

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 10/2008 vp

Hallituksen esitys laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä huhtikuuta 2008 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 25/2008 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Tiina Ferm, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Helena Hynynen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Seppo Tanninen, valtiovarainministeriö
- kihlakunnanvouti Ari Ranta, Helsingin kihlakunnan ulosottovirasto
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio

- rikostarkastaja Laura Kuitunen, keskusrikospoliisi
- lakimies Maarit Pihkala, Rahoitustarkastus
- ylitarkastaja Marko Peltonen, Etelä-Suomen lääninhallitus
- tulliylitarkastaja Juha Vilkkö, Tullihallitus
- johtaja Leena Linnainmaa, Keskuskauppa-kamari
- johtaja Jarmo Hyvärinen ja turvallisuusasiantuntija Tero Reponen, Finanssialan Keskusliitto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- sisäasiainministeriö, Rajavartiolaitoksen esikunta
- Konkurssiasiamiehen toimisto
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Suomen Asianajajaliitto
- Arvopaperivälittäjien yhdistys ry
- Suomen Yrittäjät ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä. Laki korvaisi voimassa olevan rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain.

Ehdotetulla lailla pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoittamiseen.

Uuden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annettavan lain soveltamisala olisi voimassa olevaa lakia laajempi. Lain piiriin tulisivat uusina muun muassa omaisuudenhoito- ja yrityspalveluiden tarjoajat sekä liike- tai ammattitoimintana pääasiallisesti veroneuvontapalveluita tarjoavat. Uusina ilmoitusvelvollisina lakia sovellettaisiin myös liike- ja ammattitoimintana tavaroita myyviin ja välittäviin siltä osin kuin maksu vastaanotetaan käteisenä yhtenä vähintään 15 000 euron suorituksena tai toisiinsa kytkeytyvinä suorituksina, jotka ovat yhteensä vähintään 15 000 euroa.

Lakiin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä otettaisiin direktiivissä edellytetyt säännökset asiakkaiden tuntemisesta ja asiakassuhteen jatkuvasta seurannasta. Asiakkaan tuntemiseksi edellytettävien toimien laajuus pohjautuisi riskiperusteiseen arviointiin. Riskiperusteinen arviointi edellyttäisi, että ilmoitusvelvollisella ovat riittävät menetelmät, joilla se arvioi toimintaansa ja asiakkaisiinsa liittyvät rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskit. Kun rahanpesun tai terrorismin rahoituksen riski on tavanomaista suurempi, ilmoitusvelvollisen olisi tehtävä asiakkaan tuntemista koskevat toimet tehostetusti. Tällainen riski liittyy muun muassa kirjeenvaihtajapankkisuhteisiin, asiakkaisiin, jotka on etätunnistettu tai jos asiakkaana on toisen valtion poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö.

Eräille elinkeinoille asetettaisiin direktiivin vaatimusten mukaisesti rekisteröitymisvelvollisuus ennen toiminnan aloittamista. Rekisteröitymisvelvollisuus koskisi maksuliikettä ja valuutanvaihtotoimintaa harjoittavia sekä omaisuudenhoito- ja yrityspalveluita tarjoavia. Ehdo-

tuksen mukaan rekisteröinti- ja valvontaviranomaisena toimisi Etelä-Suomen lääninhallitus.

Lain soveltamisalaan kuuluville ilmoitusvelvollisille asetettaisiin direktiivin edellyttämä toimivaltainen viranomainen tai muu valvomaan asetettu taho valvomaan lain noudattamista.

Esitykseen sisältyy lisäksi kansallisesta muutostarpeesta lähtöisin olevia muutoksia. Vero-, tulli-, rajavartio- ja ulosottoviranomaisen sekä konkurssiasiamiehen olisi huolehdittava siitä, että niiden toiminnassa kiinnitetään huomiota rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen, ja niiden on ilmoitettava tehtäviensä hoidon yhteydessä ilmitulleista epäilyttävistä liiketoimista tai terrorismin rahoittamisen epäilystä rahanpesun selvittelykeskukselle.

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia muutettaisiin niin, että verohallinnolla olisi oikeus antaa omasta aloitteestaan verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen rahanpesun selvittelykeskukselle verovalvonnan yhteydessä havaituista epäilyttävistä liiketoimista tai kun voidaan epäillä liiketoimeen sisältyviä varoja käytettävän terrorismin rahoittamiseen tai sen rangaistavaan yritykseen.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi annettavaksi ehdotettavasta laista rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä johtuvat tekniset tarkistukset luottolaitostoiminnasta, sijoituspalveluyrityksistä ja arvo-osuusjärjestelmästä annettuihin lakeihin sekä sijoitusrahasitolakiin.

Uudet säännökset tehostaisivat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä ja selvittämistä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Perustelut**Yleistä*

Esityksessä ehdotetaan, että voimassa oleva laki rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä (68/1998) korvataan uudella lailla rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä. Tarkoituksena on panna täytäntöön niin kutsuttu kolmas rahanpesudirektiivi (2005/60/EY) sekä FATF:n (Financial Action Task Force on Money Laundering) rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaiset suositukset. Lisäksi esityksen tavoitteena on osaltaan toteuttaa talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmaa.

Lakivaliokunta keskittyy lausunnossaan hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen soveltamisalaan, asiakkaan tuntemisvelvollisuuteen, työntekijöiden koulutukseen, viranomaisten yleiseen huolehtimisvelvoitteeseen, vahingonkorvaukseen ja rangaistusseuraamuksiin. Lakivaliokunnalla ei ole huomauttamista esitykseen sisältyvistä 2.—6. lakiehdotuksesta.

Soveltamisala ja määritelmät

Esityksessä ehdotetaan, että uusina lain soveltamisalan piiriin tulisivat yrityksille palveluja tuottavat sekä liike- tai ammattitoimintana tavaroita myyvät tai välittävät siltä osin kuin maksu otetaan vastaan käteisenä yhtenä vähintään 15 000 euron suorituksena tai toisiinsa kytkeytyvinä suorituksina, jotka ovat yhteensä vähintään 15 000 euroa. Lakivaliokunta pitää soveltamisalan laajentamista yrityksille palveluja tuottaviin perusteltuna, koska rahoitusalan valvonnan tiukentumisen myötä rahanpesijät ja terrorismin rahoittajat etsivät vaihtoehtoisia menetelmiä rikoksen tuottaman hyödyn alkuperän salaamiseksi. Myös suuret käteismaksut ovat toistuvasti osoittautuneet alttiiksi rahanpesulle ja terrorismin rahoittamiselle. Suuria käteismaksuja voidaan jo itsessäänkin pitää jossain määrin epäilyttävinä, ainakin Suomen kaltaisessa maassa, jossa ne ovat suurimmassa osassa liike-toimintaa hyvin harvinaisia. Toisaalta on huo-

mattava, että juuri suurten käteismaksujen harvinaisuuden vuoksi monet tavaroita myyvät ja välittävät elinkeinonharjoittajat eivät välttämättä käytännössä joudu soveltamaan uuden lain edellyttämiä toimia.

Voimassa olevan lain tavoin uusi laki koskisi rahanpesun lisäksi terrorismin rahoittamista. Terrorismin rahoittamisella tarkoitettaisiin esityksen mukaan rikoslain 34 a luvun 5 §:ssä tarkoitettua toimintaa. Valiokunta toteaa, että toisin kuin lakiesityksen perusteluissa (s. 39) mainitaan, terrorismin rahoittaminen ei ole tuotuksellisenä rangaistavaa. Rikoslain 3 luvun 5 §:n 2 momentin mukaan kyseisessä laissa tarkoitettu teko on vain tahallisenä rangaistava, jollei toisin säädetä. Terrorismin rahoittamisen osalta tästä pääsäännöstä ei ole säädetty toisin.

Lakivaliokunta pitää hyvänä sitä, ettei uuden lain soveltamisalaan kuuluisi oikeudenkäyntiavustajan eikä -asiamiehen tehtävien hoitaminen. Valiokunta on aikaisemminkin korostanut (LaVM 24/2002 vp, LaVL 24/2002 vp), että perustuslain 21 §:ssä säädetty oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet sekä oikeudenkäyntiavustajan tai -asiamiehen luottamuksellinen suhde asiakkaaseen on tärkeää turvata.

Asiakkaan tunteminen

Esityksessä ehdotetaan voimassa olevaa lakia täsmällisempiä ja laajempia velvollisuuksia asiakkaan tuntemiseksi. Se, miten laajasti asiakkaan tuntemiseksi edellytettäviä toimenpiteitä on toteutettava, perustuu lakiehdotuksen 6 §:n 3 momentin mukaan riskiperusteiseen arviointiin. Jos rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riski on tavanomaista suurempi, tuntemisvelvollisuus on tehostettu. Jos taas kyseinen riski on tavanomaista alhaisempi, tuntemisvelvollisuus on yksinkertaistettu. Lakivaliokunta pitää riskiperusteista arviointia hyvänä uudistuksena, koska ilmoitusvelvolliset poikkeavat toisistaan toimintansa, asiakasrakenteensa sekä tarjoamiensa tuotteiden ja palveluiden perusteella. Riskiperusteinen arviointi tasapainottaa esitykseen sisältyviä nykyistä yksityiskohtaisempia

velvollisuuksia ja tuo niihin joustavuutta. Tämä on tärkeää, jotta asiakkaan tunteminen ei muodostu liian raskaaksi ja kaavamaiseksi velvollisuudeksi.

Lakiehdotuksen 10 §:n mukaan asiakkaan tuntemista koskevat tiedot on säilytettävä viiden vuoden ajan asiakassuhteen päättymisestä. Eräissä asiantuntijalausunnoissa säännöstä on pidetty liian laajana ja ristiriitaisena suhteessa ehdotuksen 6 §:n 3 momentissa säädettyyn riskiperusteiseen arviointiin. Lakivaliokunta toteaa, että ehdotetun 10 §:n perusteluista (s. 48) ilmenee, että asiakkaan tuntemista koskevia tietoja tulee hankkia ja säilyttää vain siinä laajuudessa, kun ne ovat tarpeen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin arvioimiseksi. Tämä seuraa lakiehdotuksen 6 §:n 4 momentista, jonka mukaan ehdotetun lain 2 luvussa säädettyjä asiakkaan tuntemista koskevia toimia on noudatettava riskiperusteiseen arviointiin pohjautuen koko asiakassuhteen ajan. Lakivaliokunta siten arvioi, että riskiperusteisen arvioinnin suhde ehdotetun lain 10 §:ään ja muihin ilmoitusvelvollista 2 luvun mukaisesti koskeviin velvollisuuksiin, on riittävän selkeästi säännelty.

Lakiehdotuksen 23 § koskee ilmoitusvelvollisen velvollisuutta tehdä ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta. Pykälän 4 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen on säilytettävä viiden vuoden ajan ilmoitusvelvollisuuden suorittamiseksi hankitut välttämättömät tiedot. Kyseiset tiedot on poistettava viiden vuoden kuluttua ilmoituksen tekemisestä, jollei tietojen edelleen säilyttäminen ole tarpeen rikostutkinnan, vireillä olevan oikeudenkäynnin taikka ilmoitusvelvollisen tai sen palveluksessa olevan oikeuksien turvaamiseksi. Eräissä asiantuntijalausunnoissa säännöstä ei ole pidetty toimivana, koska ilmoitusvelvollisilla ei käytännössä ole mahdollisuuksia selvittää, onko asiakkaasta vireillä rikostutkintaa tai oikeudenkäyntiä. Valiokunta toteaa käsityksenään, ettei säännös aseta ilmoitusvelvolliselle velvollisuutta selvittää, mihin toimiin viranomaiset ovat ilmoituksen perusteella ryhtyneet. Jollei rahanpesun selvittelykeskus tai esitutkintaviranomainen ole viiden vuoden kuluessa rahanpesuilmoituksen tekemisestä ilmoit-

tanut tarvetta säilyttää kyseisiä tietoja eikä ilmoitusvelvollinen muuten katso, että tiedot tulisi säilyttää ilmoitusvelvollisen tai sen palveluksessa olevan oikeuksien turvaamiseksi, ilmoitusvelvollisen tulee poistaa tiedot.

Voimassa olevan luottotietolain (527/2007) 19 §:n 7 kohdan mukaan henkilöluottotietoja saa luovuttaa luotto- ja vakuutuslaitoksille rahanpesun ehkäisemistä tai selvittämistä koskevien velvoitteiden toteuttamiseksi. Vastaavaa oikeutta ei ole myönnetty lakiehdotuksessa tarkoitetuille muille ilmoitusvelvollisille. Henkilöluottotiedoilla voi olla merkitystä arvioitaessa esimerkiksi sitä, sisältyykö asiakassuhteeseen rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riski tai onko asiakkaan liiketoimi oikeassa suhteessa hänen taloudelliseen asemaansa. Ilmoitusvelvollisten tasapuoliseksi kohtelemiseksi lakivaliokunta pitää tärkeänä, että henkilöluottotietojen luovutus-oikeus ulotettaisiin kaikkiin lakiehdotuksessa tarkoitettuihin ilmoitusvelvollisiin. On kuitenkin syytä korostaa, ettei henkilöluottotietojen käyttäminen saisi olla automaattista, vaan sen tulisi perustua riskiperusteiseen arviointiin. Valiokunta katsoo lisäksi, että nyt käsiteltävänä olevaa säännöstä tulisi täsmentää myös niin, että siitä käy ilmi oikeus luovuttaa henkilöluottotietoja rahanpesun lisäksi terrorismin rahoittamisen ehkäisemiseksi tai selvittämiseksi. Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta esittää,

että luottotietolain (527/2007) 19 §:n 2 momentin 7 kohta muutettaisiin kuulumaan esimerkiksi seuraavasti:

"luotto- ja vakuutuslaitokselle rekisteröidyn velvoitteiden hoitokyvystä tämän pyynnöstä annettavan todistuksen tai suosituksen laadintaa varten sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ehkäisemistä tai selvittämistä koskevien velvoitteiden toteuttamiseksi niille, jotka ovat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetussa laissa (/20) tarkoitettuja ilmoitusvelvollisia."

Luottotietolain 30 §:n 2 momentin mukaan luonnollisella henkilöllä on oikeus saada tietää, mistä rekisteriin talletetut tiedot ovat peräisin ja kenelle häntä koskevia henkilöluottotietoja on viimeisen vuoden aikana luovutettu. Tarkoituksena on turvata se, että rekisteröity voi varmistua luovutuksen lainmukaisuudesta. Tiedonsaantioikeus ei kuitenkaan koske tietojen käytötarkoitusta. Jos henkilöluottotietoja hankkii lakiehdotuksen tarkoittama ilmoitusvelvollinen, tietojen käyttötarkoitus ei näin ollen välttämättä ilmene sille, jota tiedot koskevat, koska ilmoitusvelvolliset saattavat hankkia ja käyttää henkilöluottotietoja myös muussa kuin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen tai selvittämiseen liittyvässä tarkoituksessa. Sen sijaan on selvää, että yhteys rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen tai selvittämiseen ilmenee, kun henkilöluottotietoja on luovutettu rahanpesun selvittelykeskukselle. On tärkeää, ettei rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen ja selvittäminen saa vaarantua sen vuoksi, että tällaisesta teosta epäilty saa liian aikaisessa vaiheessa tietää häneen kohdistuvasta epäilystä. Tämän vuoksi luottotietolain 30 §:ssä säädettyä tarkastusoikeutta tulisi rajoittaa, jos luottotietoja on kysytty rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi tai selvittämiseksi. Lakivaliokunta esittääkin hallintovaliokunnalle,

että luottotietolain (527/2007) 30 §:ään lisättäisiin 3 momentti, joka kuuluisi esimerkiksi seuraavasti:

"Mitä edellä 2 momentissa säädetään rekisteröidyn oikeudesta saada tieto niistä, joille häntä koskeva henkilöluottotieto on luovutettu, ei kuitenkaan sovelleta, jos tietoja on luovutettu 19 §:n 2 momentin 7 kohdassa säädetyin edellytyksin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ehkäisemistä tai selvittämistä varten."

Työntekijöiden koulutus

Lakiehdotuksen 34 §:n mukaan ilmoitusvelvollisen tulee huolehtia, että sen työntekijät saavat asianmukaisen koulutuksen uusien säännösten

noudattamiseksi. Ilmoitusvelvollisella tulee lisäksi olla omaan toimintaansa soveltuvia toimintaohjeita asiakkaiden tuntemista koskevista menettelyistä sekä ilmoitusvelvollisuuden noudattamisesta.

Lakivaliokunnan mielestä säännöksen lähtökohta siitä, että ilmoitusvelvollisen on huolehdittava työntekijöidensä koulutuksesta uusien säännösten noudattamisen varmistamiseksi, on sinällään perusteltu. Velvollisuus voidaan valiokunnan käsityksen mukaan täyttää eri tavoin, esimerkiksi niin, että koulutus järjestetään ilmoitusvelvollisen itsensä toimesta, tai niin, että työntekijät ohjataan ulkopuolisen, esimerkiksi viranomaisen järjestämään koulutukseen. Ottaen huomioon, että uuden lain soveltamisalan piiriin tulisi myös pieniä yrityksiä, joille työntekijöiden koulutus voi käytännössä olla haastava velvollisuus, on lakivaliokunnan mielestä tärkeää kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että ilmoitusvelvolliset saavat riittävästi apua ja tukea viranomaisilta työntekijöiden kouluttamiseksi. Saatavilla tulee olla riittävästi sekä viranomaiskouluttajia että viranomaisten järjestämää koulutusta, koska ilmoitusvelvollisella itsellään ei välttämättä ole riittävää asiantuntemusta rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen liittyvistä kysymyksistä. Ottaen huomioon, että erityisesti rahanpesun selvittelykeskuksella on asiantuntemusta ja kokemusta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä, valiokunta korostaa myös sitä, että rahanpesun selvittelykeskuksen henkilöstöresursseista huolehditaan, jotta selvittelykeskuksella on mahdollisuus hoitaa myös koulutustehtäviä muiden tehtäviensä lisäksi.

Eräitä viranomaisia koskeva yleinen huolehtimisvelvoite

Ehdotetun lain 38 §:n 1 momentissa säädetään, että eräiden viranomaisten on toiminnassaan kiinnitettävä huomiota rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseen ja selvittämiseen sekä tehtäviensä hoidon yhteydessä ilmi tulleiden epäilyttävien liiketoimien tai terrorismin rahoittamisen epäilyn ilmoittamiseen rahanpesun selvittelykeskukselle. Säännöksen taustalla on

talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelma, jonka tavoitteena on muun muassa kehittää yhteistyötä talousrikostorjuntaan osallistuvien viranomaisten välillä. Vaikka säännöksessä tarkoitettut viranomaiset ovat saadun selvityksen mukaan jo nykyisinkin oma-aloitteisesti ilmoittaneet rahanpesun selvittelykeskukselle havaitsemistaan epäilyttävistä liiketoimista, valiokunta pitää nimenomaista säännöstä kannatettavana. On toivottavaa, että säännös aktivoi viranomaisia kiinnittämään rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen vielä nykyistään enemmän huomiota.

Lakivaliokunta toteaa, että viranomaisten huolehtimisvelvoitteen sisältö on säännöksessä jätetty verraten avoimeksi. Perustelujen mukaan jokainen viranomainen harkitsisi itse, miten velvollisuus on tarkoituksenmukaisinta täyttää. Säännöksen noudattamisen varmistamiseksi valiokunta pitää tärkeänä, että viranomaisten henkilöstö saa riittävästi koulutusta rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen liittyvistä kysymyksistä.

Saman säännöksen 2 momentissa säädettäisiin rahanpesun selvittelykeskukselle mahdollisuus antaa tull- ja rajavartiolaitokselle määräys pidättää varat viiden arkipäivän ajaksi, jos tällainen toimenpide on tarpeen rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen estämiseksi tai selvittämiseksi. Lakivaliokunta pitää säännöksen täsmentämistä tärkeänä sekä sen kannalta, jonka varoja pidätysmääräys koskee, että tull- ja rajavartiolaitoksen kannalta. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota ensinnäkin siihen, että säännöksestä ei käy ilmi, missä yhteydessä tai tilanteissa tull- ja rajavartiolaitos voi pidättää varoja. Saadun selvityksen perusteella tarve tällaiselle toimenpiteelle on olemassa niissä tilanteissa, joissa tull- ja rajavartiolaitoksilla on varoja hallussaan, mutta viranomaisten omat toimivaltuudet eivät riitä varojen pidättämiseen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi ja selvittämiseksi. Kyse olisi valiokunnan käsityksen mukaan lähinnä tilanteista, joissa tull- ja rajavartiolaitokset eivät toimi esitutkintaviranomaisina, koska kyseisessä roolissa toimiessaan ne voivat turvautua esitutkintaviran-

omaisen käytettävissä oleviin pakkokeinoin. Valiokunnan saaman lisäselvityksen mukaan tilanteet, joissa varojen pidättämiselle olisi eniten tarvetta, koskevat tulliviranomaisen osalta tullilain (1466/1994) 3 §:n 4 kohdassa tarkoitettua tullitoimenpidettä ja rajavartiolaitoksen osalta rajavartiolaitoksen (578/2005) 2 §:n 8 kohdassa tarkoitettua rajatarkastusta ja 2 §:n 9 kohdassa tarkoitettua rajavalvontaa. Lisäksi olisi johdonmukaista, että säännöksen 1 momentin viimeinen virke "tulli- ja rajavartiolaitoksen tehtävistä esitutkintaviranomaisena säädetään erikseen" siirrettäisiin omaksi 3. momentiksi. Tämä selventäisi, ettei myöskään edellä käsitellyssä 2 momentissa säädetä tilanteista, joissa tull- ja rajavartiolaitos toimii esitutkintaviranomaisena.

Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan säännöksestä tulisi ilmetä tarkemmin myös se, että tull- ja rajavartiolaitoksen tehtävänä on panna täytäntöön rahanpesun selvittelykeskuksen päällystöön kuuluvan poliisimiehen määräys. Tämä selventäisi täytäntöön panevan viranomaisen suhdetta määräyksen antavaan viranomaiseen.

Koska ehdotettu 38 § ei koske pelkästään viranomaisten yleistä huolehtimisvelvollisuutta, lakivaliokunta esittää lisäksi, että säännöksen otsikkoa tarkistetaan. Havainnollisuuden vuoksi otsikosta tulisi ilmetä säännöksen koskevan myös rahanpesun selvittelykeskuksen määräystä varojen pidättämisestä. Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle,

että ehdotetun lain 38 § muutettaisiin kuulumaan esimerkiksi seuraavasti:

"Eräitä viranomaisia koskeva yleinen huolehtimisvelvoite sekä rahanpesun selvittelykeskuksen määräys varojen pidättämisestä

Tulli-, rajavartiolaitos-, vero- ja ulosottoviranomaisen sekä konkurssiasiamiehen on huolehdittava siitä, että sen toiminnassa kiinnitetään huomiota rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen ja sel-

vittämiseen sekä tehtäviensä hoidon yhteydessä ilmitulleiden epäilyttävien liiketoimien tai terrorismin rahoittamisen epäilyn ilmoittamiseen rahanpesun selvittelykeskukselle.

Rahanpesun selvittelykeskuksessa työkentelevä päällystään kuuluva poliisimies voi antaa tulliviranomaiselle täytännön pantavaksi määräyksen pidättää tulitoimenpiteen yhteydessä ja rajavartiolaitosviranomaiselle rajatarkastuksen ja raja-valvonnan yhteydessä tavatut varat enintään viiden arkipäivän ajaksi, jos tällainen toimenpide on tarpeen rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen estämiseksi tai selvittämiseksi. Arkipäiviin ei lasketa lauantaita.

Tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisen tehtävistä esituttaviranomaisena säädetään erikseen."

Vahingonkorvausvelvollisuus

Ehdotetun lain 39 §:ssä säädetään ilmoitusvelvollisen velvollisuudesta korvata taloudellinen vahinko, joka asiakkaalle aiheutuu liiketoimen selvittämisestä, epäilyttävästä liiketoimesta ilmoittamisesta taikka liiketoimen keskeyttämisestä tai liiketoimesta kieltäytymisestä. Säännös vastaa voimassa olevan rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 15 §:ää, joka on saanut lopullisen muotonsa eduskuntakäsittelyssä (HaVM 26/1997 vp).

Lakivaliokunta kiinnittää hallintovaliokunnan huomiota siihen, että ehdotetun säännöksen 2 momentissa oleva yleinen viittaus siitä, että ilmoitusvelvollisen korvausvelvollisuudesta on muutoin voimassa, mitä vahingonkorvauslaissa (412/1974) säädetään, voi aiheuttaa tulkintavaikeuksia. On huomattava, että ehdotetun säännöksen 1 momentissa on jo säädetty korvausvastuun perusteesta ja korvattavasta vahingosta, joten viittaus vahingonkorvauslakiin on näiden kysymysten osalta tarpeeton. Yleisen viittauksen olisi katsottava kohdistuvan myös työnantajan ja työntekijän korvausvastuuta koskeviin vahingonkorvauslain 3 ja 4 luvun säännöksiin. Nii-

den tuleminen sovellettaviksi olisi kuitenkin epä johdonmukaista, koska pykälässä on kysymys ilmoitusvelvollisen vastuusta asiakkaalleen eli tilanteesta, jossa vahingon aiheuttajan ja vahinkoa kärsineen välillä vallitsee sopimussuhde. Työnantajan ja työntekijän korvausvastuuta tulisikin pykälässä tarkoitetuissa tilanteissa voida arvioida sopimussuhteissa yleisesti noudatettavien vahingonkorvausoikeudellisten periaatteiden mukaan.

Jotta vahingonkorvaussääntely olisi mahdollisimman selkeää ja johdonmukaista, lakivaliokunta katsoo, että ehdotetun pykälän 2 momentissa oleva yleisviittaus vahingonkorvauslakiin tulisi korvata lainsäädännössä tavanomaisella viittauksella niihin vahingonkorvauslain 2 ja 6 luvun säännöksiin, jotka koskevat vahingonkorvauksen sovittelua ja korvausvastuun jakaantumista kahden tai useamman korvausvelvollisen kesken. Oikeuskäytännössä sopimukseen perustuvaa vahingonkorvausvastuuta on vakiintuneesti soviteltu kyseisistä säännöksistä ilmenevien periaatteiden mukaisesti (esim. KKO 1985 II 51, KKO 1985 II 82 ja KKO 2006:56). Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle,

että lakiehdotuksen 39 §:n 2 momentti muutettaisiin kuulumaan seuraavasti:

Vahingonkorvauksen sovittelusta ja korvausvastuun jakaantumisesta kahden tai useamman korvausvelvollisen kesken on voimassa, mitä vahingonkorvauslain (412/1974) 2 ja 6 luvussa säädetään.

Rangaistussäännökset

Lakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota rangaistussäännösten perustelujen niukkuuteen. Perusteluissa ei esimerkiksi käsitellä sitä, miksi uusitussa rekisteröintirikkomusta koskevassa 41 §:ssä ja uudessa maksupalvelurikkomusta koskevassa 43 §:ssä rangaistavuus rajataan törkeään huolimattomuuteen ja millaisissa tapauksissa kyse voisi olla törkeästä huolimattomuudesta.

Perusteluissa ei ole selvitetty myöskään esimerkkejä niistä rangaistussäännöksistä, jotka

saattaisivat tulla ankaramman rangaistusuhan sisältävinä sovellettaviksi ottaen huomioon, että ehdotettuja rangaistussäännöksiä sovellettaisiin, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta. Valiokunta toteaaakin käsityksensä, että jos ilmoitusvelvollinen itse syyllistyy esimerkiksi rahanpesuun tai terrorismin rahoittamiseen, ehdotetun lain rangaistussäännöksiä ei sovellettaisi.

Ehdotetun lain 43 §:ssä tarkoitettu maksupalvelurikkomus olisi rangaistava tahallisenä tai törkeän tuottamuksellisenä. Rangaistavuuden alan ulkopuolelle on kuitenkin rajattu vähäiset teot. Valiokunta toteaa, ettei perusteluista käy ilmi, millaisissa tapauksissa tekoja voitaisiin pitää vähäisinä ja näin rangaistavuuden ulkopuolelle jäävinä. Tämä selvennys olisi tarpeen ottaen huomioon, ettei törkeää lievempää huolimattomuutta säännöksen mukaan muutoinkaan rangaistaisi.

Voimaantulo

Hallituksen esityksen mukaan ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Lakivaliokunta kiirehtii lain voimaantuloa, koska määräaika saattaa kolmas rahanpesudirektiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä on päättynyt 15.12.2007 ja Euroopan yhteisöjen komissio on jo antanut Suomelle asiasta virallisen huomautuksen. Ilmoitusvelvollisille tulisi kuitenkin pyrkiä varaamaan riittävästi aikaa valmistautua lain voimaan tuloon. Sen arvioimisessa, kuinka pitkä aika valmistautumisen suhteen on riittävä, on tosin huomattava, että vaikka lakiehdotus laajentaa ja täsmentää asiakkaan tuntemisvelvollisuutta, suurelle osalle ilmoitusvelvol-

lia asiakkaan tuntemisen perusvaatimukset ovat jo voimassa olevan lain nojalla tuttuja. Lisäksi, vaikka riskiperusteinen arviointi on merkittävä uudistus ja edellyttää ilmoitusvelvollisilta uusia menetelmiä, kyseisille menetelmille on esityksessä ehdotettu 12 kuukauden siirtymäaikaa.

Hallituksen esityksen valmistelusta

Lopuksi lakivaliokunta haluaa kiinnittää huomiota käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen paikoin niukkoihin perusteluihin. Yksityiskohtaisten perustelujen suppeus, mihin on edellä kiinnitetty huomiota erityisesti rangaistussäännösten kohdalla, voi vaikeuttaa pykälien ymmärtämistä. Niin ikään esityksestä ei käy kovin helposti ilmi se, miltä osin ehdotetut säännökset perustuvat täytäntöön pantavaan kolmanteen rahanpesudirektiiviin, FATF:n suosituksiin ja kansallisiin tarpeisiin. Myöskään täytäntöön pantavan direktiivin harmonisointitasoa ei ole käsitelty selkeästi. Valiokunta korostaakin, että hallitusten esitysten valmistelussa esityksen perusteluihin ja niiden havainnollisuuteen tulee kiinnittää riittävästi huomiota. Tämänkaltaisissa hallituksen esityksissä, joissa säännellään usean ministeriön toimialaan kuuluvia kysymyksiä, on niin ikään tärkeää, että valmistelussa tehdään riittävä yhteistyötä ministeriöiden kesken tarvittavan asiantuntemuksen varmistamiseksi.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 3 päivänä kesäkuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Heidi Hautala /vihr	Sanna Lauslahti /kok
vpj.	Anna-Maja Henriksson /r	Outi Mäkelä /kok
jäs.	Esko Ahonen /kesk	Johanna Ojala-Niemelä /sd
	Ilkka Kantola /sd	Markku Pakkanen /kesk
	Sampsa Kataja /kok	Lyly Rajala /kok
	Krista Kiuru /sd	Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
	Jari Larikka /kok	Tero Rönni /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.