Eduskunnan lakivaliokunta

HE 228/2016 vp; vastine lakivaliokunnalle

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

Lakivaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä vastineen sille toimitettujen lausuntojen johdosta. Sisäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lakivaliokunnan käsittelemistä kysymyksistä suurin osa kuuluu oikeusministeriön toimialaan, minkä lisäksi Finanssivalvonnasta annettu laki on valtionvarainministeriön hallinnonalan säädös, ja tilintarkastuslaki, yritys- ja yhteisötietolaki ja kaupparekisterilaki ovat työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan säädöksiä. Sisäministeriön vastine on laadittu virkamiesvalmisteluna yhdessä oikeusministeriön kanssa ja ministeriöiden yhteiset näkemykset ilmenevät jäljempänä asiakohdittain. Valtionvarainministeriötä ja työ- ja elinkeinoministeriötä on kuultu vastineen sisällöstä. Valtionvarainministeriö on esittänyt osittain eriävän näkemyksen siltä osin kuin on kyse muutoksenhausta Finanssivalvonnan tekemiin päätöksiin.

Asianajosalaisuus

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotusta ei sovelleta ollenkaan tilanteisiin, joissa asianajaja edustaa asiakastaan oikeudenkäynnin osapuolena, mukaan lukien oikeudenkäyntiä edeltävät valmistelutoimenpiteet. Suomen Asianajajaliitto on lausunnossaan esittänyt, että 10 §:n 4 momentin salassapitosäännöksessä tulisi julkisuuslain sijasta viitata asianajajista annetun lain mukaiseen salassapitovelvollisuuteen. Korkein hallinto-oikeus puolestaan ei lausunnossaan pidä ehdotettua momenttia tarpeellisena, koska julkisuuslain 22 §:ssä on jo otettu huomioon, että salassapito ja/tai vaitiolovelvollisuus voi perustua myös muuhun lakiin kuin julkisuuslakiin. Sen näkemyksen mukaan ehdotetun muotoilun perusteella syntyy vaikutelma, että aluehallintovirastolla ei muutoin olisi lainkaan velvoitetta noudattaa julkisuuslain 22 §:ää. Ehdotettu informatiivinen momentti on lisätty lakiehdotukseen Suomen Asianajajaliiton toivomuksesta sen varmistamiseksi, että asianajosalaisuuden piiriin kuuluvat asiat pidetään salassa myös hallinnollisia seuraamuksia käsitellessä. Aluehallintovirasto viranomaisena soveltaa kuitenkin toiminnassaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia, riippumatta siitä, minkä lain soveltamisalaan sille asian käsiteltäväksi saattanut taho kuuluu. Sisäministeriö ei pidä tarpeellisena tarkistaa lakiehdotuksen 8 luvun 10 §:n 4 momenttia.

Sisäministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että 1. lakiehdotuksen 7 luvun 3 §:n mukaista tarkastusoikeutta osana asianajajiin kohdistuvaa valvontaa käyttäisi asianajajayhdistys, ei aluehallintovirasto. Lisäksi saman pykälän 3 momentin mukainen kotirauhan piiriin ulottuva tarkastusoikeus ei koskisi asianajajia. Perustuslakivaliokunta on todennut aiemmin (esim. PeVL 43/2010 vp, PeVL 40/2002 vp), että kotirauhan piiriin kohdistuvat tarkastusvaltuudet merkitsevät oikeutta puuttua merkittävällä tavalla perustuslaissa turvattuun kotirauhan suojaan eikä valtuutta tarkastusten tekemiseen ainakaan kotirauhan ydinalueen piirissä voida antaa muille kuin

Postiosoite:
Sisäministeriö
PL 26
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoitteet:
Erottajankatu 2
Helsinki

Puhelin:
Vaihde
0295 480 171
Faksi:
09 1604 4635

Virkasähköpostiosoite:
kirjaamo@intermin.fi
www.intermin.fi

viranomaiselle. Lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentissa ei ole myöskään tarkoitettu, että aluehallintovirasto kohdistaisi tarkastuksia asianajajien kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin.

Yhdistykset ja säätiöt

Tosiasiallisten edunsaajien tunnistaminen ja rekisteröinti

Valiokunnan kuulemat yhdistys- ja säätiökentän edustajat ovat pääosin pitäneet yhdistysten ja säätiöiden tosiasiallisten edunsaajien tunnistamista ja rekisteröintiä koskevia säännöksiä hyväksyttävinä. Toisaalta on kiinnitetty huomiota siihen, että yhdistysmuotoiset kansalaisjärjestöt ovat taloudellisilta ja henkilöresursseiltaan varsin pieniä eivätkä käytännössä aina ilmoita yhdistysrekisteriin muutoksia hallituksensa kokoonpanossa. Osa lausunnonantajista onkin korostanut, että esityksellä ei missään tapauksessa saa lisätä kansalaisjärjestöjen hallinnollista taakkaa.

Direktiivin täytäntöönpano edellyttää myös yhdistysten ja säätiöiden tosiasiallisten edunsaajien tunnistamisesta ja rekisteröinnistä säätämistä. 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 yhdistys- ja säätiölaissa. Lakiehdotuksen tosiasiallisten edunsaajien tunnistamista ja rekisteröintiä koskevista säännöksistä ei siten seuraa yhdistyksille ja säätiöille uusia velvoitteita.

Oikeusministeriön lausunnossa on kiinnitetty huomiota siihen, että 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 yritys- ja yhteisötietojärjestelmän (YTJ) kantarekisterinä toimiviin kauppa-, yhdistys-, tai säätiörekisteriin ainoastaan sähköisesti”. Oikeusministeriö on pitänyt epäselvänä, mihin ilmoitusvelvollisiin sähköinen asiointi on tarkoitus ulottaa.

Sisäministeriö toteaa, että esityksen tarkoituksena ei ole, että jatkossa yhdistyksen, uskonnollisen yhdyskunnan ja säätiön hallituksen (tai hallintoneuvoston) jäsenet voidaan ilmoittaa ainoastaan sähköisesti, vaan perus- ja muutosilmoitukset voitaisiin näiden osalta tehdä edelleen yritys- ja yhteisötietolain mukaisilla lomakkeilla. Tämä on ollut tarkoituksena myös asunto-osakeyhtiöiden ja keskinäisten kiinteistöosakeyhtiöiden osalta. Ottaen huomioon myös ilmoitusten laiminlyöntiin liittyvät mahdolliset sanktiot, sisäministeriö esittää kuitenkin 22. lakiehdotuksen sähköisen ilmoituksen tekemistä koskevan säännöksen (yritys- ja yhteisötietolain 10 §:n 3 momentti) tarkentamista seuraavan suuntaisesti: "Sen estämättä, mitä 1 momentissa ja 2 momentin 3 kohdassa säädetään, tieto kaupparekisterilain 3 §:n 1 momentin 1 ja 4-6 kohdassa tarkoitetun yhteisön tosiasiallisista edunsaajista, lukuun ottamatta asunto-osakeyhtiölaissa tarkoitettuja asunto-osakeyhtiöitä ja keskinäisiä kiinteistöosakeyhtiöitä, sekä ulkomaisen trustin tosiasiallisista edunsaajista ~~sekä osakeyhtiön ja eurooppayhtiön osakkeenomistajista~~ ilmoitetaan sähköisesti sen mukaisesti kuin kaupparekisterilaissa ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (/) 6 luvun 2 §:ssä säädetään." Ulkomaiset trustit ja osakkeenomistajat on tarpeen mainita erikseen, koska kaupparekisterilain säännökset eivät kata niitä. Sen sijaan osakeyhtiö ja eurooppayhtiö sisältyvät

kaupparekisterilain 3 §:n 1 momenttiin ja 1. lakiehdotuksen 1 luvun 5 §:n mukaiseen tosiasiallisen edunsaajan määritelmään.

Oikeusministeriö on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että yritys- ja yhteisötietolaki sisältää 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 rangaistussäännökseen 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. 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.

Yhdistys- ja säätiörekisteriin tehtävien ilmoitusten laiminlyönnistä säädettyjä sanktioita ei ehdoteta muutettavaksi tässä vaiheessa. ***Sisäministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että sanktiosäännökset ilmoitusten laiminlyönnistä eri rekisterisäädöksissä ovat jossain määrin epäyhtenäiset, ja esimerkiksi yhdistyslaissa on viittaussäännös rikoslakiin.*** Ennen 1. lakiehdotuksen 6 luvun soveltamista koskevan siirtymäajan päättymistä eri rekisterisäädösten mukaisten ilmoitusten laiminlyönteihin liittyviä säännöksiä olisi kuitenkin hyvä arvioida kokonaisuutena. Tässä yhteydessä olisi perusteltua tarkastella rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta myös yritys- ja yhteisötietolain 19 §:n 2 momentiksi ehdotettua sähköisiä ilmoituksia koskevaa rajoitussäännöstä. ***Samalla olisi yhtenä vaihtoehtona syytä arvioida, tulisiko rikosoikeudelliset seuraamussäännökset korvata hallinnollisilla seuraamuksilla.*** Ilmoitusvelvollisuus on hallinnollinen velvoite, jollaisia tehostetaan rangaistussäännösten asemesta tyypillisesti hallinnollisilla pakkokeinoilla kuten uhkasakolla. ***Tarvittavat lainmuutokset voitaisiin sisällyttää hallituksen esitykseen, jolla on tarkoitus panna täytäntöön parhaillaan neuvottelujen loppuvaiheessa olevat neljännen rahanpesudirektiivin muutokset. Näiden arvioidaan ehtivän eduskuntaan ennen rekisterisäännösten siirtymäajan päättymistä.***

Yhdistysrekisterin tietojen julkisuus ja luovuttaminen

Valiokunnan kuulemisessa on esitetty, että yhdistyslaki poikkeaa muista patentti- ja rekisterihallituksen yrityksiä ja yhteisöjä koskevista kantarekistereistä (kauppa- ja säätiörekisterit) siten, että se sisältää vain yleisen viittauksen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin. Yhdistysten tosiasiallisten edunsaajien henkilötietojen suojaa on ehdotettu selvennettävän yhdistyslakiin tehtävällä täsmennyksellä, jolla poistetaan henkilötunnuksen tunnusosa ja kotiosoite yleisöjulkisuuden piiristä. Lisäksi ehdotuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä on esitetty, että yhdistyslakiin lisättäisiin muita kantarekistereitä vastaavat tietojen luovuttamista koskevat säännökset.

Direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä yhdistysrekisteri liitetään Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämän yritys- ja yhteisötietojärjestelmän (YTJ) kantarekisteriksi. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että yhdistysrekisterin toimintojen kehittämisessä voidaan jatkossa nykyistä paremmin hyödyntää YTJ:n yleisiä rekisteröintijärjestelmiä ja asiointipalveluita. Samalla on tarkoituksenmukaista varmistaa, että rekisteriin merkittäviin tietoihin ja niiden käyttöön sovelletaan yhdenmukaisia periaatteita kantarekisteristä riippumatta.

Sisäministeriö pitää tarkoituksenmukaisena, ottaen huomioon yksityisyyden suojaan liittyvät näkökohdat, että ***yhdistyslain 47 §:ää tarkistettaisiin*** rekisteriin merkittyjen henkilöiden henkilötunnuksen ja kotiosoitteen julkisuuden osalta muita YTJ:n kantarekistereitä koskevaa lainsäädäntöä vastaavasti siten, että henkilötunnuksen tunnusosa ja kotiosoite rajataan pois yleisöjulkisuuden piiristä. ***Sisäministeriö esittää yhdistyslain 47 §:ää tarkistettavaksi lisäämällä siihen uusi 3 momentti seuraavan suuntaisesti:***

> ***Tiedot henkilötunnuksen tunnusosasta ja ulkomailla asuvan luonnollisen henkilön kotiosoitteesta luovutetaan yhdistysrekisteristä kuitenkin vain, jos luovuttaminen täyttää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentissa säädetyt edellytykset. Muissa tapauksissa ulkomailla asuvan luonnollisen henkilön kotiosoitteen sijasta luovutetaan tieto henkilön asuinmaasta.***

Lisäksi olisi tarkistettava yhdistyslain 48 §:n 2 momenttia seuraavan suuntaisesti:

> ***Perusilmoituksessa, johon on liitettävä yhdistyksen perustamiskirja ja säännöt, on ilmoitettava yhdistyksen hallituksen puheenjohtajan ja yhdistyksen nimenkirjoittajan täydellinen nimi, henkilötunnus, kotikunta ja kansalaisuus sekä mahdollinen nimenkirjoitusoikeutta koskeva 36 §:n 3 momentissa tarkoitettu rajoitus. Jos henkilöllä ei ole suomalaista henkilötunnusta, ilmoitetaan syntymäaika. Ulkomailla asuvista ilmoitetaan kotikunnan sijasta kotiosoite. Perusilmoituksessa saa ilmoittaa myös hallituksen kaikki muut jäsenet.***

Kaupparekisterilain muuttamisen yhteydessä vuonna 2013 (HE 59/2013 vp) on kiinnitetty huomiota siihen, että henkilötietojen luovutus ei ole täysin ongelmatonta, kun kyseisten tietojen luovutus voi olla kielletty toisesta rekisteristä ja sallittu toisesta. Menettelytapojen yhdenmukaistaminen yksinkertaistaa hallintoa ja vahvistaa yksilön oikeusturvaa. Kaupparekisterin osalta merkityt tiedot ovat olleet kenen tahansa niitä pyytäneen saatavilla lukuun ottamatta osoitetietoja, mikäli niiden luovuttamisen on estänyt maistraatin määräämä turvakielto. Pelkkä osoitetietojen luovutuskielto väestörekisterijärjestelmästä ei ole kuitenkaan johtanut samojen tietojen luovuttamiskieltoon kaupparekisterijärjestelmästä. Vain maistraatilta saatavalla turvakiellolla on tämä vaikutus. Turvakiellon hankkiminen on kuitenkin turvakiellon hakijalle melko työlästä ja vaatii selkeän näytön sen tarpeellisuudesta. Vastaavasti kuin kaupparekisterilaissa, myös yhdistyslaissa olisi syytä tehdä vastaavat tarkistukset henkilötietojen julkisuuden rajoittamiseksi. Tarkistusten tavoitteena olisi yhdenmukaistaa yritys- ja yhteisötietojärjestelmän kantarekisterien henkilötietojen käsittelyä koskevia käytäntöjä, selventää asiaa koskevaa yhdistyslain sääntelyä sekä viime kädessä estää mahdolliset väärinkäytökset, jotka voivat johtua siitä, että luonnollisten henkilöiden henkilötunnus ja osoite joutuvat vääriin käsiin. Kotiosoitetiedoilla ei yleensä ole merkitystä yhdistysrekisteristä pyydettävien tietojen käyttäjälle.

Lisäksi yhdistyslakiin ***on tarpeen*** lisätä muita YTJ:n kantarekistereitä vastaavat säännökset tietojen luovuttamisesta sähköisesti. Tietojen sähköisen luovuttamisen osalta ***olisi kuitenkin kiinnitettävä huomiota*** perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 2/2017 vp), jossa se ottaa kantaa tarpeeseen rajata yleisen tietoverkon kautta tehtäviä rekisterihakuja.

Sisäministeriö esittää tarvittavat ***sähköisenä luovuttamisen osalta säännösten sanamuotoa koskevat ehdotukset*** yhteistyössä oikeusministeriön kanssa hallintovaliokunnassa.

Yhdistyslain ja 1. lakiehdotuksen 6 luvun voimaantulosäännökset

Hallituksen esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 6 luvussa tarkoitettujen tosiasiallisten edunsaajien rekisteröinnille on ehdotettu siirtymäaikaa kesäkuun loppuun 2019 saakka. Rekisteröintivelvoitteiden siirtymäaika on laskettu alkuperäisen lakiehdotuksen voimaantulon tavoiteajankohdan eli 1.1.2017

mukaisesti. Lain voimaantuloajankohdan siirtymisen myötä myös Patentti- ja rekisterihallituksen määräraha saataisiin lisätalousarvion kautta käyttöön arviolta vasta heinäkuussa 2017. Yhdistysrekisterin liittäminen YTJ:n kantarekisteriksi edellyttää huomattavia järjestelmämuutoksia, mistä johtuen siirtymäaikaa olisi arvioitava uudelleen. Edellä tarkoitettujen yhdistyslain muutosten osalta olisi tarkoituksenmukaista arvioida voimaantulon ajankohtaa samanaikaisesti näiden siirtymäsäännösten kanssa hallintovaliokuntakäsittelyn aikana, kun kaikki lakiehdotuksiin tehtävät tarkistukset ovat selvillä. Sisäministeriö ehdottaa harkittavaksi, että lakivaliokunta kiinnittäisi lausunnossaan huomiota yhdistyslain ja yritys- ja yhteisötietolain siirtymäsäännösten tarpeeseen.

Esityksen vaikutukset tuomioistuinten toimintaan

Helsingin hallinto-oikeus on lausunnossaan arvioinut, että esityksellä olisi merkittäviä vaikutuksia hallinto-oikeuksien toimintaan siltä osin kuin ne käsittelisivät valvontaviranomaisten määräämiin hallinnollisiin seuraamuksiin kohdistuvaa muutoksenhakua. Voimassa olevassa rahanpesulaissa ei säädetä hallinnollisista seuraamuksista. Laissa tarkoitetuista valvontaviranomaisista ainoastaan Finanssivalvonnalla ja Patentti- ja rekisterihallituksella on tietyissä tilanteissa mahdollista määrätä hallinnollisia seuraamuksia, mutta ne eivät koske rahanpesulaissa tarkoitettuja rikkomuksia. Rahanpesulaissa säädetään rikosoikeudellisista sakkorangaistuksista, joita voidaan määrätä eräissä laissa tarkoitetuissa tilanteissa. Esityksen arvio vähäisistä vaikutuksista tuomioistuinten toimintaan perustuu siihen, että nyt dekriminalisoitavia seuraamuksia on Suomessa määrätty vuosittain yhteensä vain 0-2 kaikkien ilmoitusvelvollisten ryhmien osalta. Näin ollen on arvioitu, että hallinnollisia seuraamuksia määrättäisiin todennäköisesti vain vähäisessä määrin, ottaen huomioon valvojien käytettävissä olevat lievemmät keinot. Toisaalta on kuitenkin huomioitava, että valvojien toimivaltuuksia ehdotetaan yhtenäistettäväksi ja kaikille on tulossa erityisesti tarkastusvaltuudet. Näin ollen ei voida täysin sulkea pois mahdollisuutta, että seuraamukset jossain määrin lisääntyisivät pidemmällä aikavälillä. Sisäministeriö ei kuitenkaan pidä tarpeellisina tarkistaa vaikutustenarviota tältä osin.

Muutoksenhaku asianajajia koskeviin päätöksiin

Professori Vuorenpää on arvioinut, että esityksen 1. lakiehdotuksen vastaisesta toiminnasta mitä todennäköisimmin seuraa asian käsittely myös asianajajien valvontalautakunnassa. Hänen arvionsa mukaan ehdotettu 9 luvun 4 §:n 1 momentti saattaa hyvinkin aiheuttaa tilanteen, jossa samasta asiasta haetaan muutosta sekä hallinto-oikeudelta että Helsingin hovioikeudelta. Professori Vuorenpää esittää arvioitavaksi, olisiko ainakin asianajajien osalta perusteltu muutoksenhakutie myös 1. lakiehdotuksen mukaisten seuraamusten osalta Helsingin hovioikeus. Sisäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että Helsingin hallinto-oikeus ja Korkein hallinto-oikeus pitävät lausunnoissaan perusteltuna, että kaikki muutoksenhaku ohjautuisi hallinto-oikeuksiin. Lisäksi on huomioitava, että seuraamuksen määräisi aluehallintovirasto, ei asianajajayhdistys. On perusteltua, että muutoksenhaku kaikista aluehallintoviraston 1. lakiehdotuksen perusteella määräämistä seuraamuksista menisi yhtenäisellä tavalla hallinto-oikeuksiin. Sisäministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena tarkistaa lakiehdotusta asianajajia koskevien päätösten muutoksenhaun osalta.

Muutoksenhaku Finanssivalvonnan päätöksiin

Helsingin hallinto-oikeus ja Korkein hallinto-oikeus eivät pidä oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamisen kannalta asianmukaisena, että 1. lakiehdotuksen mukaisista valvontaviranomaisten päätöksistä valitettaisiin ensi asteessa eri tuomioistuimeen riippuen siitä, onko valvontaviranomaisena Finanssivalvonta vai muu valvontaviranomainen. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 9 luvun 4 §:n mukaan muutoksenhaku Finanssivalvonnan päätöksistä määräytyisi Finanssivalvonnasta annetun lain mukaisesti ja Patentti- ja rekisterihallituksen tekemistä päätöksistä tilintarkastuslain mukaisesti.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen mukaan sen noudattamista valvovien viranomaisten toimivaltuudet määrätä hallinnollisia seuraamuksia olisivat toisiaan vastaavat. Finanssivalvonnalla on myös muuhun lainsäädäntöön perustuvia toimivaltuuksia, jotka kohdistuvat samoihin ilmoitusvelvollisiin. On mahdollista, että sama lainvastaiseksi arvioitu toiminta tai laiminlyönti täyttäisi samanaikaisesti rikkomuksen kriteerit myös jonkin toisen sovellettavan säädöksen perusteella. ***Rahanpesulain ja Finanssivalvonnasta annetun lain menettelysäännösten erilaisuutta ei hallituksen esityksessä ole sinänsä pidetty ongelmana, sillä esityksen mukaan eri lakeihin perustuvien seuraamusten määräämismenettelyt eroavat Finanssivalvonnan valvonnan piiriin kuuluvissa asioissa silloin, kun kyse on yli miljoonan euron suuruista seuraamusmaksuista. Rahanpesulaissa tarkoitetut seuraamusmaksut määrää Finanssivalvonta kaikissa tapauksissa, mutta Finanssivalvonnasta annetussa laissa tarkoitetut seuraamusmaksut määrää markkinaoikeus silloin, kun kyse on yli miljoonan euron suuruisista seuraamusmaksuista.***

Sisäministeriön näkemyksen mukaan olisi toivottavaa, että muutoksenhakua koskevat säännökset 1. lakiehdotuksen perusteella määrättävien hallinnollisten seuraamusten osalta olisivat mahdollisimman yhdenmukaiset, koska kyse olisi näissä tilanteissa yksinomaan rahanpesulaissa säädettyjen velvoitteiden rikkomisesta. Tältä osin olisi tarkoituksenmukaista, että myös Finanssivalvonnan rahanpesulain rikkomuksista määräämiä seuraamuksia koskevista päätöksistä muutoksenhaku ohjautuisi hallinto-oikeuksiin.

Valtionvarainministeriö on huomauttanut, että 1. lakiehdotuksen muutoksenhakusäännöksen tarkistaminen ilman samanaikaisesti tehtäviä muutoksia Finanssivalvonnasta annettuun lakiin (878/2008) tarkoittaisi, että Finanssivalvonnan tekemän päätöksen muutoksenhaku jakaantuisi kahdelle eri viranomaiselle. Valtionvarainministeriö on myös katsonut, että Finanssivalvonnasta annetun lain muutoksenhakusäännösten arvioinnin yhteydessä on arvioitava myös lukuisten Finanssivalvonnan valvottavien toimintaa koskevien lakien muutoksenhakusäännökset. Sen näkemyksen mukaan tätä kokonaisarviointia ei ole tarkoituksenmukaista tehdä eduskuntakäsittelyn aikana, vaan se tulisi tehdä erillisessä valmistelussa. Valtiovarainministeriö on vastineessaan esittänyt esimerkin, jossa Finanssivalvonta määräisi rahanpesulain ja Finanssivalvonnasta annetun lain seuraamussäännösten nojalla yhteisen seuraamusmaksun. Sisäministeriö toteaa, että nykyisin voimassa olevassa rahanpesulaissa ei ole säännöksiä seuraamusmaksuista, joten Finanssivalvonta voi ottaa voimassa olevan rahanpesulain vastaisen toiminnan huomioon Finanssivalvonnasta annetun lain mukaista seuraamusmaksua määrätessään kokonaisarvioinnissaan niin kuin valtiovarainministeriö on vastineessaan kuvannut.

Finanssivalvonnan toiminnan kannalta sinänsä olisi yksinkertaisempaa, jos muutoksenhausta kaikkiin Finanssivalvonnan päätöksiin säädettäisiin Finanssivalvonnasta annetussa laissa. Rahanpesulaissa tarkoitettujen päätösten osalta valtiovarainministeriön ehdottama muutoksenhakusääntely merkitsisi kuitenkin ainakin toistaiseksi sitä, että muutoksenhaku rahanpesulaissa säädetyistä seuraamuksista hajaantuisi kahteen tuomioistuinlinjaan riippuen siitä, mikä viranomainen on tehnyt päätöksen.

Kun uudessa rahanpesulaissa säädettäisiin aiempaa yksityiskohtaisemmin sen rikkomuksista ja siinä olisi säännökset seuraamusmaksuista ja niiden määräämisen edellytyksistä, nämä säännökset olisivat ensisijaisia suhteessa Finanssivalvonnasta annetun lain mukaisiin seuraamusmaksuihin, sillä rahanpesulaissa tarkoitetut seuraamusmaksut perustuisivat erityislakiin. Estettä ei kuitenkaan olisi sille, että Finanssivalvonta määrää samassa päätöksessään seuraamuksia sekä rahanpesulain että Finanssivalvonnasta annetun nojalla, jos Finanssivalvonnan suorittamassa valvonnassa ilmenee 1. lakiehdotuksen seuraamussäännöksissä (8 luku) tarkoitetun menettelyn lisäksi esimerkiksi luottolaitoslain vastaista toimintaa, joka ei täytä rahanpesulaissa säädettyjä seuraamusten määräämisen edellytyksiä. Seuraamukset tulisi silloin kuitenkin eritellä päätöksessä. Muutoksenhaku ohjautuisi silloin päätöksen eri kohdissa kyseessä olevien lakien muutoksenhakusäännösten

mukaisesti. Käytännössä ei ole poikkeuksellista, että hallintoviranomaisen päätös sisältää kohtia, joissa muutoksenhakusäännökset poikkeavat toisistaan.

Jos valiokunta katsoo, että muutoksenhakuun olisi sovellettava rahanpesulakia, tulisi 1. lakiehdotuksen 9 luvun 4 §:n 4 momentti poistaa. Valituslupaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen koskevaan kysymykseen otetaan kantaa jäljempänä. ***Jos valiokunta katsoisi kuitenkin, että tässä vaiheessa tulisi pitäytyä hallituksen esityksen tekstissä Finanssivalvonnan osalta, hallituksen esityksessä ehdotettuja säännöksiä muutoksenhausta Finanssivalvonnan rahanpesulain nojalla tekemiin päätöksiin olisi joka tapauksessa välttämätöntä tarkistaa, sillä ehdotetussa muodossa säännöksistä ei riittävän selkeästi ilmene, mihin tuomioistuimeen Finanssivalvonnan seuraamuspäätöksistä saisi valittaa.***

Ehdotetun rahanpesulain 9 luvun 4 §:n 4 momentin mukaan haettaessa muutosta Finanssivalvonnan päätökseen sovelletaan, mitä Finanssivalvonnasta annetun lain 73 §:ssä säädetään. Finanssivalvonnasta annetun lain 73 §:ssä on useita momentteja, joista ensimmäisen mukaan Finanssivalvonnan päätöksestä valitetaan Helsingin hallinto-oikeuteen, jollei jäljempänä tässä pykälässä tai muualla laissa toisin säädetä. Pykälän 2 momentissa luetellaan ne Finanssivalvonnasta annetun lain pykälät, joiden nojalla annetusta Finanssivalvonnan päätöksestä saa valittaa markkinaoikeuteen. Momentissa ei viitata rahanpesulain seuraamussäännöksiin. Pykälän 3 momentissa luetellaan säännökset, joiden nojalla annetusta markkinaoikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ehdotettujen säännösten pohjalta muutoksenhaku Finanssivalvonnan rahanpesulain nojalla tekemistä seuraamuspäätöksistäkin ohjautuisi siten Finanssivalvonnasta annetun lain 73 §:n 1 momentin mukaisesti Helsingin hallinto-oikeuteen. Tätä ei kuitenkaan valtiovarainministeriön mukaan ole tarkoitettu. Sisäministeriö toteaa, että hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen tarkoituksena on ollut hajautettu muutoksenhaku hallinto-oikeuksiin. Rahanpesulain ja Finanssivalvonnasta annetun lain viittaussäännösten tarkistaminen vastaamaan valtiovarainministeriön ehdottamaa muutoksenhakulinjaa johtaisi tässä tapauksessa sekä sisällöltään että rakenteeltaan poikkeukselliseen sääntelyyn.

Sisäministeriön ja oikeusministeriön vastineessa ei ehdoteta tässä vaiheessa muutoksia Finanssivalvonnasta annetun lain muutoksenhakusäännöksiin. Finanssivalvonnasta annetun lain muutoksenhakusäännösten kokonaisarviointi on syytä tehdä erikseen ja on kannatettavaa, että sen valmistelu on vireillä valtiovarainministeriössä.

Muutoksenhaku Patentti- ja rekisterihallituksen päätöksiin

Helsingin hallinto-oikeus on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että lakiehdotuksen 9 luvun 4 §:n 5 momentin mukaan Patentti- ja rekisterihallituksen tekemään päätökseen sovelletaan, mitä tilintarkastuslain (1141/2015) 11 luvun 1 §:ssä säädetään. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan Tilintarkastusvalvonnan päätökseen saa vaatia oikaisua tilintarkastuslautakunnalta, jonka päätökseen saa hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätökseen on korkeimmassa hallinto-oikeudessa luvanvaraista. Tämä on hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan ristiriidassa lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 138) esitetyn kanssa sikäli, kun tarkoitus on ollut suoda seuraamuksia koskien valitusoikeuskorkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Tämä asettaa myös tilintarkastajat toimijoina erilaiseen asemaan rahanpesulain mukaisia seuraamuksia koskevassa muutoksenhaussa muihin valvottaviin toimijoihin nähden.

Sisäministeriö toteaa, että tilintarkastuslain 11 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetut tilintarkastusvalvonnan päätökset eivät koske hallinnollisten seuraamusten määräämistä, vaan hallinnollisten seuraamusten määräämisestä vastaa tilintarkastuslain 10 luvun 5 §:n mukaan tilintarkastusvalvonnan tilintarkastuslautakunta. Näin ollen pykälän 1 momentti oikaisusta ei tule

sovellettavaksi, vaan tilintarkastuslautakunnan päätöksiin haetaan muutosta tilintarkastuslain 11 luvun 1 §:n 3 momentin mukaisesti. Momentin 5 kohdan mukaan tilintarkastuslain nojalla määrättyjä seuraamusmaksuja koskeviin päätöksiin voidaan hakea muutosta Helsingin hallinto-oikeuteen ja edelleen hallinto-oikeudenpäätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valittamalla. ***Myös Patentti- ja rekisterihallituksen päätöksistä muutoksenhaun olisi tarkoituksenmukaista ohjautua hajautetusti hallinto-oikeuksiin samalla tavalla kuin muiden valvontaviranomaisten päätöksistä, ottaen huomioon, että rahanpesulain nojalla määrätyt seuraamukset kuuluisivat kaikki samaan asiaryhmään hallinto-oikeuksissa riippumatta siitä, mikä viranomainen ne määräisi. Tilintarkastuslain mukaisen menettelyn noudattamiselle rahanpesulain mukaisia seuraamuspäätöksiä koskevassa muutoksenhaussa ei ole esitetty erityisiä perusteluja. Sisäministeriö katsoo Helsingin hallinto-oikeuden tavoin, että rahanpesulain viittaussäännös voisi myös tarkoittaa sitä, että seuraamukset määräisi tilintarkastusvalvonta, jonka päätöksiin liittyisi oikaisumenettely ennen muutoksenhakua. Tarkoituksenmukaisinta olisi myös sisäministeriön arvion mukaan, että hallinnollisten seuraamusten määräämisestä vastaisi tilintarkastuslautakunta, joka määrää myös tilintarkastuslain mukaiset seuraamusmaksut. Tällöin ensimmäinen muutoksenhakuaste olisi hallinto-oikeus kuten muidenkin rahanpesulaissa tarkoitettujen valvontaviranomaisten seuraamuspäätösten osalta.*** Sisäministeriön arvion mukaan lakiehdotusta ***tulisi tarkistaa*** poistamalla 9 luvun 4 §:n 5 momentti. ***Lisäksi sisäministeriö ehdottaa selventävän maininnan lisäämistä joko 1. lakiehdotukseen tai tilintarkastuslakiin siitä, että rahanpesulain mukaiset seuraamukset tilintarkastajille määräisi tilintarkastusvalvonnan tilintarkastuslautakunta. Tämä vastaisi tilintarkastusvalvonnan sisäistä työnjakoa tilintarkastuslain nojalla määrättävien seuraamusten osalta.*** Kysymystä valitusluvasta tältä osin arvioidaan erikseen jäljempänä.

Kysymys valitusluvasta

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 olevan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä (503/2008) annetun lain ***44 §:ssä*** (920/2015) onkin osa aluehallintoviraston päätöksistä säädetty valitusluvanvaraisiksi. Korkein hallinto-oikeus pitää tarpeellisena, että muutoksenhaku 1. lakiehdotuksessa tarkoitetuissa asioissa olisi kaikilta osin valitusluvanvaraista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Sisäministeriön arvion mukaan valitusluvan osalta olisi hallinto-oikeuksien yleisen kehittämislinjan mukaista, että muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen koskisi pääsääntöisesti valituslupajärjestelmä. Eduskunta on äskettäin hyväksynyt hankintalainsäädännön uudistamista koskevat lainmuutokset (HE 108/2016 vp). Muutoksenhaku markkinaoikeuden päätöksistä on säädetty valitusluvanvaraiseksi lukuun ottamatta markkinaoikeuden määräämiä seuraamusmaksuja, joissa korkein hallinto-oikeus on ainoa muutoksenhakuaste. Suoralla valitusoikeudella on hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa tarkoitettu varmistaa, että rahanpesulain rikkomuksia koskevissa asioissa saataisiin oikeuskäytäntöä ohjaavia ylimmän oikeusasteen ratkaisuja, ottaen huomioon, että kyseessä on uusi asiaryhmä hallinto-oikeuksille ja tapaukset jäänevät todella harvalukuisiksi. Muutoksenhaku olisi myös hajautettu kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Oikeusturvan näkökulmasta on kuitenkin riittävää yksi suora muutoksenhakuaste. Oikeuskäytäntöä on mahdollista kehittää myös hallinto-oikeuksien tasolla ja valituslupajärjestelmällä. Sisäministeriön arvion mukaan lakiehdotusta voisi tarkistaa lisäämällä ehdotetun 9 luvun 4 §:n 1 momenttiin tarkennus, jonka mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Hallinnolliset seuraamukset

Hallituksen esityksen valiokuntakäsittelyssä on kiinnitetty huomiota muun muassa seuraamusten oikeasuhtaisuuteen. Tältä osin sisäministeriö toteaa, että 1. lakiehdotuksessa ehdotetut hallinnolliset seuraamukset perustuvat seuraamusmaksujen osalta direktiiviin ja ehdotettu enimmäismäärä vastaa direktiivin edellyttämää minimitasoa. Tältä osin lakiehdotuksessa ei ole tarkoitettu mentäväksi pidemmälle kuin direktiivi edellyttää. Sisäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että direktiivissä käytetty ilmaisu on "*enimmäisrangaistus*, joka on vähintään …". Lain tarkkarajaisuusvaatimuksen huomioiden lienee välttämätöntä asettaa maksimitaso, ei vähimmäistasoa, mikä on myös huomioitu lakiehdotuksessa. Helsingin hallinto-oikeus on pitänyt epäselvänä ehdotetun 8 luvun 4 §:n 4 momentin sanamuotoa siltä osin kuin on kyse laiminlyönnillä saadusta hyödystä, pitäen sitä ongelmallisena soveltaa. Sisäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että viittaus laiminlyönnillä saatuun hyötyyn perustuu rahanpesudirektiiviin. Sisäministeriö katsoo kuitenkin hallinto-oikeuden tavoin, että direktiivin sanamuoto ”kaksi kertaa niin suuri” olisi selkeämpi ja yksiselitteisempi kuin lakiehdotuksessa käytetty ”kaksi kertaa suurempi”. ***Sama sanamuodon tarkistus olisi syytä tehdä myös lakiehdotuksen 8 luvun 5 §:n 2 momenttiin.***

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kannalta arvioituna korkein hallinto-oikeus pitää jossain määrin ongelmallisena 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. Sisäministeriö toteaa, että 1. lakiehdotuksen rikemaksun suuruutta koskeva säännös perustuu Finanssivalvonnasta annetun lain 38 §:n 2 momenttiin. Lakiehdotuksessa on haluttu varmistaa sääntelyn yhtenäisyys rahoitussektorin ilmoitusvelvollisten osalta. Rikemaksun osalta on pidetty tarkoituksenmukaisena, että sama vaihteluväli olisi mahdollinen kaikkien ilmoitusvelvollisten ryhmien osalta.

Perutuslakivaliokunta on katsonut hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan (PeVL 2/2017 vp), että lakiehdotuksen ja sen perustelujen valossa jää jossain määrin epäselväksi, miltä osin seuraamussääntelyssä on kansallista liikkumavaraa seuraamusten laadun ja esimerkiksi rikemaksun suuruuden osalta. Direktiivissä säädetään ainoastaan siitä, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että seuraamusmaksu voidaan määrätä vähintään silloin, kun kyse on vakavista, toistuvista ja järjestelmällisistä rikkomuksista, mutta direktiivi ei ota kantaa tarkemmin seuraamusmaksujen laatuun. Sisäministeriö toteaa, että hallituksen esityksen tarkoituksena on ollut mahdollistaa lievemmät rikemaksut, joita on jo nyt käytössä Finanssivalvonnan valvottavien osalta muun lainsäädännön rikkomisen osalta, silloin kun kyseessä on selvästi tahallinen tai huolimaton toiminta, joka ei kuitenkaan täytä tuntuvamman seuraamusmaksun kriteerejä. Rikemaksujen määräämisen edellytykset vastaisivat voimassa olevan rahanpesulain mukaisten rikosoikeudellisten sakkojen määräämisen kriteerejä. Näin lainsäädännön rikkomiseen olisi mahdollista myös puuttua jo varhaisemmassa vaiheessa, millä toivotaan olevan toistuvia rikkomuksia ennalta estävää vaikutusta.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksestä ei käy ilmi, miksi on tarpeen erottaa eri kategoriaan toisaalta rikemaksu ja seuraamusmaksu ja toisaalta julkinen varoitus. Hallinto-oikeudellisesti on sen mukaan tavallista, että lainsäädännössä varoitus on ensi vaiheessa annettava seuraamus, jonka tarkoituksena on ojentaa kohdetta korjaamaan moitittavaa menettelyään. Varoitus ei korkeimman hallinto-oikeuden mukaan myöskään 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). Professori Vuorenpää pitää

lausunnossaan toivottavana, että julkisen varoituksen määräämisedellytyksistä pystyttäisiin säätämään ehdotettua lainkohtaa täsmällisemmin.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 8 luvun 2 §:stä ilmenee, että julkinen varoitus on tarkoitettu annettavaksi muiden säännösten rikkomisesta kuin niiden, joista voi seurata rikemaksu tai seuraamusmaksu, mutta julkisen varoituksen antamisen edellytykset vastaisivat rikemaksun määräämisen kriteerejä. Sisäministeriö toteaa, että myös tämän ehdotetun lainkohdan osalta on haluttu varmistaa käytännön yhtenäisyys rahoitussektorin ilmoitusvelvollisten osalta. Ehdotettu säännös vastaa Finanssivalvonnasta annetun lain 39 §:ää. Julkiseen varoitukseen hallinnollisena seuraamuksena liittyisi enemmän harkintaa kuin rikemaksuun tai seuraamusmaksuun, joiden määräämiskriteerit on lueteltu lakiehdotuksessa. Julkisella varoituksella mahdollistettaisiin ei-rahamääräinen seuraamus silloin, kun kyse on yleisesti moitittavasta toiminnasta, jota voidaan tarkastella erillisenä niistä tilanteista, joissa määrättäisiin rikemaksu tai seuraamusmaksu. Myös rikemaksuun ja seuraamusmaksuun liittyy elementteinä julkisuus ja moitittavuus.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota 1. lakiehdotuksen 8 luvun 3 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan seuraamusmaksua ei määrättäisi luonnolliselle henkilölle, jos kysymys on samalla rangaistavasta teosta. Jos valvonta-viranomainen 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 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. Sisäministeriö toteaa, että ehdotettu säännös perustuu Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n 3 momenttiin. Ehdotetun 8 luvun 3 §:n 1 momentin johdantolauseen ja 2 momentin välillä on kuitenkin pykälän sisäinen ristiriita, jota ei ole Finanssivalvonnasta annetun lain säännöksissä, jotka edellyttävät toiminnalta vain tahallisuutta tai huolimattomuutta. Säännöksen 1 momentin johdantolause perustuu rahanpesudirektiivin 59 artiklan 1 kohtaan, ja sen osalta olisi ongelmallista poistaa "vakavuus" seuraamusmaksun kriteerinä. Sisäministeriön arvion mukaan pykälää voisi tarkistaa siten, että 2 momentissa ehdotettu kriteeri "vähäinen" poistettaisiin, jolloin momentin toisen virkkeen voisi kirjoittaa seuraavasti: "Valvontaviranomainen voi kuitenkin määrätä seuraamusmaksun ja jättää asian ilmoittamatta esitutkintaviranomaiselle, ottaen huomioon teon tai laiminlyönnin haitallisuuden, siitä ilmenevän tekijän syyllisyyden sekä siitä saadun hyödyn ja muut tekoon tai laiminlyöntiin liittyvät seikat kokonaisuutena arvioiden."

Ehdotetun 8 luvun 4 §:ää korkein hallinto-oikeus pitää ongelmallisena perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella siten, 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. Sisäministeriö toteaa, että 1. lakiehdotuksen 8 luvun 4 §:n 1 momentti perustuu Finanssivalvonnasta annetun lain 41 §:n 2 momenttiin. Sisäministeriö ei pidä tarpeellisena tarkistaa ehdotettua pykälää.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota lausunnossaan siihen, että 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 korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ilmetä itse toimilupaa koskevasta laista. Sisäministeriö toteaa, että toimiluvan peruuttaminen ei ole rahanpesulain nojalla määrättäväksi tarkoitettu seuraamus, vaan kyse on muusta tilanteesta, joka on johtanut toimiluvan peruuttamiseen, vaikkakin on mahdollista, että sama ilmoitusvelvollinen on jättänyt noudattamatta rahanpesulakiakin. Ehdotetulla säännöksellä on haluttu mahdollistaa se, että valvontaviranomainen voi jättää seuraamusmaksun määräämättä tai lykätä sen määräämistä silloin, kun esimerkiksi toimilupa on peruttu, ja katsottaisiin kohtuuttomaksi määrätä vielä rahanpesulainkin nojalla seuraamus.

Ne bis in idem

Sisäministeriö toteaa, että ns. ne bis in idem -vaikutusta koskeva oikeuskäytäntö huomioitu ilman nimenomaista mainintaa lainvalmistelun aikana, mutta oikeuskäytäntöä ei ole katsottu tarpeelliseksi siteerata hallinnollisen ja rikosoikeudellisen seuraamuksen ne bis in idem -vaikutuksen osalta yhtä tapausta laajemmin, ottaen huomioon, että kansallisella tasolla sekä korkeimman oikeuden että korkeimman hallinto-oikeuden linja on muotoutunut siltä osin melko yhteneväiseksi. Tämä ratkaisu on tehty myös tietoisena siitä, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö ei ole luonteeltaan staattista, vaan ihmisoikeustuomioistuin tulkitsee Euroopan ihmisoikeussopimusta ns. elävänä instrumenttina, ottaen huomioon kulloinkin vallitsevan oikeuden ja yhteiskunnan kehityksen. Myös ne bis in idem -vaikutuksen osalta ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on jatkuvasti laajentunut kattamaan yhä laajemman joukon erilaisia seuraamuksia. Toisena syynä yksittäiselle oikeuskäytäntöä koskevalle viittaukselle on, että lakiehdotuksessa ne bis in idem -vaikutus on huomioitu pykälätasolla. Korkeimman oikeuden ratkaisussa, johon perusteluissa viitataan, korkein oikeus on rikosoikeudellisten seuraamusten osalta ratkaisevasti muuttanut omaa aiempaa linjaustaan, joka myös poikkesi jossain määrin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen linjasta.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että hallituksen esityksen perusteluissa on 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. Sisäministeriö totea, että perusteluilla, joihin korkein hallinto-oikeus viittaa, ei ole tarkoitettu toimiluvan peruuttamisen suhdetta rikosoikeudelliseen seuraamukseen tai hallinnolliseen seuraamukseen (jotka kumpikin voidaan määrätä oikeuskäytännön valossa samasta teosta), vaan kahden hallinnollisen seuraamuksen keskinäistä suhdetta ja niiden mahdollista ne bis in idem -vaikutusta. Sisäministeriö toteaa, että toimiluvan peruuttamista ei ole lakiehdotuksessa luokiteltu hallinnolliseksi seuraamukseksi, vaan sitä säädetään erikseen, ja se voidaan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti määrätä rikosoikeudellisen seuraamuksen lisäksi. Lakiehdotuksen perusteluissa ei ole otettu kantaa siihen, minkälainen vaikutus kahdella rinnakkaisella hallinnollisella toimenpiteellä voisi olla, mutta on kiinnitetty huomiota mahdolliseen ne bis in idem -vaikutukseen, ottaen myös huomioon ehdotettujen seuraamusmaksujen ankaran tason. Perustuslakivaliokunta ei ole erikseen ottanut lakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä tähän kysymykseen kantaa.

Sisäministeriö kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 2/2017 vp), jossa se katsoo, että 8 luvun 9 §:n 2 momentti olisi asianmukaisinta poistaa. Perustuslakivaliokunta perustelee näkemyksensä sillä, että säännös voisi aiheuttaa nykyisen oikeus- ja lainsäädäntökäytännön vastaisen tulkinnan. ***Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan rahanpesulakiin olisi perusteltua lisätä säännös, joka vastaa erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta annetun lain (781/2013) 3 §:ssä kuvattua menettelyä hallinnollisen sanktion poistamisesta ja rikosprosessin aloittamisesta.***

Lakivaliokunnan lausunnosta 8/2013 vp (s. 5—6) ja perustuslakivaliokunnan lausunnosta 17/2013 vp (s. 4—5) ilmenee, että kysymys on poikkeuksellisia tilanteita koskevasta sääntelystä, jonka käyttöä rajoittavat lukuisat edellytykset. Sisäministeriö toteaa, että säännös merkitsee poikkeamista lainvoimaisesta seuraamusta koskevasta ratkaisusta, ja uudelleentutkintaa koskevan säännöksen säätäminen edellyttäisi erityisiä perusteita.

Veronkorotuksia koskevaa säännöstä on perusteltu sitä koskevassa hallituksen esityksessä ennen muuta sillä, että verovalvontaa suoritetaan useassa vaiheessa, ensin summaarisemmin ja sitten yksityiskohtaisemmin verotarkastuksin (ks. HE 191/2012, s. 19). Tilanne poikkeaa rahanpesun valvonnasta, eikä uudelleentutkinnalle ole rahanpesun osalta esitetty muitakaan erityisiä perusteita. Tämän vuoksi rahanpesulakiin ei ole perusteltua lisätä säännöstä hallinnollisen sanktion poistamisesta ja rikosprosessin aloittamisesta, vaan 1. lakiehdotuksen 8 luvun 9 §:n 2 momentti on sitä vastoin syytä poistaa ehdotuksesta kokonaan, kuten perustuslakivaliokunta ehdottaa.

Seuraamusten täytäntöönpano

Korkein hallinto-oikeus toteaa lausunnossaan, 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 korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan syytä tarkistaa vastaamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä. ***Sisäministeriö toteaa, että korkeimman hallinto-oikeuden mainitsemat lait koskevat eri tilanteita kuin ne, joista on ollut tarkoitus säätää valtioneuvoston asetuksella. Esityksen 1. lakiehdotuksella tai valtioneuvoston asetuksella ei ole tarkoitus rajoittaa kyseisten lakien soveltamista. Kysymystä valtioneuvoston asetuksesta on kuitenkin syytä tarkastella kriittisesti.***

Oikeusrekisterikeskus esittää, että hallinnolliset seuraamukset täytäntöönpantaisiin sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) mukaisesti, koska kyseisessä laissa on riittävät menettelysäännökset rahamääräisten seuraamusten täytäntöönpanosta. Tämän vuoksi 1. lakiehdotukseen olisi lisättävä esimerkiksi 8 luvun 9 §:n yhteyteen kokonaan uusi momentti, jossa todettaisiin, että tämän lain nojalla maksettaviksi määrätyt rikemaksu ja seuraamus-maksu peritään siinä järjestyksessä kuin sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002) säädetään. Vastaavasti sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n soveltamisalaa koskevaan luetteloon olisi sisällytettävä lakiesitystä vastaavat seuraamukset. Sisäministeriön arvion mukaan lakiehdotukseen sisällytetty asetuksenantovaltuus voitaisiin korvata viittauksella sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin Oikeusrekisterikeskuksen ehdottamalla tavalla. Samalla olisi kuitenkin tarpeen muuttaa sakon täytäntöönpanosta annettua lakia lisäämällä sen 1 §:n 1 momenttiin uusi kohta esimerkiksi seuraavasti: "rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (/) 8 luvun 1 §:ssä tarkoitettu rikemaksu ja 8 luvun 3 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu". Sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukainen seuraamusten täytäntöönpanoa koskeva menettely soveltuisi sellaisenaan 1. lakiehdotuksessa tarkoitetun rikemaksun ja seuraamusmaksun perintään. Uhkasakon perintään myös sovellettaisiin kyseistä lakia ilman lakiehdotuksen tarkistusta. Muutoksella ei olisi vaikutusta hallituksen esityksen vaikutustenarviointiin.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että kilpailulain (948/2011) 47 §:ää vastaavasti 1. lakiehdotuksessa tulee säätää siitä, että Oikeusrekisterikeskuksen on hakemuksetta palautettava seuraamusmaksu, jos sitä koskeva päätös on kumottu tai jos määrätyn maksun määrää on alennettu. Jos rikemaksun ja seuraamusmaksun täytäntöönpanoon sovellettaisiin sakon täytäntöönpanosta annettua lakia, sisäministeriön arvion mukaan seuraamusmaksun palautukseen voitaisiin soveltaa kyseisen lain 22 §:ää. Oikeusrekisterikeskus arvioi, että hallinnollisten seuraamusmaksujen täytäntöönpanon kannalta olisi tärkeä säätää myös seuraamusten vanhentumisesta. Rikemaksun ja seuraamusmaksun täytäntöönpano olisi sidottava määräaikaan. Seuraamusten täytäntöönpanon määräaika voitaisiin Oikeusrekisterikeskuksen näkemyksen mukaan laskea esimerkiksi lainvoiman saaneesta päätöksestä eli lainvoimaiseksi tulleen päätöksen antamispäivästä lukien. Tämä määräajan laskutapa olisi selkeä ja se on käytössä monessa muussa Oikeusrekisterikeskuksella täytäntöönpantavana olevassa seuraamusmaksussa. Laissa voitaisiin säätää, että rikemaksua ja seuraamusmaksua koskeva päätös olisi pantava täytäntöön

viiden vuoden kuluessa lainvoiman saaneesta maksua koskevasta päätöksestä. Lakiteknisesti edellä mainittu seuraamusmaksun vanhentumisaika sopisi omaksi momentikseen esimerkiksi 9 luvun 5 §:n yhteyteen. Oikeusrekisterikeskus huomauttaa myös, että lakiehdotuksessa ja hallituksen esityksen perusteluissa ei ole otettu kantaa siihen, peritäänkö erääntyneelle rikemaksulle ja seuraamusmaksulle viivästyskorkoa. Mikäli edellä mainituista maksuista on tarkoitus periä viivästyskorkoa, olisi lakiin lisättävä säännös siitä, että maksettavaksi erääntyneelle rikemaksulle ja seuraamusmaksulle, jota ei ole suoritettu viimeistään eräpäivänä, peritään viivästyskorkoa korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentin mukaan.

Seuraamusmaksun aineellisesta vanhentumisesta sisältyy säännös 1. lakiehdotuksen 8 luvun 7 §:ään. Jos rikesakon ja seuraamusmaksun täytäntöönpanoon sovellettaisiin sakon täytäntöönpanosta annettua lakia, täytäntöönpanon vanhentumiseen sovellettaisiin kyseisen lain 9 §:ää. Saatavaa koskevassa ulosottotoimin tapahtuvassa täytäntöönpanossa olisi soveltuvin osin noudatettava ulosottolain säännöksiä maksuvelvoitteen täytäntöönpanosta, jollei sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa toisin säädetä. Ulosottolaki on kumottu ja sitä koskevat viittaukset koskevat ulosottokaaren (705/2007) vastaavia säännöksiä (ulosottokaaren 13 luvun 3 §). Täytäntöönpanokelpoisuuden määräajasta säädetään ulosottokaaren 2 luvun 24-27 §:ssä. Lain 24 §:n mukaan luonnolliselle henkilölle asetettu maksuvelvoite on täytäntöönpanokelpoinen 15 vuoden ajan. Sisäministeriö ei pidä tarpeellisena tarkistaa säännöksiä vanhentumisen osalta. Sisäministeriö ei pidä myöskään tarpeellisena säätää seuraamusmaksulle viivästyskorkoa, jota ei sovelleta myöskään sakon täytäntöönpanolaissa annettuun sakkoon.

Korkein hallinto-oikeus pitää lausunnossaan 1. lakiehdotuksen 9 luvun 5 §:n säännöstä uhkasakon lainvoimaisuudesta turhana. Jos uhkasakon lisäksi myös rikemaksun ja seuraamusmaksun täytäntöönpanoon sovellettaisiin sakon täytäntöönpanosta annettua lakia, sisäministeriön näkemyksen mukaan kyseinen pykälä voitaisiin poistaa.

Siirtymäsäännös

Lausunnoissa on kiinnitetty huomiota ehdotettuun siirtymäsäännökseen, joka liittyy dekriminalisoitaviin seuraamuksiin rahanpesulain rikkomuksista. Professori Vuorenpään mukaan jatkovalmistelussa olisi syytä pohtia, onko käräjäoikeudella asiallista toimivaltaa määrätä lievemmän lain periaatteen edellyttämiä seuraamuksia 1. lakiehdotuksen 9 luvun 9 §:n 5 momentin siirtymäsäännöksessä mainituissa tilanteissa. Rikemaksun ja seuraamusmaksun suuruudesta johtuen lievemmän lain periaate ei aiheuttane ongelmia. Vuorenpään mukaan pulmia saattaa kuitenkin syntyä silloin, jos käräjäoikeudessa on käsiteltävänä teko, josta uuden lain mukaan pitäisi määrätä julkinen varoitus. Helsingin hallinto-oikeus sitä vastoin katsoo, että rikosoikeudellisia seuraamuksia ei voida määrätä rangaistussäännösten tultua kumotuksi ja toteaa, että tekoja ja laiminlyöntejä saattaa jäädä täysin vaille seuraamuksia, jollei siirtymäsäännöstä muuteta. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan siirtymäsäännös olisi perustuslaissa säädetyn rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen vastainen, koska rikosoikeuden yleisten periaatteiden mukaan tuomitsemishetkellä ei voida soveltaa kumottua säännöstä, jolla teko on ollut säädettynä rangaistavaksi.

Sisäministeriö toteaa, että perustuslain 8 §:ssä säädetään rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta. Säännöksen mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. Perustuslain säännös sisältää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen tärkeimmät ainesosat, muun muassa taannehtivan rikoslain kiellon ja kiellon käyttää tekohetkellä säädettyä ankarampaa rangaistusta (ks. HE 309/1993 vp, s.50/I). Perustuslakiin ei kuitenkaan pidetty tarkoituksenmukaisena sisällyttää säännöstä lievemmän lain periaatteesta, koska siihen liittyy yksityiskohtaista sääntelyä edellyttäviä erityistilanteita (HE 309/1993 vp, s. 50/II).

Lievemmän lain periaatteesta määrätään kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus, SopS 8/1976) 15 artiklan 1 kohdassa. Kohdan kolmannen virkkeen mukaan jos rikoksenteon jälkeen lailla säädetään sovellettavaksi lievempi rangaistus, rikoksentekijän tulee päästä tästä osalliseksi. KP-sopimuksella turvattu lievemmän lain periaate ei siten estä rangaistussäännösten soveltamista sinänsä, vaan periaate koskee nimenomaan rangaistuksen ankaruutta. Rikoslain ajallisesta soveltamisesta säädetään rikoslain 3 luvun 2 §:ssä. Säännöksen 1 momentin mukaan rikokseen sovelletaan sitä lakia, joka oli voimassa, kun rikos tehtiin. Pykälän 2 momentti sisältää lievemmän lain periaatetta koskevan pääsäännön. Säännöksen mukaan jos tuomittaessa on voimassa toinen laki kuin rikosta tehtäessä, sovelletaan kuitenkin uutta lakia, jos sen soveltaminen johtaa lievempään lopputulokseen. Pykälän 3 ja 4 momentissa säädetään eräistä poikkeuksista lievemmän lain periaatetta koskevaan pääsääntöön.

Sisäministeriö toteaa, että kumpikaan lievempää lakia koskevista poikkeussäännöksistä ei varsinaisesti koske dekriminalisointia, jossa rikosoikeudelliset rangaistusseuraamukset korvataan rangaistusluonteisilla hallinnollisilla seuraamuksilla. Tällaisissa tilanteissa ajallisesta soveltamisesta on tarpeen säätää erikseen siten kuin hallituksen esityksessä ehdotetaan. Yleisillä tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa määrätä lievempää lakia koskevan rikoslain yleissäännöksen nojalla hallinnollisia seuraamuksia. Jos rangaistussäännösten soveltamisesta ei säädettäisi erikseen, jäisivät ennen lain voimaantuloa tehdyt rikokset kokonaan vaille rangaistusta.

Sisäministeriö toteaa, että ehdotettu 1. lakiehdotuksen 9 luvun 5 §:n 5 momentti on poikkeus rikoslain 3 luvun 2 §:n 2 momentista ilmenevään pääsääntöön. Dekriminalisointi ei tässä tapauksessa lähtökohtaisesti merkitse, että suhtautuminen rangaistavaksi säädettyihin tekoihin tai laiminlyönteihin olisi lieventynyt eikä rangaistussäännöksen kumoaminen merkitse, että teot jäisivät jatkossa vaille seuraamuksia. Ennen voimaantuloa tehdyistä teoista ja laiminlyönneistä määrättäisiin siten lähtökohtaisesti rikosoikeudellinen rangaistus. Jos uuden lain mukainen hallinnollinen seuraamus olisi kuitenkin yksittäistapauksessa tosiasiallisesti lievempi kuin aikaisemman lain mukainen rikosoikeudellinen seuraamus, olisi siirtymäsäännöstä tulkittava kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 15 artiklan 1 kohdan kanssa yhteensopivasti. Jos teosta olisi uuden lain mukaan esimerkiksi tuomittava julkinen varoitus, voitaisiin vastaaja jättää rangaistukseen tuomitsematta. Samoin esimerkiksi päiväsakkojen lukumäärää voitaisiin tarvittaessa alentaa.
Sisäministeriö pitää tärkeänä, että lakivaliokunta kiinnittäisi siirtymäsäännökseen huomiota lausunnossaan. Jos lakivaliokunta katsoo, että säännöksen selventäminen perusteluin ei ole riittävää, sisäministeriö ehdottaa harkittavaksi, että momenttiin lisätään lievemmän lain periaatetta koskeva informatiivinen säännös esimerkiksi seuraavasti:

> (1 LE 9 luku 9 § 5 mom.) 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. Jos uuden lain soveltaminen johtaisi lievempään lopputulokseen, on tämä otettava huomioon rangaistusta määrättäessä.

Säännös selventäisi, että vastaajalle määrättäisiin lievemmän lain periaatteesta huolimatta nimenomaan rikosoikeudellinen rangaistus. Rikosoikeudellisen sääntelyn korvaaminen hallinnollisella ei merkitsisi rangaistusvastuusta vapautumista, vaan lievemmän lain periaate otettaisiin huomioon rangaistusta määrättäessä.

Muut huomiot

Korkein hallinto-oikeus on lausunnossaan katsonut, että 1. lakiehdotuksen 7 luvun 6 § toimeenpanokielto on liian laaja ja epämääräinen. Sisäministeriö toteaa, että säännöksen

tarkoituksena on varmistaa, että valvojalla on mahdollisuus puuttua myös sellaiseen ilmoitusvelvollisen toimintaan, joka ei täyttäisi välttämättä vielä hallinnollisen seuraamuksen määräämisen edellytyksiä, mutta joka voisi jatkuessaan johtaa vakavampaan rahanpesulain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten rikkomiseen. Säännös on muotoiltu tarkoituksella joustavaksi, jotta mahdollisiin rikkomuksiin johtaviin käytäntöihin voitaisiin kiinnittää huomiota mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Säännös perustuu Finanssivalvonnasta annetun lain 33 §:ään, joka tosin on vielä kattavampi. Perustuslakivaliokunta on pitänyt ehdotettua säännöstä merkityksellisenä elinkeinonvapauden rajoituksena, mutta ei ole esittänyt siihen tarkistuksia (PeVL 2/2017 vp). Sisäministeriö ei myöskään pidä tarpeellisena tarkistaa säännöstä.

Professori Vuorenpää on ehdottanut 1. lakiehdotuksen 7 luvun 7 §:n 3 momenttia muokattavaksi. Säännös jättää epäselväksi, kuka arvioi, onko henkilöä syytä epäillä rikoksesta. Ehdotetussa pykälässä käytetään ilmaisua "aihetta epäillä", joka ei ole käytössä rikosprosessilainsäädännössä. Sisäministeriön näkemyksen mukaan sanan "aihetta" voisi korvata sanalla "syytä", jolloin sanamuodosta kävisi ilmi selkeämmin se, että arvion tekee esitutkintaviranomainen.

Professori Vuorenpää on myös kiinnittänyt huomiota ehdotetun 7 luvun 7 §:n 3 momentin yksityiskohtaisiin perusteluihin (s. 126), joissa todetaan, että ”uhkasakkoa ei saisi asettaa luonnolliselle henkilölle myöskään silloin kun, kun hän on vastuunalaisena yhtiömiehenä henkilöyhtiössä”. Perustelun kirjoitusasu (eli siinä oleva sana ”myöskään”) näyttäisi viittaavan siihen, että sanotulla perustelulla pyrittäisiin laajentamaan säännöksen soveltamisalaa verrattuna varsinaiseen pykälätekstiin. Sisäministeriö toteaa, että perusteluilla ei ole tarkoitettu laajennettavaksi pykälän soveltamisalaa.

Toinen lakiehdotus - määräaikainen epäilyttävän liiketoimen keskeytysmääräys

Perustuslakivaliokunta on pitänyt 2. lakiehdotuksen 6 §:n perusteluja ongelmallisena siltä osin kuin on kyse valitusoikeuden puuttumisesta määräaikaiseen liiketoimen keskeytysmääräykseen. Määräaikainen liiketoimen keskeytysmääräys ei kohdistu koko liiketoimintaan, vaan yksittäiseen liiketoimeen kuten tilisiirtoon tai esimerkiksi rahapeliin liittyvään voitonmaksuun. Esityksen 2. lakiehdotuksen perusteluissa ei ole tarkoitettu, että lakiehdotuksessa säädettäisiin valituskielto määräaikaiseen liiketoimen keskeytysmääräykseen. Perusteluilla on tarkoitettu, että käytännössä valitus oikeussuojakeinona toimii huonosti silloin, kun kyse on lyhytaikaisesta toimenpiteestä ja säännökseen liittyy neljännen rahanpesudirektiivin edellyttämä salassapitovelvollisuus.

Sisäministeriö katsoo, että valitusoikeuden määrittäminen lakiin ei ole kohteen oikeusturvan kannalta kuitenkaan välttämätöntä tai tarkoituksenmukaista. Voimassa olevan rahanpesulain mukainen enintään viiden arkipäivän pituinen liiketoimen keskeytys on pääsääntöisesti ensivaiheen toimenpide sen selvittämiseksi, onko pakkokeinolain mukaisiin pakkokeinoihin syytä ryhtyä. Esityksen 2. lakiehdotuksessa määräaika ehdotetaan pidennettäväksi kymmeneen arkipäivään, huomioiden erityisesti rajat ylittävien tilanteiden selvittämiseen liittyvät haasteet. Varojen jäädytys on luonteeltaan turvaamistoimi, jonka yhtenä tavoitteena on saada lisäaikaa laajempien ja yksityiskohtaisempien selvitysten tekemiseksi ja sen arvioimiseksi, onko asiassa syytä aloittaa esitutkinta tai onko varoihin syytä kohdistaa pakkokeinoja jo käynnissä olevan esitutkinnan vuoksi, todisteiden hävittämisvaaran vuoksi tai toisen valtion esittämän pyynnön vuoksi. Pääsääntöisesti direktiivi edellyttää, että epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen kohteelle ei kerrota ilmoituksesta. On kuitenkin mahdollista, että sen kohteena oleva henkilö havaitsee liiketoimen keskeytyksen, jolloin ilmoitusvelvollinen ohjaa tämän ottamaan yhteyttä rahanpesun selvittelykeskukseen. Silloin, kun liiketoimen keskeytys on sen kohteena olevan henkilön tiedossa, tällä on kaikissa tapauksessa mahdollisuus edistää asian selvittämistä toimittamalla kaikki asian arvioimisen kannalta keskeinen tieto rahanpesun selvittelykeskuksen saataville. Jäädytysmääräys on myös lakiehdotuksen mukaan viivytyksettä peruttava, kun se ei enää ole tarpeen.

Sisäministeriö toteaa, että määräaikainen liiketoimen keskeytysmääräys on lähinnä verrattavissa pakkokeinolain 6 luvun 3 §:n mukaiseen väliaikaiseen turvaamistoimeen (kesto 7 päivää). Oikeussuojakeinoina väliaikaisen vakuustakavarikon osalta kysymykseen tulisivat kantelu tai vahingonkorvaus. Nämä olisivat käytettävissä myös määräaikaisten liiketoimien keskeytysmääräysten osalta. Varsinaiseen vakuustakavarikkoon sovellettaisiin pakkokeinolain 6 luvussa tarkoitettuja muutoksenhakukeinoja. Pakkokeinolain mukaista vakuustakavarikkoa koskevasta tuomioistuimen päätöksestä saa valittaa erikseen. Valitus ei estä omaisuuden panemista vakuustakavarikkoon tai pitämistä vakuustakavarikossa, ellei valitusta käsittelevä tuomioistuin toisin määrää. Kumotessaan vakuustakavarikon tai väliaikaisen vakuustakavarikon tuomioistuin saa määrätä vakuustakavarikon pidettäväksi voimassa, kunnes ratkaisu tulee lainvoimaiseksi. Nämä pakkokeinolain säännökset vaikuttaisivat viittaavan siihen, että valitus oikeussuojakeinona on säädetty koskemaan varsinaista vakuustakavarikkoa, kun säännöksessä ei nimenomaisesti mainita väliaikaista vakuustakavarikkoa. Määräaikainen liiketoimen keskeytysmääräys poikkeaa kuitenkin väliaikaisesta vakuustakavarikosta siltä osin kuin on kyse tiedon antamisesta sille, jota toimenpide koskee. Väliaikaisesta vakuustakavarikosta on ilman aiheetonta viivytystä laadittava pöytäkirja, jossa riittävästi mainitaan vakuustakavarikon tarkoitus, selostetaan siihen johtanut menettely ja yksilöidään kohteena oleva omaisuus. Jäljennös pöytäkirjasta on viivytyksettä toimitettava sille, jonka omaisuuteen väliaikainen vakuustakavarikko kohdistuu. Liiketoimen keskeytyksen kohteelle ei pääsääntöisesti saisi neljännen rahanpesudirektiivin ja lakiehdotuksen mukaan kertoa epäilyttävää liiketoimea koskevasta ilmoituksesta, mutta jos asiassa olisi syytä epäillä rikosta, rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen epäilystä olisi kirjattava rikosilmoitus, jolloin varoille olisi myös haettava vakuustakavarikkoa. Muussa tapauksessa keskeytysmääräys joko peruttaisiin tai se raukeaisi.

Liitteet	-
Jakelu	Lakivaliokunta
Tiedoksi	-