

Valtiovarainministeriölle

Viite: VM:n lausuntopyyntö 11.11.2015, nro VM139:00/2014

Lausunto rahanpesulainsäädännön uudistamistyöryhmän muistiosta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa rahanpesulainsäädännön uudistamistyöryhmän muistiosta. Korkein hallinto-oikeus tarkastelee lausunnossaan muistion ehdotuksia muutoksenhakujärjestelmän kannalta.

Työryhmän keskeiset ehdotukset liittyvät hallinnollisten seuraamusten määräämiseen. Rahanpesulainsäädännössä tarkoitettuina valvontaviranomaisina toimivat Finanssivalvonta, Poliisi-hallitus, Ahvenanmaan maakunnan hallitus, PRH, Etelä-Suomen aluehallintovirasto ja Suomen Asianajajaliitto. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan vain Finanssivalvonnalla on toimivalta määrätä rahanpesudirektiivissä tarkoitetun kaltaisia hallinnollisia seuraamuksia. Työryhmä on pohdittuaan eri vaihtoehtoja laajenevien hallinnollisten seuraamusten määräämistoimivaltaa koskien päätenyt ehdottamaan keskitetyn mallin sijasta hajautettua mallia. Tässä mallissa hallinnollisen seuraamuksen määrää kukin valvontaviranomainen erikseen. Asianajajayhdistykselle tällaista toimivaltaa ei kuitenkaan voida antaa, joten se tekisi esityksen seuraamuksen määräämisestä asia aluehallintovirastolle. Toimivaltaiset valvontaviranomaiset on määritelty ehdotetun lain 8 luvun 1 §:ssä. Direktiivin mukaisia hallinnollisia seuraamuksia olisivat 9 luvun 1 §:n mukainen rikemaksu, 2 §:n mukainen julkinen varoitus ja 3 §:n mukainen seuraamusmaksu.

Muutoksenhausta säädetään ehdotetun lain 10 luvun 4 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan toimivaltaisen valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, jollei jäljempänä tässä pykälässä tai muualla laissa toisin säädetä. Muutoksenhausta Finanssivalvonnan tekemään päätökseen säädetään kuitenkin Finanssivalvonnasta annetussa laissa, joten mainittu 4 §:n 1 momentti koskee muiden edellä mainittujen viranomaisten päätöksiä.

PRH määräisi toimivaltaisena viranomaisena *seuraamuksia* ilmeisesti lähinnä tilintarkastuslaissa (1141/2015) tarkoitetulle tilintarkastajalle. Vireillä olevassa tilintarkastuslain muutoshankkeessa tilintarkastuslakiin esitetään sisällytettäväksi tilintarkastusdirektiivin edellyttämällä tavalla uusia rike- ja seuraamusmaksusäännöksiä. Seuraamukset määrää PRH:n yhteydessä toimiva tilintarkastuslautakunta. Tarkoituksena lienee, että se määräisi myös tässä kysymyksessä olevat seuraamukset tilintarkastajille. Tilintarkastuslaissa säädetään muutoksenhausta osin hallintolainkäyttölaista poikkeavasti siten, että eräissä tapauksissa muutoksenhakua hallinto-oikeuteen



edeltää oikaisuvaatimusmenettely. Säännöksiä lienee kuitenkin tulkittava niin, että tämä ei koske PRH:n yhteydessä toimivan tilintarkastuslautakunnan määräämiä seuraamuksia. Näin ollen erityislain mukainen muutoksenhaku tapahtuisi näissä asioissa hallintolainkäyttölain pääsäännön mukaan. Jatkovalmistelussa lienee syytä varmistaa, että muutoksenhaku tapahtuu kaikkien toimivaltaisten viranomaisten päätöksistä erityislakien nojalla.

Muutoksenhakusäännöksessä mainitaan myös muutoksenhaku *asianajajayhdistyksen* päätökseen, vaikka se ei ole toimivaltainen viranomainen, vaan tekee seuraamuksista esityksen. Selvyyden vuoksi on syytä todeta, että tällainen esitys ei sinänsä voi olla erillisen muutoksenhaun kohteena.

Ehdotettu muutoksenhakusäännös merkitsee sitä, että hallinto-oikeuden päätökseen haetaan muutosta *korkeimmalta hallinto-oikeudelta ilman valituslupaa*. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että hallintolainkäytön kehittämislinjan mukaista olisi järjestää muutoksenhaku siten, että valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen on luvanvarainen. Korkein hallinto-oikeus on edellä mainittuja tilintarkastuslakiin ehdotettuja uusia seuraamuksia koskevaan mietintöön (TEM 66/2015) antamassaan lausunnossa katsonut, että juuri voimaan tulleen tilintarkastuslain muutoksenhakujärjestelmän puitteissa valitusoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ehdotettavista uusista seuraamuksista voidaan pitää perusteltuna, koska ehdotettavia seuraamuksia sovellettaneen vain harvoissa tapauksissa vuosittain ja seuraamusten taloudellinen merkitys voi olla huomattava. Kun nyt on kysymys vastaavanlaisista seuraamuksista, joilla osaksi korvataan nykyisin lakiin sisältyvä kriminalisointeja, valitusoikeus ilman valituslupaa on tässä vaiheessa perusteltavissa.

Työryhmä ehdottaa Finanssivalvonnasta annetun lain 73 §:ään sisältyvää muutoksenhakusäännöstä muutettavaksi siten, että *Finanssivalvonnan päätöksistä*, kuten myös sen määräämästä seuraamusmaksusta valitetaan *Helsingin hallinto-oikeuteen*. Seuraamuksista valitetaan nykyisin markkinaoikeuteen, mistä muutoksenhausta säädetään kumottavaksi esitettävässä lain 43 b §:ssä. Ehdotettavaan pykälään on jäljennetty nykyisestä 43 b §:stä sanontoja, jotka liittyvät markkinaoikeuskäsittelyyn. Kun kysymys on jatkossa hallintoasioiden yleistuomioistuimeen tehtävästä muutoksenhausta, ei ole perusteltua säätää 2 momentissa erikseen siitä, kenen valituksesta asia tulee vireille. On selvää, että seuraamuksen määräämistä koskevassa asiassa muutoksenhakuun oikeutettu on se, jolle seuraamus on määrätty. Ehdotettu 3 ja 4 momentti on siirretty markkinaoikeusmenettelyä koskevasta pykälästä. Tällaiset erityissäännökset eivät ole hallinto-oikeusmenettelyä koskien tarpeen. Asiaryhmään ei voida katsoa liittyvän sellaista poikkeuksellista piirrettä, joka edellyttäisi asian "haltuunottoa" muista asioista poikkeavasti. Finanssivalvonnan kuuleminen päätöksen tehneenä viranomaisena tapahtuu joka tapauksessa hallintolainkäyttölain mukaisesti.

Ehdotetun 73 §:n 6 momentissa säädetään, että Finanssivalvonnan päätös voidaan *panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana*. Ilmeisesti tämän ei ole kuitenkaan tarkoitettu koskevan rike- ja seuraamusmaksuja, koska niiden osalta on säädetty rahanpesulain 10 luvun 5 §:ssä toisin. Maksujen perintäkelpoisuudesta olisi syytä lausua myös 73 §:n 6 momentissa.

Lakiluonnoksen 10 luvun 5 § koskee otsikkonsa mukaan "Maksujen täytäntöönpanoa". Kysymyksessä ei kuitenkaan ole julkisoikeudellisten maksujen täytäntöönpanosta, vaan ehdotettu pykälä koskee *uhkasakon* ja lakiehdotuksessa tarkoitetun kahden hallinnollisen seuraamuksen eli *rikemaksun ja seuraamusmaksun* täytäntöönpanoa. Pykälän otsikko on siten tietyllä tapaa harhaanjohtava.

Pykäläehdotuksen mukaan lain perusteella maksettavaksi tuomittu uhkasakko ja lain nojalla määrätty rikemaksu ja seuraamusmaksu *korkoineen* saadaan periä ilman tuomiota tai päätöstä siinä järjestyksessä kuin verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007) säädetään. Rikemaksu ja seuraamusmaksu saadaan kuitenkin panna täytäntöön vain lainvoimaisen päätöksen perusteella.

Hallituksen esityksen luonnoksen yksityiskohtaisista perusteluista (s. 143) ei käy ilmi, mihin perustuu käsitys siitä, että uhkasakolle ja edellä mainituille hallinnollisille sanktioille perittäisiin myös korkoa. Esitysluonnoksesta ei myöskään käy ilmi, mitä korkoa tässä tarkoitetaan (oletettavasti viivästyskorkoa).

Rahavelalle maksettavasta korosta säädetään *korkolaissa* (633/1982). Laissa säädetään velalle ennen sen eräpäivää maksettavasta korosta sekä erääntyneen suorituksen viivästymisen johdosta maksettavasta viivästyskorosta. Korkolain keskeinen sisältö on määrätä viivästyskoron suuruudesta ja viivästyskoron alkamisajankohdasta. Korkolaissa säädetään esimerkiksi viivästyskorosta velalle, jonka eräpäivä on ennalta määrätty, viivästyskorosta velalle, jonka eräpäivää ei ole määrätty, sekä viivästyskorosta korvausvelalle.

Korkolain 4 §:n 1 momentin mukaan velan maksun viivästyessä velallisen on maksettava viivästyneelle määrälle vuotuista viivästyskorkoa, joka on seitsemän prosenttiyksikköä korkeampi kuin kulloinkin voimassa oleva 12 §:ssä tarkoitettu viitekorko. Korkolain 12 §:n mukaan viitekorko perustuu Euroopan keskuspankin ohjauskorkoon ja sen määrä voi vaihdella puolivuositain.

Korkolaki on yleislaki, jota sovelletaan, jollei muualla toisin säädetä tai jollei muuta johdu velallisen sitoumuksesta taikka kauppatastavasta. Korkolakia ei kuitenkaan sen 1 §:n 2 momentin 1 kohdan (271/2014) mukaan sovelleta *julkisoikeudellisesta perusteesta johtuvaan velkasuhteeseen*, ellei muualla laissa toisin säädetä.

Tällainen muualla laissa ole säännös on esimerkiksi *valtion virkamieslain* (750/1994) 63 a § (270/2014), jonka 1 momentin perusteella virkasuhteeseen perustuvan saatavan suorituksen viivästyessä sovelletaan, mitä korkolaissa (633/1982) säädetään viivästyskorosta. Pykälässä on lisäksi tarkemmat säännökset siitä, miten viivästyskorko eri tilanteissa lasketaan, koska hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltävissä asioissa ei voida soveltaa korkolain useita säännöksiä, joiden perusteena on asian käsittelyn yleisessä tuomioistuimessa (tarkemmin tämä käy ilmi hallituksen esityksestä HE 209/2013 vp).

Uhkasakkolakiin ei sisälly säännöksiä viivästyskorosta eikä säännöksiä viivästyskorosta tai muusta korosta sisälly myöskään nyt ehdotettuun lakiin täytäntöönpanoa koskevan säännöksen lisäksi. Hallinnollisia taloudellisia seuraamuksia koskevaan muuhunkaan lainsäädäntöön ei yleensä sisälly säännöksiä viivästyskoron tai muun koron määräämisestä tällaiselle seuraamukselle.

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa lisäksi siitä, että lakiehdotuksen 1 luvun 4 §:n 12 kohdan d alakohdassa oleva luonnehdinta *ylimmistä tuomioistuimista* sisältää Suomen oloihin kuulumattoman tuomioistuimen (perustuslakituomioistuin), minkä lisäksi Suomessa on perustuslain mukaan kaksi ylintä tuomioistuinta (korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus). Suomessa myös erityistuomioistuimista työtuomioistuin ja vakuutus-oikeus antavat lopullisia päätöksiä. Vaikka määritelmän lienee syytä kattaa eri maissa asuvien henkilöiden taustayhteisöt ehdotetulla tavalla, ainakin määritelmän perusteluista tulisi käydä ilmi, minkä suomalaisten tuomioistuimen jäseniin ja näiden perheenjäseniin lakia sovellettaisiin.

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa vielä siitä, että ei ole toivottavaa, että lainsäädäntöä ryhdytään entistä enemmän kirjoittamaan *juoksevan numeroinnin sijasta lukukohtaisella numeroinnilla*. Tämä numerointitekniikka lisää esimerkiksi juuri tuomioistuinten päätösten yksityiskohtaisuutta, aiheuttaa väärin kirjoittamisen ja sekaantumisen vaaraa ja vaikeuttaa myös tietoteknisesti sovellettavien säännösten etsimistä (on aivan eri asia etsiä esimerkiksi pykälää 23, 38 ja 58 kuin esimerkiksi pykälää 3 luvun 5 §, 4 luvun 3 § tai 6 luvun 1 §). Juoksevasti numeroidussa laissa voidaan yksilöidä yhtä tehokkaalla tavalla eri lukuja, jaksoja ja osastoja aiheuttamatta lain käyttäjäkunnalle turhaa työtä vanhakantaisesta lukukohtaisesta numeroinnista.

Lausunnon ovat valmistelleet hallintoneuvokset Matti Halén ja Eija Siitari ja sitä on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Päivi Pietarinen

Tiedoksi: Oikeusministeriö