Olli Mäenpää
14.12.2016

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 228/2016 vp)

Yksityiselämän suoja

Kotirauhan suoja

Muilla valvontaviranomaisilla kuin Patentti- ja rekisterihallituksella olisi 7 luvun 3 §:n mukaan oikeus tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvomiseksi toimittaa tarkastus myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa, jos voidaan perustellusti epäillä, että ilmoitusvelvollinen on tahallaan tai huolimattomuudesta vakavasti, toistuvasti tai järjestelmällisesti laiminlyönyt tai rikkonut tätä lakia 8 luvun 3 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Säännösehdotuksessa mainitut momentit määrittelevät seuraamusmaksun määräämisen edellytyksiä.

Ehdotettu tarkastustoimivalta koskee perustuslain 10 §:ssä turvattua kotirauhan suojan piiriä. Jokaisen kotirauha on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Lailla voidaan pykälän 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista. Perustuslain 10 §:n 3 momentissa on kyse niin sanotusta kvalifioidusta lakivarauksesta, jonka tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa valtuutta perusoikeuden rajoittamiseen kuin on välttämättä tarpeen (ks. PeVL 39/ 2016 vp).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että tarkastusoikeus voidaan tavallisella lailla kytkeä myös rangaistusluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen (ks. PeVL 7/2004 vp, s. 2/II ja kokoavasti PeVL 39/2005 vp), mistä nyt ehdotetussa sääntelyssä on kysymys. Perustuslain 10 §:n 3 momentin sanamuoto on kuitenkin siinä mielessä ehdoton, että kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus on sidottu välttämättömyysvaatimukseen. Perustuslakivaliokunta on siksi toistuvasti edellyttänyt toimenpidevaltuuksia koskeviin säännöksiin kirjattavaksi, että esimerkiksi tarkastus asunnossa voidaan toimittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi (ks. kokoavasti PeVL 39/2016 vp).

Ehdotettu kotirauhan suojaan piiriin ulottuva tarkastustoimivalta olisi mahdollinen jo verraten lievien laiminlyöntien ja rikkeiden johdosta, joten sitä voidaan pitää oikeasuhtaisuuden kannalta ainakin jossain määrin ongelmallisena. Tosin valvonnan kohteena oleva toiminta tapahtuu perustelujen mukaan usein kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa (s. 160), mikä puoltaa tarkastustoimivallan tehokkuuden turvaamiseksi tarkastusten ulottamista myös kotirauhan piiriin. Tarkastustoimivallan käyttöä on lisäksi toimivaltasäännöksessä rajattu. Se edellyttää, että viranomaisella on perusteltu syy epäillä vakavaa, toistuvaa tai järjestelmällistä rahanpesulain, minkä lisäksi tarkastuksen on oltava välttämätön tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Toimivaltasääntely on siten perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla sidottu myös tarkastuksen välttämättömyyttä koskevaan edellytykseen.

Tarkastustoimivaltuudet liittyvät myös EU-sääntelyyn ja erityisesti neljännen rahanpesudirektiivin saattamiseen osaksi Suomen oikeutta. Kyseisessä direktiivissä ei kuitenkaan nimenomaisesti edellytetä tarkastusten ulottamista kotirauhan piiriin. Direktiivin 58 artiklan 4 kohta edellyttää kuitenkin, että viranomaisilla on tarvittavat valvonta- ja tutkintavaltuudet, minkä lisäksi EU-oikeuden toimeenpanolta edellytetään yleensä tehokkuutta. Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa asianmukaisesti toteuttavan näitä velvoitteita. EU-sääntelyyn liittyviltä osin perustuslakivaliokunnan sähköturvallisuuslakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassa lausunnossa (PeVL 39/2016 vp) esitetyt näkökohdat ovat joka tapauksessa relevantteja.

Tietojen antaminen rahanpesun valvontarekisteristä

1. lakiehdotuksen 5 luvun 7 §:n 2 momentin mukaan aluehallintovirasto saisi saattaa rahanpesun valvontarekisteristä henkilötietoja yleisesti saataville sähköisen tietoverkon kautta. Myös muutettavaksi ehdotetun kaupparekisterilain 1 a §:n 2 momentin mukaan rekisteriviranomainen saisi saattaa kaupparekisteristä henkilötietoja yleisesti saataville sähköisen tietoverkon kautta.

Henkilötietojen julkistaminen on perustuslain puitteissa mahdollista toteuttaa ehdotetulla tavalla julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 65/2014 vp; PeVL 32/2009 vp). Ehdotukselle voidaan katsoa olevan tällaiset perusteet, sillä tarkoituksena tehostaa rahanpesun valvontaa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt kuitenkin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaisena, että internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina (PeVL 46/2016 vp; PeVL 17/2016 vp; PeVL 32/2008 vp). Tällainen rajoitus olisi paikallaan sisällyttää myös säädettävään lakiin.

Sopimusvapaus ja elinkeinovapaus

1. lakiehdotuksen 7 luvun 6 § määrittelee valvontaviranomaiselle toimivallan kieltää ilmoitusvelvollisen tekemän päätöksen tai sen suunnitteleman toimenpiteen toteutuksen. Myös ilmoitusvelvollisen toiminnassaan soveltaman menettelyn kieltäminen kuuluisi säännöksessä määritellyin edellytyksin valvontaviranomaisen toimivaltaan. 2. lakiehdotuksen 6 §:n mukaan rahanpesun selvityskeskuksella olisi toimivalta määrätä liiketoimi keskeytettäväksi enintään kymmenen arkipäivän ajaksi.

Kieltotoimivalta on merkityksellistä lähinnä omaisuudensuojaan perustuvan sopimusvapauden ja elinkeinovapauden rajoituksena. Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 2/2014 vp). Elinkeinovapaus puolestaan on pääsääntö, joka ei kuitenkaan estä kohdistamasta elinkeinotoimintaan laintasoista sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten puitteissa.

Ehdotetulle kieltotoimivallalle on hyväksyttävät perusteet, eikä kieltotoimivaltaa voida pitää kohtuuttomana sopimusvapauden tai elinkeinovapauden rajoituksena. Sääntelyn perusteet on myös määritelty riittävän täsmällisesti. Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan tehokkaan oikeusturvan turvaamisen kannalta voidaan kuitenkin pitää ongelmallisena ehdotuksen perusteluissa esitettyä näkökohtaa, jonka mukaan liiketoiminnan keskeyttämistä koskevaan määräykseen ei saisi hakea muutosta, koska kyse on tilapäisestä toimenpiteestä (s. 167). Ehdotusta valituskielloksi ei kuitenkaan sisälly lakitekstiin, ja on selvää, että pelkästään perustelulausumalla tai luonnehtimalla kielto tilapäiseksi ei voida kieltää muutoksenhakua viranomaisen kieltopäätökseen. Koska kieltopäätöksellä olisi välittömiä vaikutuksia kiellon kohteena olevan oikeuksiin ja velvollisuuksiin, valituskiellon säätäminen olisi ristiriidassa perustuslain 21 §:ssä taatun oikeusturvan kanssa.

Hallinnolliset seuraamukset

Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten perusteiden määrittely

1. lakiehdotuksen 8 luvussa määritellään valvontaan liittyvät hallinnolliset seuraamukset, joita ovat rikemaksu, julkinen varoitus ja seuraamusmaksu. Perustuslakivaliokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen hallinnollisen (taloudellisen) seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (PeVL 10/2016 vp; PeVL 9/2012 vp). Perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn. Hallinnollisen rangaistusseuraamuksen yleisistä perusteista on joka tapauksessa säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä.

Laissa on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista. Lisäksi säännösten tulee täyttää sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (ks. kokoavasti PeVL 28/2014 vp). Hallinnolliset sanktiot eivät myöskään saa menettelynsä puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (ks. myös PeVL 15/2016 vp; PeVL 32/2005 vp; PeVL 4/2004 vp). Rikemaksua ja seuraamusmaksua koskevan sääntelyn voidaan katsoa täyttävän nämä hallinnollisen rangaistusseuraamuksen laintasoiseen sääntelyyn kohdistuvat vaatimukset.

Kaksoisrangaistuksen kielto

Hallinnollisia rangaistusseuraamuksia koskeva sääntely on merkityksellistä myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa määritellyn kaksoisrangaistavuuden kiellon (ne bis in idem –kielto, ks. myös PeVL 17/2013 vp) kannalta. Tältä kannalta voidaan todeta, että 8 luvun 6 §:n 2 momentissa ja 9 §:n 2 momentissa on riittävästi otettu huomioon kiellon perusvaatimukset. Tosin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen uusimmassa oikeuskäytännössä (erityisesti A and B v. Norway, 15.11.2016, kohdat 132-134) hyväksytään tietyin edellytyksin myös hallinnollisen rangaistusseuraamuksen ja varsinaisen rikosoikeudellisen seuraamuksen toisiaan täydentävä käyttäminen samassa asiassa. Ehdotettu sääntely mukautuu sinänsä myös näihin kriteereihin.

Julkisten hallintotehtävien ulkoistaminen

Asianajajayhdistyksen eli Suomen Asianajajaliiton tehtävänä olisi 1. lakiehdotuksen 7 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan valvoa asianajajia ja heidän apulaisiaan lain soveltamisalaan kuuluvissa toiminnoissa. Yhdistyksen valvontatehtävistä säädettäisiin laissa erikseen. Ilmoitusvelvollisen olisi salassapitosäännösten estämättä toimitettava asianajajayhdistykselle sen pyytämät tiedot ja selvitykset. Asianajajayhdistyksellä olisi salassapitosäännösten estämättä myös oikeus toimittaa tarkastus ilmoitusvelvollisen muussa toimipaikassa kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa. Asianajajayhdistyksen olisi tehtävä valvottaviinsa kohdistuva riskiarvio ja ylläpidettävä järjestelmää, jonka kautta se voi vastaanottaa ilmoituksia rahanpesulakiin liittyvistä väärinkäytösepäilyistä.

Lakiehdotuksessa asianajajayhdistykselle määriteltyjä valvontatehtäviä voidaan pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä. Asianajajayhdistys ei ole säännöksessä tarkoitettu viranomainen vaan yhdistys, joka hoitaa myös lakisääteisiä tehtäviä. Koska asianajajista annetussa laissa tarkoitettu asianajajayhdistys toimii jo nyt lain mukaan asianajajien ja näiden avustajien toimintaa valvovana itsesääntelyelimenä, lakiehdotuksessa tarkoitettujen valvontatehtävien antamista asianajajayhdistykselle voidaan pitää perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla tarpeellisena tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Asianajajayhdistyksen yhteydessä toimivat jo voimassa olevan lain mukaan riippumattomat valvontalautakunta ja valvontayksikkö, joiden tehtäviin valvonta käytännössä kuuluisi.

Asianajajayhdistyksellä ei esityksen mukaan olisi toimivaltaa määrätä hallinnollisia rangaistusseuraamuksia tai suorittaa kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastusta, sillä nämä tehtävät sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä, joka voi perustuslain 124 §:n mukaan kuulua vain viranomaiselle (PeVL 32/2005 vp; PeVL 55/2005 vp; PeVL 40/2002 vp; PeVL 46/2001 vp). 1. lakiehdotuksen 8 luvun 10 §:n mukaista hallinnollista sanktiota koskevan esityksen tekemistä aluehallintoviranomaiselle ei voida pitää merkittävän julkisen vallan käyttönä. Sama arvio voidaan esittää 7 luvun 3 §:ssä ehdotetusta oikeudesta saada tarkastettavaksi asiakirjoja, tallenteita ja tietojärjestelmiä muissa kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa.

Hallinnollisten rangaistusseuraamusten määräämistä koskevan toimivallan kannalta voidaan täydentävästi todeta, että ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta (HE 318/2010 vp; LaVM 40/2010 vp) säädetyn asianajajista annetun lain 7 §:n mukaan asianajajayhdistyksen valvontalautakunnan toimivaltaan kuuluu määrätä kurinpidollisena seuraamuksena muun muassa varoitus ja seuraamusmaksu. Tätä asianajajayhdistykselle lailla määriteltyä toimivaltaa on perusteltua pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna merkittävän julkisen vallan käyttönä, joskaan tämä voimassa olevaan lakiin kohdistuva havainto ei sinänsä vaikuta nyt käsiteltävän lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin.