



1.2.2016

OM 171/43/2015

Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntönnä 11.11.2015

VM139:00/2014

RAHANPESULAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTAMISTYÖRYHMÄN MUISTIO

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa rahanpesulainsäädännön uudistamistyöryhmän muistiosta. Muistio on kirjoitettu esitysluonnoksen muotoon. Esitysluonnoksessa on kysymys EU-sääntelyn toimeenpanosta. Oikeusministeriö ei ole tehnyt systemaattista vertailua EU-normiston ja pykäläehdotusten välillä eikä siten arvioinut toimeenpanon yksityiskohtia. Lausunnossa ei myöskään eritellä niitä jatkovalmistelua vaativia kokonaisuuksia, jotka jo muistion saatekirjelmässä todetaan jatkovalmistelussa selvitettäväksi. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Soveltamisala

1. lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin mukaan tätä lakia sovelletaan myös silloin, kun liiketoimen kohteena olevat varat ovat peräisin toisen valtion alueella suoritetusta toimesta. Lakiehdotuksen perusteluista ei selviä edes voimassaolevan lain perusteluilla täydennettynä, onko 2 momentin tarkoitus täydentää ("sovelletaan myös") 1 momentin luetteloa soveltamisalasta, vai onko sen tarkoitus toimia vain rahavarojen alkuperää koskevana täydennyksenä. Ottaen huomioon lain verraten laajan henkilöllisen ja organisatorisen soveltamisalan, säännöksen sanamuoto on syytä laatia yksiselitteiseksi myös tässä suhteessa.

Ilmoitusvelvollisen velvollisuudet

1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 22 kohdan mukaan lakia sovelletaan liike- tai ammattitoimintana tavaroita myyvään tai välittävään siltä osin kuin otetaan vastaan mak-

Käyntiosoite
Kasarmikatu 25
HELSINKI

Postiosoite
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin
02951 6001

Faksi
09 1606 7730

Sähköpostiosoite
oikeusministerio@om.fi

susuorituksena käteistä yhtenä suorituksena tai toisiinsa kytkeytyvinä suorituksina yhteensä vähintään 10 000 euroa. Säännösehdotuksen perusteluiden mukaan soveltamisalaan kuuluisivat siten kolmatta rahanpesudirektiiviä vastaavasti aina arvokkaiden tavaroiden myyjät; muut tavaroiden myyjät tulisivat 22 kohdan nojalla soveltamisalanpiiriin ja niille syntyisi velvollisuus rekisteröityä 5 luvussa tarkoitettuun yrityspalvelurekisteriin[?] vasta silloin, kun ne vastaanottavat ensimmäisen kerran käteisenä yhtenä tai toisiinsa kytkeytyvinä suorituksina vähintään 10 000 euroa taikka muutoin täyttävät rekisteröinnin edellytykset. Säännösehdotus vaikuttaisi merkitsevän sitä, että esimerkiksi kertaalleen yhden 10.000 euron vaihtoauton myyvä yksityinen elinkeinonharjoittaja on jatkossa ilmeisesti pysyvästi lain soveltamisalalla siten, että häntä koskee esimerkiksi velvollisuus laatia ja ylläpitää 2 luvun 3 pykälässä ehdotettu sisällöllisesti varsin seikkaperäinen ja hallinnollisesti varsin työläs ilmoitusvelvollisen riskiarvio. Jatkovalmistelussa on syytä tarkastella pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmaan kirjatusta sääntelyn keventämistavoitteesta käsin, mahdollistaako direktiivi erityisesti yksityisiin elinkeinonharjoittajiin kohdistuvan sääntelyn keventämisen.

1. lakiehdotuksen 3 luvussa ehdotetaan säädettäväksi asiakkaan tuntemisesta. Luvun 8 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi *yksinkertaistetusta asiakkaan tuntemisesta*. Säännös on kirjoitettu osin määritelmäsäännöksen muotoon, vaikka siinä määriteltyä ei seuraavaa pykälää lukuun ottamatta lakiehdotuksessa käytetä. Säännöksen perusteluissa viitataan siihen, että voimassaolevasta laista poiketen laissa ei enää säädettäisi yksityiskohtaisesti tilanteista, jolloin ilmoitusvelvollinen voi noudattaa yksinkertaistettua asiakkaan tuntemismenettelyä. Laista ei kuitenkaan ilmene, mitä yksinkertaistettu velvollisuus merkitsee, sillä voimassaolevaan lakiin verrattuna laista ei myöskään selviä, mistä asiakkaan tuntemiseen liittyvistä säännöksistä 8 §:n perusteella voi poiketa. Koska asiakkaan tuntemisvelvollisuus on seuraamussäännöksillä tuettu, tulee sääntelyn olla täsmällistä ja tarkkarajaista (ks. tarkemmin jäljempänä). Menettelyn sisältöä ei voi jättää asetuksenantovaltuuden varaan, vaan valtuudelle on oltava riittävän täsmällinen perussäännös laissa. Vastaavanalaisia huomioita voidaan esittää 3 lukuun ehdotetuista säännöksistä tehostetusta asiakkaan tuntemisesta.

Lisäksi on syytä huomata, että *yksinkertaistettua asiakkaan tuntemista* koskevan pykäläehdotuksen mukaan oikeus käyttää mainittua menettelyä kiinnittyy objektiivisten tunnusmerkkien asemesta ilmoitusvelvollisen arvioon ("ilmoitusvelvollinen arvioi"), eikä 8 §:ssä tarkoitettua arvion tekemistä väärin ole erikseen sanktioitu.

1. lakiehdotuksen 4 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen on annettava maksutta rahanpesun selvittelykeskukselle kaikki tarpeelliset tiedot ja asiakirjat, joilla saattaa olla merkitystä epäilyn selvittämiseksi. Mikäli säännöksellä on tarkoitus perustaa velvollisuus mainittujen tietojen antamiseen, tulee se kytkeä tarpeellisuuden asemesta kytkeä välttämättömyysedellytykseen. Perustuslakivaliokunta on nimittäin tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tietojensaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Tällöin tietojensaanti- ja luovuttamismahdollisuus on voinut liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyh-

jentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta (ks. Lainkirjoittajan opas 4.2.5). Mainittu vaatimus on ulotettu koskemaan myös tilanteita, jossa säännellään hallinnonulkopuoliseen tahoon kohdistuvasta tiedonsaantioikeudesta (ks. PeVL 30/2005 vp), mikä samastuu asiallisesti säännösehdotuksen perustamaan velvollisuuteen antaa mainitut tiedot. (Samanlainen näkökohta voidaan esittää 1. lakiehdotuksen 8 luvun 2 §:stä).

1. lakiehdotuksen 4 luvun 2 §:n mukaan ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta tulee tehdä sähköisesti rahanpesun selvittelykeskuksen tarkoitukseen varaamaa erityistä sovellusta käyttäen. Säännöksen perusteluista ilmenee, että tarkoitus lienee, että sovellus on käytettävissä yleisen tietoverkon välityksellä. Säännöstä on syytä täsmentää siten, että sen tarkoitus ilmenee myös säännöksen sanamuodosta. Säännösehdotus ei näin täsmennettynä ole oikeusministeriön käsityksen mukaan ongelmallinen perustuslain 21 §:n näkökulmasta, koska säännöksen sanamuodon mukaan ilmoitus voidaan erityisestä syystä tehdä myös muulla tavalla (PeVL 35/2010 vp). Säännösehdotusta on silti syytä tarkastella säätämisyjärjestysperusteluissa. Jatkovalmistelussa on syytä tarkastella, tulisiko säännöstä koskevaa asetuksenantovaltuutta täydentää sovelluksen käytettävyyteen liittyvin valtuuksin. Mikäli tarkoituksena on, että mainitun ilmoituksen jättäminen edellyttää sähköistä tunnistautumista, tulee tämän ilmetä säännöksen sanamuodosta.

1. lakiehdotuksen 4 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan Ilmoitusvelvollisen on keskeytettävä liiketoimi lisäselvityksiä varten tai kieltäydyttävä liiketoimesta jos liiketoimi on epäilyttävä. Säännöstä on syytä täsmentää olennaisesti. Koska säännökseen on ehdotettu yksityiskohtaista edellytystä terrorismin rahoittamiseen tai sen rangaistavaan yritykseen liittyvän liiketoimen keskeyttämisestä, säännöksen tarkoitus lienee, että epäilyttävyyttä arvioidaan rahanpesun näkökulmasta. Säännös on syytä kirjoittaa siten.

Aluehallintoviraston rahanpesun valvontarekisteri

1. lakiehdotuksen 5 luvussa ehdotetaan säädettäväksi velvollisuudesta rekisteröityä aluehallintoviraston rahanpesun valvontarekisteriin (perustelutekstissä viitataan paikoin voimassa olevan lain mukaiseen *yrityspalvelurekisteriin* myös ehdotettavan rekisterin osalta). Rekisteriin merkittäisiin ne ilmoitusvelvolliset, joita aluehallintovirasto tämän lain nojalla valvoo ja jotka eivät ole toimilupavalvottavia tai joita ei ole muun lainsäädännön nojalla rekisteröity muuhun toimivaltaisen valvontaviranomaisen ylläpitämään rekisteriin. Rekisteriin merkitään hakemuksesta. Aluehallintoviraston harkintavalta asiassa on oikeudellisesti sidottua. Rekisteröitymisvelvollisuuden laiminlyönti on säädetty erikseen sanktioitavaksi hallinnollisella seuraamuksella. Rekisteriä koskevalla sääntelyllä ei kuitenkaan liene tavoiteltu elinkeinon luvanvaraistamiseen oikeusvaikutuksiltaan rinnastuvaa sääntelyä, sillä lakiehdotukseen ei sisälly nimenomaista säännöstä siitä, että elinkeinoa ei saisi harjoittaa ilman rekisteröitymistä. Nyt ehdotettavaan sääntelyyn ei ehdoteta voimassa olevaan lakiin sisältyvää velvollisuutta rekisteröityä *ennen toiminnan aloittamista*, vaan ilmoitusvelvollisen olisi haettava rekisteröintiä 14 vuorokauden kuluessa siitä, kun ilmoitusvelvollinen on tullut lain soveltamisalan piiriin. Rekisterin tarkoitus on valvonnallinen. (Tosin 10 luvun 9 §:n siirtymäsäännöksessä viitataan siihen, että vanhan lain mukaisen ilmoitusvelvollisuuden täyttänyt ilmoitusvelvol-

linen *saa jatkaa toimintaansa*, kunnes aluehallintovirasto on tehnyt uuden päätöksen rekisteriin merkitsemisestä, jos rekisteri-ilmoitus tehdään kuuden kuukauden kuluessa lain voimaantulosta. Siirtymäsäännös on syytä tarkistaa).

Edellä sanotusta huolimatta on syytä huomata, että rekisteriin merkitään vain tietyillä edellytyksillä, ja eräiden ilmoitusvelvollisten kohdalla on säädetty erikseen luotettavuusedellytyksestä. Tähän nähden on syytä katsoa, että sääntelyä on voimassa olevan lain tavoin arvioitava perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetyn elinkeinovapauden kannalta (PeVL 15/2008 vp koskien hallituksen esitystä laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi). Perustuslakivaliokunnan käytännössä elinkeinovapautta on pidetty perustuslainmukaisena pääsääntönä, joskin elinkeinotoiminnan luvanvaraistaminen on poikkeuksellisesti mahdollista tärkeiden ja vahvojen yhteiskunnallisten intressien puoltaessa sitä.

Esitetyn kaltainen rekisteröitymisvelvollisuus on tietyiltä osin valtiosääntöoikeudellisesti rinnastettavissa luvanvaraisuuteen. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan tällaisen sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Niiden olennainen sisältö, kuten rajoitusten laajuus ja edellytykset, tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön kannalta on tärkeää, että säännökset rekisteröinnin edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta.

1. lakiehdotuksen 5 luvun 6 §:n mukaan aluehallintoviraston on poistettava ilmoitusvelvollinen aluehallintoviraston rahanpesun valvontarekisteristä, jos ilmoitusvelvollinen ei enää täytä rekisteröinnin edellytyksiä tai on lopettanut toimintansa. Vaikka vastaava säännös on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty voimassaolevaan lakiin, on syytä huomata, että perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (ks. viimeksi. PeVL 13/2014 vp). Mahdollisuus korjata menettelynsä ei ole valiokunnan käytännössä ollut olennaisuusvaatimukselle vaihtoehtoinen vaatimus (ks. PeVL 43/2013 vp). 1. lakiehdotuksen 5 luvun 6 §:ää on syytä tarkastella jatkovalmistelussa tästä näkökulmasta huomioiden esimerkiksi sen, että ehdotettu sääntely vaikuttaisi johtavan siihen, että 1. lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu oikeushenkilö olisi poistettava rekisteristä esimerkiksi hallituksen jäsenen menetettyä luotettavuutensa ilman, että oikeushenkilölle varattaisiin mahdollisuus korjata tilanne.

1. lakiehdotuksen 5 luvun 6 §:n 3 momentin mukaan aluehallintovirastolla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 46 §:ssä tarkoitettua sakkorekisteristä tiedot, jotka ovat tarpeen tässä pykälässä säädetyn luotettavuuden selvittämiseksi tai 6 §:ssä tarkoitettua rekisteristä poistamista varten. Tietojensaantioikeus tulee kytkeä tarpeellisuuden asemesta vält-

tämättömyysedellytykseen (ks. edellä 1. lakiehdotuksen 4 luvun 1 §:n 3 momentista lausuttu perustelu).

Rahanpesun selvittelykeskus

1. lakiehdotuksen 7 luvussa ehdotetaan säädettäväksi rahanpesun selvittelykeskuksesta. Luvun säännösehdotukset sisältävät viittauksia poliisia säänteleviin lakeihin. Jatkovalmistelussa on syytä virheellisten vastakohtaispäätelmien ehkäisemiseksi syytä edelleen tarkastella, onko mainittujen viittausten tarkoitus olla informatiivisia vai aineellisia (ks. Lainkirjoittajan opas 12.2).

1. lakiehdotuksen 7 luvun 3 §:n perusteluissa sanotaan, että sovellettaviksi tulisivat lähinnä poliisitutkintaa koskevat säännökset, mutta poliisilain mukaan poliisitutkinnassa sovelletaan pääsäännön mukaan esitutkintaa koskevia säännöksiä. Perusteluita olisi syytä selventää.

Valvontavaltuudet

1. lakiehdotuksen 8 luvun 5 §:n mukaan toimivaltainen valvontaviranomainen voi määrääjäksi, enintään viideksi vuodeksi, kieltää henkilöä toimimasta ilmoitusvelvollisen hallituksen jäsenenä tai varajäsenenä, toimitusjohtajana tai toimitusjohtajan sijaisena taikka muuna ylimpään johtoon kuuluvana, jos:

- 1) tämä on osoittanut tehtävänsä hoidossa vakavaa ja olennaista taitamattomuutta tai varomattomuutta ja on ilmeistä, että se voi vaarantaa vakavasti tässä laissa valvonnalle säädettyjen tavoitteiden toteutumisen; tai
- 2) hän ei täytä niitä ammattitaito- ja luotettavuusvaatimuksia, jotka laissa erikseen säädetään; tai
- 3) hänelle on aiemmin annettu oikaisukehotus, huomautus tai varoitus, joka ei ole johtanut toiminnassa esiintyneiden vakavien ja olennaisten puutteiden korjaamiseen.

Saman pykäläehdotuksen toisessa momentissa viitatus Finanssivalvonnasta annetun lain 28 §:ssä säädetty toimivalta rajoittaa määrääjäksi valvottavan johdon toimintaa arvioitiin lausunnossa PeVL 28/2008 vp valtiosääntöisesti ongelmattomaksi. Pykäläehdotus vastaa 1 ja 2 kohdan osalta viitattua säännöstä. Perustuslakivaliokunta on usein tyytynyt viittaamaan vain lyhyesti siihen, että tällainen sääntelytyyppi on valiokunnan myötävaikutuksella aikaansaatu (PeVL 17/2004 vp). Valiokunnan käytännössä tällaista sääntelyä on arvioitu nimenomaisesti kuitenkin lähinnä siltä kannalta, että nyt käsillä olevassa kontekstissa sille on olemassa verraten hyväksyttävät perusteet (ks. myös PeVL 67/2002 vp). Kiellon ajalliseen keston ei ole nimenomaisesti kiinnitetty huomiota, joskin valiokunnan käytännössä on muissa yhteyksissä viitattu siihen, että perustuslain 18 §:ssä turvattavien oikeuksien rajoitusten ajallisen keston tulee olla yhteensopiva suhteellisuusperiaatteen kanssa (PeVL 41/2000 vp). Tosin lausunnossa PeVL 24/2013 vp pidettiin valtiosääntöisesti ongelmattomana lähtökohtaisesti pysyvää kieltoa toimia

vastuullisen vakuutusmatemaatikon tehtävässä, joka voitiin tosin määrätä myös määräaikaisena. Merkittävänä on pidetty myös kohderyhmän suppeutta (PeVL 52/2001 vp).

Oikeusministeriön käsityksen mukaan sääntely on merkityksellistä perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetyn elinkeinovapauden kannalta, ja vastaisi paremmin perustuslakivaliokunnan käytäntöä suhteellisuusperiaatteen huomioimisesta tässä sääntelykontekstissa, mikäli 1 ja 2 kohdan soveltaminen sidottaisiin 3 kohdan mukaisiin edellytyksiin.

Säännöksen 1 kohdan soveltamisen edellytyksenä on, että taitamattomuus tai varomattomuus voi vaarantaa vakavasti tässä laissa *valvonnalle* säädettyjen tavoitteiden toteutumisen. Perustelutekstin mukaan tarkoitus on, että edellytyksenä olisi lisäksi, että taitamattomuus tai varomattomuus voi vakavasti vaarantaa tässä laissa säädettyjen tavoitteiden toteutumisen. Säännös lienee syytä laatia perustelutekstin mukaiseksi.

Säännöksen sanamuodosta ei otsikkoa lukuun ottamatta käy ilmi, että säännöstä lienee tarkoitus soveltaa vain henkilöihin, jotka jo toimivat kyseisissä tehtävissä, eikä esimerkiksi ennakollisena esteenä. Sanamuotoa on syytä täsmentää.

1. lakiehdotuksen 8 luvun 8 §:n mukaan ilmoitusvelvollisella on oltava menettelytavat, joita noudattamalla sen palveluksessa olevat tai asiamiehet voivat ilmoittaa sen sisällä riippumattoman kanavan kautta tämän lain säännösten ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten epäilyistä rikkomisesta. Ilmoitusvelvollisella ei kuitenkaan tarvitse olla edellä tarkoitettuja menettelytapoja, jos toimivaltainen valvontaviranomainen tai asianajajayhdistys päättää ilmoitusvelvollisen 2 luvun 3 §:ssä tarkoitettun riskiarvion perusteella, että toimivaltaisen valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen ilmoituskanava on riittävä ilmoitusvelvollisen koko, toiminta ja sen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit huomioon ottaen. Vaikka mainittu riskiarvio on 2 luvun 3 §:n mukaan toimitettava viranomaiselle, ei tarkoitus liene, että viranomainen tekee päätöksen sen perusteella toimivaltaisen valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen ilmoituskanavan riittävydestä *ex officio* ilman hakemusta. Sääntelyä on syytä selkeyttää. Säännöksen perusteluissa viitataan ohjeisiin ja niiden sisältöön tavalla, joka antaa aiheen harkita säännöksen täydentämistä asetuksenantovaltuudella.

Asetuksen- ja määräyksenantovaltuudet

1. lakiehdotuksen 10 luvun 6 §:ssä on useita valtuuksia asetuksen antamiseen, ja 1. lakiehdotuksen 10 luvun 7 §:ssä on eräitä valtuuksia määräysten antamiseen. Valtuudet on syytä sijoittaa lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen omaksi momentikseen (ks. PeVL 49/2014 vp).

Oikeusministeriön käsityksen mukaan 1. lakiehdotuksen 10 luvun 7 §:n määräystenantovaltuus on liian avoin, ja sitä tulee olennaisesti täsmentää.

Hallinnolliset seuraamukset

Arvioinnin lähtökohdaksi on syytä todeta, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei tämänkaltainen lainvastaisesta teosta määrättävä maksu ole perustus-

lain 81 §:n mukainen vero tai maksu vaan rangaistusluonteinen taloudellinen seuraamus. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut tällaiset seuraamukset rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Hallinnollisen seuraamuksen määrittämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä, joten sen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla.

Valiokunta on lisäksi todennut hallinnollisen seuraamuksen määrittämisessä olevan kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi määriteltävä seuraamuksen ja sen suuruuden perusteet ja oikeusturva samoin kuin täytäntöönpanon perusteet. Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan valiokunnan mielestä kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan siis voida valiokunnan käsityksen mukaan tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (ks. PeVL 28/2014 vp ja siinä viitatus). Perustuslakivaliokunta on katsonut esimerkiksi, että maksun suuruuden määrittymisen täsmällisyysvaatimuksen kannalta on ongelmallista, mikäli sääntely on rakennettu ei-tyhjentäväksi luetteloksi siten, että maksun suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon ainakin säännöksissä luetellut seikat (PeVL 17/2012 vp).

Oikeusministeriön käsityksen mukaan seuraamustoimivallan käyttöä koskevia säännöksiä on syytä tämän johdosta täydentää siten, että niistä käy nimenomaisesti ilmi seuraamustoimivallan rajaamisesta kunkin toimivaltaisen valvontaviranomaisen 8 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisiin valvottaviin sekä aluehallintoviraston toimivalta määrätä seuraamus asianajajayhdistyksen esityksen perusteella.

Tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksen johdosta edellä 1. lakiehdotuksen 3 lukuun kohdistetut täsmentämistarpeet (*yksinkertaistetun ja tehostetun tunnistamisvelvollisuuden sisältö*) on syytä ottaa jatkovalmistelussa vakavasti.

1. lakiehdotuksen 9 luvussa tarkoitettu rahamääräinen seuraamus on määrättävissä sille, joka laiminlyö tai rikkoo 3 luvun 1, 2, 4, 6 ja 10—13 §:ssä tarkoitettua velvoitteen tuntea ja tunnistaa asiakas. Lakiehdotuksen 3 luvun 1 §:n 2 momentissa säädetään kuitenkin siitä, että jos ilmoitusvelvollinen ei pysty toteuttamaan asiakkaan tuntemiseksi säädettyjä toimia, ilmoitusvelvollinen ei saa perustaa asiakassuhdetta tai suorittaa liiketoimintaa. Jatkovalmistelussa on syytä selvittää, olisiko mainittu seuraamussäännöksen tunnusmerkistö säänneltävissä tämän velvoitteen rikkomisena. Lisäksi on syytä huomata, että esimerkiksi 3 luvun 1 §:n 3 momentin toisessa lauseessa säädetyn rikkomisen ei välttämättä mahdu seuraamussäännöksen nimilapun ("velvoitteen tuntea ja tunnistaa asiakas") alle.

1. lakiehdotuksen 9 luvussa tarkoitettu rahamääräinen seuraamus on määrättävissä sille, joka laiminlyö tai rikkoo 4 luvun 1 §:ssä tarkoitettua velvoitteen tehdä epäilyttävää liiketoimintaa koskevan ilmoituksen rahanpesun selvittelykeskukselle. Viitatus säännöksen viimeisen lauseen mukaan ilmoitusvelvollisen on *viipymättä* vastattava rahanpesun selvittelykeskuksen tietopyyntöihin. Mikäli tiedonsaannin joutuisuus on tarkoituksenmukaista sisällyttää seuraamuksen alaisena, viitattu säännös on syytä laatia siten, että rahanpesun selvittelykeskus asettaa tietopyynnössään sen sisältöön nähden kohtuullisen määräajan, jotta seuraamustoimivallan käyttö olisi ennakoitavaa.

1. lakiehdotuksen 9 luvussa tarkoitettu rahamääräinen seuraamus on määrättävissä sille, joka laiminlyö tai rikkoo 10 luvun 2 §:ssä (po. 1 §:ssä) tarkoitetut velvoitteen järjestää työntekijöiden koulutus tai suojeleminen taikka laatia toimintaohjeet. Viitatussa säännöksessä edellytetään mm. järjestettävältä koulutukselta *asianmukaisuutta* ja sitä, että ilmoitusvelvollisen tulee toteuttaa *asianmukaiset ja riittävät* toimenpiteet niiden työntekijöiden suojelemiseksi, jotka tekevät 4 luvun 1 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen. Sääntelyä on syytä täsmentää olennaisesti.

1. lakiehdotuksen 9 luvussa tarkoitettu rahamääräinen seuraamus on määrättävissä sille, joka laiminlyö vakavasti maksajan tiedot -asetuksen 11 tai 12 artiklan noudattamisen. Säännökseen on syytä liittää muiden säännösten tapaan kielletyn teon aineellinen luonnehdinta.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että sanktioita koskevan sääntelyn tulee olla oikeasuhtaista (PeVL 74/2002 vp, s. 5, PeVL 12/2006 vp, s. 2-3, PeVL 11/2009 vp, s. 7-8, PeVL 58/2010 vp, s. 6/I). Oikeasuhtaisuuteen ovat liittyneet yleensä kysymykset lievien laiminlyöntien sanktioinnista (PeVL 58/2010 vp, s. 6, PeVL 12/2006 vp, s. 2-3) ja seuraamusten porrastamisesta rikkomuksen vakavuuden perusteella (PeVL 11/2009 vp, s. 8). Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään pitänyt oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta arveluttavana mm. sitä, että eräistä varsin vähäisenä pidettävistä laiminlyönneistäkin seuraavan laiminlyöntimaksun suuruus ehdotettiin olevan vähintään 500 euroa (PeVL 58/2010 vp). 1. lakiehdotuksen 9 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan oikeushenkilölle määrättävä rikemaksu on vähintään 5 000 euroa ja enintään 100 000 euroa. Luonnolliselle henkilölle määrättävä rikemaksu on vähintään 500 euroa ja enintään 10 000 euroa. Lakiehdotuksessa ei säädetä seuraamusmaksulle alarajaa, toimivaltaisen valvontaviranomaisen oikeushenkilölle tai luonnolliselle henkilölle määräämä 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. Seuraamusmaksun suuruus lotto- tai rahoituslaitokselle voi olla olennaisesti suurempi.

Oikeusministeriön käsityksen mukaa rikemaksun kiinteä alaraja ei ole tässä tapauksessa ongelmallista, sillä 1. lakiehdotuksen 9 luvun 6 §:n mukaan toimivaltainen valvontaviranomainen voi jättää rikemaksun määräämättä tai julkisen varoituksen antamatta mm. vähäisyys- ja kohtuusperusteella. 1. lakiehdotuksen 9 luvun 6 § 1 momentti on kuitenkin syytä säätää oikeusharkintaiseksi.

Seuraamusjärjestelmä ehdotetaan säädettäväksi siten, että seuraamukset ovat porrastetut rikkomuksen vakavuuden perusteella rikemaksuun ja sitä ankarampaan seuraamusmaksuun. Vaikka lakiesitys noudattaa rakenteeltaan suhteellisuusperiaatteen sille asettamia vaatimuksia, pitää oikeusministeriö verraten huolestuttavana kehitystä, jossa suhteellisen vähäiseen ja tavanomaiseen ammatti- tai liiketoimintaan (esim. 1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 22 kohta) liittyvien, oikeudellistakin asiantuntemusta edellyttävien velvollisuuksien laiminlyönnistä voitaisiin edes periaatteessa määrätä esimerkiksi yksityisenä elinkenoharjoittajalle toimivalle *luonnolliselle henkilölle miljoonan euron seuraamusmaksu*. Oikeusministeriön käsityksen mukaan jatkovalmistelussa tulisi

selvittää, onko voimassa olevan EU-sääntelyn puitteissa mahdollista säätää suhteellisuusperiaatteen mukaista nimenomaista säännöstä seuraamuksen määrän rajoittamisesta esimerkiksi vähäisimmälle tehokkaaksi katsottavalle tasolle, mikä ohjaisi seuraamussäännösten tulkintaa.

Henkilötietojen suoja

1. lakiehdotuksen 5 luvussa säädettäisiin aluehallintoviraston pitämästä rahanpesun valvontarekisteristä, johon rekisteröintiä hakevalta edellytettäisiin mainitun luvun 3 §:n mukaan muun muassa 5 §:ssä tarkoitettua luotettavuutta. Valuutanvaihtotoimintaa harjoittavaa tai lain 1 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua yrityspalvelun tarjoajaa ei 5 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan pidetä luotettavana muun muassa silloin, jos hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla viiden arviota edeltäneen vuoden aikana tuomittu vankeusrangaistukseen tai kolmen arviota edeltäneen vuoden aikana sakkorangaistukseen rikoksesta, jonka voidaan katsoa osoittavan hänen olevan ilmeisen sopimaton harjoittamaan rahanpesun valvontarekisteriin merkittävää elinkeinotoimintaa. Tällainen toimija poistettaisiin mainitun luvun 6 §:n mukaan rahanpesun valvontarekisteristä. Rekisteriin merkittäisiin mainitun luvun 4 §:n 4 kohdan mukaan myös rekisteristä poistamisen syy ja ajankohta.

Säännöksen perusteluissa ei tehdä tarkemmin selkoa siitä, miten tarkkaan rekisteristä poistamisen syy talletettaisiin tähän rekisteriin, talletettaisiinko siihen esimerkiksi edellä mainitut rangaistustiedot. Tällä kysymyksellä on merkitystä sen vuoksi, että esillä olevan 5 luvun 7 §:n 2 momentti oikeuttaisi aluehallintoviraston luovuttamaan rahanpesun valvontarekisteristä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999; julkisuuslaki) 16 §:n 3 momentin estämättä henkilötietoja tulosteena taikka saattaa ne yleisesti saataville sähköisen tietoverkon kautta tai luovuttaa muutoin sähköisessä muodossa. Henkilötunnuksen saisi kuitenkin luovuttaa vain, jos luovuttaminen täyttää julkisuuslain 16:n 3 momentin edellytykset. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että edellä mainitut rangaistustiedot ovat henkilötietolain (523/1999) 11 §:ssä tarkoitettuja arkaluonteisia ja lisäksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 28 kohdan nojalla salassa pidettäviä henkilötietoja. Näin ollen niitä ei voida luovuttaa eikä saattaa yleisesti saataville verkkoon. Myös näiden tietojen luovuttamisen osalta olisi otettava huomioon julkisuuslain 16 §:n 3 momentti.

1. lakiehdotuksen 5 luvun 7 §:n 3 momentin suhde 1. lakiehdotuksen 5 luvun 7 §:n 2 momenttiin ei ole aivan selkeä. Tarkoitus ei liene, että yleisen tietoverkon välityksellä sähköisesti julkistettavien tietojen luovutusta koskisi vaatimus selvityksestä tietojen asianmukaisesta suojaamisesta.

Ahvenanmaan itsehallinto

Asian jatkovalmisteluissa on edelleen syytä kiinnittää erityistä huomiota valmisteltavan säädösehdotuksen herättämään kysymykseen siitä, miltä osin valtakunnalla on toimivalta säätää Ahvenanmaalla järjestettyjen arpajaisten/rahapeliin valvonnasta. Jos maakunnan ja valtakunnan välisen toimivallan pelitoiminnan valvonnasta säädettäessä on työryhmämuistiossa tarkoitettulla tavalla katsottava olevan jaettuna maakunnan ja valtakunnan kesken, sekä maakunnan että valtakunnan arpajaisviranomaiset olisivat

toimivaltaisista omilta osiltaan valvomaan PAF:n Ahvenanmaalla tapahtuvaa pelitoimintaa. Tämä olisi uusi tilanne. Sen vuoksi oikeusministeriön näkemyksen mukaan lakiluonnoksesta on syytä pyytää lausuntoa myös Ahvenanmaan valtuuskunnalta (vrt. Ahvenanmaan itsehallintolain 56 §), joka on mm. maakunnan ja valtakunnan väliseen toimivallanjakoon erikoistunut asiantuntijaelin. Myös Ahvenanmaan maakunnan hallitus on pidettävä jatkotyöskentelyssä mukana tai ainakin tästä tietoisena.

Lisäksi on huomioitava, että maakunnan arpajaislainsäädäntö on vastikään muutettu siten, että maakuntaan on maakuntalailla perustettu erillinen arpajaisvalvontaviranomainen (*landskapslag om lotteriinspektionen*). Maakuntalain lainsäädäntövalvonnassa 4.12.2015 tasavallan presidentti katsoi, että sen voimaantulolle ei ollut oikeudellisia esteitä.

Oikeudenkäyntiavustaja- ja oikeudenkäyntiasiamiehtehtävät

1. lakiehdotuksen 1 luvun 3 §:n 3 momenttia koskevissa perusteluissa (s. 100) on mainittu vain asianajaja. Kun momentti koskee kaikkia oikeudenkäyntiasioita hoitavia, olisi aiheellista tarkistaa perusteluita vastaavasti.

Yhteisön tosiasiallinen edunsaaja

1. lakiehdotuksen 1 luvun 5 §:ssä määritellään yhteisön tosiasiallinen edunsaaja. Direktiivin suomennoksen 3.6 artiklassa ja työryhmän lakiehdotuksessa on määritetty tarpeettoman laajasti (asiakas)yhteisö, jonka viime sijaisten edunsaajien selvittäminen kuuluu direktiivin ja lakiehdotuksen piiriin. Direktiivin suomenkielinen teksti ja lakiehdotus ovat tältä osin haitallisia suurelle joukolle tavallisia suomalaisia yhdistyksiä ja säätiöitä ja niiden johtoon kuuluvia.

Direktiivin 3.6 artiklan a-alakohdan johdannossa tosiasiallisten edunsaajien määritelmässä käytetään suomennoksessa ilmausta ”yhteisöjen osalta”, kun vastaava ilmaus englanninkielisessä direktiivitekstissä on ”in the case of corporate entities” (lisäksi 14. johdantokappaleessa käytetään mm. ”company” -ilmausta), saksankielisessä tekstissä ”bei Gesellschaften” (=yritykset), ranskankielisessä tekstissä ”dans le cas des sociétés” (=yritykset) ja ruotsinkielisessä tekstissä ”när det gäller företagsenheter”. Mainittujen muiden kieliversioiden perusteella näyttää siltä, että muut jäsenvaltiot tulkitsevat viime sijaista edunsaajaa koskevien direktiivin säännösten koskevan yritystoimintaa (tai muuta taloudellista toimintaa) harjoittavia oikeushenkilöitä ja näiden viimesijaisia edunsaajia. Näyttää siltä, että direktiivin suomennoksessa ja ehdotetussa pykälässä soveltamisala on olennaisesti laajempi kuin mitä direktiivi edellyttäisi. Direktiivin tulkintaa ja nähtävästi direktiiviä laajempaa kansallista soveltamisalaa ei perustella työryhmän mietinnössä.

Lisäksi ilmoitusvelvollisuutta koskevan direktiivin 2.3 artiklan mukaan ”Jäsenvaltiot voivat päättää, että henkilöt, jotka harjoittavat satunnaisesti tai hyvin rajallisesti sellaista taloudellista toimintaa, jossa rahanpesun tai terrorismin rahoituksen riski on pieni, eivät kuulu tämän direktiivin soveltamisalaan, jos kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät: a) taloudellinen toiminta on vähäistä absoluuttisina lukuina; b) taloudellinen toiminta

on vähäistä liiketoimien perusteella; c) taloudellinen toiminta ei ole tällaisten henkilöiden pääasiallista toimintaa; d) taloudellinen toiminta on oheistoimintaa, joka liittyy suoraan tällaisten henkilöiden pääasialliseen toimintaan, [jne.]”. Käytännössä esimerkiksi lukumääräisesti suurin osa rekisteröidyistä yhdistyksistä ei harjoita lainkaan tai erittäin vähäisessä määrin taloudellista toimintaa, taloudellinen toiminta on erittäin poikkeuksellisesti yhdistyksen pääasiallista toimintaa, taloudellinen toiminta on lähes poikkeuksetta muuhun pääasialliseen toimintaan liittyvää oheistoimintaa jne. Todennäköisesti lukumääräisesti huomattavalla osalla suomalaisista rekisteröidyistä yhdistyksistä ei myöskään ole pankkitiliä eikä sellaisia varoja, joiden perusteella ne voisivat koskaan olla direktiivin 2 artiklassa tarkoitettujen ilmoitusvelvollisten asiakkaita, joita 3.6 artikla sanamuotonsa perusteella koskee.

Suomalaiset aatteelliset yhdistykset ja säätiöt ovat käytännössä lähtökohtaisesti yleishyödyllisiä, mikä useimmissa tapauksissa tarkoittaa sitä, että niiden varainkäytöllä ja muulla toiminnalla ei ole yksilöitävissä olevaa viime sijaista edunsaajaa (poikkeuksena tukisäätiöt ja –yhdistykset sekä sukusäätiöt, joiden pääsäännöistä poikkeava tarkoitus ja toimintamuodot ilmenevät niiden säännöistä). Tämän tarkoittaa sitä, että käytännössä lähes kaikissa suomalaisissa yhdistyksissä ja säätiöissä esim. hallituksen puheenjohtaja rekisteröitäisiin lakiehdotuksen mukaan viime sijaiseksi edunsaajaksi vaikka merkintä ei vastaa millään tavalla todellisuutta. Tällainen merkintä voi kuitenkin vähentää halukkuutta yhteiskunnan kannalta arvokkaaseen vapaaehtoistoimintaan tällaisten yleishyödyllisten säätiöiden ja yhdistysten johdossa.

Suurin osa merkittävää taloudellista toimintaa harjoittavista aatteellisista yhdistyksistä saa sellaista julkista tukea, jonka antaja valvoo säännöllisesti tai jatkuvasti tuen saajien toimintaa ja varojen käyttöä (sama koskee suurta osaa toiminnallisista säätiöistä). Tämä valvonta huomioon ottaenkin yhdistyksen tai säätiön hallituksen puheenjohtajan rekisteröiminen viime sijaiseksi edunsaajaksi ei ole kannatettavaa.

Myös kaikissa edellä mainituissa suurissa EU-jäsenvaltioissa on varmasti aatteellisia yhdistyksiä ja muita yhteisöjä (esim. UK:ssa charitable societies). Ei ole uskottavaa, että esim. UK, FR ja DE pitävät hyväntekeväisyysyhdistyksiä direktiivin 3.6 kohdassa tarkoitettuina yrityksinä.

Kansainvälisesti ainutlaatuisen suomalaisen asunto-osakeyhtiön tarkoitus on hallinnoida osakkaiden huoneistojen asuinkiinteistöä mahdollisimman tehokkaasti. Asunto-osakeyhtiöt harjoittavat erittäin poikkeuksellisesti elinkeinotoimintaa tai sellaista taloudellista toimintaa, joka ei liity niiden pääasialliseen toimintaan (yleensä voivat harjoittaa vain taloyhtiön hallinnassa olevien asuin-, liike-, autotalli- ja varastotilojen vuokrausta). Myös muissa jäsenvaltioissa on sellaisia esim. kerrostalon asuntojen (=kiinteistöjä) omistajien yhdistyksiä ja osuuskuntia, jotka vastaavat kiinteistön isännöinnistä ja rakennuksen yhteisten tilojen ja rakenteiden ylläpidosta ja huollosta vastaavalla tavalla kuin suomalaiset asunto-osakeyhtiöt ja keskinäiset kiinteistöosakeyhtiöt. Ei ole uskottavaa, että esim. UK, FR ja DE pitävät tällaisia yhdistyksiä, osuuskuntia ja keskinäisiä yhtiöitä direktiivin 3.6 artiklassa tarkoitettuina yrityksinä.

Ehdotuksen jatkovalmistelussa on varmistettava, että direktiivin 3.6 artiklan suomenoksen sisältö vastaa muiden jäsenvaltioiden (ja komission) tulkintaa sen sisällöstä. Lisäksi on selvitettävä, miten artiklakohta on tarkoitus panna täytäntöön muissa jäsenvaltioissa (ainakin Suomen referenssivaltiot).

Lakiehdotuksen valmistelua ei pidä kiirehtiä tulossa olevan FATF:n maatarkastuksen perusteella viime sijaisia edunsaajia ja edunsaajarekisteriä koskevan kansallisen sääntelyn osalta. Maatarkastusta varten on oltava riittävää edunsaajarekisterin osalta, että sitä koskevaa kansallista sääntelyä valmistellaan.

Kansainvälinen oikeusapu

1. lakiehdotuksen 7 luvun 4 §:ssä säädetään rahanpesun selvittelykeskuksen oikeudesta vaihtaa tietoja vieraan valtion rahanpesun selvittelykeskuksen tai muun toimivaltaisen viranomaisen kanssa. Siltä osin kuin rahanpesun selvittelykeskus toimii esitutkintaviranomaisena ja kyse on rikosasian selvittämisestä, kyse on asiallisesti kansainvälisestä oikeusavusta rikosasiassa. Tätä koskeva sääntely myös tietojenvaihdon osalta sisältyy kansainvälistä rikosoikeusapua koskevaan lainsäädäntöön ja Suomea velvoittaviin kansainvälisiin sopimuksiin ja säädöksiin. Kun rahanpesun selvittelykeskus toimii kansainvälisen rikosoikeusavun alalla, sen toimintaa sääntelee tätä koskeva lainsäädäntö ja kansainväliset sopimukset ja säädökset. Tällä on erityistä merkitystä yhteistyössä noudatettavien kieltäytymisperusteiden osalta. Oikeusministeriö katsoo, että 1. lakiehdotuksen 7 luvun 4 §:n ei tule sisältää päällekkäistä tai syrjäyttävää sääntelyä suhteessa kansainvälistä oikeusapua koskevaan sääntelyyn. Tältä osin mainitun pykälän sanamuotoa ja sen perusteluja tulee tarkentaa siten, ettei synny epäselvyyttä siitä, että sääntely koskisi myös kansainvälistä rikosoikeusapua. Myös 1. lakiehdotuksen 7 luvun 1 §:n 1 momentin 4 kohdan sanamuoto on syytä tarkistaa. Pykälän sisältöä voidaan selventää esimerkiksi ottamalla siihen uusi viimeinen momentti, jonka mukaan kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa säädetään erikseen.

Muutoksenhaku

1. lakiehdotuksen 10 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan toimivaltaisen valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen päätökseen haettaisiin lähtökohtaisesti muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain mukaisesti. Valitusluvan käyttöönottoa muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei luonnoksessa esitetä. Esitysluonnos sisältää muun muassa merkittävää hallinnollista seuraamusta ja hallinnollisen pakkokeinon täytäntöönpanoa koskevia asioita sekä sellaisia valvonta-asioita, joissa on käytännössä kysymys elinkeinotoiminnan rajoittamisesta. Perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 55/2014 vp), että asian laatu tai merkittävyys eivät välttämättä edellytä kaikissa näissäkään asiaryhmissä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Oikeusministeriö puoltaa valitusluvan käyttöönottoa.

Toimivaltaisella valvontaviranomaisella ja asianajajayhdistyksellä olisi 2 momentin mukaan oikeus hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jos hallinto-oikeus on muuttanut tai kumonnut sen päätöksen. Luonnoksessa esitettyä viranomaisen muutok-

senhakuoikeutta ei ole perusteltu mitenkään. Perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut pidättyvästi erityissäännöksiin viranomaisen yleisestä muutoksenhakuoikeudesta (PeVL 15/2011, s. 5, PeVL 37/2004 vp, s. 3, PeVL 36/2004 vp, s. 4, PeVL 4/2004 vp, s. 10). Valiokunta on toisaalta pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta hyväksyttävänä, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin (PeVL 45/2006 vp, s. 3, PeVL 47/2005 vp, s. 5, PeVL 4/2005 vp, s. 3, PeVL 4/2004 vp, s. 10) taikka viranomaisen rajoitettua muutoksenhakuoikeutta voidaan asioiden laatu ja luonne huomioon ottaen pitää muutoin perusteltuna (PeVL 15/2011 vp, s. 5, PeVL 58/2006 vp, s. 9). Oikeusministeriö huomauttaa myös valitusoikeuksien rajoittamista koskevasta hallitusohjelman kirjauksesta. Oikeusministeriö toteaa kuitenkin, että viranomaisen valitusoikeus ei välttämättä muodostuisi erityisen ongelmalliseksi, jos käyttöön otetaan valituslupa, koska valituslupan saamiseksi tulisi hallintolainkäyttölain 13 §:ssä säädettyjen valituslupaedellytysten (oikeuskäytännön yhtenäisyys, ilmeinen virhe tai muu painava syy) joka tapauksessa täyttyä. Oikeusministeriö katsoo, että jos viranomaiselle halutaan säätää muutoksenhakuoikeus, se tulee kuitenkin joka tapauksessa perustella.

Pykälän 3 momentin mukaan valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen päätöstä olisi lähtökohtaisesti noudatettava muutoksenhausta huolimatta. Pykälän 4 momentissa olisi pitkälti vastaava säännös 5 luvun 6 §:ssä ja 8 luvun 6 §:ssä tarkoitettujen päätösten osalta. Edellisen päätöksen tekee aluehallintovirasto ja jälkimmäisen valvontaviranomainen. Myös aluehallintovirasto on valvontaviranomainen. Epäselvää onkin, miksi täytäntöönpanosta näissä tilanteissa pitää erikseen säätää 4 momentissa ja miksi 3 momentin säännös ei ole riittävä.

Pykälän 5 ja 6 momenteissa olisi informatiiviset viittaukset Finanssivalvonnasta annetun lain ja tilintarkastuslain muutoksenhakusäännöksiin. Finanssivalvonnasta annetun lain muutoksenhakusäännöksiä sovelletaan ko. säännösten mukaan kuitenkin vain, jollei muualla laissa toisin säädetä. Koska Finanssivalvonta on 1 lakiehdotuksen 10 luvun 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu valvontaviranomainen, ko. lainkohdassa säädettäisiin toisin. Myös tässä lainkohdassa on jollei muualla laissa toisin säädetä -varaus. Muutoksenhakusäännöksistä muodostuu siis tältä osin kehä. Tarkoituksena lienee kuitenkin, että muutosta haettaisiin Finanssivalvonnasta annetussa laissa säädetyllä tavalla. Asiaa saattaisi selventää 5 momentin viittauksen muuttaminen informatiivisesta aineelliseksi.

Finanssivalvonnasta annetun lain muutoksenhakua koskevaa 73 §:ää ehdotetaan luonnoksessa muutettavaksi siten, että Finanssivalvonnan kaikista päätöksistä valitettaisiin Helsingin hallinto-oikeuteen, eikä osasta enää markkinaoikeuteen. Oikeusministeriö toteaa, että nykyisin lähtökohtana tulee olla asioiden hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Jos tämä ei ole jossain asiaryhmässä mahdollista esimerkiksi erityisasiantuntemuksen turvaamisesta aiheutuneiden kustannusten vuoksi, vaihtoehtona on asioiden hajauttaminen useisiin mutta ei kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Asioiden keskittämiseen yhteen hallinto-oikeuteen tulisi olla erittäin painavat perusteet (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010).

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ammattitaito ja erityisasiantuntemus voidaan turvata yleensä silloinkin, kun asioita käsitellään useammassa kuin yhdessä hallinto-

oikeudessa. Helsingin hallinto-oikeus on asiamäärältään huomattavan iso, minkä vuoksi aineellisen lainsäädännön valmistelussa tulisi selvittää muitakin vaihtoehtoja kuin keskittäminen Helsingin hallinto-oikeuteen. Esimerkiksi ulkomaalaislain mukaisissa asioissa on parhaillaan työryhmä, joka selvittää Helsingin hallinto-oikeuteen keskitettyjen asioiden hajauttamista alueellisiin hallinto-oikeuksiin lisääntyvän asiamäärän johdosta. Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että alueellisia hallinto-oikeuksia on kuusi, ei kahdeksan, kuten pykälän perusteluissa virheellisesti todetaan. Lisäksi on Ahvenanmaan hallinto-tuomioistuin.

Mikäli Helsingin hallinto-oikeuteen halutaan keskittää nykyistä enemmän asioita, on huolehdittava hallinto-oikeuden resurssien turvaamisesta. Asioiden jakautumisesta hallintotuomioistuimiin on joka tapauksessa välttämättä neuvoteltava erikseen oikeusministeriön oikeushallinto-osaston kanssa. Lisäksi tuomioistuinten vaikutusarvioinnin osalta on syytä selvittää, paljonko valituksia on nykyisin ollut markkinaoikeudessa ja Helsingin hallinto-oikeudessa ja miten ehdotetun muutoksen arvioidaan vaikuttavan asiamääriin näissä tuomioistuimissa. Edelleen tulee selvittää, miten paljon asioita tulisi kuhunkin hallinto-oikeuteen, jos asiat hajautettaisiin kaikkiin hallinto-oikeuksiin hallintolainkäyttölain toimivaltaa koskevan yleissäännöksen mukaisesti.

Lisäksi muutoksenhakusäännökseen ehdotetaan luonnoksessa lisättäväksi rikemaksun, julkisen varoituksen ja seuraamusmaksun käsittelyä koskevat säännökset kumottavasta 43 b §:stä. Lainkäyttöön hallintotuomioistuimessa sovelletaan hallintolainkäyttölakia, johon myös luonnoksen 73 §:ssä viitataan. Hallintolainkäyttölaissa säädetään muun muassa siitä, kuka saa valittaa päätöksestä, asian käsittelystä sekä osapuolten kuulemisesta. Finanssivalvonnasta annetussa laissa ei siten tule erikseen säätää asian vireilletulosta, valmistelusta eikä kuulemisesta, vaan nämä erityissäännökset on kokonaan poistettava. Samoin tulee poistaa säännös asioiden ratkaisemisesta viipymättä. Hallinto-oikeudet ratkaisevat asiat ilman aiheettomia viivytyksiä ilman nimenomaista säännöstäkin.

Finanssivalvonnalla olisi muutoksenhakuoikeus hallinto-oikeuden päätökseen kuten nykyisinkin. Viranomaisen valitusoikeuden osalta oikeusministeriö viittaa edellä asiasta toteamaansa.

Myöskään Finanssivalvonnasta annettuun laissa ei esitetä valitusluvan käyttöönottoa. Myös tältä osin oikeusministeriö viittaa edellä asiasta toteamaansa. Lisäksi yleislinjaus viranomaisen organisaatiota koskevassa lainsäädännössä on nykyisin, että jatkomuutoksenhaussa on käytössä valituslupa (ks. tästä HE 230/2014 vp).

Muita seikkoja

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että esitysluonnoksessa (s. 77 ja 78) on tulkittu direktiivin 47 artiklan 3 kohtaa siten, että se ei edellytä, että sen soveltamisalaan kuuluvia ilmoitusvelvollisia (muun muassa muita oikeudellisia palveluita tarjoavia), joiden toiminta ei ole luvanvaraista, tulisi luvanvaraistaa. Kuten esitysluonnoksessa on todettu, myös oikeusministeriö pitää liiketoimintakieltoon määraamistä riittävänä tapana varmistaa, ettei tällaisten ilmoitusvelvollisten johdolla tai omistajilla ole rikostaustaa.

Säättämisjärjestysperusteluissa on sivulla 156 virheellinen viittaus: ”perustuslakivaliokunta on pitänyt näissä tapauksissa tarpeellisenä lisätä tarkastussäännöksiin viittauksen hallintolain 39 §:ään (katso PeVL 5/2013 vp s. 3, PeVL 5/2010 vp, s. 3 ja PeVL 2/2010 vp, s. 10—11)”. Viimeisen viittauksen on syytä kohdistua lausuntoon PeVL 32/2010 vp, sillä lausunnossa PeVL 2/2010 vp ei käsitellä mainittua asiaa.

1. lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen mukaan ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin. Säännös on turha, ja sen vuoksi säännös on syytä poistaa laista (ks. Lainkirjoittajan opas 21.3).

Osastopäällikkö, ylijohtaja



Sami Manninen

Erityisasiantuntija



Mikael Koillinen