvelvollisten saatavissa, kun ne suorittavat asiakkaan tuntemista koskevia toimia. Valtakunnansyyttäjänvirasto pitää menettelyä kannatettavana.

Apulaisvaltakunnansyyttäjä Raija Toiviainen

Valtionsyyttäjä Ritva Sahavirta

Käyntiosoite	**Postiosoite**	**Puhelin**	**Telekopio**	**Sähköpostiosoite**
Albertinkatu 25 A	PL 333			
00180 Helsinki	00181 Helsinki	029 562 0800	029 562 0888	vksv@oikeus.fi