Eduskunnan talousvaliokunta Dnro K2023-7 1 (4)

31.1.2023

Lausuntopyyntönne: HE 323/2022 vp, kirjallinen lausunto

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI RAHANPESUN JA TERRORISMIN RAHOITTAMISEN ESTÄMISESTÄ ANNETUN LAIN JA FINANSSIVALVONNASTA ANNETUN LAIN 3 JA 20 B §:N MUUTTAMISESTA ANNETUN HALLITUKSEN ESITYKSEN (HE 236/2021 VP) TÄYDENTÄMISESTÄ

Esityksessä ehdotetaan täydennettäväksi hallituksen esitystä (HE 236/2021 vp) siten, että kyseiseen hallituksen esitykseen tehdään valtiovarainministeriön välttämättömäksi arvioimat muutokset ja täydennykset. Ehdotukset koskevat pakotesääntelyn noudattamiseen liittyvää asiakkaan tuntemista ja hallinnollisia seuraamuksia koskevia säännöksiä. Pyydettynä lausuntona Asianajajaliitto esittää seuraavaa.

Asianajajaliitto toistaa aikaisemman kannanottonsa siitä, että ehdotetulla muutoksella 16 §:n voidaan katsoa paremmin vastaavan myös esityksen alkuperäistä tavoitetta siitä, että rahanpesulainsäädäntö vastaa FATF:n suosituksia. Asianajajaliitto pitää esitystä tältä osin tarkoituksenmukaisena.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Asianajajaliitto huomauttaa, että uudet valvontatehtävät edellyttävät valvojilta riittäviä resursseja ja osaamista valvonnan tehokkuuden varmistamiseksi. Asianajaliiton osalta tämä tulisi huomioida esimerkiksi oikeusministeriön päättäessä valvontamaksujen suuruudesta.

Määräyksenantovaltuus sisältää edelleen puutteita

Rahanpesulain osalta Asianajajaliitto toistaa aiemman lausuntonsa koskien alkuperäisen hallituksen esityksen (HE 236/2021 vp) sisältöä. Asianajajaliitto pitää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä tärkeänä yhteiskunnallisena tavoitteena ja esityksiä pääosin kannatettavina.

Asianajajaliitto haluaa kuitenkin tuoda tiedoksi asianajajia koskevan epäkohdan, joka liittyy rahanpesulain 9 luvun 6 §:n 1 momentissa säädettyyn *määräyksenantovaltuuteen*. Kyseisen lainkohdan mukaan valvontaviranomaiset voivat antaa tarkempia määräyksiä 3 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitetuista riskitekijöistä, jotka ilmoitusvelvollisen on otettava huomioon, sekä 3 luvun 8 §:ssä tarkoitetusta yksinkertaistetusta menettelystä, joka liittyy tavanomaista vähäisempään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiin, ja 3 luvun 10 §:ssä tarkoitetusta tehostetusta menettelystä, joka liittyy tavanomaista suurempaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiin. Edellä mainitun vuoksi asianajajalle ei käytännössä voida hallinnollisena seuraamuksena määrätä rahanpesulain 8 luvun 2 §:ssä tarkoitettua julkista varoitusta. Asianajajaa koskeva lievin hallinnollinen seuraamus voi siten olla rikemaksu.

Esitys lähtee yhä siitä, että aluehallintoviranomainen määrää seuraamusmaksun Asianajajaliiton esityksen johdosta. Tällä on negatiivisia vaikutuksia hallinnolliseen tehokkuuteen ja

käsittelyaikoihin, kun asiaa käsitellään eri toimijoissa. Lisäksi kahden toimijan käsittely jättää virkavastuuseen liittyvät kysymykset avoimeksi. Tulisi selventää, missä määrin seuraamusmaksua koskevasta päätöksestä virkavastuun perusteella vastaa maksun määräävä aluehallintovirasto, ja missä määrin tätä aluehallintovirastolle esittävä Asianajajaliitto.

Kuten esityksen perusteluissa todetaan, rahanpesulain osittaisuudistusta valmistellut työryhmä esitti asianajajista annetulla lailla (496/1958) perustetulle Asianajajaliitolle oikeutta antaa asianajajille rahanpesulain 9 luvun 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tarkempia määräyksiä, ja sitä perusteltiin seuraavasti (luonnos hallituksen esitykseksi, VM julkaisuja 2021:45, s. 25):

> Rahanpesulain 9 luvun 6 §:ssä säädetty määräyksenantovaltuus koskee ainoastaan viranomaistahoja, minkä vuoksi asianajajayhdistys ei voi antaa sitovia määräyksiä valvottavilleen. Tästä johtuen julkisen varoituksen antaminen hallinnollisena seuraamuksena ei voisi koskea asianajajia määräysten rikkomisen perusteella.

Työryhmä esitti seuraavaa muutosta rahanpesulain 9 luvun 6 §:n 1 momenttiin:

6 § Määräyksenantovaltuus

> Valvontaviranomaiset *ja Asianajajaliitto* voivat antaa tarkempia määräyksiä luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitetuista riskitekijöistä, jotka ilmoitusvelvollisen on otettava huomioon, sekä 3 luvun 8 §:ssä tarkoitetusta yksinkertaistetusta menettelystä, joka liittyy tavanomaista vähäisempään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiin, ja 3 luvun 10 §:ssä tarkoitetusta tehostetusta menettelystä, joka liittyy tavanomaista suurempaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiin.

Työryhmän ehdotus on lainsäädännön jatkovalmistelussa poistettu hallituksen esityk-sestä johtuen lausuntopalautteesta, jonka mukaan Asianajajaliitto ei ole perustuslain 80 §:ssä tarkoitettu viranomainen eikä sille siten voisi säätää oikeutta perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettujen oikeussääntöjen antamiseen. Asianajajaliitto on kuitenkin julkisoikeudellinen yhteisö, joka on perustettu asianajajista annetun lain (496/1958, jäljempänä ”asianajajalaki” tai ”AAL”) säätämisellä, ja joka hoitaa julkisia hallintotehtäviä ja työryhmän esittämää määräyksenantovaltuutusta tulisi arvioida tästä lähtökohdasta.

Asianajajaliiton julkioikeudellista luonnetta osoittavat seuraavat asianajajalaissa Asianajajaliiton tehtäväksi annetut julkiset hallintotehtävät ja tehtävien hoitamista koskevat seuraavat menettelysäännöt:

1. Asianajajaliitto on perustettu hallintotoimin asianajajalaissa olevan valtuutuksen nojalla (AAL 14 §).
2. Oikeusministeriö on vahvistanut Asianajajaliiton säännöt erityisen lakiin sisältyvän säännöksen nojalla (AAL 14 §).
3. Oikeusministeriö vahvistaa Asianajajaliiton päättämät sääntömuutokset ja niiden vahvistamista tarkoittava oikeusministeriön päätös on julkaistava säädöskokoelmassa (AAL 2 § 3 momentti). Voimassa olevat säännöt on julkaistu säädöskokoelmassa 540/2012.

4. Asianajajaliitto on niin sanotussa etabloitumisdirektiivissä tarkoitettu toimivaltainen kansallinen viranomainen päättämään muusta Euroopan unionin jäsenvaltiosta olevan asianajajan merkitsemisestä EU-luetteloon ja suorittamaan muusta ETA:n val-tiosta olevan asianajajan valvontaa (AAL 5 a ja b §).
5. Asianajajaliiton hallituksella on velvollisuus valvoa asianajajien ja asianajajana toimivien julkisten oikeusavustajien toimintaa (AAL 6 §).
6. Asianajajaliiton hallitus valvoo, että asianajajat noudattavat rahanpesulakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä (ResL 7 luku 1 §).
7. Ratkaistessaan Asianajajaliiton jäsenyyttä koskevia kysymyksiä hallituksen jäsenet toimivat virkavastuulla (AAL 6 §).
8. Valvontalautakunta käyttää valvontavaltaa ja määrää kurinpidollisia seuraamuksia asianajajille, julkisille oikeusavustajille ja luvan saaneille oikeudenkäyntiavustajille (AAL 6 a ja 7 §).
9. Valvontalautakunnan ja valvontayksikön toimintaan sovelletaan muun muassa hal-lintolakia (424/2003) ja lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) (AAL 7 j §).
10. Ratkaistessaan valvonta- ja palkkioriitoja valvontalautakunnan jäsenet toimivat tuomarinvastuulla (AAL 7 k §).
11. Asianajajaliiton hallituksen päätöksiin jäsenasioissa ja valvontalautakunnan päätöksiin valvonta-asioissa haetaan muutosta Helsingin hovioikeudessa (AAL 10 §).
12. Oikeuskanslerilla on oikeus saattaa valvonta-asia vireille valvontalautakunnassa ja hakea muutosta AAL 7 ja 9 §:ssä tarkoitetuissa asioissa annetuista hallituksen ja valvontalautakunnan päätöksistä (AAL 6 ja 10 §).
13. Asianajajaliiton asianajajatutkintolautakunta hoitaa perustuslain 108 §:n 1 momentissa tarkoitettua julkista tehtävää (valtioneuvoston oikeuskanslerin päätökset dnro OKV/1104/1/2013 ja OKV/376/1/2017).
14. Asianajajaliiton tulee esittää valtioneuvostolle jäsenkunnastaan tuomarivalintalau-takunnan jäsen ja varajäsen (tuomioistuinlaki 673/2016).
15. Asianajajaliiton toimintaan sen hoitaessa julkista hallintotehtävää sovelletaan hallintolakia (434/2003), lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) ja kieli-lakia (423/2003).
16. Asianajajaliiton toiminta voidaan lopettaa vain lainsäädäntötoimin.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain (731/1999) 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle perustuslaiksi (HE 1/1998 vp) todetaan, että hallintotehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle olisi oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi ja että tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulisi hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Hallintotehtävän luonne tulisi myös ottaa huomioon ja että tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täyttyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla.

Asianajajaliitto katsoo, että rahanpesulaissa tarkoitettu määräyksenantovaltuus ei ole merkittävää julkisen vallan käyttöä, kun määräykset koskevat ainoastaan Asianajajaliiton jäseniä. Määräyksenantovaltuus tukisi lisäksi Asianajajaliiton valvontatehtävän tarkoituksenmukaista hoitamista ja asettaisi asianajajat yhdenvertaiseen asemaan muiden rahanpesulaissa tarkoitettujen ilmoitusvelvollisten kanssa, sekä poistaisi asianajajiin liittyvän epäkohdan julkisen varoituksen määräämiseen liittyen.

Ehdotus määräyksenantovaltuutta koskevaksi muutokseksi

Asianajajaliitto ehdottaa, että hallituksen esityksen täydentämisen yhteydessä täydennetään myös 9 luvun 6 §:n määräyksenantovaltuutta koskevaa muotoilua seuraavasti:

> Valvontaviranomaiset *ja asianajajayhdistys* voivat antaa tarkempia määräyksiä 3 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitetuista riskitekijöistä, jotka ilmoitusvelvollisen on otettava huomioon, sekä 3 luvun 8 §:ssä tarkoitetusta yksinkertaistetusta menettelystä, joka liittyy tavanomaista vähäisempään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiin, ja 3 luvun 10 §:ssä tarkoitetusta tehostetusta menettelystä, joka liittyy tavanomaista suurempaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiin.

Helsingissä 31. päivänä tammikuuta 2023

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO



Niko Jakobsson
Suomen Asianajajaliiton pääsihteeri