OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO

Lainvalmisteluosasto
Lainsäädäntöneuvos Arja Manner
Lainsäädäntöneuvos Tanja Innanen

23.11.2016

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Hallinnolliset seuraamukset

Esityksen mukaan rahanpesulaissa säädettäisiin hallinnollisista seuraamuksista, joita olisivat rikemaksu, julkinen varoitus ja seuraamusmaksu. Esityksen perustelujen mukaan ehdotetut hallinnollisia seuraamuksia koskevat säännökset perustuvat EU-sääntelyyn.

Ehdotetuista rahamääräisistä seuraamuksista lievempi olisi rikemaksu. Seuraamusmaksu ja rikemaksu voitaisiin määrätä samojen säännösten rikkomisesta mutta seuraamusmaksun määräämisen edellytykset asetettaisiin huomattavasti korkeammalle. Edellytyksenä seuraamusmaksun määräämiselle olisi, että henkilö on tahallaan tai huolimattomuudesta rikkonut säännöksiä vakavasti, toistuvasti tai järjestelmällisesti. Luotto- tai rahoituslaitokselle määrättävä seuraamusmaksu voisi olla enintään joko 10 prosenttia tekoa edeltäneen vuoden liikevaihdosta tai viisi miljoonaa euroa, sen mukaan kumpi näistä on suurempi. Muulle toimijalle määrättävä seuraamusmaksu voisi olla enintään joko kaksi kertaa suurempi kuin teolla tai laiminlyönnillä saavutettu hyöty, jos se on määritettävissä, tai miljoona euroa, sen mukaan kumpi näistä on suurempi (1. lakiehdotuksen 8 luvun 5 §:n 2 momentti).

Muulle toimijalle kuin luotto- tai rahoituslaitokselle määrättävä seuraamusmaksu voisi ehdotuksen mukaan muodostua huomattavan korkeaksi. Kyse on seuraamusmaksun enimmäismäärästä. Seuraamusmaksun määrää arvioitaessa olisi otettava huomioon menettelyn laatu, laajuus ja kestoaika sekä tekijän taloudellinen asema. Lisäksi arvioinnissa olisi otettava huomioon menettelyllä saavutettu hyöty tai sillä aiheutettu vahinko, jos ne ovat määritettävissä, tekijän yhteistyö toimivaltaisen valvontaviranomaisen kanssa asian selvittämiseksi sekä aiemmat tämän lain tai sen nojalla annettuihin säännöksiin kohdistuneet rikkomukset tai laiminlyönnit(1. lakiehdotuksen 8 luvun 5 §:n 1 momentti).

Ehdotuksen mukaan rahanpesulaissa tarkoitetun hallinnollisen seuraamuksen määräisi valvontaviranomainen. Rahanpesulaissa tarkoitettuja valvontaviranomaisia olisivat Finanssivalvonta, Poliisihallitus, Patentti- ja rekisterihallitus sekä aluehallintovirasto (1. lakiehdotuksen 1 luvun 4 §:n 14 kohta ja 7 luvun 1 §:n 1

momentti). Rahanpesulain soveltamisalan piiriin kuuluvia ilmoitusvelvollisia asianajajia valvoisi asianajajayhdistys, joka ei ole laissa tarkoitettu valvontaviranomainen. Asianajajayhdistys ei siten voisi määrätä hallinnollista seuraamusta, vaan asianajajalle ja hänen apulaiselleen määrättävää hallinnollista seuraamusta koskeva asia tulisi vireille aluehallintovirastossa asianajajayhdistyksen esityksestä (1. lakiehdotuksen 8 luvun 10 §).

Hallinnollisen seuraamuksen määräämisen on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu sisältävän perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävää julkisen vallan käyttöä. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävä tehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaiselle.

Oikeusministeriöllä ei ole ehdotuksiin huomautettavaa.

Muutoksenhaku hallinnollista seuraamusta koskevaan päätökseen

Esityksen pohjalta näyttää epäselvältä, mihin tuomioistuimeen valitettaisiin hallinnollisen seuraamuksen määräämistä koskevasta Finanssivalvonnan päätöksestä. Esityksen perusteluistakaan ei ilmene, onko tarkoituksena ollut, että muutosta rahanpesulaissa tarkoitettuihin hallinnollisiin seuraamuksiin haettaisiin Finanssivalvonnasta annetun lain 2 momentin mukaisesti valittamalla markkinaoikeuteen.

Ehdotetun rahanpesulain muutoksenhakusäännöksen (1. lakiehdotuksen 9 luvun 4 §) mukaan valvontaviranomaisen päätökseen haettaisiin muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Muutoksenhaussa Finanssivalvonnan päätökseen sovellettaisiin kuitenkin, mitä Finanssivalvonnasta annetun lain 73 §:ssä säädetään. Vastaavasti haettaessa muutosta Patentti- ja rekisterihallituksen (nykyisin Tilintarkastusvalvonta) tekemään päätökseen, sovellettaisiin, mitä tilintarkastuslain 11 luvun 1 §:ssä säädetään.

Finanssivalvonnasta annetun lain 73 §:n 1 momentin mukaan Finanssivalvonnan päätökseen haetaan muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Pykälän 2 momentissa säädetään muutoksenhausta saman lain 38–41 ja 41 a §:n nojalla annettuihin hallinnollista seuraamusta koskeviin Finanssivalvonnan päätöksiin. Niihin haetaan muutosta valittamalla markkinaoikeuteen. Pykälän sanamuodon perusteella näyttää siltä, että rahanpesulaissa tarkoitetut hallinnolliset seuraamukset eivät sisältyisi 73 §:n 2 momentissa mainittuihin asioihin, joten momentti muutoksenhausta markkinaoikeuteen ei tulisi sovellettavaksi rahanpesulaissa tarkoitetuissa asioissa.

Muutoksenhakusääntelyä on tältä osin tarpeen selventää. Tarvittavat muutosehdotukset on syytä valmistella Finanssivalvonnasta annetusta laista vastaavan valtiovarainministeriön sekä sisäministeriön ja oikeusministeriön yhteistyönä.

Valituslupa muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Esityksessä ei ehdoteta säännöstä valitusluvasta muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätökseen. Oikeusministeriö puoltaa samoin kuin aiemmin sisämi-

nisteriölle antamassaan lausunnossa, että rahanpesulaissa säädettäisiin valitusluvasta muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Tosiasiallisten edunsaajien ilmoittaminen sähköisesti

Esitykseen sisältyy ehdotus yritys- ja yhteisötietolain muuttamisesta (22. lakiehdotus). Ehdotuksen mukaan yhdistysten ja säätiöiden tosiasiallisina edunsaajina pidettäisiin rekisteriin merkittyjä hallituksen (ja säätiöiden osalta hallintoneuvoston) jäseniä (1. lakiehdotuksen 1 luvun 7 §). Näiden henkilöiden rekisteröinnistä yhdistys- ja säätiörekisteriin tehtävillä perus- ja muutosilmoituksilla säädetään jo nykyisin laissa. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen pitämisen osalta ei ole tarkoitus seurata yhdistyksille ja säätiöille uusia velvoitteita.

Yritys- ja yhteisötietolakiin ehdotettavan tosiasiallisen edunsaajan ilmoittamista koskevan säännöksen (10 §:n 3 momentti) mukaan tieto rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 6 luvun 2 §:ssä tarkoitetuista yhteisön tosiasiallisista edunsaajista ilmoitetaan sähköisesti. Säännöksen sanamuoto (”yhteisön tosiasiallinen edunsaaja”) viittaa siihen, ettei velvollisuus sähköisen ilmoituksen tekemiseen koske yhdistyksiä ja säätiöitä, joiden osalta tosiasiallinen edunsaaja on määritelty erikseen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa. Toisaalta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 6 luvun 2 §:ssä säädetään myös yhdistysten ja säätiöiden velvollisuudesta pitää yllä tosiasiallisia edunsaajia koskevia tietoja. Lisäksi säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetään, että ”yhteisön ja ulkomaisen trustin tosiasiallista edunsaajaa koskevat tiedot voitaisiin ilmoittaa YTJ:n kantarekisterinä toimiviin kauppa-, yhdistys-, tai säätiörekisteriin ainoastaan sähköisesti”.

Edellä esitetyn perusteella on epäselvää, mihin ilmoitusvelvollisiin sähköinen asiointi on tarkoitus ulottaa. Oikeusministeriön käsityksen mukaan esityksen tarkoituksena ei ole, että jatkossa yhdistyksen ja säätiöiden hallituksen (tai hallintoneuvoston) jäsenet voidaan ilmoittaa ainoastaan sähköisesti, kun perus- ja muutosilmoitukset voidaan muilta osin tehdä edelleen yritys- ja yhteisötietolain mukaisilla lomakkeilla. Ottaen huomioon myös ilmoitusten laiminlyöntiin liittyvät mahdolliset sanktiot, oikeusministeriö esittää sähköisen ilmoituksen tekemistä koskevan säännöksen tarkentamista. Selvyyden vuoksi on samalla arvioitava, onko yhteisön tosiasiallisen edunsaajan määritelmään kuuluvien osakeyhtiön ja eurooppayhtiön osakkeenomistajien mainitseminen erikseen sähköistä ilmoittamista koskevassa säännöksessä tarpeen.

Rangaistussäännökset

Mainittu laki sisältää myös rangaistussäännöksen (19 §), jonka mukaan joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 10 §:n 1 momentissa tai 11 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen antamisen tai jättää ilmoittamatta 12 §:ssä tarkoitetun keskeytetyn toiminnan jatkamisesta, on tuomittava, jollei teko ole vähäinen tai teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, yritys- yhteisötietoilmoituksen laiminlyönnistä sakkoon. Esityksessä ehdotetaan rangaistussään-

nökseen lievennystä, joka liittyy edellä mainittuun sähköiseen ilmoittamiseen. Ehdotuksen mukaan rangaistussäännöstä sovelletaan mainittuun sähköiseen ilmoittamiseen vain, jos rekisteri-ilmoituksen tekemisestä vastuullisella henkilöllä on ollut tosiasiassa mahdollisuus sähköisen ilmoituksen tekemiseen. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tällainen tilanne on kyseessä esimerkiksi silloin, kun henkilöllä ei ole käytettävissään nettiyhteyttä.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää rangaistussäännöksiltä mahdollisimman suurta täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistava. Oikeusministeriö katsoo, että rangaistavuuden sitominen siihen, että henkilöllä on ollut tosiasiassa mahdollisuus sähköisen ilmoituksen tekemiseen, ei ole täsmällistä ja voi johtaa ongelmiin lain soveltamisessa. Yleensä rangaistavuus liittyy lain aineellisen säännöksen rikkomiseen, joka tässä tapauksessa koskee sähköistä ilmoittamista. Ehdotettu rangaistavuuden lieventämistä koskeva säännös ilmentää, että rikosoikeudellisen rangaistuksen käyttö voisi olla kohtuutonta. Jos ehdotuksen sisältönä pysyy, että ilmoitukset tulisi tehdä vain sähköisesti, yhtenä vaihtoehtona olisi, että sähköisen ilmoittamisen osalta teot jätettäisiin kriminalisoimatta ja sähköisen ilmoittamisen tehostamiseksi käytettäisiin hallinnollisia pakkokeinoja. Oikeusministeriö katsoo, että sääntelyn sisältöä tulisi vielä harkita. Sähköistä ilmoittamista koskevaa säännöstä vastaavasti myös rangaistus- tai hallinnollisia pakkokeinoja koskevasta säännöksestä tulisi joka tapauksessa käydä ehdotettua tarkemmin ilmi, mitä ilmoitusvelvollisia säännös koskee.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että rangaistussäännöksessä kriminalisoidaan 10 §:n osalta sen 1 momentissa tarkoitetun menettelyn noudattamatta jättäminen. Mainitussa 10 §:ssä sähköistä ilmoittamista koskeva sääntely sisältyy kuitenkin ehdotettuun 3 momenttiin, jota rangaistussäännös ei koske.

Yritys- ja yhteisötietojärjestelmää koskevien muutosten voimaantulo

Lakien ehdotetaan tulevan voimaan pääosin 1 päivänä tammikuuta 2017 tai mahdollisimman pian. Esityksessä ei ole otettu huomioon sitä, että ainakin yhdistysrekisterin liittäminen yritys- ja yhteisötietojärjestelmään edellyttää sellaisia valmistelutoimenpiteitä (mm. toimimattomien yhdistysten rekisteripoisto), joita ei saada valmiiksi vuoden 2016 aikana. Yhdistykset eivät siten voine tehdä yritys- ja yhteisötietolain mukaisia perus- ja muutosilmoituksia vielä ehdotettuna voimaantuloaikana. Ainakin yhdistyslain osalta on tarpeen lykätä lain voimaantuloa tai lisätä erillinen siirtymäsäännös, jolla varmistetaan, että yritys- ja yhteisötietolain mukainen ilmoittaminen tulee yhdistysten osalta kyseeseen vasta, kun yhdistysrekisteri on liitetty kantarekisteriksi yritys- ja yhteisötietojärjestelmään.