VALTIOVARAINMINISTERIÖ

3.3.2017

Rahoitusmarkkinaosasto

Eduskunnan lakivaliokunta

Viite: Lakivaliokunnan istunto (HE 228/2016 vp), 1.3.2017

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

Valtiovarainministeriö on toimittanut 16.11.2016 lakivaliokunnalle lausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 228/2016 vp). Lakivaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriön uutta asiantuntijalausuntoa muutoksenhakua koskevista säännöksistä valiokuntakuulemisessa 1.3.2017.

Muutoksenhaku

Hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn aikana oikeusministeriö on ehdottanut muutettavan 1. lakiehdotuksen (laki rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämistä, *rahanpesulaki*) muutoksenhakua koskevaa säännöstä. Oikeusministeriön esittämä tavoite rahanpesulain muutoksenhaun sisäisestä yhdenmukaisuudesta on tärkeä ja kannatettava. Ilman samanaikaisesti tehtäviä muutoksia Finanssivalvonnasta annettuun lakiin (878/2008) Finanssivalvonnan tekemän päätöksen muutoksenhaku kuitenkin jakaantuisi kahdelle eri viranomaiselle jäljempänä esimerkissä kuvatulla tavalla. Finanssivalvonnasta annetun lain muutoksenhakusäännösten arvioinnin yhteydessä on arvioitava myös lukuisten Finanssivalvonnan valvottavien toimintaa koskevien lakien muutoksenhakusäännökset. Näin laajaa kokonaisarviointia ei ole tarkoituksenmukaista tehdä eduskuntakäsittelyn aikana vaan erillisessä valmistelussa. Valtiovarainministeriö on aloittanut Finanssivalvonnasta annetun lain muutoksenhakua koskevien säännösten muutostarpeiden arvioinnin ja sitä koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle myöhemmin tämän vuoden aikana.

Finanssivalvonnasta annetun lain nojalla Finanssivalvonta määrää seuraamusmaksun, jos se on suuruudeltaan enintään miljoona euroa. Muussa tapauksessa seuraamusmaksun määrää Finanssivalvonnan esityksestä markkinaoikeus. Vastaavasti muutoksenhakuoikeus seuraamusmaksua koskevaan päätökseen eroaa sen mukaan, onko seuraamuksen määrännyt Finanssivalvonta vai markkinaoikeus. Yleisenä muutoksenhakutuomioistuimena toimii Helsingin hallinto-oikeus.

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutettavan Finanssivalvonnasta annetun lain muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Jos eduskuntakäsittelyn aikana muutoksenhakusäännöksiä muutetaan Finanssivalvonnan osalta siten, että rahanpesulaissa tarkoitettuna ensimmäisenä muutoksenhakuasteena toimii hallinto-oikeus myös Finanssivalvonnan osalta, saman päätöksen muutoksenhaussa olisi mahdollisesti kaksi toimivaltaista viranomaista.

Esimerkki

Finanssivalvonta havaitsee valvonnassaan, että luottolaitos ei ole luonut mekanismia, jonka avulla se hankkii asiakasta koskevia tietoja, seuraa asiakassuhdetta jatkuvasti ja pystyy ottamaan selvää asiakkaan poikkeuksellisista lii-

ketoimista. Samalla Finanssivalvonta arvioi luottolaitoksen johdon toimintaa luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) (*luottolaitoslaki*) 7 luvun 1 §:n valossa. Mainitussa pykälässä säädetään luottolaitoksen hallinto- ja ohjausjärjestelmiä koskevista yleisistä vaatimuksista. Pykälän 2 momentin mukaan ”*hallituksen on huolehdittava siitä, että luottolaitoksen sisäiset valvontajärjestelmät ovat luotettavia. Näihin kuuluvat ainakin taloudellista raportointia, taloutta, toimintaa, luottolaitosta koskevan sääntelyn ja sisäisten toimintaperiaatteiden sekä luottolaitoksen tiedonantovelvollisuuden täyttämistä koskevat menettelytavat, niiden noudattaminen ja valvonta*”.

Arvioidessaan luottolaitoksen toimintaa Finanssivalvonta ei tee asiasta kahta päätöstä, yhtä rahanpesulain ja toista luottolaitoslain, nojalla. Finanssivalvonta arvioi luottolaitoksen toiminnan rikkomuksen osalta kokonaisuutena ja antaa siitä yhden päätöksen.

Esimerkkitapauksessa asiakassuhteen seuraamisvelvollisuuden vakava, toistuva tai järjestelmällinen rikkominen olisi rangaistavaa rahanpesulain 8 luvun 3 §:n 1 momentin 4 kohdan ja johdon toiminnan osalta mainitun pykälän 5 momentin mukaan. Luottolaitoslain 7 luvun 1 §:n rikkomiseen sovellettaisiin luottolaitoslain 20 luvun 1 §:n 2 momentin 3 kohtaa ja Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n 1 momenttia seuraamusmaksun määräämisestä. Finanssivalvonta arvioisi päätöksessä luottolaitoksen ja sen johdon toimintaa kokonaisuutena seuraamusmaksun määräämisen edellytyksiä ja mitoittamista arvioitaessa. Finanssivalvonta päätyisi esimerkkitapauksessa määräämään luottolaitokselle 500 000 euron seuraamuksen ja sen hallituksen jäsenille 50 000 euron seuraamukset.

Jos luottolaitos tai sen johto valittaa päätöksestä, muutoksenhaku tapahtuisi hallituksen esityksessä ehdotetun mukaisesti Finanssivalvonnasta annetun lain mukaan eli valittamalla markkinaoikeuteen. Jos sen sijaan eduskuntakäsittelyn aikana muutoksenhakusäännöstä muutetaan siten, että rahanpesulain 9 luvun 4 §:n 4 momentti poistetaan, luottolaitokselle tai sen johdolle ei olisi selvää, mihin valitus toimitetaan. Tällöin rahanpesulain mukainen toimivalta olisi hallinto-oikeudella ja luottolaitoslaista (ja Finanssivalvonnasta annetusta laista) seuraava toimivalta markkinaoikeudella. Finanssivalvonnan päätöksen muutoksenhaun käsittely kahdessa tuomioistuimessa ei ole mahdollista. Päätöstä ei voida myöskään muutoksenhakuvaiheessa jakaa osiin sillä perustein, minkä säännöksen rikkomisesta on kyse. Rikkomus, seuraamusmaksun määräämisen edellytysten arviointi ja mitoittaminen on arvioita kokonaisuutena.

Lopuksi

Yllä kuvatun esimerkkitilanteen ongelmien estämiseksi tuemme hallituksen esityksessä ehdotettua ratkaisua muutoksenhausta.

Valtiovarainministeriö on aloittanut Finanssivalvonnasta annetun lain muutoksenhakua koskevien säännösten muutostarpeiden arvioinnin ja sitä koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle myöhemmin tämän vuoden aikana. Kyseisessä hallituksen esityksessä voidaan ehdottaa poistettavaksi 1. lakiehdotuksen 9 luvun 4 §:n 4 momentti, jolloin toimivaltainen muutoksenhakuviranomainen olisi myös Finanssivalvonnan osalta hallinto-oikeus.

Lainsäädäntöneuvos,
Yksikön päällikkö Armi Taipale