

Asia: VN/34057/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi 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) täyden

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Suomen Asianajajaliittoa (jäljempänä ”Asianajajaliitto”) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017, jäljempänä ”rahanpesulaki”) ja Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 3 ja 20 b §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 236/2021 vp) täydentämisestä.

Esityksessä ehdotetaan täydennettäväksi hallituksen esitystä edellä mainittujen lakien muuttamiseksi siten, että kyseiseen hallituksen esitykseen tehdään valtiovarainministeriön välttämättömäksi arvioimat muutokset ja täydennykset. Ehdotukset koskevat pakotesäätelyn noudattamiseen liittyvää asiakkaan tuntemista ja hallinnollisia seuraamuksia koskevia säännöksiä. Pyydettynä lausuntona Asianajajaliitto esittää seuraavaa.

Talouspakotteet ja jäädyttämis päätökset

Esityksen täydentämisen taustalla on havainto, että hallituksen esitys (HE 236/2021 vp) jäisi suppeammaksi kuin lainmuutoksen alkuperäinen tavoite säätää ilmoitusvelvollisten velvoitteesta järjestää menettelytapansa pakotesäätelyn noudattamisen varmistamiseksi. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan täydennettäväksi rahanpesulain 3 lukuun lisättävän uuden 16 §:n muotoilua siten, että ilmoitusvelvollinen ei ole ainoastaan velvollinen varmistamaan, ettei asiakas ole varojen jäädytyksen kohteena vaan uusi muotoilu ottaisi tarkemmin huomioon myös muut luovutuskiekkon kohteena olevat liiketoimet sekä sektoripakotteet.

Ehdotetulla muutoksella 16 §:n voidaan katsoa paremmin vastaavan myös esityksen alkuperäistä tavoitetta siitä, että rahanpesulainsäädäntö vastaa OECD:n alaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän Financial Action Task Forcen (FATF) suosituksia. Asianajajaliitto pitää esitystä tältä osin tarkoituksenmukaisena.

Hallinnolliset seuraamukset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi jatketulle rikkomukselle tai laiminlyönnille rahanpesulaissa ja Finanssivalvonnasta annetussa laissa säädetty lyhyempi seuraamusmaksun määräämisen vanhenemisaika siten, että vanhenemisajat olisivat yhteneväiset sekä kertaluonteisen että jatkettun teon osalta. Tämä mahdollistaisi pitkään jatkuviin laiminlyönteihin puuttumisen ja sen on arvioitu lisäävän valvojien tarkastustoiminnan vaikuttavuutta.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että rahanpesulakiin lisättäisiin vastaavat säännökset kuin Finanssivalvonnasta annetussa laissa koskien hallinnollisen seuraamuksen määräämistä yritysjärjestelytilanteessa. Ehdotuksen mukaan hallinnollinen seuraamus voitaisiin määrätä myös sellaiselle elinkeinonharjoittajalle, jolle elinkeinotoiminta, jossa laiminlyönti tai rikkomus on tapahtunut, on siirtynyt yrityskaupan tai muun yritysjärjestelyn seurauksena. Asianajajaliitto pitää esitystä näiltä osin kannatettavana.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Asianajajaliitto huomauttaa, että uudet valvontatehtävät edellyttävät valvojilta riittäviä resursseja ja osaamista valvonnan tehokkuuden varmistamiseksi. Asianajajaliiton 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 tarkoitettuista 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.

Nyt lausunnolla oleva 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.

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 tarkoitettu yksinkertaistetusta menettelystä, joka liittyy tavanomaista vähäisempään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiin, ja 3 luvun 10 §:ssä tarkoitettu tehostetusta menettelystä, joka liittyy tavanomaista suurempaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiin.

Työryhmän ehdotus on lainsäädännön jatkovalmistelussa poistettu hallituksen esityksestä 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”) säätämällä,

ja joka hoitaa julkisia hallintotehtäviä ja työryhmän esittämää määräysenantovaltuutusta 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 hallintolakia (424/2003) ja lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) (AAL 7 j §).
10. Ratkaistessaan valvonta- ja palkkioritoja 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 tuomarivalintalautakunnan 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 täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla.

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

Ehdotus määräysenantovaltuutta koskevaksi muutokseksi

Asianajajaliitto ehdottaa, että hallituksen esityksen täydentämisen yhteydessä täydennetään myös 9 luvun 6 §:n määräysenantovaltuutta 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 tarkoitettu yksinkertaistetusta menettelystä, joka liittyy tavanomaista vähäisempään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiin, ja 3 luvun 10 §:ssä tarkoitettu tehostetusta menettelystä, joka liittyy tavanomaista suurempaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiin.

Mikäli määräyksenantovaltuutta ei laajenneta koskemaan asianajajayhdistystä, kehottaa Asianajajaliitto selkeyden, oikeusvarmuuden ja sääntelyn vaikuttavuuden vuoksi harkitsemaan, että lakiin tai myöhemmin annettavaan valtioneuvoston asetukseen kirjattaisiin ne vähimmäisvaatimukset, joita ilmoitusvelvollisten tulee noudattaa asiakkaiden tuntemiseksi 16 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa. Tämä mahdollistaisi ilmoitusvelvollisten tasapuolisen kohtelun sen sijaan, että eri valvojat antavat omia tarkentavia määräyksiään, joiden perusteella julkinen varoitus voidaan antaa.

Helsingissä 5. päivänä tammikuuta 2023

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO

Niko Jakobsson

Suomen Asianajajaliiton pääsihteeri

Enne Heidi
Suomen Asianajajaliitto