Janne Salminen 20.1.2017
Kirjallinen lausunto

Perustuslakivaliokunta

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

1. Esityksessä on useita valtiosääntöoikeudellisesti tärkeitä osa-alueita. Ne koskevat yksityiselämän suojaa ja hallinnollisia seuraamuksia sekä omaisuudensuojaa, oikeusturvaa ja hallintotehtävän antamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Yleisesti on todettava myös, että sääntely merkittävin osin kohdistuu elinkeinotoimintaan. Näin ollen sen yleisen oikeudellisen arviointikehyksen tulee sisältää myös perustuslain tarkoittama elinkeinovapauden ja sen rajoittamisen konteksti. Asetuksenantovaltuuksia tai julkisen hallintotehtävän antamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle (Asianajajayhdistys) koskevissa sääntelyehdotuksissa en ole havainnut ongelmia. Käsittääkseni ehdotuksessa ei myöskään olisi sellaisia yhdenvertaisuutta koskevia valtiosääntöongelmia kuin perusteluissa pyritään arvioimaan.

2. Hallituksen esityksessä on avattu laveasti perustuslakia ja perustuslakivaliokunnan käytäntöä kaikissa näissä osa-alueissa. Siinä on itse asiassa eri asia-alueiden osalta huomattavankin laajat selvitykset, mutta paikoin hallituksen esityksessä olevan mahdollisen valtiosääntöoikeudellisen ongelman identifiointi ja normipohjan soveltaminen sen ongelman oikeudelliseen analyysiin ei ole niin onnistunutta. Vaikka selostukset perustuslain sisällöstä ja tulkinnasta ovat pitkällisiä, niiden kohdentaminen käsillä olevaan ehdotukseen on ollut vaikeata. Lisäksi säätämisjärjestysperusteluissa on virheellisiä viittauksia käsillä olevaan lakiehdotukseen. Tämän lisäksi tutustumisen tekee erittäin vaikeaksi se, että useinkaan ehdotuksessa ei osoiteta kulloisessakin lakiehdotuksessa sitä lainkohtaa, jota tarkoitetaan, vaan tarkastelija jätetään yleisen koko lakiehdotukseen viittaavan yleistyksen varaan. En käy tässä toistamaan hallituksen esityksen pitkällisiä selostuksia, vaan pyrin identifioimaan ne seikat, joiden osalta ainakin on tarpeen olla kohdennetumpi suhteessa käsillä olevaan ehdotukseen ja joiden osalta perustuslakivaliokunnan on käsitykseni mukaan kiinnitettävä erityistä huomiota ehdotukseen.

Euroopan unionin oikeuden toimeenpanoaspekti

3. Kun yksi laajempi konteksti arvioinnille on elinkeinovapaus, toinen arvioinnin konteksti on se seikka, että ehdotus perustuu Euroopan unionin lainsäädännön

implementointitarpeelle. Tämä seikka on ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun kannalta hyvin keskeinen. Käsitykseni mukaan kysymyksessä on unionin puolelta niin sanottu minimisääntely, jolloin olisi ollut erityisen tärkeätä varsinkin valtiosääntöoikeudellisissa seikoissa kyetä osoittamaan, mikä valtioneuvoston käsityksen mukaan täyttää minimivaatimuksen ja miltä osin tässä samassa yhteydessä ylitetään se.

Vakiintuneen tulkinnan mukaan perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisiin tehtäviin ei näet kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi Euroopan unionin aineellisen lainsäädännön kannalta (PeVL 51/2014 vp), mutta samanaikaisesti on oltava tieto siitä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen kansallinen lainsäätäjä ottaa huomioon kansallisen liikkumavaran ja sitä käyttäessään nimenomaisesti ottaa huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset.

Tätä taustaa vasten olisi tärkeätä osoittaa tässä vaiheessa, mikä valtioneuvoston käsityksen mukaan on kansallisen liikkumavaran ala tai, kuten tässä, mikä minimissään täyttää unionioikeudellisen vaatimuksen ja mikä sen yli liittyy joihinkin kansallisiin sääntelytarpeisiin ja -haluihin. Erityisesti tämä tulee pohdittavaksi niiltä osin, joissa lakiin ehdotetut säännökset ovat ristiriidassa perustuslakivaliokunnan pitkäaikaisen käytännön kanssa, esimerkiksi hallinnollisten sanktioiden tai yksityiselämän suojan osalta.

Perustuslakivaliokunnan unionisäädösten toimeenpanoa koskevan käytännön kannalta voidaan nimittäin havaita, että sen perustuslakikontrolli on täysimääräisimmillään tässä vaiheessa kohdistunut nimenomaan kansalliseen liikkumavaraan (ks. erit. PeVL 51/2014 vp ja siihen viittaava myöhempi käytäntö, esim. PeVL 44/2016 vp). Viimeistään mietintövaliokunnassa on siten selvitettävä, missä kohdin perustuslakiongelmat liittyvät siihen osaan ehdotuksia, jossa ollaan kansallisen liikkumavaran puitteissa. Ennakollisen perustuslakivalvonnan kannalta tämän tiedon olisi ollut suotava olla perustuslakivaliokunnan käytössä.

Elinkeinovapaus ja sen rajoitukset sekä rekisteriin merkitsemisen vaatimus

4. Perustuslain 18.1 §:ssä turvataan jokaiselle oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Käsillä oleva lainsäädäntö luonnollisesti rajoittaa tätä vapautta perustuslaissa tarkoitetulla tavalla. 1. lakiehdotuksesta edellytetään rangaistuksen uhalla tietyiltä toimijoilta rekisteröitymistä. Selvyyden vuoksi on sanottava, että tässä rekisteröityminen ei sinänsä ole yksiselitteisesti elinkeinon harjoittamisen edellytys, mutta rekisteröitymisen laiminlyönti voi kuitenkin johtaa seuraamukseen. Kun rekisteröitymiseen liittyy tällainen aspekti, rinnastan sen luvanvaraisuuteen. Rajoittamisen päämäärät ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja ehdotus vaikuttaisi muutenkin täyttävän rajoittamisen yleiset edellytykset. Ainoan poikkeuksen tähän tekee se, että paikoin ehdotusten suhteellisuusperiaatteenmukaisuus on erittäin hankalasti arvioitavissa. Tämän arvioinnin hankalauus saattaa liittyä myös siihen, että kysymys on unionilainsäädäntöä implementoivasta ehdotuksesta. Tällaisia säännöksiä on esimerkiksi 1. ehdotuksen 4 luvussa, jossa ilmoitusvelvolliselle asetetaan varsin pitkälle meneviä velvoitteita esimerkiksi ilmoitusvelvollisuuden osalta ja niiden rikkominen on puolestaan potentiaalisesti myös hallinnollisen seuraamuksen kohteena. Esimerkiksi

ilmoitusvelvollisuus 1. lakiehdotuksen 4 luvun 1.3 §:ssä edellyttää kaikkien tarpeellisten tietojen ja asiakirjojen luovuttamista maksutta. Velvollisuutta on rajattu ”selvittämisen kannalta välttämättömiin tietoihin”, mutta tämä välttämättömyys on tosiasiallisesti tyhjä: arvioin, että käytännössä ilmoitusvelvollinen joutuu luovuttamaan kaiken hallussaan olevan tiedon, koska selvittämisen kannalta tarpeellinen tieto määrittyy viranomaistehtävää hoitavan ehdoin.

5. Samoin rahanpesun valvontarekisteri on lain mukaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvontaa varten perustettava rekisteri. Sitä ja sen valvontatarkoitusta on tarkasteltava myös perustuslain 18 §:n kannalta. Erityisesti sen kannalta on huomattava 1. lakiehdotuksen 5 luvun 3-6 §:n muodostama kokonaisuus. Tämäntapaista tilannetta koskee laajasti ottaen perustuslakivaliokunnan käytäntö elinkeinon luvanvaraisuudesta ja siitä, miten siinä kontekstissa suhtaudutaan luvan peruuttamiseen verrattuna haetun luvan epäämiseen.

Tältä osin perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoimintaan vaikuttavan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. Luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. (ks. esim. PeVL 13/2014 vp). Tässä edellytykset on pitkälti muotoiltu tätä vaatimusta vastaavasti. Tarkoituksenmukaisuusharkintaa ei näytä sisältyvän päätöksentekoon. Tähän liittyen valiokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt yllä viittaamallani tavalla luvan peruuttamista yksityisen oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamisen mahdollisuuden vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (PeVL 13/2014 vp).

6. 1. lakiehdotuksen 5 luvun 6 §:n kokonaisuudessa ei tunneta huomautusta tai varoitusta rekisteristä poistamista edeltävänä toimena. Siinä ehdotetaan yksinomaan säädettäväksi, että aluehallintoviranomaisen on varattava ilmoitusvelvolliselle kohtuullinen määräaika puutteen korjaamiselle (5 luvun 6.2 §). Tältä osin on suhteessa rekisteriin merkitsemisen tärkeyteen vielä punnittava, onko tällainen sääntely asianmukaisessa suhteessa yllä selostetun perustuslakivaliokunnan käytännön kanssa, ja olisiko perustuslain kannalta asianmukaiseksi säätämiseksi edellytettävä, että lainkohdassa edellytetään puutteen korjaamiseksi myös jonkinasteista varoitusta tai huomautusta pääsääntöisesti ennen rekisteristä poistamista.

7. Vastaavasti esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 7 luvun 5.2 §:ssä on ilmoitusvelvollisen johdon toiminnan määräaikaiselta rajoittamiselta edellytetty tilaisuutta oikaisukehotuksen, huomautuksen tai varoituksen perusteella korjata toimintaansa ennen rajoittamista. Kuitenkaan ehdotetusta sääntelystä ei havaintojeni mukaan ilmenisi, millaisissa tilanteissa toimijaan voidaan kohdistaa mikäkin toimenpide. Sääntelystä ei ilmene näiden

seuraamusten sisällöllinen ero eivätkä niiden antamisen edellytykset. Pidän tätä epäasianmukaisena elinkeinovapauden kannalta.

Hallinnolliset seuraamukset

8. 1. lakiehdotuksessa (7. luku) on säännöksiä hallinnollisista seuraamuksista, niiden määräämisestä ja julkistamisesta sekä määrästä. Rangaistusluonteiset hallinnolliset taloudelliset seuraamukset on valtiosäännön kannalta asiallisesti rinnastettu rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (PeVL 10/2016 vp). Vakiintuneen tulkinnan mukaan tällaiset maksut eivät ole perustuslain 81 §:n mielessä veroja tai maksujakaan vaan lainvastaisesta teosta määrättäviä sanktioluonteisia hallinnollisia seuraamuksia. Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2.3 §:n edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Lisäksi laissa on täsmällisesti säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista.

9. Sanktioita koskevan sääntelyn osalta pitää kuitenkin kiinnittää huomiota oikeasuhtaisuuteen (esim. PeVL 58/2010 vp). Oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta on ongelmallista, että aika vähäiseltäkin vaikuttavasta rikkomuksesta luonnollinen henkilö voi saada alimmillaan 500 euron ja enimmillään 10000 euron rikemaksun. Aikaisempaan käytäntöön nähden tämä on huomattava vaihteluhaitari (PeVL 58/2010 vp). Seuraamusmaksu, joka voidaan määrätä myös luonnolliselle henkilölle, on määrältään 1000000 euroa. Tällainen seuraamusmaksu vaikuttaa varsin ankaralta seuraamukselta. Samoin näkemykseni mukaan seuraamuksen määräämisen edellytyksiä ja määrän mittaamisen edellytyksiä tulisi vielä tarkentaa seuraamusten ennakoitavuus huomioon ottaen.

Henkilötietojen suoja

10. 1. lakiehdotuksessa on henkilötietojen ja yksityisyyden suojan kannalta tähdellisiä säännöksiä 3-6 luvuissa. Kokonaisuus on monipolvinen ja täsmentymätön. Esimerkiksi yhteisön tosiasialliset edunsaajat rekisteröidään jo olemassa oleviin pohjarekistereihin. Vastaavasti yhteisöille itselleen tulee velvollisuus luetteloida tätä tietoa, ja toimittaa edelleen rekistereihin.

11. Ehdotuksessa tiedonsaantioikeus ja velvollisuus kerätä ja luovuttaa tietoja voivat koskea myös henkilötietoja (käsittääkseni myös arkaluonteisia rikoksia koskevia tietoja henkilötietoja). Ehdotus on merkityksellinen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Perustuslain 10.1 §:n mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Lisäksi henkilötietojen suoja liittyy läheisesti yksityiselämän suoja ja sen suojaama piiri. Käytännössä henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina on pidetty rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Ehdotettu sääntely täyttää osin nämä vaatimukset, mutta se on yleisesti ottaen suhteellisen väljää väljässä ja ulottuvuudeltaan sangen laajaa ja raja-alueiltaan epämääräistä.

Kotirauha

12. Jokaisen kotirauha on perustuslain 10.1 §:n mukaan turvattu. Lailla voidaan perustuslain 10.3 §:n nojalla säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Perustuslaissa tarkoitetun kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat. 1. lakiehdotuksessa tarkastusvaltuudet ulottuvat myös asuintiloihin. Valiokunta on perinteisesti kiinnittänyt huomiota siihen, että kotirauhan piirin kattaessa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat siihen sisältyvät myös esimerkiksi sellaiset elinkeinonharjoittajan toimitilat, jotka sijaitsevat hänen asunnossaan (PeVL 14/2013 vp), vaikka kotirauhan suojan ydin ei vaarannu tarkastettaessa tiloja, joissa harjoitetaan ammattitoimintaa (PeVL 21/2010 vp).

13. Hallituksen esityksen perusteella jää epäselväksi, miltä osin implementoitava lainsäädäntö jättää kansalliselle lainsäätäjälle harkintavaltaa tarkastussääntelyn toteuttamiseen. Lähtökohtana on ollut, että tilanteessa, jossa unionilainsäädännön asetuksessa suoraan soveltuvien säännösten katsotaan olevan niin täsmällisiä, että tarkastustoiminta voidaan perustaa niiden varaan, ei toistava kansallinen toimivaltasääntely ole Suomen valtiosäännön näkökulmasta tarpeellista, kunhan toimivaltainen viranomainen määritellään kansallisessa laissa (ks. PeVL 51/2014 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan siltä osin kuin kyse on kansallisen harkintavallan piiriin kuuluvasta sääntelystä, 1. lakiehdotuksen sääntelyä on perustuslain 10.1 ja 10.3 §:n vuoksi täydennettävä niin, että tarkastuksia ei voida suorittaa kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa (PeVL 29/2013 vp). Mikäli tarkoituksena on kuitenkin mahdollistaa tarkastukset kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa, on tarkastusvaltuuksien edellytykset sidottava perustuslain 10.3 §:n vaatimusten mukaisesti ja niitä on täsmennettävä.