

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 228/2016 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ylitarkastaja, poliisiosasto Virpi Koivu, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Arja Manner, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Ville Hinkkanen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tanja Innanen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Armi Taipale, valtiovarainministeriö
- hallintoneuvos Eija Siitari, korkein hallinto-oikeus
- hallinto-oikeustuomari Outi Siimes, Helsingin hallinto-oikeus
- valtiosyyttäjä Ritva Sahavirta, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- perintälakimies Sakari Haataja, Oikeusrekisterikeskus
- johtava asiantuntija Mika Linna, Finanssialan Keskusliitto ry
- erityisasiantuntija Kirsi Väättäminen, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
- pääsihteeri Minna Melender, Suomen Asianajajaliitto
- toimitusjohtaja Liisa Suvikumpu, Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry
- professori Mikko Vuorenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- valtiovarainministeriö
- markkinaoikeus
- Valo, Valtakunnallinen liikunta- ja urheiluorganisaatio ry

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2017 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Esityksessä on kyse Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/849 (ns. neljäs rahanpesudirektiivi) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2015/847 (ns. maksajan tiedot -asetus) edellyttämistä täytäntöönpanotoimista. Tavoitteena on uudistaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä, paljastamista ja selvittämistä koskeva lainsäädäntö siten, että sekä ilmoitusvelvollisten elinkeinonharjoittajien ja yhteisöjen että näitä valvovien tahojen toiminta perustuisi voimassa olevaa lainsäädäntöä selvemmin riskien arvioimiseen. Valtioneuvostolla, valvontaviranomaisilla, asianajajayhdistyksellä ja ilmoitusvelvollisilla olisi velvollisuus laatia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio. Toiminnan kohdentamisella riskiperusteisesti pyritään tehostamaan lainsäädännön soveltamista. Viranomaisten osalta merkittävimmät muutokset voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna ovat yhtenäisemmät valvontavaltuudet, mukaan lukien nimenomaiset tarkastusvaltuudet kaikille valvontaviranomaisille ja asianajajayhdistykselle, sekä valvontaviranomaisten oikeus määrätä hallinnollisia seuraamuksia. Yksityissektorin osalta merkittävin muutos on ehdotetut uudet säännökset kaikkien oikeushenkilöiden omistajien ja muiden tosiasiallisten edunsaajien tunnistamisesta ja näitä koskevien tietojen rekisteröinnistä. Keskitetyllä rekisteröinnillä on tarkoitus parantaa tietojen saatavuutta.

Lakivaliokunta keskittyy lausunnossaan vain omaan toimialaansa liittyen seuraamuksiin, muutoksenhakusäännöksiin sekä asianajajia, yhdistyksiä ja säätiöitä koskeviin kysymyksiin. Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina. Valiokunta puoltaa ehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosesityksin.

Seuraamukset

Esityksessä tarkoitetun 1. lakiehdotuksen säännökset hallinnollisista seuraamuksista perustuvat neljännen rahanpesudirektiivin velvoitteeseen säätää tehokkaista, oikeasuhtaisista ja ennalta estävistä seuraamuksista direktiivin täytäntöönpanosäännösten rikkomisesta.

Oikeushenkilölle määrättävä rikemaksu on 1. lakiehdotuksen 8 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan vähintään 5 000 euroa ja enintään 100 000 euroa. Luonnolliselle henkilölle määrättävä rikemaksu on vähintään 500 euroa ja enintään 10 000 euroa. Luotto- tai rahoituslaitokselle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään joko kymmenen prosenttia tekoa tai laiminlyöntiä edeltävän vuoden liikevaihdosta tai viisi miljoonaa euroa, sen mukaan kumpi on suurempi, ja Finanssivalvonnan luonnolliselle henkilölle määräämä seuraamusmaksu enintään viisi miljoonaa euroa. Seuraamusmaksu saa kuitenkin olla enintään kaksi kertaa suurempi kuin teolla tai laiminlyönnillä saatu hyöty, jos se on määritettävissä. Muulle oikeushenkilölle tai luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään joko kaksi kertaa suurempi kuin teolla tai laiminlyönnillä saavutettu hyöty, jos se on määritettävissä, tai miljoona euroa, sen mukaan kumpi on korkeampi.

Lakiehdotuksessa on dekriminalisoitu voimassa olevassa rahanpesulaissa (503/2008) säädetyt sakolla rangaistavat teot, jotka koskevat tuntemisvelvollisuuden rikkomista (40 §) tai rahanpesun il-

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2017 vp

moitusrikkomusta (42 §). Näitä tilanteita vastaisi käytännössä ehdotetun lain 8 luvun 1 §:n mukainen rikemaksu. Direktiivin mahdollistamalla tavalla ehdotettu 8 luvun 3 §:n mukainen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä vain silloin, kun elinkeinonharjoittaja tai yhteisö on menetellyt vakavasti, toistuvasti tai järjestelmällisesti lain säännösten vastaisesti. Tilanteet, joissa rikemaksu tai seuraamusmaksu voitaisiin määrätä, vastaisivat direktiivissä säädettyjä tilanteita.

Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 2/2017 vp, s. 5) todennut, että esityksessä ehdotettuja varsin huomattavia enimmäisrangaistuksia edellytetään osin neljännen rahanpesudirektiivin 59 artiklassa. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta on myös todennut, että lakiehdotuksen ja sen perustelujen valossa jää kuitenkin jossakin määrin epäselväksi, miltä osin seuraamussäätelyssä on kansallista liikkumavaraa seuraamusten laadun ja esimerkiksi rikemaksun suuruuden osalta. Edelleen perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan direktiivisäätelyn mahdollistamissa rajoissa on syytä vielä arvioida seuraamusten laadun ja suuruuden oikeasuhtaisuutta.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että esityksen 1. lakiehdotuksessa tarkoitettujen seuraamusmaksujen enimmäistaso on direktiivin mukaisesti huomattava. Tällä arvioidaan olevan rikkomuksia ennalta estävä vaikutus. Direktiivissä säädetään hallinnollisten seuraamusten enimmäismäärästä, mutta ei aseteta minimitasoa. Direktiivi edellyttää, että sen 59 artiklan mukainen hallinnollinen seuraamus voidaan määrätä vähintään vakavista, toistuvista ja järjestelmällisistä rikkomuksista. Direktiivi ei ota tarkemmin kantaa seuraamusmaksujen laatuun. Hallituksen esityksen tarkoituksena on ollut mahdollistaa seuraamusmaksuja lievemmat rikemaksut, joita on jo nyt käytössä Finanssivalvonnan valvottavien osalta muun lainsäädännön osalta silloin, kun kyseessä on selvästi tahallinen ja huolimaton toiminta, joka ei kuitenkaan täytä tuntuvamman seuraamusmaksun kriteerejä. Rikemaksujen määräämisen edellytykset vastaisivat voimassaolevan rahanpesulain mukaisten rikosoikeudellisten sakkojen määräämisten kriteereitä. Rikemaksun suuruutta koskeva säännös perustuu jo voimassa olevaan Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 38 §:n 2 momenttiin. Lakiehdotuksessa on pyritty varmistamaan säätelyn yhtenäisyys rahoitussektorin ilmoitusvelvollisten osalta ja se, että rikemaksun osalta sama vaihteluväli olisi mahdollinen kaikkien ilmoitusvelvollisten osalta.

Lakivaliokunta toteaa, että seuraamusmaksujen huomattavat enimmäismäärät perustuvat direktiivin asettamaan velvoitteeseen. Muilta osin direktiivi sallii kansallista liikkumavaraa. Valiokunta katsoo, että esityksessä ehdotettu hallinnollisia seuraamuksia koskeva järjestelmä on perusteltu erityisesti siltä osin kuin ehdotukseen on sisällytetty kansallista liikkumavaraa käyttäen lievempi rikemaksujen luokka. Saamansa selvityksen perusteella ja asiaa kokonaisuutena arvioidaan lakivaliokunta katsoo, että esityksessä tarkoitettujen seuraamusten voi katsoa olevan laadun ja suuruuden osalta oikeasuhtaisia ja perusteltuja siltä osin kuin direktiivi sallii kansallista liikkumavaraa.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 8 luvun 3 §:n 2 momentti sisältää säännöksen, jonka mukaan seuraamusmaksua ei määrätä luonnolliselle henkilölle, jos kysymys on samalla rangaistavasta teosta. Momentin mukaan valvontaviranomainen voi kuitenkin määrätä seuraamusmaksun ja jättää asian ilmoittamatta 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. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen,

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2017 vp

että sääntelytapa on jossain määrin ongelmallinen sen vuoksi, että pykälän 1 momentin mukaan seuraamusmaksun määräämisen edellytyksenä on vakava, toistuva ja järjestelmällinen toiminta. Sama teko ei siten voine olla yhtä aikaa vakava ja vähäinen.

Lakiehdotuksen 8 luvun 3 §:n 2 momenttiin ehdotettu säännös perustuu voimassaolevaan Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n 3 momenttiin. Lakivaliokunta toteaa, että 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. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun säännöksen 1 momentin johdantolause perustuu rahanpesudirektiivin 59 artiklan 1 kohtaan, joten sen osalta olisi ongelmallista poistaa vakavuus seuraamusmaksun kriteerinä. Valiokunnan näkemyksen mukaan pykälän 2 momenttia sen sijaan voi tarkistaa siten, että momentissa ehdotettu vähäisyyttä koskeva kriteeri poistettaisiin. Edellä todetun perusteella lakivaliokunta esittää, että 1. lakiehdotuksen 8 luvun 3 §:n 2 momentti kuuluisi seuraavasti:

Valvontaviranomainen ei voi määrätä seuraamusmaksua luonnolliselle henkilölle teosta tai laiminlyönnistä, joka on laissa säädetty rangaistavaksi. 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.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 8 luvun 4 §:n 4 momentti sisältää säännöksen teolla tai laiminlyönnillä saadun hyödyn huomioimisesta seuraamusmaksun määräämisessä. Momentin mukaan edellä tässä pykälässä säädetyn estämättä seuraamusmaksu saa kuitenkin olla enintään kaksi kertaa suurempi kuin teolla tai laiminlyönnillä saatu hyöty, jos se on määritettävissä. Lakivaliokunta esittää selkeyssyistä, että momentissa oleva muotoilu "kaksi kertaa suurempi" korvataan muotoilulla "kaksi kertaa niin suuri". Lakivaliokunnan esittämässä muodossa 1. lakiehdotuksen 8 luvun 4 §:n 4 momentti kuuluisi seuraavasti:

Edellä tässä pykälässä säädetyn estämättä seuraamusmaksu saa kuitenkin olla enintään kaksi kertaa niin suuri kuin teolla tai laiminlyönnillä saatu hyöty, jos se on määritettävissä.

Valiokunta esittää vastaavaa kielellistä tarkistusta myös 1. lakiehdotuksen 8 luvun 5 §:n 2 momenttiin, jolloin mainittu momentti kuuluisi:

Valvontaviranomaisen oikeushenkilölle tai luonnolliselle henkilölle määräämä seuraamusmaksu saa olla enintään joko kaksi kertaa niin suuri kuin teolla tai laiminlyönnillä saavutettu hyöty, jos se on määritettävissä, tai miljoona euroa, sen mukaan kumpi on korkeampi.

Seuraamuksia määräävät ja valvontaa suorittavat tahot

Toimivaltaisilla viranomaisilla olisi direktiivin mukaan oltava kaikki tehtäviensä edellyttämät valvontaan ja rikkomusten selvittämiseen liittyvät valtuudet. Hallituksen esityksessä on päädytty ehdottamaan hallinnollisten seuraamusten määräämiseen hajautettua mallia. Toimivaltaisia viranomaisia ovat esityksen 1. lakiehdotuksen 7 luvun 1 §:n mukaan Finanssivalvonta, Poliisihallitus, Patentti- ja rekisterihallitus sekä aluehallintovirasto. Asianajajia valvoisi asianajajayhdis-

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2017 vp

tys. Ehdotetussa ratkaisussa on huomioitu se, että valvojilla on jo entuudestaan valvontavastuulaan olevien elinkeinonharjoittajien ja yhteisöjen toiminnasta perusteellinen asiantuntemus ja siten parhaat edellytykset arvioida näiden toimintaa. Tällä on tarkoitus turvata ilmoitusvelvollisen toimintaa koskevan asiantuntemuksen säilyttäminen läpi koko valvonta-, tutkinta- ja sanktiointiprosessin. Hallituksen esityksessä ehdotetaan kaikille valvontaviranomaisille toimivaltuudet määrätä hallinnollinen seuraamus. Asianajajayhdistyksellä eli Suomen Asianajajaliitolla ei olisi oikeutta määrätä hallinnollisia seuraamuksia eikä antaa julkista varoitusta, vaan se tekisi asiasta esityksen aluehallintovirastolle. Suomen Asianajajaliitto kuitenkin suorittaisi ensi vaiheen arvioinnin siitä, tulisiko seuraamus määrätä tai julkinen varoitus antaa.

Lakivaliokunnalla ei ole huomauttamista hallituksen esityksessä omaksuttuun ratkaisuun koskien seuraamuksen määrääviä ja valvontaa suorittavia tahoja.

Lakivaliokunta kiinnittää selvyuden vuoksi huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksen 7 luvun 3 §:n mukaista tarkastusoikeutta osana asianajajiin kohdistuvaa valvontaa käyttää asianajajayhdistys, ei aluehallintovirasto. Pykälän 3 momentin mukainen kotirauhan piiriin ulottuva tarkastusoikeus ei koske asianajajia. Lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentissa ei ole myöskään tarkoitettu, että aluehallintovirasto kohdistaisi tarkastuksia asianajajien kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin.

Asianajosalaisuus

Esityksen 1. lakiehdotuksen 7 luvun 1 §:n 2 momentin mukaisesti asianajajien valvonnasta vastaisi voimassa olevan rahanpesulain säännöksiä vastaavasti asianajajayhdistys eli Suomen Asianajajaliitto. Tälle ehdotetaan valvontaviranomaisten tavoin tarkastusoikeuksia, mutta ei oikeutta määrätä hallinnollisia seuraamuksia. Asianajajia koskevaan valvontaan sovellettaisiin lisäksi asianajajista annettua lakia, jota ehdotetaan muutettavaksi sen huomioimiseksi, että asianajajayhdistys tekee esityksen hallinnollisen seuraamuksen määräämisestä aluehallintovirastolle siltä osin kuin on kyse 1. lakiehdotuksessa tarkoitetuista teoista ja laiminlyönneistä (27. lakiehdotus).

Lakivaliokunta on arvioinut esitystä huomioiden tarpeen varmistaa se, että asianajosalaisuuden piiriin kuuluvat asiat pidetään salassa myös käsiteltäessä hallinnollisia seuraamuksia aluehallintovirastossa.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että 1. lakiehdotusta ei 1 luvun 3 §:n 3 momentin mukaisesti sovelleta lainkaan tilanteisiin, joissa asianajaja edustaa asiakastaan oikeudenkäynnin osapuolena, mukaan lukien oikeudenkäyntiä edeltävät valmistelutoimenpiteet. Seuraamuksen määräämisvaiheen osalta asianajajaan kohdistuvan hallinnollisen seuraamuksen määräämisestä koskevan 8 luvun 10 §:n 4 momentti sisältää viittaussäännöksen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 22 §:ään (jäljempänä julkisuuslaki). Mainitun 4 momentin mukaan aluehallintoviraston on noudatettava julkisuuslain 22 §:n mukaista salassapitovelvoitetta silloin, kun se käsittelee tietoja, joita koskee asianajajista annetulla lailla säädetty vaitiolovelvollisuus.

Lakivaliokunta on arvioinnissaan kiinnittänyt huomiota siihen, miltä osin aluehallintoviraston salassapitovelvollisuus vastaa asianajajalaissa säädettyä salassapitovelvollisuutta. Tältä osin lakivaliokunta toteaa, että julkisuuslain 22 §:ssä on jo otettu huomioon, että salassapito ja vaitiolovel-

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2017 vp

velvollisuus voi perustua myös muuhun lakiin kuin julkisuuslakiin. Tällainen muu laki on esimerkiksi asianajajista annettu laki. Aluehallintovirasto viranomaisena soveltaisi toiminnassaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia ja sen 22 §:ää myös ilman 8 luvun 10 §:n 4 momentissa olevaa viittausta. Esityksessä on kuitenkin ehdotettu 8 luvun 10 §:ään informatiivisuussyistä edellä esitettyä 4 momenttia sen korostamiseksi, että asianajosalaisuuden piiriin kuuluvat asiat pidetään salassa myös hallinnollisia seuraamuksia käsiteltäessä. Lakivaliokunta katsoo, että esityksessä ehdotettu ratkaisu on asianmukainen asianajosalaisuuden turvaamiseksi.

Muutoksenhaku

Valvontaviranomaisen päätökseen kohdistuvaa muutoksenhakua koskevat säännökset sisältyvät 1. lakiehdotuksen 9 luvun 4 §:ään. Pykälän 1 momentin pääsäännön mukaan muutosta haetaan valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Pykälän 4 momentti sisältää kuitenkin poikkeussäännöksen siltä osin kuin valvontaviranomaisena on Finanssivalvonta. Vastaavasti pykälän 5 momentti sisältää poikkeussäännöksen Patentti- ja rekisterihallituksen osalta.

Lakiehdotuksen 9 luvun 4 §:n 4 momentin poikkeussäännöksen mukaan haettaessa muutosta Finanssivalvonnan tekemään päätökseen sovelletaan, mitä Finanssivalvonnasta annetun lain 73 §:ssä säädetään. Hallituksen esityksen muotoilun on tarkoitettu merkitsevän sitä, että Finanssivalvonnan ollessa valvontaviranomainen muutosta haetaan hallinto-oikeuden sijasta markkinaoikeudelta. Mainittua ratkaisua puoltaa se, että 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 kuin 1. lakiehdotuksen perusteella. Ilman 4 momentin poikkeussäännöstä voi olla mahdollista, että tällöin sama toiminta olisi kahden eri tuomioistuimen arvioitavana.

Lakivaliokunta ei kuitenkaan 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. Esityksen 1. lakiehdotuksen mukaan sen noudattamista valvovien viranomaisten toimivaltuudet määrätä hallinnollisia seuraamuksia ovat toisiaan vastaavat. Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan on toivottavaa, että muutoksenhakua koskevat säännökset 1. lakiehdotuksen perusteella määrättävien hallinnollisten seuraamusten osalta ovat mahdollisimman yhdenmukaiset, koska kyse on näissä tilanteissa yksinomaan rahanpesulaissa säädettyjen velvoitteiden rikkomisesta. Tältä osin olisi tarkoituksenmukaista, että myös Finanssivalvonnan rahanpesulain rikkomuksista määräämiä seuraamuksia koskevista päätöksistä muutoksenhaku ohjautuisi hallinto-oikeuksiin.

Edellä todetun vuoksi lakivaliokunta esittää, että 1. lakiehdotuksen 9 luvun 4 §:n 4 momentti poistetaan.

Lakivaliokunta toteaa teknisenä huomiona, että mikäli edellä esitettyä poistoa ei päädytä tekemään, tulee esitystä säädösteknisesti tarkistaa sen varmistamiseksi, että muutoksenhaku Finans-

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2017 vp

sivalvonnan päätöksistä ohjautuisi markkinaoikeuteen, sillä Finanssivalvonnasta annetun lain 73 § ei sisällä asianmukaisia viittauksia 1. lakiehdotukseen.

Lakiehdotuksen 9 luvun 4 §:n 5 momentin mukaan haettaessa muutosta Patentti- ja rekisterihallituksen tekemään päätökseen sovelletaan, mitä tilintarkastuslain 11 luvun 1 §:ssä säädetään. Kyseessä on siten 1. lakiehdotuksen 9 luvun 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu poikkeus. Tilintarkastuslain 11 luvun 1 §:n mukaisesti valitus ohjautuisi Helsingin hallinto-oikeuteen. Hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä valiokunnan tietoon ei ole tullut erityisiä perusteita sille, miksi muutoksenhaku Patentti- ja rekisterihallituksen osalta sen 1. lakiehdotuksessa tarkoitettujen päätösten osalta tulisi järjestää 9 luvun 4 §:n pääsäännöstä poikkeavasti. Hallituksen esityksen perusteluissa 4 §:n 5 momentin osalta ei myöskään esitetä syitä esityksessä valitulle ratkaisulle. Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan on tarkoituksenmukaisinta, että muutoksenhaku Patentti- ja rekisterihallituksen päätöksistä ohjautuu hallinto-oikeuksiin samalla tavalla kuin muiden valvontaviranomaisten päätöksistä. Edellä todetun johdosta lakivaliokunta esittää, että 1. lakiehdotuksen 9 luvun 4 §:n 5 momentti poistetaan.

Lakivaliokunta esittää lisäksi, että hallintovaliokunta harkitsee Patentti- ja rekisterihallituksen osalta selvittävän maininnan lisäämistä joko 1. lakiehdotukseen tai tilintarkastuslakiin siitä, että rahanpesulain mukaiset seuraamukset tilintarkastajille määräisi Patentti- ja rekisterihallituksessa oleva tilintarkastusvalvonnan tilintarkastuslautakunta. Tämä vastaisi tilintarkastusvalvonnan sisäistä työnjakoa tilintarkastuslain nojalla määrättävien seuraamusten osalta.

Esityksen 2. lakiehdotuksen 6 § sisältää säännökset liiketoimen keskeyttämisestä. Pykäläehdotuksen mukaan rahanpesun selvittelykeskuksella olisi toimivalta määrätä liiketoimi keskeytettäväksi enintään kymmenen arkipäivän ajaksi. Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 2/2017 vp) kiinnittänyt huomiota ehdotuksen perusteluissa esitettyyn näkökohtaan (HE, s. 167), jonka mukaan liiketoimen keskeyttämistä koskevaan määräykseen ei saisi hakea muutosta, koska kyse on tilapäisestä toimenpiteestä. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan perustelulausuman olevan erityisen ongelmallinen perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan tehokkaan oikeusturvan turvaamisen kannalta. Ehdotusta valituskiellosta ei kuitenkaan sisälly ehdotettavaan lakitekstiin. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että valituskiellon säätäminen olisi ristiriidassa perustuslain 21 §:ssä taatun oikeusturvan kanssa. Lausunnon mukaan on selvää, että pelkästään perustelulausumalla ei voida kieltää muutoksenhakua viranomaisen päätökseen.

Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan 2. lakiehdotuksen perusteluissa ei ole tarkoitettu, että lakiehdotuksessa säädettäisiin valituskielto määräaikaiseen liiketoimen keskeyttämismääräykseen. Tästä huolimatta lakivaliokunta ei pidä hallituksen esityksen perustelulausumaa asianmukaisena. Lakivaliokunta esittää, että hallintovaliokunta kiinnittää tähän huomiota mietinnössään.

Valitushupa

Esityksen 1. lakiehdotuksen muutoksenhakua koskeva 9 luvun 4 § ei sisällä säännöstä siitä, että hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Suoralla valitusoikeudella on hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa pyritty varmis-

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2017 vp

tamaan, että rahanpesulain rikkomuksia koskevissa asioissa saataisiin oikeuskäytäntöä ohjaavia ylimmän oikeusasteen ratkaisuja, ottaen huomioon, että kyseessä on uusi asiaryhmä hallinto-oikeuksille ja tapauksien lukumäärät tulevat todennäköisesti olemaan vähäisiä. Muutoksenhaku on myös hajautettu kaikkiin hallinto-oikeuksiin.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallinto-oikeuksien yleisen kehittämissuunnan mu- kaista on, että muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen koskee pääsääntöisesti valitus- lupajärjestelmä. Näin korkeimman hallinto-oikeuden asemaa ylimpänä tuomioistuimena voi- daan kehittää oikeuskäytäntöä ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Edellä todetun vuoksi ja saa- maansa selvitystä arvioituaan lakivaliokunta katsoo, että oikeusturvan näkökulmasta 1. lakiehdot- tuksessa tarkoitettujen valvontaviranomaisten päätöksiä koskevien valitusten osalta yksi suora muutoksenhakuaste on riittävä. Valiokunnan näkemyksen mukaan oikeuskäytäntöä on mahdol- lista kehittää asianmukaisesti myös hallinto-oikeuksien tasolla ja valituslupajärjestelmää sovel- taen. Edellä todetun johdosta lakivaliokunta esittää, että 4 §:n 1 momenttia täydennetään niin, että hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää va- litusluvan. Lakivaliokunnan esittämässä muodossa 1. lakiehdotuksen 9 luvun 4 §:n 1 momentti kuuluisi seuraavasti:

Valvontaviranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, jollei jäljempänä tässä pykälässä tai muualla laissa toisin sää- detä. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto- oikeus myöntää valitusluvan.

Yhdistykset ja säätiöt

Tosiasiallisten edunsaajien tunnistaminen ja rekisteröinti. Direktiivin täytäntöönpano edellyt- tää myös yhdistysten ja säätiöiden tosiasiallisten edunsaajien tunnistamisesta ja rekisteröinnistä säättämistä. Ehdotuksen mukaan yhdistysten ja säätiöiden tosiasiallisina edunsaajina pidettäisiin rekisteriin merkityjä hallituksen (ja säätiöiden osalta hallintoneuvoston) jäseniä (1. lakiehdotuk- sen 1 luvun 7 §). Näiden henkilöiden rekisteröinnistä yhdistys- ja säätiörekisteriin tehtävillä pe- rus- ja muutosilmoituksilla säädetään jo nykyisin yhdistyslaissa (503/1989) ja säätiölaissa (487/ 2015). Lakiehdotuksen tosiasiallisten edunsaajien tunnistamista ja rekisteröintiä koskevista sään- nöksistä ei siten seuraa yhdistyksille ja säätiöille uusia velvoitteita.

Esityksen 22. lakiehdotuksessa tarkoitettua yritysvastuun ja yhteisötietolakiin ehdotettavan tosiasialli- sen edunsaajan ilmoittamista koskevan säännöksen (10 §:n 3 momentti) mukaan tieto rahanpe- sun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (1. lakiehdotus) 6 luvun 2 §:ssä tarkoi- tetuista yhteisön tosiasiallisista edunsaajista ilmoitetaan sähköisesti. Säännöksen sanamuoto (yh- teisön tosiasiallinen edunsaaja) viittaa siihen, ettei velvollisuus sähköisen ilmoituksen tekemi- seen koske yhdistyksiä ja säätiöitä, joiden osalta tosiasiallinen edunsaaja on määritelty erikseen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa. Toisaalta rahanpesun ja ter- rorismien rahoittamisen estämisestä annetun lain 6 luvun 2 §:ssä säädetään myös yhdistysten ja säätiöiden velvollisuudesta pitää yllä tosiasiallisia edunsaajia koskevia tietoja. Lisäksi säännök- sen (22. lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentti) yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetään, että yhteis- ön ja ulkomaisen trustin tosiasiallista edunsaajaa koskevat tiedot voitaisiin ilmoittaa yritysvastuun ja yhteisötietojärjestelmän (YTJ) kantarekisterinä toimiviin kauppa-, yhdistys-, tai säätiörekisteriin

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2017 vp

ainoastaan sähköisesti. Edellä todetun perusteella lakivaliokunta katsoo olevan epäselvää, mihin ilmoitusvelvollisiin sähköinen asiointi on tarkoitus ulottaa.

Saadun selvityksen mukaan 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, lakivaliokunta esittää kuitenkin 22. lakiehdotuksen sähköisen ilmoituksen tekemistä koskevan säännöksen (yritys- ja yhteisötietolain 10 §:n 3 momentti) tarkentamista edellä mainitun tarkoituksen toteutumisen varmistamiseksi. Lakivaliokunnan esittämässä muodossa 22. lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentti kuuluisi seuraavasti:

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 ilmoitetaan sähköisesti sen mukaisesti kuin kaupparekisterilaissa ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (/) 6 luvun 2 §:ssä säädetään.

Yritys- ja yhteisötietolaki (22. lakiehdotus) 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- ja yhteisötietoilmoituksen laiminlyönnistä sakkoon. Esityksessä ehdotetaan rangaistussäännökseen lievennystä (19 §:n 2 momentti), joka liittyy edellä mainittuun sähköiseen ilmoittamiseen. Ehdotuksen mukaan rangaistussäännöstä sovelletaan mainittuun sähköiseen ilmoittamiseen vain, jos rekisteri-ilmoituksen tekemisestä vastuullisella henkilöllä on ollut tosiasiasa mahdollisuus sähköisen ilmoituksen tekemiseen. Lakivaliokunta katsoo, että rangaistavuuden sitominen siihen, että henkilöllä on ollut tosiasiasa mahdollisuus sähköisen ilmoituksen tekemiseen, ei ole täsmällistä ja voi johtaa ongelmiin lain soveltamisessa. Ehdotettu rangaistavuuden lieventämistä koskeva säännös ilmentää, että rikosoikeudellisen rangaistuksen käyttö voisi olla kohtuutonta.

Yhdistys- ja säätiörekisteriin tehtävien ilmoitusten laiminlyönnistä säädettyjä sanktioita ei esityksessä ehdoteta muutettaviksi. Lakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että sanktio-säännökset ilmoitusten laiminlyönnistä eri rekisterisäädöksissä ovat jossain määrin epäyhtenäiset. Ennen 1. lakiehdotuksen 6 luvun 4 §:n soveltamista koskevan siirtymäajan päättymistä (30 päivä kesäkuuta 2019) eri rekisterisäädösten mukaisten ilmoitusten laiminlyönteihin liittyviä säännöksiä olisi 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 sisällyt-

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2017 vp

tää hallituksen esitykseen, jolla on tarkoitus panna täytäntöön parhaillaan neuvottelujen loppuvaiheessa olevat neljännen rahanpesudirektiivin muutokset. Saadun selvityksen mukaan näiden arvioidaan ehtivän eduskuntaan ennen rekisterisäännösten siirtymäajan päättymistä.

Yhdistysrekisterin tietojen julkisuus. Esityksen 20. lakiehdotuksessa tarkoitettu yhdistyslaki (503/1989) poikkeaa muista Patentti- ja rekisterihallituksen yrityksiä ja yhteisöjä koskevista kantarekistereistä siten, että se sisältää vain yleisen viittauksen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (9 luku, 47 §). Mainittua pykälää ei esityksessä ehdoteta muutettavaksi. Lakivaliokunta kiinnittää kuitenkin yhdistysten osalta huomiota huoleen tosiasiallisista edunsaajista kerättävien rekisteritietojen yleisöjulkisuudesta ja sen mahdollisista kielteisistä vaikutuksista erityisesti yksityisyyden suojaan sekä riskiin lisääntyvistä petoksista ja identiteettivarkauksista henkilötunnuksen tunnusosan ja kotiosoitteen julkisuuden vuoksi.

Kaupparekisterilain muuttamisen yhteydessä vuonna 2013 (HE 59/2013 vp) on kiinnitetty huomiota vastaaviin henkilötietojen luovutusta koskeviin ongelmiin. Tuolloin päädyttiin rajoittamaan kaupparekisteristä luovutettavia tietoja. Saamansa selvityksen perusteella ja asiaa arvioituaan lakivaliokunta pitää tarkoituksenmukaisena, ottaen huomioon yksityisyyden suojaan liittyvät näkökohdat, että yhdistysrekisterin tietojen julkisuutta koskevia säännöksiä rekisteriin merkittyjen henkilöiden henkilötunnuksen ja kotiosoitteen julkisuuden osalta muutettaisiin muita YTJ:n kantarekistereitä koskevaa lainsäädäntöä ja esityksen 4. lakiehdotuksessa tarkoitettua kaupparekisterilain 1 a §:n 3 momentin muutosehdotusta vastaavasti. Lakivaliokunta katsoo, että on perusteltua pyrkiä estämään väärinkäytöksiä, jotka voivat johtua siitä, että luonnollisten henkilöiden henkilötunnus ja osoite joutuvat väärin käsiin.

Lakivaliokunta esittää, että Suomessa asuvien henkilöiden kotiosoitteita ei merkittäisi yhdistysrekisteriin. Mainittua käytäntöä on tietosuoja- ja henkilötietojen ohella kaupparekisterin vastaavan säännöksen osalta aiemmin perusteltu sillä, että Suomessa asuvien henkilöiden kotiosoitteet ovat niin sanotun kertarekisteröintiperiaatteen mukaisesti saatavilla väestötietojärjestelmästä. Ulkomailla asuvien osalta kotikunta ei kuitenkaan ole riittävä tieto, sillä ulkomaiset osoitteet eivät ole kattavasti saatavilla VTJ:stä. Tämän vuoksi viimeksi mainittujen osalta kotiosoite on edelleen tarpeen.

Edellä todetun johdosta lakivaliokunta esittää, että 20. lakiehdotuksessa tarkoitettua yhdistyslain 47 §:ään lisätään uusi 3 momentti seuraavasti:

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. Yhdistysrekisteriin tallennettua henkilötunnuksen tunnusosaa ja ulkomailla asuvan luonnollisen henkilön kotiosoitetta koskevan tiedon antamisen edellytyksenä on, että tietopyynnön tekijä antaa Patentti- ja rekisterihallitukselle selvityksen tietojen asianmukaisesta suojaamisesta.

Lisäksi lakivaliokunta esittää edellä todetun johdosta 20. lakiehdotuksessa tarkoitettua yhdistyslain 48 §:n 2 momenttia tarkistettavaksi kuulumaan seuraavasti:

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2017 vp

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.

Yhdistyslain ja 1. lakiehdotuksen 6 luvun voimaantulosäännökset. Hallituksen esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 6 luvussa tarkoitettujen tosiasiallisten edunsaajien rekisteröinnille on ehdotettu siirtymäaika kesäkuun loppuun 2019 saakka (6 luvun 4 §:n 5 momentti). Saadun selvityksen mukaan 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 siirtymäaika olisi arvioitava uudelleen. Lakivaliokunta esittää, että hallintovaliokunta kiinnittää mietinnössään huomiota asianmukaiseen siirtymäaikaan lakiehdotuksen suunnitellun voimaantulon siirtymisen vuoksi.

Seuraamusten täytäntöönpano

Rikemaksun ja seuraamusmaksun täytäntöönpanosta huolehtii 1. lakiehdotuksen 8 luvun 9 §:n mukaan Oikeusrekisterikeskus. Täytäntöönpanosta säädetään ehdotuksen mukaan tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 2/2017 vp, s. 6) todennut, että hallinnollisia sanktioita koskevan lain täytäntöönpanon perusteista tulee säätää laissa. Lakivaliokunta katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotettu sääntelyratkaisu ei ole tältä osin asianmukainen. Lakivaliokunta arvioi, että sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) mukainen seuraamusten täytäntöönpanoa koskeva menettely soveltuisi lähtökohtaisesti sellaisenaan 1. lakiehdotuksessa tarkoitettujen rikemaksun ja seuraamusmaksun perintään. Näin seuraamusten täytäntöönpano, josta Oikeusrekisterikeskus huolehtii, olisi säännelty lain tasolla. Tämän toteuttaminen merkitsee lakiteknisesti sitä, että 1. lakiehdotukseen tulee lisätä säännös, jonka mukaan sen mukaiset rikemaksu ja seuraamusmaksu peritään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa säädettyssä järjestyksessä. Myös sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin tulee lisätä säännös 1. lakiehdotuksessa tarkoitettujen rikemaksun ja seuraamusmaksun perimisestä.

Edellä todetun perusteella lakivaliokunta esittää, että 1. lakiehdotuksen 8 luvun 9 §:n 1 momentin toinen virke poistetaan ja pykälään lisätään uusi momentti, joka kuuluu seuraavasti:

Tämän lain nojalla maksettavaksi määrätty rikemaksu ja seuraamusmaksu peritään siinä järjestyksessä kuin sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002) säädetään.

Lisäksi lakivaliokunta esittää, että sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 1 §:n 1 momenttiin lisätään uusi 11 kohta, joka kuuluisi seuraavasti:

11) rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (/) 8 luvun 1 §:ssä tarkoitettu rikemaksu ja 8 luvun 3 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu.

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2017 vp

Esityksen 1. lakiehdotuksen 9 luvun 5 §:ään ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan tämän lain perusteella maksettavaksi tuomittu uhkasakko ja tämän lain nojalla määrätty rikemaksu ja seuraamusmaksu saadaan panna täytäntöön vain lainvoimaisen päätöksen perusteella. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että voimassa olevan sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaan (1 luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohta) uhkasakko pannaan täytäntöön mainitun lain mukaisesti. Sakon täytäntöönpanosta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan täytäntöönpano edellyttää päätöksen lainvoimaisuutta tai sitä, että ratkaisu on muuten säädetty pantavaksi täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio. Edellä todetun perusteella lakivaliokunta toteaa, että 1. lakiehdotuksen 9 luvun 5 § on uhkasakon osalta tarpeeton.

Mikäli esityksen osalta päädytään lakivaliokunnan edellä esittämän mukaisesti siihen, että 1. lakiehdotuksessa tarkoitetut rikemaksu ja seuraamusmaksu peritään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa säädetyssä järjestyksessä, voidaan 1. lakiehdotuksen 9 luvun 5 § poistaa kokonaisuudessaan edellyttäen, että hallintovaliokunta varmistuu siitä, että myös rikemaksun ja seuraamusmaksun osalta täytäntöönpanokelpoisuus on säännelty asianmukaisesti sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa uhkasakkoa koskevia tilanteita vastaavasti.

Ne bis in idem

Esityksen 1. lakiehdotuksen 8 luvun 9 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että Oikeusrekisterikeskus palauttaa hakemuksesta jo maksetun rikemaksun ja seuraamusmaksun, jos samasta teosta, jonka perusteella rikemaksu on määrätty, tuomitaan rangaistus rikoslain 32 luvun 6—10 §:n perusteella. Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 2/2017 vp, s. 6) esittänyt säännöksen poistamista. Perustuslakivaliokunta on perustellut näkemystään sillä, että säännöksen voi ymmärtää viittaavan siihen, että samasta teosta olisi mahdollista aikaisemmin määrätyn rike- tai seuraamusmaksun estämättä aloittaa rikosprosessi tai jatkaa jo aloitettua rikosprosessia. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan tällainen tulkinta ei olisi sopusoinnussa oikeus- ja lainsäädäntökäytännön kanssa.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoa vastaavasti lakivaliokunta esittää, että 1. lakiehdotuksen 8 luvun 9 §:n 2 momentin säännös poistetaan.

Siirtymäsäännös

Esityksen 1. lakiehdotuksen 9 luvun 9 §:n 5 momentti sisältää siirtymäsäännöksen, joka liittyy dekriminalisoitaviin seuraamuksiin rahanpesulain rikkomuksista. Momentin mukaan 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.

Lakivaliokunta 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 käyttöä tekohetkellä säädettyä ankarampaa rangaistusta (ks. HE 309/

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2017 vp

1993 vp, s.50/I). Perustuslakiin ei kuitenkaan pidetty tarkoituksenmukaisena sisällyttää säännöstyä 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, rikoksenteijän 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.

Lakivaliokunta huomauttaa, 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.

Lakivaliokunta toteaa, että ehdotettu 1. lakiehdotuksen 9 luvun 9 §: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 laiminlyön-teihin 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.

Edellä todetusta huolimatta lakivaliokunta esittää, että 1. lakiehdotukseen lisätään lievemmän lain periaatetta koskeva informatiivinen säännös, joka selventää, 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. Lakivaliokunnan esittämässä muodossa 1. lakiehdotuksen 9 luvun 9 §:n 5 momentti kuuluisi seuraavasti:

Ennen tämän lain voimaantuloa tehtyihin tekoihin ja laiminlyön-teihin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita tällä lailla kumotun rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estä-

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2017 vp

misestä ja selvittämisestä annetun lain rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä. Jos uuden lain soveltaminen johtaisi lievempään lopputulokseen, on tämä otettava huomioon rangaistusta määrätessä.

Uhkasakko

Esityksen 1. lakiehdotuksen 7 luvun 3 § sisältää säännökset uhkasakosta. Pykälän 3 momentin mukaan uhkasakkoa ei saa asettaa luonnolliselle henkilölle tässä laissa säädetyn tietojenantovelvollisuuden tehosteeksi, kun henkilöä on aihetta epäillä rikoksesta ja tiedot liittyvät rikosepäilyn kohteena olevaan asiaan. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että säännöksessä käytetään ilmaisua (aihetta epäillä), joka ei ole käytössä rikosprosessilainsäädännössä. Lakivaliokunta esittää, että säännöksessä korvattaisiin sana aihetta sanalla syytä. Tällöin sanamuodosta kävisi ilmi selkeämmin se, että arvion tekee esitutkintaviranomainen. Lakivaliokunnan esittämässä muodossa 1. lakiehdotuksen 7 luvun 7 §:n 3 momentti kuuluisi seuraavasti:

Uhkasakkoa ei saa asettaa luonnolliselle henkilölle tässä laissa säädetyn tietojenantovelvollisuuden tehosteeksi, kun henkilöä on syytä epäillä rikoksesta ja tiedot liittyvät rikosepäilyn kohteena olevaan asiaan.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 10.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Emma Kari vihr
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Ville Tavio ps
varajäsen Susanna Koski kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto