Lakivaliokunnalle

Asia: U 1/2017 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (rahanpesurikokset)

Esitän pyydettynä lausuntonani kunnioittavasti seuraavan:

Valtioneuvoston kirjelmä U 1/2017 käsittelee uusinta rahanperusrikoksia koskevaa direktiiviehdotusta (COM(2016) 826 final), jonka tarkoituksena on yhtenäistää rahanpesun rikosoikeudellista sääntelyä EU:n piirissä ja erityisesti tilkitä rahanpesurikossääntelyn aukkoja ja epäjohdonmukaisuuksia sen varmistamiseksi, että terrorismirikosten riskiä voidaan vähentää ja terrorismia ehkäistä ennalta. Ehdotuksessa jopa väläytellään sitä, että terroristit voisivat hakeutua sinne, missä rahanpesurikosten kontrolli on lievintä. Tämä ajattelumalli foorumishoppailusta on esiintynyt usein ennenkin muissa yhteyksissä. Terrorismirikosten yhteydessä en ole ennen nähnyt siihen viitatun.

On sinänsä hyviä perusteita koota kansainvälisen tason hajanaista rahanpesusääntelyä yhteen instrumenttiin ja käyttää EU:n direktiiviä tässä välineenä. Rahanpesussa FATF:n suosituksilla on suuri merkitys, sillä ne ovat lähes tosiasiallisesti pakottavaa oikeutta.

Suomen kannalta on tarpeen kiinnittää huomiota siihen, että rahanpesurikosten sääntelyä RL 32 luvussa on kehitelty useassa vaiheessa. Sääntelyn alaa on laajennettu

ja oikeushenkilön rangaistusvastuu on ulotettu rahanpesurikoksiin. Rikoslain rahanpesua koskevat säännökset ovat kohtalaisen hyvin ajan tasalla.

Direktiiviehdotus liittyy osaltaan terrorismin rahoituksen vastaisiin toimiin, sillä komission mukaan terrorismirikoksia rahoitetaan usein muun rikollisuuden rikoshyödyillä. Rahanpesurikosten torjunta tähtää siten terrorismirikosten mutta myös muun järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisyyn.

Komission direktiiviehdotuksessa otetaan lähtökohdaksi Varsovan yleissopimuksen velvoitteiden mukainen vähimmäisharmonisointi, kuitenkin niin, että tästä tasosta on menty pidemmälle silloin, kun tästä on arveltu olevan hyötyä rajat-ylittävälle yhteistyölle. Komission mukaan samalla kunnioitetaan kansallisia oikeusperinteitä ja oikeustapauksiin kirjattua tapaoikeutta ja varmistetaan, että sääntelyn ala on sopusoinnussa muun EU-lainsäädännön kanssa.

Komission direktiiviehdotus menee varsin pitkälle siinä, ettei se salli siitä poikkeamista siinäkään tapauksessa, että tietty sääntely on kansallisen oikeuden perusperiaatteiden vastainen. Tästä syystä Suomen on syytä pyrkiä vaikuttamaan siihen, että direktiiviehdotus voidaan jatkoneuvotteluissa hioa sellaiseen muotoon, että sen kansallinen täytäntöönpano onnistuu ilman kohtuuttomia ongelmia.

On selvää, että Suomenkin etua palvelee se, että EU:n jäsenvaltioissa on nykyistä yhtenäisempi rahanpesurikosten sääntely. Nähdäkseni Suomen rikoslaki on jo valtaosin ehdotetun direktiivin velvoitteiden tasolla.

Periaatteelliselta kannalta erityisen merkittävä asia on niin sanottu itsepesun kriminalisointi. Se on ollut kuuma peruna sekä Suomessa että Ruotsissa.

Itsepesun kriminalisointivelvoite kiinnittää siinä mielessä huomiota, että syyt siihen, miksi kysymys on ollut esimerkiksi Suomessa hankala, liittyvät rikosoikeuden käyttöperiaatteisiin ja tietyllä tapaa rikosoikeudellisiin arvoperiaatteisiin. Meillä ei ole pidetty järkevänä eikä mahdollisena esimerkiksi sellaista asetelmaa, että vaikkapa esirikoksena olevasta huumausainerikoksesta ja huumerikoksen hyödyn alkuperän

häivyttämisen merkitsevästä rahanpesurikoksesta rikoksentekijä tuomittaisiin yhtä aikaa molemmista RL 7 luvun mukaiseen yhteiseen rangaistukseen.

Rahanpesurikoksen sääntely on luotu täydentäväksi sääntelyksi, joka on luonteeltaan tietyllä tapaa liitännäinen. Tämän lähtökohdan muuttaminen edellyttäisi mittavaa lainsäädäntömuutosta, jossa käytäisiin läpi kaikki keskeiset esirikoksia koskevat rikostunnusmerkistöt ja lievennettäisiin niiden rangaistusasteikkoja näitä rangaistavan itsepesun soveltamistilanteita varten.

Tietynlainen rajattu itsepesun kriminalisointi toteutettiin Suomessa rikoslain muutoksella L 187/2012.

> RL 32:11.1
>
> Tässä luvussa tarkoitetusta rikoksesta ei tuomita henkilöä, joka on osallinen siihen rikokseen, jolla omaisuus on toiselta saatu tai joka on tuottanut hyödyn (*esirikos*). Henkilö voidaan kuitenkin tuomita 7 §:n mukaisesta rikoksesta, mikäli rahanpesurikos muodostaa tekojen jatkuvuus ja suunnitelmallisuus huomioon ottaen olennaisimman ja moitittavimman osan rikoskokonaisuudesta.

...

Säännöksen alkuosassa ilmaistaan se periaate, ettei itsepesu on rangaistavaa, kun taas loppuosassa ilmenee hallittu poikkeus: vähäinen osallisuus rangaistavaan esirikokseen ei vapauta rangaistusvastuusta rahanpesurikoksen osalta.

Kysymys oli todellakin vaikea. Ensimmäinen asiaa käsitellyt professori Jussi Tapanin vetämä työryhmä oli päätynyt siihen, ettei itsepesun kriminalisointia voida periaatteellisista syistä lainkaan esittää. Ks. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2010:27. Työryhmä totesi yksimielisesti, että rikoslain 32 luvun 11 §:n 1 momenttia ei ole syytä muuttaa. Työryhmän mukaan itsepesun kriminalisointi olisi kyseenalaista kriminalisointiperiaatteiden ja vakiintuneen rikosoikeudellisen ajattelun kannalta. Työryhmä piti selvänä, että kriminalisointiperiaatteet voivat olla rahanpesua

koskevien kansainvälisten sopimusten (kuten muitakin rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten) turvalausekkeissa tarkoitettuja perustuslaillisia tai oikeusjärjestelmän perustavia periaatteita, joiden nojalla esimerkiksi itsepesun kriminalisoinnista voidaan poiketa.

Asiaa pidettiin kuitenkin niin tärkeänä, että seuraavaksi asetettiin uusi, entistä arvovaltaisempi työryhmä, jonka puheenjohtajana toimi valtakunnansyyttäjä Matti Nissinen. Tämä työryhmä sitten kehitteli tuon edellä kuvatun sääntelyratkaisun, jolla itsepesun kriminalisointi toteutettiin rajoitetusti.

> Ruotsissa rahanpesua selviteltiin vastikään erittäin perusteellisessa mietinnössä Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Betänkande av 2010 års penningtvättsutredning Stockholm 2012, minkä perusteella säädettiin laki: Lag (2014:307) om straff för penningtvättsbrott.

Kahden edellä mainitun selvityksen perusteella lienee varsin selvää, että Suomen rikosoikeudessa on vaikea kuvitella hyväksyttäväksi jo omaksuttua olennaisesti laajempaa ja ehdottomampaa itsepesun kriminalisointia.

Lakivaliokunta käsitteli itsepesun kriminalisointia mietinnössään LaVM 2/2012, jossa lakivaliokunta hyväksyi sen, että itsepesun kriminalisointi voidaan toteuttaa rajoitetusti:

> Rahanpesua koskevien rikoslain säännösten muutostarpeita on arvioitu kahdessa vaiheessa. Vuonna 2010 rahanpesun tunnusmerkistöä tarkistettiin lisäämällä tekotavaksi "hallussapito" ja tarkoitusta koskeva lisämääre "hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä". Lisäksi mahdollistettiin kansainvälinen oikeusapu rahanpesurikoksissa nykyistä laajemmin. Nämä muutokset ovat tulleet voimaan 1.6.2011.
>
> Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on kyse rahanpesurikoksia koskevan hankkeen viimeisestä vaiheesta. Esitys koskee keskeisesti niin kutsutun itsepesun rangaistavaksi säätämistä. Itsepesulla tarkoitetaan menettelyä, jossa rahanpesua edeltävän rikoksen (nk. esirikoksen) tekijä pesee omalla rikoksellaan saamaansa omaisuutta tai rikoshyötyä. Esityksen taustalla on OECD:n yhteydessä työskentelevän rahanpesun vastaisen työryhmän (FATF) esittämä toistuva kritiikki siitä, ettei itsepesua ole Suomen

lainsäädännössä säädetty rangaistavaksi. Suurin osa Euroopan maista on kriminalisoinut itsepesun.

Rahanpesu on rikoslaissa määritelty liitännäiseksi teoksi, joka aina edellyttää esirikosta, jolla saadaan se omaisuus tai hyöty, jota myöhemmin pestään. Jos rahanpesijä on itse osallinen kyseiseen esirikokseen, häntä ei nykyisin tuomita rahanpesusta. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan rahanpesu on tällöin esirikoksen rankaisematon jälkiteko. Tämä perustuu näkemykseen siitä, että rahanpesu tulee riittävästi arvostelluksi jo esirikoksesta rangaistaessa, sillä rahanpesu on otettu huomioon esirikosten rangaistusasteikossa.

Nykytila huomioon ottaen itsepesun rangaistavaksi säätäminen edellyttää sen huolellista arvioimista, onko tällainen sääntely tarpeen ja muodostavatko rikosoikeudelliset periaatteet esteen tällaiselle sääntelylle. Lakivaliokunnan käsittelyssä on käynyt selkeästi ilmi, että itsepesun rangaistavaksi säätämisessä on kyse monimutkaisesta asiakokonaisuudesta.

Lakivaliokunta on esitystä harkittuaan päätynyt kannattamaan itsepesun säätämistä rangaistavaksi. Asian arvioinnissa valiokunta on antanut erityistä merkitystä sille, että rangaistavuuden alan laajentaminen on rikoslain 32 luvun 11 §:n 1 momentissa tehty suppeasti ja rajoitetuin edellytyksin: itsepesusta voitaisiin jatkossa tuomita, jos rahanpesurikos on törkeä ja muodostaa tekojen jatkuvuus ja suunnitelmallisuus huomioon ottaen olennaisimman ja moitittavimman osan rikoskokonaisuudesta. Lähtökohtana säilyisi siten jatkossakin se, että itsepesu on esirikoksen rankaisematon jälkiteko, ja rahanpesurikosten rangaistavuuden alaa laajennettaisiin vain kaikkein moitittavimpiin tekoihin.

Suomen olisi syytä pyrkiä vaikuttamaan siihen, että velvoite säätää itsepesu rangaistavaksi rajautuisi sillä tavoin, että Suomen rikoslaissa omaksuttu sääntely riittäisi täyttämään Suomen eurooppaoikeudelliset ja kansainväliset velvoitteet.

On vielä käsiteltävä kysymystä, vaikuttaisiko ehdotus Suomen rikosoikeusjärjestelmän perusteisiin sillä tavalla, että Suomen tulisi käyttää SEUT 83.3 artiklan niin sanottua hätäjarrumekanismia.

Kysymys ei ole aivan helppo. On selvää, että kynnys tällaisen "punaisen kortin" käyttämiseen on korkealla. Yhtä lailla on selvää, että itsepesun kriminalisointi rajoituksitta vaatisi meillä mittavan lainsäädäntöuudistuksen, jossa esirikoksen ja rahanpesurikoksen välinen suhde määriteltäisiin kokonaan uudelta pohjalta ja jossa rikosten rangaistusarvot myös arvioitaisiin uudestaan. Mahdollisesti tämä edellyttäisi,

että terrorismirikoksia ja rajatylittävää järjestäytynyttä rikollisuuta varten olisi luotava oma erillinen sääntelynsä rahanpesurikoksista.

Itsepesutyöryhmä kirjoitti mietinnössään (31.5.2011 OM 7/41/2009, s. 4):

> Periaatteessa vastakkain on kaksi lähestymistapaa. Voidaan ensinnäkin lähteä siitä, että järjestäytynyttä rikollisuutta ajatellen kehitellään joustavampia vastuuoppeja ja luovutaan soveltamasta esimerkiksi rikoskonkurrenssin perinteisiä oppeja näissä tilanteissa. Tämä voisi merkitä esimerkiksi sitä, että tekijän rikosvastuu määritellään jonkinlaisen kokonaisarvioinnin perusteella osana laajempaa kokonaisuutta. Vastuuopin väljentäminen merkitsisi, ettei esirikoksen ja jälkiteon suhdetta enää välttämättä ratkaistaisi siten, että rahanpesu nähdään rankaisemattomaksi jälkiteoksi, joka sisältyy esirikokseen. Tässä tilanteessa voitaisiin todeta, että kansallista rikosoikeutta kehitetään joustavasti vastaamaan uusien ilmiöiden edellyttämään sääntelytarpeeseen, eivätkä esimerkiksi rikoskonkurrenssia koskevat kansalliset opit ole esteenä uudentyyppiselle sääntelylle. Järjestäytyneen rikollisuuden yhteydessä sovellettaisiin siten ainakin jossain määrin muusta rikosoikeudesta poikkeavia rikosoikeuden yleisiä oppeja.
>
> Toinen vaihtoehto on rakentaa sääntely edelleen sen varaan, että noudatetaan vakiintuneita rikosoikeuden yleisiä periaatteita, eikä sääntelyä siten tietoisesti eriytetä. Työryhmässä on keskusteltu kummastakin vaihtoehdosta, mutta on päädytty siihen, että jälkimmäinen vaihtoehto on edellistä parempi. Koska ei ole ehdottoman välttämätöntä poiketa kansallisen oikeuden perusperiaatteista, on syytä valita vaihtoehto, joka on edelleen näiden mukainen, jos sellainen on löydettävissä.

Direktiivin velvoitteiden toteuttaminen, jos ehdotus itsepesun kriminalisoinnin osalta hyväksyttäisiin, joka tapauksessa jo lähenisi sitä tilannetta, jota varten rikosoikeusjärjestelmän perusteiden suojaksi on säädetty erityinen menettely.

Direktiiviehdotus edellyttäisi toteutuessaan myös muita muutoksia Suomen rikoslakiin. Tietyissä tilanteissa olisi luovuttava edellyttämästä erityistä hyötymis-, peittämis- tai salaamistarkoitusta, koska direktiiviehdotuksen mukaan ainoastaan tavanomainen tahallisuusvaatimus voitaisiin edellyttää. On vaikea suoralta kädeltä sanoa, kuinka hankala laajennus tästä seuraisi. Joka tapauksessa rahanpesun rangaistavuus laajenisi merkittävästi. Pidän meidän nykyisiäkin rahanpesurikoksia koskevia säännöksiä hyvinkin avoimina, mikä muodostaa haasteen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta. Tästä syystä tarkoitustunnusmerkit ovat olleet tarpeellisia.

Myös joitakin kriminalisointitilanteita on nykyään hoidettu kätkemisrikoksina, joissa esirikokset on nimetty erikseen, toisin kuin rahanpesurikoksissa, joissa esirikos voi olla mikä rikos tahansa.

Mitä tulee valtioneuvoston näkemyksiin EU:n toimivallasta ja ehdotuksen oikeusperustasta, niihin voi yhtyä.

Helsingissä, 21.2.2017

Kimmo Nuotio
rikosoikeuden professori
Helsingin yliopisto