

Asia: VN/17751/2023

Lausuntopyyntö rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta, sekä luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa tarkoitet

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriölle

Viite:

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 29.6.2023 (VN/17751/2023)

Asia:

Lausuntopyyntö rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta sekä luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa tarkoitetuista merkittävistä julkisista tehtävistä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta

Valtiovarainministeriö on viitekohdassa mainitulla lausuntopyynnöllään pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa luonnoksista asiakohdassa mainittujen lakien muuttamista koskeviksi hallituksen

esityksiksi sekä asiakohdassa mainitun asetuksen muuttamista koskevaksi valtioneuvoston asetukseksi. Lausunto on pyydetty antamaan lausuntopalvelu.fi:ssä. Pyydettyä lausuntonani totean seuraavan.

1. Yleisesti samanaikaisesti lausuntokierroksella olevista esitysluonnoksista

Lausuntopyynnössä kerrotun mukaan sen kohteena olevat esitysluonnokset yhdistetään jatkovalmistelussa luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle tietojenvaihdon tehostamista rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa sekä kansallisen turvallisuuden suojaamista koskeviksi laeiksi, josta esitysluonnoksesta valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa toisella, 30.6.2023 päivätyllä lausuntopyynnöllään (VN/13472/2022). Totean, että kerrotusta syystä mikään nyt samanaikaisesti lausuntokierroksella olevista esitysluonnoksista ei siis ole edes lähtökohtaisesti täydellinen ja loppuun asti viimeistelty. Valmistelun tässä vaiheessa näyttäisikin esimerkiksi siltä, että ehdotettujen lainmuutosten ja asetuksenmuutoksen voimaantuloa koskeva sääntely sekä siirtymäsäännöksiä koskevat kysymykset eivät ole vielä saaneet asianmukaista huomiota.

2. Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 8 luvun 7 §:n ja Finanssivalvonnasta annetun lain 42 a §:n muuttamisesta

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017, jäljempänä rahanpesulaki) 8 luvun 7 §:ssä säädetään hallinnollisen seuraamuksen määräämisoikeuden vanhentumisesta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan pykälän 2 momenttia muutettavaksi ensinnäkin siten, että seuraamusmaksun määräämisoikeuden vanhentumisaika yhtenäistettäisiin niin sanotun perusmuotoisen eli ei-jatketun ja jatketun rikkomuksen tai laiminlyönnin osalta viideksi vuodeksi. Voimassa olevan lain mukaan ei-jatketun rikkomuksen tai laiminlyönnin vanhentumisaika on kymmenen vuotta ja jatketun rikkomuksen tai laiminlyönnin viisi vuotta. Lisäksi pykälän 2 momenttia ehdotetaan täydennettäväksi säännöksellä, jossa säädettäisiin, että valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen ennen vanhentumisajan päättymistä käynnistämät toimenpiteet epäillyn rikkomuksen tai laiminlyönnin tutkimiseksi aloittaisivat vanhentumisajan kulumisen alusta. Edelleen pykälän 2 momenttia täydennettäisiin säännöksellä, joka sisältäisi seuraamusmaksun määräämistä koskevan ehdottoman takarajan, joka olisi kymmenen vuotta siitä päivästä, jona rikkomus tai laiminlyönti tapahtui, tai jatketun rikkomuksen tai laiminlyönnin osalta kymmenen vuotta siitä päivästä, jona rikkomus tai laiminlyönti päättyi.

Tämän lakiehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 7) tarkastellaan lähemmin, mitä vanhentumisajan katkaisevat toimenpiteet voisivat käytännössä olla. Perusteluissa todetaan: "Säännöksessä tarkoitettu vanhentumisajan katkaiseva toimenpide olisi esimerkiksi valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen epäillyn rikkomuksen tutkintaan liittyvän tarkastuksen tekeminen tai epäillyn rikkomuksen tutkintaan liittyvä selvityspyyntö tai kuulemiskirje,

josta tutkinnan kohde on saanut tiedon. Tarkoituksena olisi, että epäilty voisi itse havaita vanhentumisajan katkaisevan tutkintaan liittyvän toimenpiteen.”

Vanhentumisajan katkaisevat valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen toimenpiteet aloittavat lakiehdotuksen mukaan vanhentumisajan kulumisen alusta. Tällä tarkoitettaneen, että katkaisemisesta alkaa uusi, entisen pituinen vanhentumisaika. Mielestäni ehdotettua vanhentumisajan katkaisemista koskevaa säännöstä olisikin syytä täsmentää jo näiltä osin. Samalla on huomattava, että tällöin ehdotetun säännöksen mukainen vanhentumisajan katkaiseminen muistuttaisi vaikutuksiltaan lähinnä velan vanhentumisesta annetussa laissa (728/2003) tarkoitettua vanhentumisen katkaisemista, eikä esimerkiksi rikoslaissa tarkoitettua syyteoikeuden vanhentumisen katkaisemista. Tästä seuraa muun ohella, että vanhentumisaika voidaan joutua katkaisemaan useammin kuin vain kerran ennen kuin mahdollinen seuraamuksen määräämisen ehdoton takaraja tulee vastaan. Tällaista takarajaa lakiehdotuksessa ehdotetaan. Seuraamuksen määräämisen ehdotonta takarajaa koskevan säännöksen osalta lakiehdotus muistuttaisi niin velan vanhentumisesta annetussa laissa tarkoitettua velan lopullista vanhentumista kuin rikoslaissa tarkoitettua rangaistuksen tuomitsemisen estävää vanhentumista.

Nähdäkseni vanhentumisajan katkaisemista koskeva säännös on nyt ehdotetussa muodossaan muutenkin siinä määrin täsmentymätön, ettei sitä voida pitää tyydyttävänä sen enempää valvonnan kohteena olevien ilmoitusvelvollisten oikeusturvan kannalta kuin sanktiovarmuuden ylläpitämiseen tähtäävän valvontaviranomaisten ja asianajajayhdistyksen pyrkimyksenkään kannalta. Pelkästään säännöskohtaisissa perusteluissa lausuttu ei myöskään anna aiheutta toisenlaiseen arviointiin.

Säännöskohtaisten perustelujen valossa on sinällään selvää ja mielestäni perusteltua, että vanhentumisajan katkaiseminen edellyttää valvontaviranomaisilta ja asianajajayhdistykseltä aktiivisia toimenpiteitä suhteessa valvonnan kohteeseen. Nähdäkseni kuitenkin jo valvonnan kohteena olevan ilmoitusvelvollisen oikeusturva edellyttää sen lisäksi, että lakiin otettavassa säännöksessä yksiselitteisesti määriteltäisiin ne valvontaviranomaisten ja asianajajayhdistyksen toimenpiteet, jotka aloittavat uuden, entisen pituisen vanhentumisajan. Lisäksi säännöksessä olisi perusteltua edellyttää, että tämä toimenpide joko nimenomaisesti saatetaan tai muuten yksiselitteisesti tulee valvonnan kohteena olevan ilmoitusvelvollisen tai sitä lain mukaan edustamaan oikeutetun luonnollisen henkilön tietoon. Edelleen säännökseen olisi perusteltua sisällyttää edellytys, että tämä toimenpide on suoritettava ennen kuin viisi vuotta on kulunut joko siitä päivästä, jona rikkomus tai laiminlyönti tapahtui, tai jatkettua rikkomuksen taikka laiminlyönnin osalta ennen kuin viisi vuotta on kulunut siitä päivästä, jona rikkomus tai laiminlyönti päättyi, tai ennen kuin viisi vuotta on kulunut siitä päivästä, jona valvontaviranomainen tai asianajajayhdistys suoritti edellisen vanhentumisajan katkaisevan toimenpiteensä. Mielestäni ei siis tulisi sallia tulkinnanvaraisuutta esimerkiksi sen suhteen, onko toimenpide ylipäänsä sellainen, että se katkaisee vanhentumisajan, onko toimenpide ollut valvonnan kohteena olevan ilmoitusvelvollisen havaittavissa tai tullut sen tietoon ja kenen valvonnan kohteena olevan oikeushenkilön piirissä toimivan luonnollisen henkilön on oikeastaan pitänyt toimenpide havaita tai kenen oikeushenkilön piirissä toimivan luonnollisen henkilön tietoon toimenpiteen on oikeastaan pitänyt tulla, jotta sille myönnettäisiin vanhentumisajan katkaiseva vaikutus.

Samalla valvontaviranomaisten ja asianajajayhdistyksen legitiimi pyrkimys ylläpitää sanktiovarmuutta on nähdäkseni kuitenkin tunnustettava siinä mielessä, että vanhentumisajan katkaisevia toimenpiteitä ei rajattaisi vain niihin valvontaviranomaisten ja asianajajayhdistyksen toimenpiteisiin, jotka suoritetaan nimenomaan rikkomuksen tai laiminlyönnin tutkimiseksi. Sen sijaan riittävänä tässä suhteessa olisi nähdäkseni perusteltua pitää myös esimerkiksi ilmoitusvelvolliselle todisteellisesti tiedoksi annettua valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen asiaa koskevaa kirjallista ilmoitusta, josta ilmenee yksiselitteisesti valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen tarkoitus katkaista vanhentuminen. Mielestäni ei siis tulisi sallia esimerkiksi sellaista vanhentumisen katkaisemista koskevan säännöksen tulkinnanvaraisuutta, joka johtaisi jälkikäteisesti pohtimaan, mitkä valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen toimenpiteet ovat kussakin yksittäistapauksessa oikeastaan olleet tarpeellisia käsillä olevan rikkomuksen tai laiminlyönnin tutkimiseksi missäkin vaiheessa tutkintaa tai seuraamuksen määräämistä koskevaa menettelyä.

Lisäksi on huomattava, että seuraamuksen määräämisen ehdottoman takarajan ollessa kymmenen vuotta vanhentumisaika voi siis tulla katkaistavaksi useammin kuin vain yhden kerran. Tulkinnanvaraisuus ja epätietoisuus siitä, mikä valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen kussakin yksittäistapauksessa aikanaan suorittamista eri toimista on jo johtanut siihen, että uusi, entisen pituinen vanhentumisaika on alkanut, ei ole perusteltua sen enempää valvonnan kohteena olevan ilmoitusvelvollisen oikeusturvan kuin sanktiovarmuuden ylläpitämisenkään kannalta.

Edellä kerrottu huomioon ottaen rahanpesulakiin otettavaa vanhentumisajan katkaisemista koskevaa säännöstä olisi siis nähdäkseni perusteltua työstää jatkovalmistelussa siten, että siinä määriteltäisiin uuden, entisen pituisen vanhentumisajan aloittaviksi toimenpiteiksi esimerkiksi valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen rikkomusta tai laiminlyöntiä koskevan epäilyn perusteella suorittama ilmoitusvelvollisen tarkastus, joka on tehty ilmoitusvelvollista lain mukaan edustamaan oikeutetun luonnollisen henkilön läsnä ollessa, sekä nimenomaisesti vanhentumisen katkaisemista koskeva valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen kirjallinen ilmoitus, joka on todisteellisesti annettu tiedoksi rikkomuksesta ja laiminlyönnistä epäillylle ilmoitusvelvolliselle niin, että tiedoksiannon on vastaanottanut sitä lain mukaan edustamaan oikeutettu luonnollinen henkilö. Edelleen säännöksessä olisi perusteltua täsmentää, että vanhentumisajan katkaiseva toimenpide on tullut suorittaa ennen kuin viisi vuotta on kulunut joko siitä päivästä, jona rikkomus tai laiminlyönti tapahtui, tai jatkettun rikkomuksen taikka laiminlyönnin osalta ennen kuin viisi vuotta on kulunut siitä päivästä, jona rikkomus tai laiminlyönti päättyi, tai ennen kuin viisi vuotta on kulunut siitä päivästä, jona valvontaviranomainen tai asianajajayhdistys suoritti edellisen vanhentumisajan katkaisevan toimenpiteensä.

Edellä toteamani soveltuu myös Finanssivalvonnasta annetun lain 42 a §:n muuttamista koskevaan lakiehdotukseen.

Esitysluonnoksessa ei ole otettu huomioon taannehtivan lainsäädännön kieltoa. Kummassakin lakiehdotuksessa on kuitenkin kysymys rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen määräämisestä, jonka osalta mainittu kiello tulee noudatettavaksi. Ehdotukset vanhentumisajan katkaisemista ja seuraamuksen määräämisen ehdotonta takarajaa koskeviksi säännöksiksi merkitsevät jatkettujen rikkomusten ja laiminlyöntien osalta sitä, että viranomaisen oikeus määrätä seuraamus pitenisi voimassa olevaan oikeustilaan verrattuna. Taannehtivan lainsäädännön kiello tulee ottaa asianmukaisesti huomioon sekä täydentämällä hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluja tältä osin että ottamalla kumpaankin lakiehdotukseen nimenomaiset siirtymäsäännökset. Aikaisemmassa hallituksen esityksessä (HE 323/2022 vp), joka talousvaliokunnan mietinnössä (TaVM 45/2022 vp, s. 16 - 19) todetuista syistä ei kuitenkaan johtanut tuolloin lainsäädäntötoimiin, oli kummassakin asiaa koskeneessa lakiehdotuksessa siirtymäsäännös, jossa todettiin: ”Ennen tämän lain voimaantuloa tehtyyn tekoon tai laiminlyöntiin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä”. Uudessa hallituksen esityksessä siirtymäsäännöksen muotoilussa on kuitenkin otettava huomioon se, että esitysluonnoksen perusteella arvioituna perusmuotoisten eli ei-jatkettujen rikkomusten ja laiminlyöntien osalta lähtökohtainen vanhentumisaika lyhenisi voimassa olevaan oikeustilaan verrattuna.

3. Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 4 luvun 2 §:n muuttamisesta

Rahanpesulain 4 luvun 2 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen muodosta ja sisällöstä. Esitysluonnoksessa mainittua 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että asetuksenantovaltuuden sijaan siinä säädettäisiin rahanpesun selvittelykeskukselle annettavasta määräyksenantovaltuudesta. Ehdotetun säännöksen mukaan rahanpesun selvittelykeskus antaisi määräyksen epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen teknisistä ja sisällöllisistä vaatimuksista.

Esitysluonnoksessa (s. 9) todetuina tavoin valtioneuvosto ei ole tähän mennessä käyttänyt edellä mainittua asetuksenantovaltuuttaan. Samalla esitysluonnoksessa (s. 7, 9 - 10) kuitenkin todetaan, että rahanpesun selvittelykeskus käyttää UNOCD:n kehittämää goAML-sovellusta, jota käyttäen ilmoitusvelvolliset tekevät sille ilmoitukset epäilyttävistä liiketoimista, ja että selvittelykeskus on antanut sovelluksen kautta tehtävän ilmoituksen muodosta ja sisällöstä ei-sitovan teknisen ohjeen, joka tosin on englanninkielinen.

Rahanpesulaki sisältää asiaa koskevat perussäännökset. Lain 4 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen on viipymättä ilmoitettava rahanpesun selvittelykeskukselle epäilyttävästä liiketoimesta. Lain 4 luvun 2 §:ssä säädetään ilmoituksen muodosta ja sisällöstä. Pykälän 1 momentin mukaan ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta on tehtävä sähköisesti rahanpesun selvittelykeskuksen tarkoitukseen varaamaa erityistä sovellusta käyttäen. Ilmoitus voidaan erityisestä syystä tehdä myös muuta salattua yhteyttä tai tietoturvallista menettelyä käyttäen. Pykälän 2 momentin mukaan epäilyttävää liiketoimea koskevassa ilmoituksessa on oltava 3 luvun 3 §:ssä tarkoitettut tuntemistiedot sekä tiedot liiketoimen laadusta, liiketoimeen sisältyvien varojen tai muun

omaisuuden määrästä ja valuutasta, varojen tai muun omaisuuden alkuperästä tai kohteesta ja syystä, joka teki liiketoimesta epäilyttävän, sekä siitä, onko liiketoimi suoritettu, onko se keskeytetty vai onko siitä kieltäydytty.

Esitysluonnoksen tarkoittamassa lakiehdotuksessa on kysymys lainsäädäntövallan siirtämisestä viranomaiselle. Esitysluonnoksessa ei ole kuitenkaan tarkasteltu lakiehdotusta siltä kannalta, täyttääkö se perustuslain 80 §:n 2 momentissa asetetut edellytykset lainsäädäntövallan viranomaiselle siirtämiselle. Kysymys on muun ohella siitä, onko keskusrikospoliisissa oleva rahanpesun selvittelykeskus ylipäänsä sellainen mainitussa perustuslain kohdassa tarkoitettu ”muu viranomainen”, joka voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä. Esimerkiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) 2 §:n 1 momentin mukaan ”keskusrikospoliisissa on rahanpesun selvittelykeskus”. Niin ikään kysymys on siitä, onko ehdotetussa säännöksessä määritelty riittävän täsmällisesti ja ulottuvuudeltaan asianmukaisesti se, mistä rahanpesun selvittelykeskus saa antaa määräyksen, varsinkin kun otetaan huomioon mainitun perustuslain kohdan sisältämä ”erityisen syy” vaatimus.

Totean, että esimerkiksi esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 10) viitatussa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain (571/2019) 4 §:n 5 momentissa (814/2019) Tullin määräyksenantovalta on rajattu selväsanaisesti yksinomaan pankki- ja maksutilien tiedonhakupöytäkirjan tekemiseen. Näkisinkin, että rahanpesun selvittelykeskukselle voitaneen kuitenkin harkita annettavaksi määräyksenantovalta esimerkiksi ”epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen tekemisen ja ilmoituksen sisällön esittämisen teknisistä vaatimuksista”.

Esitysluonnoksen säätämisympäristöperusteluja on täydennettävä tarkastelemalla ehdotettua säännöstä perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta.

4. Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta

Esitysluonnoksessa ehdotetaan rahanpesulain 1 luvun 4 §:n 1 momentin poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön määritelmää koskevaa 11 kohtaa muutettavaksi sen j alakohdan osalta siten, että siinä täsmennettäisiin poliittisesti vaikutusvaltaisella henkilöllä tarkoitettavan luonnollista henkilöä, joka toimii merkittävässä julkisessa tehtävässä kansainvälisen järjestön tai kansainvälisen järjestön toimipaikan johtajana, varajohtajana taikka hallituksen tai vastaavan jäsenenä. Lisäksi pykälän 2 momentissa tarkoitettua valtioneuvoston asetuksenantovaltuutta ehdotetaan ensinnäkin täsmennettäväksi siten, että valtioneuvoston asetuksella annettavat tarkemmat säännökset 1 momentin 11 kohdassa tarkoitetuista merkittävistä julkisista tehtävistä koskisivat kotimaisia merkittäviä julkisia tehtäviä. Toiseksi samaa momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin lisäksi antaa tarkempia säännöksiä rahanpesulain 1 momentin 11 kohdan mukaisista organisaatioista, joissa merkittäviä julkisia tehtäviä hoidetaan, siltä osin kuin on kyse kotimaisista merkittävistä julkisista tehtävistä.

Edelleen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että rahanpesulain 3 lukuun lisättäisiin uusi 13 b §. Ehdotetun säännöksen mukaan kansainvälisen järjestön on laadittava ja pidettävä ajan tasalla luettelo merkittävistä julkisista tehtävistä kyseisen kansainvälisen järjestön Suomessa sijaitsevassa toimipaikassa. Kansainvälisen järjestön on toimitettava ajantasainen luettelo ulkoministeriölle ilman aiheetonta viivytystä.

Rahanpesulain muutoksia perustellaan esitysluonnoksessa tarpeella muuttaa kyseinen laki vastaamaan paremmin neljättä ja viidettä rahanpesudirektiiviä (direktiivit (EU) 2015/849 ja (EU) 2018/842) sekä kansallisilla lainmuutostarpeilla.

Esitysluonnoksessa todetaan, että siinä rahanpesulakiin ehdotettujen muutosten johdosta myös rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa tarkoitetuista merkittävistä julkisista tehtävistä annetun valtioneuvoston asetuksen (610/2019, jäljempänä PEP-asetus) säännöksiä olisi muutettava. Tätä tarkoitettava asetusluonnos on myös lausuntopyyntönsä kohteena. (Kysymys on tämän lausuntoni kohdassa 5 tarkastellusta asetusluonnoksesta.) Epäselväksi jää, onko asetusluonnos tarkoitus ottaa myös hallituksen esityksen liitteeksi.

Esitysluonnoksen perustelut ovat kohdittain (esim. s. 5) sekavat, kun niissä ”ehdotetaan” rahanpesulain lisäksi muutoksia PEP-asetukseen. Sama toistuu säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 12).

Lisäksi esitysluonnoksessa (s. 6) todetaan: ”Ehdotus edellyttää ilmoitusvelvollisilta toiminnallisia ja tietoteknisiä muutoksia, mistä johtuen rahanpesulain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 11 kohdan j alakohtaa koskevien muutosten toteuttamiselle tulee varata riittävä siirtymäaika.” Tästä siirtymäajasta ei kuitenkaan tehdä selkoa esitysluonnoksen voimaantuloa koskevassa kohdassa eikä siirtymäaikaa ole otettu huomioon myöskään lakiehdotuksen voimaantulosäännöksessä.

Jatkovalmistelussa onkin kiinnitettävä huomiota sekä säätämisyjärjestysperusteluiden että koko hallituksen esityksen selkeyteen, ymmärrettävyyteen ja johdonmukaisuuteen sekä hyödynnettävyyteen sääntelyn soveltajan kannalta.

Esitysluonnoksessa rahanpesulain 3 lukuun lisättäväksi ehdotettu uusi 13 b § on kirjoitettu kansainvälistä järjestöä velvoittavaan muotoon. Viidennellä rahanpesudirektiivillä neljänteen rahanpesudirektiiviin lisätyssä asiaa koskevassa 20 a artiklan 1 kohdassa velvoittavuus kohdistuu kuitenkin jäsenvaltion: ”Jäsenvaltioiden on pyydettävä kutakin alueillaan akkreditoitua kansainvälistä järjestöä laatimaan ja pitämään ajan tasalla luettelo merkittävistä julkisista tehtävistä kyseisessä kansainvälisessä järjestössä 3 artiklan 9 alakohdan soveltamiseksi. Kyseiset luettelot on lähetettävä komissiolle, ja ne voidaan julkistaa.” Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu, voiko Suomi ylipäänsä velvoittaa kansainvälistä järjestöä yksipuolisesti kansallisella lainsäädännöllään tai sen

lisäksi, mitä osapuolten välisissä sopimuksissa on sovittu. Esitysluonnosta on täydennettävä myös näiltä osin.

5. Luonnos valtioneuvoston asetukseksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa tarkoitetuista merkittävistä julkisista tehtävistä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta

Esittelymuistion mukaan osa asetusluonnoksessa ehdotetuista PEP-asetuksen muutoksista liittyy rahanpesulainsäädännön osittaisuudistuksen (HE 236/2021 vp ja HE 323/2022 vp) yhteydessä tehtyihin rahanpesulain muutoksiin. Asianomainen laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta (44/2023) tuli voimaan 31.3.2023. Sen 1 luvun 4 §:n 1 momentin 11 kohdan i alakohta, 3 luvun 3 §:n 2 momentin 2 kohta ja 13 § tulevat kuitenkin voimaan vasta 1.3.2024. Esittelymuistion mukaan osa asetusluonnoksessa ehdotetuista PEP-asetuksen muutoksista liittyy vastaavasti luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta, jota on tarkasteltu tämän lausuntoni kohdassa 4.

Kuitenkin vielä osa asetusluonnoksessa ehdotetuista määritelmämuutoksista näyttäisi liittyvän vaikeammin eriteltävällä tavalla joko rahanpesudirektiivien kansallisen täytäntöönpanon täydentämistarpeisiin tai kansallisiin muutostarpeisiin. Esittelymuistiota olisikin syytä selvittää näiltä osin.

Voimaantuloa koskevassa esittelymuistion kohdassa todetaan: ”Asetuksen kannalta relevantit rahanpesulainsäädännön osittaisuudistuksen poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä koskevat säännösten muutokset tulevat voimaan 1.3.2024. Tästä syystä myös asetuksen olisi tultava voimaan 1.3.2024. Kuten osittaisuudistuksen muutosten, myös asetuksen muutosehdotusten voidaan katsoa edellyttävän ilmoitusvelvollisilta toiminnallisia ja tietoteknisiä muutoksia, joten niiden toteuttamiselle tulisi varata riittävä siirtymäaika.” Asetusluonnos sisältää kuitenkin vain perusmuotoisen voimaantulosäännöksen. Asetusmuutoksille varattavan siirtämääjan lisäksi epäselväksi jää, miten on tarkoitus toteuttaa se edellä lausuntoni kohdassa 4 tarkastellun esitysluonnoksen (s. 6) perustelulausuma, jonka mukaan rahanpesulain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 11 kohdan j alakohtaa koskevien muutosten toteuttamiselle tulee varata riittävä siirtymäaika.

Asetusluonnoksen 11 a §:n 2 momentissa olisi kysymys luettelosta, joka muodostettaisiin niistä kansainvälisten järjestöjen Suomessa sijaitsevista toimipaikoista ja niiden merkittävistä julkisista tehtävistä, jotka järjestöt itse ilmoittaisivat esitysluonnoksessa rahanpesulain 3 lukuun lisättäväksi ehdotetun uuden 13 b §:n velvoittamina. Edellä lausuntoni kohdassa 4 olen jo todennut, että esitysluonnoksessa ei ole arvioitu, voiko Suomi ylipäänsä velvoittaa kansainvälistä järjestöä yksipuolisesti kansallisella lainsäädännöllään tai sen lisäksi, mitä osapuolten välisissä sopimuksissa on sovittu.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Oikeuskanslerinsihteeri Juha Sihto

Sihto Juha
Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti