Juha Lavapuro
Kirjallinen lausunto
Asiantuntijakuuleminen 7.2.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksen tavoitteena on tehostaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ennalta estämistä. Esityksellä myös pantaisiin täytäntöön rahanpesua ja terrorismin rahoittamista koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston vuonna 2015 antama neljäs rahanpesudirektiivi sekä maksajan tiedot–asetus siltä osin kuin asetuksen toimeenpano edellyttää kansallista sääntelyä. Samalla kumottaisiin voimassaoleva, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä.

Nyt implementoitava direktiivi on luonteeltaan ns. minimiharmonisaatiodirektiivi. Sen 5 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi antaa ja pitää voimassa direktiivin soveltamisalalla tiukempia säännöksiä unionin oikeuden rajoissa. Niiltä osin kuin kysymys on tämän kansallisen liikkumavaran puitteissa annettavasta sääntelystä, ei unionioikeudellisella liitynnällä ole luonnollisestikaan asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa merkitystä vaan asiaa arvioidaan kansallisena sääntelynä. Tilanne on sen sijaan valtiosääntöoikeudellisestikin jossain määrin toinen, kun ehdotettava kansallinen lainsäädäntö perustuu suoraan unionioikeuteen. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi katsonut viimeaikaisessa käytännössään, että tilanteissa, joissa EU-lainsäädännöstä johtuva kotirauhan piiriin ulottuva tarkastustoimivaltasääntely ei ole mahdollistanut tarkastusten rajoittamista perustuslain 10 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla (ks. viimeksi PeVL 39/2016 vp ja siinä viitattu PeVL 51/2014 vp), ja sääntelyä on tällöin jouduttu arvioimaan EU:n sekundaarilainsäädännön etusijaperiaatteen kautta – siis perustuslakiin normaalisti liittyvät vaatimukset EU-oikeuden perusteella syrjäyttäen. Näin perustuslailla ei olisi asiassa vastaavaa merkitystä kuin sillä tyypillisesti on puhtaasti kotoperäistä sääntelyä arvioitaessa.

Tämän valtiosääntöoikeudellisesti keskeisen asetelman vuoksi olisi suotavaa, että hallituksen esityksessä osoitettaisiin ainakin valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiksi tunnistetuissa kohdissa yksiselitteisesti, miltä osin ehdotettu sääntely rajoittuu direktiivin nimenomaisiin velvoitteisiin ja miltä osin taas on kysymys kansallisen liikkumavaran käytöstä. Tällaista tarkastelua ei kuitenkaan nyt ole ainakaan systemaattisesti tehty, mikä vaikeuttaa huomattavasti hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellista arviointia.

Toinen vastaavan tyyppinen ja asian valtiosääntöoikeudellista arviointia hankaloittava ongelma liittyy säätämisjärjestysperustelujen kirjoittamistapaan. Vaikkakin yleisesti ottaen hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on pyritty kiitettävällä tavalla selvittämään asiaan liittyvää perustuslakivaliokunnan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä, säätämisjärjestysperustleut eivät 16 tekstisivun mitastaan huolimatta lopultakaan onnistu juurikaan selventämään kysymystä siitä, miksi jotain tiettyä säännösehdotusta olisi pidettävä perustuslainmukaisena. PL 124 §:ssä tarkoitetun merkittävään julkisen vallan käyttöön, hallinnollisiin seuraamuksiin, yksityiselämän, kotirauhan ja henkilötietojen suojaan, omaisuudensuojaan, elinkeinovapauteen ja oikeusturvaan liittyviä näkökohtia kyllä selvitetään kattavasti, mutta ilman että selvästi osoitettaisiin, mihin yksittäiseen säännösehdotukseen kulloinkin esitetyt näkökohdat liittyvät. Toisinaan viitataan vain yleisesti lakiehdotukseen, toisinaan sen johonkin lukuun. Erityisenä ongelman vielä on, etteivät viittaukset aina näytä pitävän edes paikkaansa. Säätämisjärjestysperusteluissa esimerkiksi todetaan, että esityksen 1., 3. ja 19.—21. lakiehdotuksessa säädettäisiin neljännen rahanpesudirektiivin mukaisesta yritysten omistajien ja tosiasiallisten edunsaajien rekisteröinnistä, mutta esimerkiksi 3. Lakiehdotuksessa säädetään ainoastaan finanssivalvonnasta annetussa laissa olevasta hallinnollisia seuraamuksia koskevista säännöksistä ja 19 lakiehdotuksessa taas asiakkaan tuntemisesta.

Kun kysymys on monimutkaisesta ja laajasta hallituksen esityksestä, olisi ensiarvoisen tärkeää, että säätämisjärjestysperustelut olisivat asianmukaiset. Nyt niiden kirjoittamisessa on onnistutuuttu vain osaksi. Valtiosääntöoikeudellinen normisto tulkintakäytäntöineen tulee selväksi sekä huolellisesti ja sinänsä oikein selvitetyksi, mutta niiden suhde konkreettisiin säännösehdotuksiin jää puutteellisten säännösviittausten vuoksi usein epäselväksi. Myös sääntelyn unionioikeudellisen liitynnän osoittamisessa on puutteita.

Hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellista arviointia helpottaa kuitenkin jossain määrin, että voimassa oleva rahanpesua koskeva lainsäädäntö on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Ehdotettu laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä kumoaa voimassaolevan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain (503/2008), josta perustuslakivaliokunta antoi lausunnon PeVL 15/2008 vp. Kumottava laki taas korvasi silloin niin ikään perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä käsitellyn lain rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä (PeVL 30/1997 vp). Siltäkin osin kuin kyse on ollut rahanpesulain soveltamisalan myöhemmästä laajentamisesta koskemaan rikoslaissa tarkoitettua terrorismin rahoittamisen estämistä ja selvittämistä, ja niihin liittyvää ilmoi-

tusvelvollisten tunnistamis-, huolellisuus- ja ilmoitusvelvollisuutta, on kyseinenkin sääntely perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä PeVL 58/2002 vp). Valiokunta on tyypillisesti pitänyt terrorismintorjuntaa ja pyrkimystä vaikeuttaa rikoksentekomahdollisuuksia, lisätä rikoksiin syyllistyneiden kiinnijäämisriskiä sekä vähentää ja palauttaa rikoksen kautta saatua hyötyä sellaisena hyväksyttävänä ja painavana perusteena, joka on oikeuttanut sääntelystä elinkeinovapaudelle ja muun muassa yksityiselämän suojalle aiheutuvat rajoitukset. (ks. mm PeVL 30/1997 vp).

Rahanpesusääntelyyn liittyvät keskeiset ydinratkaisut ja niihin liittyvät perusoikeusrajoitukset on niin ollen aiemmassa käytännössä tyypillisesti hyväksytty painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin liittyvinä eikä tiedossani myöskään ole, että valiokunnan rahanpesulainsäädännön yhteydessä tekemiin valtiosääntöoikeudellisiin linjauksiin olisi sittemmin kohdistettu kritiikkiä tai että niihin liittyvissä tulkintalinjoissa olisi tapahtunut merkittäviä kiristymisiä.

Kuten todettua, nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on myös selostettu kattavasti asiaan liittyvää perustuslakivaliokunnan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntöä. En pidä mielekkäänä selostaa omassa lausunnossani näitä samoja näkökohtia uudelleen. Esitän sen sijaan joitakin täydentäviä näkökohtia.

Henkilötietojen valtiosääntöoikeudellisen suojan merkitys EU-oikeuden soveltamisalueella

Hallituksen esitykseen sisältyy runsaasti sääntelyä, jossa on kysymys henkilötietojen käsittelystä. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on toistettu kattavalla tavalla tällaista sääntelyä koskevan valtiosääntöoikeudelliset vaatimukset perustuslakivaliokunnan varsin vakiintuneen tulkintakäytännön valossa (s. 161-162). Tämän käytännön uudelleentoistamisen sijaan kiinnitän valiokunnan huomiota siihen, että ehdotetussa sääntelyssä on kysymys unionioikeuden toimeenpanosta ja että toimeenpantava rahanpesudirektiivi on soveltamisalaltaan osittain päällekkäinen 24.5.2016 voimaantulleen ja 25.5.2018 alkaen sovellettavan EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Suhteessa yleiseen tietosuoja-asetukseen rahanpesudirektiivi on luonteeltaan unionin oikeuteen sisältyvä erityissäädös, jolla voidaan sinänsä poiketa yleisiin henkilötietojen käsittelyä koskevista säännöksistä varsinkin rekisteröidyn oikeuksia rajoittaen siten kuin tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa säädetään. Kummassakin tilanteessa henkilötietojen suojan täsmällisempi sisältö määräytyy unionioikeuden mukaan. Kun kysymys on unionioikeuden soveltamisesta, asiassa joudutaan ottamaan huomioon tietosuoja-asetuksen 1 artiklan 3 kohta, jonka mukaan henkilötietojen vapaata liikkuvuutta unionin sisällä ei saa rajoittaa eikä kieltää syistä, jotka liittyvät luonnollisten henkilöiden suojeluun henkilötietojen käsittelyssä.

Perustuslakivaliokunta on hiljattain katsonut, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös asianmukaisesti laaditulla yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisälty-

vällä yleislailla (PeVL 38/2016 vp). Kun lisäksi otetaan huomioon valiokunnan viimeaikainen tulkintakäytäntö unionioikeuden ja perustuslain välisestä suhteesta (ks. em. PeVL 51/2014 vp), perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun henkilötietojen suojan itsenäinen valtiosääntöoikeudellinen merkitys näyttää jäävän nyt esillä olevassa sääntely-yhteydessä lähtökohtaisesti varsin vähäiseksi. Katsoisinkin, että ellei nimenomaisia vastasyitä esitetä, ainakin EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamialueella – jolla siis ei toukokuusta 2018 lähtien edes saa olla voimassa kansallista, asetuksen kanssa ristiriitaista tietosuojalainsäädäntöä – EU:n tietosuojalainsäädännön on nähdäkseni perusteltua katsoa täyttävän henkilötietojen suojaa koskevalle kansalliselle lainsäädännölle normaalisti asetetut valtiosääntöiset vaatimukset. Siltä osin kuin unionioikeudellisen sääntelyn katsottaisiin mahdollisesti olevan ristiriidassa EU:n perusoikeuskirjan kanssa, asiaa koskeva tulkinta- ja päätöksentekovalta kuuluu EU-tuomioistuimille.

Ehdotus ei tällä perusteella muodostu henkilötietojen suojan kannalta nähdäkseni ongelmalliseksi.

Yksityiselämän suoja ja tosiasiallisten edunsaajien rekisteröintiä koskeva sääntely

Rahanpesulakiehdotuksen 6 luvussa säädetään neljännen rahanpesudirektiivin mukaisesta yritysten omistajien ja tosiasiallisten edunsaajien rekisteröinnistä. Tosiasiallisina edunsaajat määritellään saman lain 1 luvun 5-7 §:ssä. Tiedot olisivat osa kaupparekisteriä, säätiörekisteriä, yhdistysrekisteriä ja uskonnollisten yhdyskuntien rekisteriä. Rekisteri-tietojen julkisuus määräytyisi kyseessä olevan rekisterin julkisuuden mukaan.

Tällainen sääntely on sinänsä myönteistä perustuslain 12.2 §:ssä ilmaistun julkisuusperiaatteen vuoksi. Vaikka ehdotus sinänsä puuttuukin perustuslain 10 §:ssä tarkoitettuun yksityiselämän suojaan, ei kysymys ole erityisen syvällekäyvästä tai muutoin poikkeuksellisesta yksityiselämän suojan rajoituksesta. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi pitänyt aiemmassa käytännössään verotustietojen julkisuutta perustuslain ja erityisesti sen 12 §:n 2 momentin julkisuusperiaatteen mukaisena ratkaisuna siten, ettei perustuslaissa turvattu yksityiselämän suoja muodostu tällaisen ratkaisun esteeksi. (Ks. PeVL 4/2014 vp, PeVL 40/2005 vp)). Samoin se on pitänyt yrityksen verovelkatietojen julkisuudesta aiheutuvaa yksityiselämän suojan turvaan puuttumista etenkin harmaan talouden torjuntaan liittyvään julkisuusintressiin nähden melko vähäisenä (PeVL 4/2014 v). Myöskään yksittäisen henkilön tietylle poliittiselle ehdokkaalle antaman, laissa säädettävän rajan ylittävän vaalirahoituksen tuleminen julkiseksi ei ole katsottu koskevan yksityiselämän suojan keskeistä osaa. (PeVM 2/2009 vp). Näillä ja hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ilmaistuilla perusteilla en pidä ehdotuksia edunsaajarekisteristä perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun yksityiselämän suojan kannalta ongelmallisena.

Rekisteröitymisvelvollisuus ja elinkeinovapaus

Rahan pesulakiehdotuksen 5 luvussa säädetään velvollisuudesta rekisteröityä aluehallintoviraston rahanpesun valvontarekisteriin. Rekisteröitymisvelvollisia ovat ilmoitusvelvolliset, jotka eivät ole toimilupavalvottavia tai velvollisia rekisteröitymään toimivaltaisen valvontaviranomaisen ylläpitä-

mään muuhun kuin mainitussa luvussa tarkoitettuun rekisteriin. Aluehallintovirasto pitäisi rekisteriä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi ja selvittämiseksi.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään rinnastanut tällaiset elinkeinotoiminnan aloittamisen edellytykseksi säädettävän rekisteröimisvelvollisuuden valtiosääntöoikeudellisesti luvanvaraisuuteen. Sen vuoksi sääntelyä on arvioitava perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden ja elinkeinotoiminnan luvanvaraistamiselle asetettujen vaatimusten näkökulmasta. Tällaisen sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. esim. PeVL 58/2014 vp, .s 5. PeVL19/2009 vp, s. 2—3 ja PeVL 15/2008 vp, s. 2).

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on kuvattu kattavasti rekisteröitymisvelvollisuutta perustelevia syitä. Myös voimassaolevan, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn rahanpesulain 4 luku sisältää vastaavan, joskin rajoitetumpaan joukkoon toimijoita, sovellettavan rekisteröitymisvelvoitteen. Vaikka velvoitteen alaa laajennetaan, ei asia muodostu yksin tällä perusteella perustuslain kannalta ongelmalliseksi. Kysymys ei ole laaja-alaisesta elinkeinotoimintaan ulottuvasta suoranaisesta luvanvaraistamisesta, vaan tähän lähinnä rinnastuvasta, mutta vaikutuksiltaan heikommasta puuttumisesta perustuslain 18 §:n suojaamiin oikeuksiin. Käsitykseni mukaan ehdotus ei vaikuta asian käsittelyjärjestykseen.

Rahanpesulakiehdotuksen 5 luvun 6 §:ssä säädetään rahanpesun valvontarekisteriin merkittyjen tietojen poistamisesta.

Rekisteröityminen aluehallintoviraston rahanpesun valvontarekisteriin ei sinänsä ole elinkeinon harjoittamisen edellytys, mutta rekisteröitymisen laiminlyönnistä voi kuitenkin seurata rahanpesulain 9 luvun 1 §:n mukaisesti rikemaksu. Hallituksen esitys näyttää jättävän jossain määrin epäselväksi tilanteen, jossa ilmoitusvelvollisen tiedot poistetaan rekisteristä sen vuoksi, että toiminnassa on olennaisesti rikottu rahanpesulakia tai aluehallintoviraston sen nojalla antamia määräyksiä. Ilmeisesti tällaisessakin tilanteessa elinkeinon harjoittaminen vailla asianmukaista rekisteröitymistä johtaisi hallinnolliseen seuraamukseen.

Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt elinkeinoluvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (PeVL 32/2010 vp, s. 8 ja siinä viitatut lausunnot). Esityksen 8 luvun 5 §:n 1 ja kohtuullista määräaikaa koskeva 2 momentti täyttävät valiokunnan yksilöimät välttämättömät edellytykset.

Oikeusturva ja asianajajien tiedonantovelvollisuus

Rahanpesulakia ei sovellettaisi 1 lakiehdotuksen 1 luvun 3 §: n 3 momentin mukaan toimintaan, joka koskee oikeudenkäyntiavustaja- tai oikeudenkäyntiasiamiestehtävien hoitamista. Momentin tavoitteena on suojata oikeudenkäyntiavustajan tai oikeudenkäyntiasiamiestehtäviä hoitavan ja tämän asiakkaan välisen asiakassuhteen salassapitoa ja luottamuksellisuutta. Muiden tehtävien osalta lakia kuitenkin sovellettaisiin myös asianajajiin.

Säännös on perustuslain 10 §:ssä suojatun yksityiselämän ja 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta keskeinen sen vuoksi, että rahanpesulaki asettaa elinkeinonharjoittajalle laajan ilmoitusvelvollisuuden, joka ilman asianmukaisia rajoituksia vaarantaisi merkittävällä tavalla oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin olennaisiin takeisiin kuuluvan asianajajan tai muun oikeudenkäyntiavustajan ja hänen asiakkaansa välisen viestinnän luottamuksellisuuden. Kuten kuitenkin esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut muun muassa, ettei nyt ehdotetun kaltainen sääntely, jossa ilmoitusvelvollisuus kohdistuu osittain myös asianajajiin, riko Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa, kun ilmoitusvelvollisuus on toteutettu asianajajien itsesääntelyelimen kautta, ja koska ilmoitusvelvollisuus se ei koske avustamista oikeudenkäynnissä. Myös EU-tuomioistuin on katsonut tapauksessa OBFG v neuvosto (C-305/05), etteivät asianajajille asetetut tiedonantoa ja yhteistyötä koskevat velvoitteet loukanneet Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa ja EU 6 artiklan 2 kohdassa taattua oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, kun otettiin huomioon, etteivät velvoitteet koskeneet avustamista oikeudenkäynnissä. Esitys ei tältäkään osin muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

Hallinnolliset seuraamukset

Rahanpesulakiehdotuksen 1 lakiehdotuksen 8 luvussa säädetään valvontaviranomaisten oikeudesta määrätä rikemaksu (1 §) , julkinen varoitus (2 §) ja seuraamusmaksu (3 §), jonka enimmäismäärä olisi rahoitusmarkkinoilla toimiville ilmoitusvelvollisille (oikeushenkilöille) viisi miljoonaa euroa ja muille ilmoitusvelvollisille (oikeushenkilöille ja luonnollisille henkilöille) miljoona euroa. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lainvastaisesta teosta määrättävä maksu ei ole perustuslain 81 §:n mukainen vero tai maksu vaan rangaistusluonteinen taloudellinen seuraamus. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut tällaiset seuraamukset rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (ks. mm. PeVL 61/2014 vp, s. 2/I, PeVL 28/2014 vp, s. 2/II, PeVL 14/2013 vp, s. 2, PeVL 9/2012 vp, s. 2, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I, PeVL 32/2005 vp, s. 2/II, PeVL 4/2001 vp, s. 7/II)

Hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä, joten sen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla lailla. Rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta ei siten sellaisenaan sovelleta hallinnollisten sanktioiden sääntelyyn. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on toisaalta katsottu, että hallinnollisten sanktioiden sääntelyn tulee täyttää yleiset tarkkuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset (PeVL 14/2013 vp, s. 2/II).

Ehdotettu sääntely täyttää nähdäkseni hallinnollisia seuraamuksia koskevalle sääntelylle asetetut täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Oikeasuhtaisuuden kannalta myöskään seuraamusten suuruus ei nähdäkseni muodostu valiokunnan aiemman käytännön valossa säätämisjärjestyskysymykseksi, vaikka miljoonan euron seuraamusmaksutasoa voidaankin paljoksua. Perustuslakivaliokunta on finanssivalvonnasta annettuun lakiin sisältynyttä seuraamusmaksusääntelyä arvioidessaan pitänyt luonnolliselle henkilölle määrättävää viiden miljoonan euron seuraamusmaksua ”suhteellisen ankarana” seuraamuksena. Valiokunta katsoi, että useiden miljoonien eurojen suuruisista seuraamuksista säätämiseen luonnollisten henkilöiden osalta on syytä suhtautua pidättyvästi. Se kehotti talousvaliokuntaa vakavasti harkitsemaan, voidaanko mainitun seuraamussääntelyn tavoitteet saavuttaa luonnollisen henkilön osalta huomattavasti vähäisemmin enimmäismäärin. Kysymys ei kuitenkaan ollut valiokunnan mielestä lain säätämisjärjestykseen vaikuttavasta ongelmasta, mihin osaltaan saattoi vaikuttaa sekin, että seuraamussääntely perustui EU:n arvopaperikeskusasetukseen.

Nyt ehdotettu sääntely perustuu osaltaan voimaansaatettavalle 4. rahanpesudirektiiville. Sen 59 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että luotto- ja rahoituslaitokselle rahamääräisen seuraamuksen enimmäismäärä on vähintään viisi miljoonaa euroa tai 10 prosenttia edellisen tilikauden liikevaihdosta ja luotto- ja rahoituslaitoksessa toimivalle luonnolliselle henkilölle enimmäismäärä on vähintään viisi miljoonaa euroa tai vähintään kaksi kertaa menettelyllä saatu hyöty. Muille ilmoitusvelvollisille rahamääräisen seuraamuksen enimmäismäärä on vähintään kaksi kertaa menettelyllä saatu hyöty tai vähintään miljoona euroa. Sanamuotonsa perusteella direktiivi ei vaikuttaisi ehdottomasti edellyttävän nyt ehdotetun kaltaista miljoonan euron tasolle yltävää seuraamusmaksusääntelyä, vaan mahdollista olisi rajata seuraamusmaksun suuruus saadun hyödyn perusteella. Kun perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole pitänyt viiden miljoonan euron suuruisia seuraamusmaksuja perustuslain vastaisena, en tässä yhteydessä voi katsoa ehdotetun seuraamustason olevan ristiriidassa perustuslain kanssa.

PL 124 §

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että hallinnollisen seuraamuksen määräämisessä on kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Tämän seurauksena laissa on ensinnäkin täsmällisesti ja selkeästi säädettävä seuraamuksen ja sen suuruuden perusteista sekä seuraamuksen kohteen oikeusturvasta. Perustuslain 124 §:stä johtuen tällaista sanktiotoimivaltaa ei myöskään saa antaa yksityiselle. (Ks. PeVL 57/2010 vp)

Rahanpesulakiehdotuksen 7 luvun 1 §:n mukaan asianajajien ja näiden avustajien toimintaa valvovana itsesääntelyelimenä toimii asianajajayhdistys. Se ei kuitenkaan ole laissa tarkoitettu valvontaviranomainen eikä sille niin ollen ehdoteta säädettävän toimivaltaa määrätä hallinnollisia rahamää-

räisiä seuraamuksia tai niihin rinnastettavaa valtuutta määrätä julkista varoitusta. Sääntely ei muodostu tämän vuoksi ongelmalliseksi perustuslain 124 §:n kannalta.

22.1.2017

Juha Lavapuro
professori