

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (rahanpesurikokset)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 21 päivänä joulukuuta 2016 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rahapesun torjumisesta rikosoikeuden keinoin.

Helsingissä 2 päivänä helmikuuta 2017

Oikeus- ja työministeri Jari Lindström

Lainsäädäntöjohtaja Lena Andersson

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
26.1.2017

EU/2016/1838

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI RAHANPESUN TORJUMISESTA RIKOSOIKEUDEN KEINAIN

1 Yleistä

Euroopan komissio on 21 päivänä joulukuuta 2016 tehnyt ehdotuksen (KOM(2016) 826 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rahanpesun torjumisesta rikosoikeuden keinoin.

Ehdotus on osa komission samana päivänä hyväksymiä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on vahvistaa EU:n valmiuksia torjua terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden rahoitusta. Komission mukaan rahanpesu ja siihen liitännäiset terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden rahoitus ovat huomattavia EU-tason ongelmia ja uhkaavat muun muassa EU:n sisäistä turvallisuutta ja sisämarkkinoita. Ehdotetun direktiivin lisäksi toimenpiteisiin kuuluvat komission ehdotus asetukseksi rikoksella saatujen varojen jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta (KOM(2016) 819 lopullinen) ja käteisvarojen valvontaa koskeva asetusehdotus (KOM(2016) 825 lopullinen). Komission tarkoitus on näin toteuttaa sitoumukset, jotka se antoi helmikuussa 2016 hyväksymässään toimintasuunnitelmassa terrorismin rahoituksen torjunnan vahvistamiseksi (KOM(2016) 50 lopullinen).

Ehdotettu direktiivi sisältää vähimmäissäännökset rahanpesuna rangaistavaksi säädettävistä teoista ja rangaistuksista. Rahanpesulla tarkoitetaan rikollisesta toiminnasta lähtöisin olevaan omaisuuteen kohdistuvia tekoja, kuten muuntamista tai siirtämistä lailliseen tai näennäisesti lailliseen taloudelliseen toimintaan, joilla omaisuuden todellinen alkuperä peitetään. Rahanpesu on liitännäinen teko, joka edellyttää aina niin kutsuttua esirikosta, jolla saatuun omaisuuteen tai hyötyyn rahanpesutoimet kohdistuvat. Rahanpesulla pyritään yleensä mahdollistamaan omaisuuden riskitön käyttö, ja rahanpesu voi olla keino palauttaa rikoksella hankitut varat takaisin lailliseen tai laittomaan toimintaan.

Direktiivillä korvattaisiin neuvoston 26 päivänä kesäkuuta 2001 tekemä puitepäättös 2001/500/YOS rahanpesusta, rikoksentekovälineiden ja rikoksen tuottaman hyödyn tunnistamisesta, jäljittamisestä, jäädyttämisestä tai takavarikoimisesta ja menetetyksi tuomitsemisesta siltä osin kuin puitepäättös koskee rahanpesurikoksia. Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on myös panna täytäntöön jäsenvaltioissa rahanpesurikoksia koskevat velvoitteet, joita vastaavat määräykset ovat Euroopan neuvoston rikoksen tuottaman hyödyn ja terrorismin rahoituksen rahanpesua, etsintää, takavarikkoa ja menetetyksi tuomitsemista koskevassa yleissopimuksessa (ETS nro 198, niin kutsuttu Varsovan yleissopimus). Lisäksi ehdotuksella pyritään täytäntöönpanemaan OECD:n alaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmä Financial Action Task Force:n, jäljempänä FATF, vuonna 2012 antamia suosituksia. Ehdotetun direktiivin kriminalisointivelvoitteet ovat kuitenkin jossain määrin puitepäättöksen ja yleissopimuksen velvoitteita sekä FATF:n suosituksia laajemmat. Komission mukaan ehdotetun direktiivin tarkoituksena on parantaa olemassa olevaa rajat ylittävää yhteistyötä, toimivaltaisten viranomaisten välistä tietojenvaihtoa ja auttaa estämään rikollisia hyödyntämästä eroavaisuuksia kansallisissa lainsäädännöissä.

Suomen lainsäädäntö vastaa puitepäättöksen 2001/500/YOS ja Varsovan yleissopimuksen velvoitteita.

2 Pääasiallinen sisältö

Direktiiviehdotus sisältää säännökset kohteesta ja soveltamisalasta (1 artikla), rahanpesun esirikoksina pidettävistä rikoksista ja muista määritelmistä (2 artikla), teoista, joiden tulee olla rangaistavia rahanpesurikoksina (3 artikla), yllytyksestä ja avunannosta rahanpesurikoksiin (4 artikla), rangaistuksista (5 artikla), raskauttavista asianhaaroista (6 artikla), oikeushenkilön rangaistusvastuusta ja oikeushenkilöille määriteltävistä sanktioista (7 ja 8 artikla), rikosoikeudellisesta toimivallasta (9 artikla), rikostutkintakeinoista (10 artikla) puitepäättöksen 2001/500/YOS tiettyjen säännösten korvaamisesta (11 artikla) sekä tavanomaiset loppusäännökset direktiivin täytäntöönpanosta ja voimaantulosta (12—15 artikla).

Ehdotuksen 3 artiklassa määritellyt rahanpesurikokset vastaavat pitkälti puitepäättöksen 2001/500/YOS velvoitteita ja Varsovan yleissopimuksen vastaavia määräyksiä. Rahanpesuna rangaistavia tulee olla erityyppiset rikoksella saatuun omaisuuteen kohdistuvat teot silloin, kun tekijä on tietoinen siitä, että omaisuus on rikoksen tuottamaa hyötyä. Kun kyse on omaisuuden muuntamisesta tai siirtämisestä, voidaan rangaistavuudelle asettaa lisäedellytyksenä, että tekijän tarkoituksena on omaisuuden laittoman alkuperän salaaminen tai peittäminen tai esirikokseen osallistuneen henkilön auttaminen välttämään tekojensa oikeudelliset seuraamukset. Omaisuuden salaamista koskevien tekojen sekä hankinnan, hallussapidon ja käytön tulee olla rangaistavia, kun tekijä tietää omaisuuden olevan hankittu rikoksella, ilman tekijän tarkoituksiperiiniin liittyviä lisäedellytyksiä. Yrityksen, yllytyksen ja avunannon tulee ehdotuksen 4 artiklan mukaan olla rangaistavaa kaikkiin direktiivissä määriteltyihin rikoksiin. Direktiiviehdotuksessa ei ole puitepäättöksen 2001/500/YOS ja Varsovan yleissopimuksen sallimaa mahdollisuutta jättää oikeusjärjestelmän perusteisiin tai perustuslaillisiin periaatteisiin liittyvistä syistä kriminalisoimatta pelkkää omaisuuden hankintaa, hallussapitoa tai käyttöä.

Ehdotuksen 2 artiklassa luetellaan rikostyyppit, joita tulee jäsenvaltiossa pitää rahanpesun esirikoksina. Luettelo sisältää viittauksia unionin lainsäädännössä määriteltyihin rikoksiin ja kattaa kaikki muutkin rikokset, joista on kansallisessa laissa säädetty enimmäisrangaistukseksi vankeutta enemmän kuin yksi vuosi tai vähimmäisrangaistukseksi vähintään kuusi kuukautta.

Ehdotuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaan rahanpesusta tuomitsemisen ei tule riippua siitä, onko ketään voitu tuomita esirikoksesta tai onko esirikoksen tekijää tai muita rikokseen liittyviä olosuhteita voitu osoittaa. Jäsenvaltioiden tulee pitää myös muissa jäsenvaltioissa ja unionin ulkopuolisissa valtioissa tehtyjä 2 artiklassa mainittuja rikoksia rahanpesun esirikoksina, jos teko on tekopaikan lainsäädännön mukaan rikos ja jos teko olisi rikos myös rahanpesusta tuomitsevan maan lain mukaan.

Ehdotuksen 3 artiklan 3 kohta sisältää velvoitteen rangaista niin kutsutusta itsepesusta. Itsepesulla tarkoitetaan menettelyä, jossa rahanpesua edeltävän rikoksen (esirikos) tekijä pesee omalla rikoksellaan saamaansa omaisuutta tai rikoshyötyä. Säännöksen mukaan myös esirikoksen tekijää tai siihen osallista tulee voida rangaista rahanpesusta. Tekotavoista vain omalla rikoksella hankitun omaisuuden hankinta, hallussapito tai käyttö voidaan jättää rangaistavuuden ulkopuolelle. Direktiiviehdotuksessa ei ole Varsovan yleissopimuksen ja puitepäättöksen 2001/500/YOS valtioille sallimaa mahdollisuutta jättää itsepesu kokonaan kriminalisoimatta.

Ehdotuksen 5 artiklan 1 kohdassa on yleisluonteinen velvoite säätää direktiivissä määriteltyistä rikoksista tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat rikosoikeudelliset rangaistukset. Artiklan 2 kohdan mukaan ainakin vakavissa tapauksissa enimmäisrangaistuksen tulee olla vähintään 4 vuotta vankeutta.

Ehdotuksen 6 artiklassa on säännökset, joiden nojalla rikoksen tekemistä järjestäytyneen rikollisryhmän toiminnassa tai ilmoitusvelvollisen, kuten luotto- tai finanssilaitoksen, toiminnassa tulee pitää raskauttavina asianhaaroina. Ehdotuksen 7 ja 8 artiklassa on tavanomaiset oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevat säännökset, ja 9 artiklassa velvoite ulottaa rikosoikeudellinen toimivalta oman valtion alueelle ja kansalaisiin sekä jäsenvaltion harkinnan mukaan tätä laajemmalle.

Ehdotuksen 10 artiklassa on yleisluonteinen tehokkaita tutkintakeinoja edellyttävä säännös. Vastaava säännös on terrorismirikosdirektiivissä, jonka johdannosta poiketen ehdotetun direktiivin johdantoon ei tältä osin sisälly viittausta suhteellisuusperiaatteen noudattamiseen.

3 Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Rahanpesurikoksia koskevat rangaistussäännökset ovat rikoslain (39/1889) 32 luvussa. Luvun 6 §:ssä on säännös *rahanpesusta*. Säännöksen mukaan rangaistaan sitä, joka 1) ottaa vastaan, käyttää, muuntaa, luovuttaa, siirtää, välittää tai pitää hallussaan rikoksella hankittua omaisuutta, rikoksen tuottamaa hyötyä tai näiden tilalle tullutta omaisuutta hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä (hyötymistarkoitus) tai peittääkseen tai häivyttääkseen hyödyn tai omaisuuden laittoman alkuperän (peittämistarkoitus) tai avustaakseen rikoksenteikijää välttämään rikoksen oikeudelliset seuraamukset (salaamistarkoitus) taikka 2) peittää tai häivyttää rikoksella hankittua omaisuuden, rikoksen tuottaman hyödyn taikka näiden tilalle tulleen omaisuuden todellisen luonteen, alkuperän, sijainnin tai siihen kohdistuvat määräämistoimet tai oikeudet taikka avustaa toista tällaisessa peittämisessä tai häivyttämisessä.

Rahanpesun yritys on rangaistava. Enimmäisrangaistus rahanpesusta on kaksi vuotta vankeutta.

Luvun 7 §:n nojalla rangaistaan *törkeästä rahanpesusta*, jos rahanpesussa 1) rikoksen kautta saatu omaisuus on ollut erittäin arvokas tai 2) rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti, ja rahanpesu on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä. Törkeästä rahanpesusta on säädetty rangaistukseksi vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään kuusi vuotta.

Luvun 8 §:n nojalla rangaistavaa on myös *salahanke törkeän rahanpesun tekemiseksi*. Luvun 9 §:n nojalla rangaistavaa on *tuottamuksellinen rahanpesu* silloin, kun rahanpesu tehdään törkeästä huolimattomuudesta. Vähäisempi rahanpesu on luvun 10 §:n nojalla rangaistavaa *rahanpesurikkomuksena*.

Rahanpesun esirikos voi olla mikä tahansa Suomen lain nojalla rangaistavaksi säädetty teko, joka tuottaa taloudellista hyötyä. Rangaistavuuden edellytyksenä ei ole se, että esirikoksen tekijä on tuomittu rangaistukseen tai edes se, että esirikoksen tekijä on tiedossa (HE 53/2002 vp, s. 36). Myös ulkomailla tehty rikos voi olla Suomessa rangaistavan rahanpesun esirikos (HE 180/1992 vp, s. 18—19), jos rikos on sekä tekopaikan että Suomen lain mukaan on rangaistava.

Luvun 11 §:n 2 momentin *rajoitussäännöksen* nojalla rahanpesua koskevia säännöksiä ei sovelleta rikosenteikijän kanssa yhteistaloudessa asuvaan, joka ainoastaan käyttää tai kuluttaa rikosenteikijän yhteistalouden tavanomaisiin tarpeisiin hankkimaa omaisuutta.

Kätkemisrikoksena on luvun 1 §:n nojalla rangaistavaa rikoksella saadun omaisuuden kätkeminen, hankkiminen, huostaansa ottaminen tai toiselta välittäminen tai omaisuuteen ryhtyminen muulla tavalla, jollei teko ole rangaistava rahanpesuna. Kätkemisrikoksen ja rahanpesun

olennainen ero on siinä, että rahanpesun esirikosten joukko on avoin, mutta kätkemisrikoksen esirikokset on laissa tyhjentävästi lueteltu. Kätkemisrikos voi koskea vain varkaus-, kavallus-, ryöstö-, kiristys-, petos-, kiskonta- tai maksuvälinepetosrikoksella saatua omaisuutta. Rahanpesusta poiketen tunnusmerkistössä ei ole edellytyksenä se, että tekijällä olisi erityinen hyötymis-, peittämis- ja salaamistarkoitus. Enimmäisrangaistus kätkemisrikoksesta on yksi vuosi kuusi kuukautta vankeutta.

Suomen lain nojalla itsepesu ei pääsääntöisesti ole rangaistavaa rahanpesuna. Rikoslain 32 luvun 11 §:n 1 momentin mukaan rahanpesusta ei tuomita sitä, joka on osallinen siihen rikokseen, jolla omaisuus on toiselta saatu tai joka on tuottanut hyödyn. Suomessa tällaisesta rikoksen jälkiteosta rangaistaan osana päätekoa eikä erikseen. Pykälään 1 päivänä toukokuuta 2012 voimaan tulleen muutoksen johdosta myös esirikokseen osallinen voidaan kuitenkin tuomita törkeästä rahanpesusta, mikäli rahanpesurikos muodostaa tekojen jatkuvuus ja suunnitelmallisuus huomioon ottaen olennaisimman ja moitittavimman osan rikoskokonaisuudesta (HE 138/2011 vp). Itsepesu on siis nykyisin rangaistavaa rahanpesuna rajoitetusti törkeissä tapauksissa.

Edellä mainitut rikoslain säännökset täyttävät pääosin ehdotetun direktiivin kriminalisointeja ja rangaistuksia koskevat velvoitteet. Osa rahanpesun tekotavoista, esimerkiksi omaisuuden hankinta, hallussapito ja käyttö, edellyttää direktiivistä poiketen hyötymis-, peittämis- tai salaamistarkoitusta. Suomessa rahanpesuna rangaistavien tekojen ala on siten rajoitetumpi kuin mitä direktiivissä edellytetään. Eräät ehdotuksessa määritellyt teot ovat rangaistavia vain kätkemisrikoksena. Koska kätkemisrikoksen esirikoksina tulee kysymykseen rajoitetumpi joukko rikoksia kuin mitä 2 artikla edellyttää, kattaa kätkemisrikos vain osan sellaisista direktiivin kriminalisointivelvoitteista, joita rahanpesu ei kata. Itsepesun rajoitettu rangaistavuus rikoslaissa ei täytä direktiiviehdotuksen laajempaa itsepesun kriminalisointia koskevaa velvoitetta.

Ehdotuksen esirikoksen osoittamista ja tekopaikkaa koskevat säännökset vaatisivat täsmennyksiä. Tämän vuoksi säännösten tarkat vaikutukset Suomen lainsäädäntöön eivät ole tässä vaiheessa arvioitavissa. Myös ehdotuksen säännöstä, jonka mukaan rikoksen tekemistä ilmoitusvelvollisen toiminnassa tulisi pitää raskauttavana asianhaarana, tulisi täsmentää. Suomen laissa ei ole vastaavaa säännöstä.

4 Ehdotuksen oikeusperusta

Direktiiviehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 83 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäädäntöjärjestystä noudattaen annetuilla direktiiveillä säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä erityisen vakavan rikollisuuden alalla, joka on rajatylittävää joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen. Kohdan mukaan näihin rikollisuuden aloihin kuuluu muiden ohessa rahanpesu.

Valtioneuvosto pitää direktiiviehdotuksen ehdotettua oikeusperustaa asianmukaisena.

5 Suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan j alakohdan mukaan unionin ja jäsenvaltioiden kesken jaettua toimivaltaa sovelletaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 3 kohdan mukaan toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.

Direktiiviehdotuksessa viitataan toissijaisuusperiaatteen osalta rahanpesun sekä siihen liittyvän terrorismirikollisuuden rajat ylittävään luonteeseen ja tarpeeseen toteuttaa kansainväliset kriminalisointivelvoitteet unionin alueella. Kattava ja riittävän yhdenmukainen oikeudellinen viitekehys on parhaiten saavutettavissa unionin tasolla, mikä vuoksi unioni voi hyväksyä toimenpiteitä. Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 22 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat rikosoikeutta koskevat asiat 18 §:n 25 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Jälkimmäisen kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat, jotka koskevat teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määräämistä, kun kysymys on maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Rahanpesua koskeva rikosoikeudellinen lainsäädäntö ei 18 §:n muiden kohtien perusteella kuulu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 23 kohdan mukaan lainkäyttöä ja esitutkintaa koskevat asiat kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan eräin sellaisin poikkeuksin, joista direktiiviehdotuksessa ei ole kysymys.

7 Direktiiviehdotuksen vaikutukset

Ehdotetulla direktiivillä yhtenäistettäisiin rahanpesurikoksiin liittyvää Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Direktiivillä pyritään vastaamaan rahanpesurikollisuuden lisääntyvään ja kehittyvään vahingollisuuteen. Yhteiset vähimmäismääritelmät rikoksista voivat myös helpottaa jäsenvaltioiden viranomaisten välistä yhteistyötä rikosasioissa ja vähentää tulkinta- ja soveltamisongelmia rikosasioiden selvittämisessä.

Direktiivillä tullee olemaan vähäisiä vaikutuksia Suomen viranomaisten eli lähinnä poliisi-, tulli-, syyttäjä- ja tuomioistuinviranomaisten toimintaan, vaikka voimassa oleva lainsäädäntö on jo pääosin ehdotuksen mukainen. Ehdotuksella ei arvioida olevan merkittäviä henkilöstövaikutuksia eikä henkilöstön lisäämiseen liittyviä taloudellisia vaikutuksia.

8 Toisten jäsenvaltioiden kannat

Direktiiviehdotuksen käsittely on alkanut 11 päivänä tammikuuta 2017 pidetyssä työryhmäkokouksessa, jossa on esitetty alustavia kantoja, joista ei voi vielä tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä.

9 Instituutioiden ja muut kannat

Neuvosto tai parlamentti ei ole käsitellyt ehdotusta.

10 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Direktiiviehdotus on käsitelty oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU 7) kirjallisessa menettelyssä.

11 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti. Valtioneuvosto tukee yleisesti toimia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjumiseksi. Rahanpesurikollisuus tukee muuta rikollisuutta ja haittaa laillista taloudellista toimintaa. Erityisesti vakavaan ja rajat ylittävään rahanpesurikollisuuteen on perusteltua puuttua jäsenvaltioiden yhteisin toimin. On myös tärkeää vahvistaa jäsenvaltioiden valmiuksia torjua terrorismia ja sen rahoitusta.

Kriminalisointivelvoitteet ovat jossain määrin nykyisiä kansainvälisiä velvoitteita ja Suomen lainsäädäntöä laajemmat. Rangaistavuuden laajentamista EU-tasolla on arvioitava jatkoneuvotteluissa tarkemmin. Muun muassa pitkälle menevää itsepesun kriminalisointia tulee arvioida rikosoikeusjärjestelmän periaatteiden ja perinteisten rikosten yksiköintiä koskevien rikosoikeudellisten lähtökohtien kannalta. Samalla on otettava huomioon unionin yhteiset tehostamistavoitteet rahanpesurikollisuuden torjunnassa.