Valiokunnan lausunto LaVL 4/2017 vp– U 1/2017 vp

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (rahanpesurikokset)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (rahanpesurikokset) (U 1/2017 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- erityisasiantuntija Sami Kiriakos, oikeusministeriö
- ylitarkastaja, poliisiosasto Virpi Koivu, sisäministeriö
- valtionsyyttäjä Ritva Sahavirta, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- poliisilakimies Tommi Reen, Keskusrikospoliisi
- professori Kimmo Nuotio

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Helsingin käräjäoikeus
- Suomen Asianajajaliitto

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on 21 päivänä joulukuuta 2016 tehnyt ehdotuksen (KOM(2016) 826 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rahanpesun torjumisesta rikosoikeuden keinoin. Ehdotus on osa terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden rahoituksen torjumista koskevia toimenpiteitä, joihin komissio sitoutui helmikuussa 2016 hyväksymässään toimintasuunnitelmassa terrorismin rahoituksen torjunnan vahvistamiseksi (KOM(2016) 50 lopullinen).

Direktiiviehdotuksen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä. Direktiiviehdotus sisältää säännökset kohteesta ja soveltamisalasta (1 artikla), rahanpesun esirikoksina pidettävistä rikok-

sista ja muista määritelmistä (2 artikla), teoista, joiden tulee olla rangaistavia rahanpesurikoksina (3 artikla), yllytyksestä ja avunannosta rahanpesurikoksiin (4 artikla), rangaistuksista (5 artikla), raskauttavista asianhaaroista (6 artikla), oikeushenkilön rangaistusvastuusta ja oikeushenkilöille määriteltävistä sanktioista (7 ja 8 artikla), rikosoikeudellisesta toimivallasta (9 artikla), rikostutkintakeinoista (10 artikla), puitepäätöksen 2001/500/YOS tiettyjen säännösten korvaamisesta (11 artikla) sekä tavanomaiset loppusäännökset direktiivin täytäntöönpanosta ja voimaantulosta (12—15 artikla).

Direktiiviehdotuksen käsittely on vasta alkuvaiheessa. Saadun selvityksen mukaan tavoitteena on saavuttaa direktiiviehdotuksesta neuvoston yleisnäkemys kesäkuun 2017 oikeus- ja sisäasiain neuvostossa. Tämän jälkeen alkavat neuvottelut Euroopan parlamentin kanssa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti. Valtioneuvosto tukee yleisesti toimia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjumiseksi. Rahanpesurikollisuus tukee muuta rikollisuutta ja haittaa laillista taloudellista toimintaa. Erityisesti vakavaan ja rajat ylittävään rahanpesurikollisuuteen on perusteltua puuttua jäsenvaltioiden yhteisin toimin. On myös tärkeää vahvistaa jäsenvaltioiden valmiuksia torjua terrorismia ja sen rahoitusta.

Kriminalisointivelvoitteet ovat jossain määrin nykyisiä kansainvälisiä velvoitteita ja Suomen lainsäädäntöä laajemmat. Rangaistavuuden laajentamista EU-tasolla on arvioitava jatkoneuvotteluissa tarkemmin. Muun muassa pitkälle menevää itsepesun kriminalisointia tulee arvioida rikosoikeusjärjestelmän periaatteiden ja perinteisten rikosten yksiköintiä koskevien rikosoikeudellisten lähtökohtien kannalta. Samalla on otettava huomioon unionin yhteiset tehostamistavoitteet rahanpesurikollisuuden torjunnassa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komissio antoi direktiiviehdotuksen rahanpesun torjumisesta rikosoikeuden keinoin (ns. rahanpesurikosdirektiivi) 21.12.2016. Ehdotus on osa terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden rahoituksen torjumista koskevia toimenpiteitä, joihin komissio sitoutui helmikuussa 2016 hyväksymässään toimintasuunnitelmassa terrorismin rahoituksen torjunnan vahvistamiseksi (KOM(2016) 50 lopullinen).

Direktiiviehdotus sisältää säännökset muun muassa rahanpesuna rangaistavien rikosten teonkuvauksista ja rangaistustasoista. Rahanpesulla tarkoitetaan rikollisesta toiminnasta lähtöisin olevaan omaisuuteen kohdistuvia tekoja, kuten muuntamista tai siirtämistä lailliseen tai näennäisesti lailliseen taloudelliseen toimintaan, joilla omaisuuden todellinen alkuperä peitetään. Rahanpesu on liitännäinen teko, joka edellyttää aina niin kutsuttua esirikosta, jolla saatuun omaisuuteen tai hyötyyn rahanpesutoimet kohdistuvat. Rahanpesulla pyritään yleensä mahdollistamaan omaisuuden riskitön käyttö, ja rahanpesu voi olla keino palauttaa rikoksella hankitut varat takaisin lailliseen tai laittomaan toimintaan.

Direktiiviehdotuksen lähtökohtina ovat erityisesti neuvoston puitepäätöksen (2001/500/YOS) ja Euroopan neuvoston niin kutsutun Varsovan yleissopimuksen (ETS nro 198) rahanpesua koskevat velvoitteet sekä FATF:n vuonna 2012 antamat suositukset. Direktiiviehdotuksen kriminalisointivelvoitteet ovat kuitenkin jossain määrin puitepäätöksen ja yleissopimuksen velvoitteita sekä FATF:n suosituksia laajemmat. Suomen lainsäädäntö vastaa puitepäätöksen 2001/500/YOS ja Varsovan yleissopimuksen velvoitteita.

Lakivaliokunta suhtautuu valtioneuvoston tavoin lähtökohtaisesti myönteisesti direktiiviehdotuksen tavoitteisiin. Rahanpesurikollisuus tukee muuta rikollisuutta ja haittaa laillista taloudellista toimintaa. Erityisesti vakavaan ja rajat ylittävään rahanpesurikollisuuteen on perusteltua puuttua jäsenvaltioiden yhteisin toimin. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että direktiivin tavoitteet eivät rajaudu vain terrorismin rahoituksen torjunnan vahvistamiseen vaan sen soveltamisala on laajempi.

Rahanpesurikoksia koskevat rangaistussäännökset ovat rikoslain (39/1889) 32 luvussa. Saadun selvityksen mukaan rikoslain säännökset täyttävät pääosin ehdotetun direktiivin kriminalisointeja ja rangaistuksia koskevat velvoitteet. Osa rahanpesun tekotavoista, esimerkiksi omaisuuden hankinta, hallussapito ja käyttö, edellyttää direktiivistä poiketen hyötymis-, peittämis- tai salaamistarkoitusta. Suomessa rahanpesuna rangaistavien tekojen ala on siten rajoitetumpi kuin mitä direktiivissä edellytetään. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että nykyisetkin rahanpesusäännökset ovat suhteellisen avoimia, minkä vuoksi voimassa olevat tarkoitustunnusmerkit ovat olleet perusteltuja.

Suomen lain nojalla esirikokseen osallisen tekemä rahanpesu, eli niin sanottu itsepesu, ei pääsääntöisesti ole rangaistavaa rahanpesuna (rikoslain 32 luvun 11 §:n 1 momentti). Mainittuun säännökseen vuonna 2012 tehdyn muutoksen (187/2012) myötä rahanpesun esirikokseen osallinen voidaan kuitenkin tuomita törkeästä rahanpesusta, mikäli rahanpesurikos muodostaa tekojen jatkuvuus ja suunnitelmallisuus huomioon ottaen olennaisimman ja moitittavimman osan rikoskokonaisuudesta. Direktiiviehdotuksessa edellytetty itsepesun rangaistavuus on huomattavasti laajempi, sillä se kattaisi kaikki muut rahanpesun tekotavat paitsi varojen hankkimisen, hallussapitämisen tai käytön.

Lakivaliokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, että niin sanotun itsepesun kriminalisointi ja sen laajentaminen on Suomen kannalta direktiiviehdotuksen periaatteellisimpia kysymyksiä. Suomen rikosoikeudellisessa järjestelmässä itsepesun kriminalisointi on nähty kyseenalaisena kriminalisointiperiaatteiden ja vakiintuneen rikosoikeudellisen ajattelun kannalta. Suomessa kriminaalipolitiikka on tältä osin lähtenyt siitä, että ei ole pidetty hyväksyttävänä asetelmaa, jossa esimerkiksi esirikoksena olevasta huumausainerikoksesta ja huumausainerikoksen hyödyn alkuperän häivyttämistä merkitsevästä rahanpesurikoksesta rikoksentekijä tuomittaisiin yhtä aikaa molemmista rikoslain 7 luvun mukaiseen yhteiseen rangaistukseen. Rahanpesurikoksen sääntely on luotu täydentäväksi sääntelyksi, joka on luonteeltaan esirikokseen nähden liitännäinen. Tämän lähtökohdan muuttaminen edellyttäisi mahdollisesti mittavaa lainsäädännön arviointia, jossa keskeisten esirikosten tunnusmerkistöjä ja rangaistusasteikkoja arvioitaisiin rangaistavan itsepesun soveltamistilanteiden kannalta.

Edellä todetuin tavoin vuonna 2012 rikoslakiin sisällytettiin vähäinen poikkeus itsepesun rankaisemattomuutta koskevaan pääsääntöön (187/2012). Sen myötä vähäinen osallisuus rangaistavaan esirikokseen ei vapauta rangaistusvastuusta rahanpesurikoksen osalta. Lakivaliokunta käsitteli itsepesun kriminalisointia mietinnössään (LaVM 2/2012 vp), jossa valiokunta hyväksyi sen, että itsepesun kriminalisointi voidaan toteuttaa rajoitetusti. Lakivaliokunta totesi tuolloin, että 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 tuomita rahanpesusta. 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.

Edelleen lakivaliokunta totesi lausunnossaan (LaVM 2/2012 vp), että nykytila huomioon ottaen itsepesun rangaistavaksi säätäminen edellyttää sen huolellista arvioimista, onko tällainen sääntely tarpeen ja muodostavatko rikosoikeudelliset periaatteet esteen tällaiselle sääntelylle. Lakivaliokunta totesi tuolloin, että asian käsittelyssä oli käynyt selkeästi ilmi, että itsepesun rangaistavaksi säätämisessä on kyse monimutkaisesta asiakokonaisuudesta.

Lakivaliokunta totesi mietinnössään, että se esitystä harkittuaan päätyi kannattamaan itsepesun säätämistä rangaistavaksi. Asian arvioinnissa valiokunta antoi erityistä merkitystä sille, että rangaistavuuden alan laajentaminen oli 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.

Edellä todetun valossa lakivaliokunta painottaa, että nyt käsiteltävän direktiiviehdotuksen osalta kyseessä on merkittävä ja periaatteellinen laajennus itsepesun kriminalisointiin. Ehdotus on oleellinen muutos rikosoikeudelliseen järjestelmään koskien esirikoksen ja rahanpesurikoksen suhdetta ja itsepesua.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa nousi esiin SEUT 83 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu niin sanottu punaisen kortin menettely, jonka mukaan jäsenvaltio voi pyytää asian saattamista Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi, jos se katsoo direktiivin vaikuttavan jäsenen rikosoikeusjärjestelmän perusteisiin. Asiassa saamaansa selvitystä arvioituaan valiokunta katsoo, että niin sanottu punaisen kortin menettely olisi nyt käsiteltävän asian osalta melko järeä toimenpide. Valiokunnan näkemyksen mukaan direktiiviehdotuksen ongelmakohtiin on perustellumpaa pyrkiä vaikuttamaan tavanomaisen neuvotteluprosessin puitteissa.

Lakivaliokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että rangaistavuuden alan laajentamista EU-tasolla on arvioitava jatkoneuvotteluissa tarkemmin. Erityisesti pitkälle menevää itsepesun kriminalisointia tulee arvioida rikosoikeusjärjestelmän periaatteiden ja perinteisten rikosten yksiköintiä koskevien rikosoikeudellisten lähtökohtien kannalta. Valiokunta korostaa, että jatkoneuvotteluissa tulee pyrkiä erityisesti siihen, että direktiivi voidaan kansallisesti panna täytäntöön vakiintuneiden rikosoikeusjärjestelmän periaatteiden mukaisesti. Neuvotteluissa tulee myös

pyrkiä löytämään kriteereitä, joilla voidaan rajoittaa itsepesun kriminalisointivelvoitetta luonteeltaan moitittavimpiin tekoihin.

Kansallisesti vuonna 2012 säädettyä vähäistä poikkeusta itsepesun rankaisemattomuutta koskevaan pääsääntöön ei saadun selvityksen mukaan ole juurikaan sovellettu käytännössä. Valiokunta pitää mahdollisena, että syitä vähäiseen soveltamiseen arvioidaan, mutta pitäisi toivottavana, että kyseisenlaisiin Suomen rikosoikeuden keskeisiä periaatteita koskeviin tarkistuksiin ryhdyttäisiin ennen kaikkea Suomen omista tarpeista ja lähtökohdista.

Direktiiviehdotuksessa edellytetty vähintään neljän vuoden enimmäisvankeusrangaistus on rajattu koskemaan vain vakavia tapauksia. Tämän rajauksen vuoksi rangaistusvelvoite täyttyisi Suomessa jo nykyisin sen johdosta, että törkeästä rahanpesusta on säädetty enimmäisrangaistukseksi kuusi vuotta vankeutta (RL 32 luku 7 §). Saadun lisäselvityksen mukaan neuvotteluissa on ilmennyt painetta korottaa rahanpesusta säädettävää enimmäisrangaistusta siten, että neljän vuoden enimmäisvankeusrangaistus koskisi myös muita kuin vakavia tapauksia. Rikoslain 32 luvun 6 §:ssä tarkoitetun perusmuotoisen rahanpesun enimmäisrangaistus on nykyisin kaksi vuotta vankeutta. Lakivaliokunta katsoo, että neuvotteluissa tulee pyrkiä rangaistustasojen osalta ratkaisuihin, jotka voidaan kansallisesti panna täytäntöön siten, että kansallisen seuraamusjärjestelmän sisäinen johdonmukaisuus voidaan säilyttää.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 16.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Emma Kari vihr
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Ville Tavio ps
varajäsen Susanna Koski kok
varajäsen Wille Rydman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto