Prof. Sakari Melander
21.11.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 69/2019 vp** eduskunnalle raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä verotuksen alalla koskevaksi lainsäädännöksi

Yleistä

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla sekä muutettaviksi verotusmenettelystä annettua lakia ja hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta annetun neuvoston direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja direktiivin soveltamisesta annettua lakia. Ehdotetuilla muutoksilla pannaan täytäntöön neuvoston direktiivi (EU) 2018/822 direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta (jäljempänä virka-apudirektiivin muutosdirektiivi) siltä osin kuin on kyse raportoitavia rajatylittäviä järjestelyjä koskevasta pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla.

Ehdotetussa laissa raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla säädettäisiin muun muassa raportoitavista järjestelyistä, ilmoitettavista tiedoista, ilmoitusvelvollisista sekä ilmoittamiseen liittyvistä menettelyistä. Verotusmenettelystä annettuun lakiin sen sijaan ehdotetaan tehtäväksi muutoksia, joilla mainitun lain sisältämä laiminlyöntimaksu ulotettaisiin hallinnollisena seuraamusmaksuna koskemaan myös tiettyjä raportoitavia järjestelyitä koskevien velvoitteiden laiminlyöntitilanteita.

Esitys sisältää tiettyjä valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä ehdotuksia. Keskityn lausunnossani direktiivin voimaansaattamistapaan, ammattisalassapitovelvollisuutta koskevaan ehdotettuun sääntelyyn sekä hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaan ehdotettuun sääntelyyn.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Virka-apudirektiivin muutosdirektiivin täytäntöönpanotapa

Virka-apudirektiivi (neuvoston direktiivi 2011/16/EU hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta) on saatettu kansallisesti voimaan niin sanottua sekamuotoista täytäntöönpanotekniikkaa noudattaen (HE 190/2012 vp, s. 16–17, L 185/2013). Direktiivi 77/799/ETY eli aikaisempi virka-apudirektiivi oli pantu kansallisesti täytäntöön vastaavankaltaisella tavalla (HE 254/1994 vp, L 1220/1994). Myös nyt implementoitavana oleva virka-apudirektiivin muutosdirektiivi ehdotetaan pantavaksi kansallisesti täytäntöön sekamuotoista täytäntöönpanotekniikkaa noudattaen. Esitykseen sisältyvän 3. lakiehdotuksen 1 §:ssä säädettäisiin, että virka-apudirektiivin muutosdirektiivin lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset olisivat Suomessa lakina noudatettavia, jollei mainitusta laista muuta johdu. Erityisesti esityksen sisältämä 1. lakiehdotus sen sijaan sisältäisi direktiivin täytäntöönpanoa koskevia asiasisältöisiä säännöksiä (ks. esityksen perustelujen s. 13).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että sekamuotoiselle voimaansaattamiselle ei sinänsä ole valtiosääntöoikeudellista estettä (PeVL 50/2006 vp, s. 2/I ja PeVL 23/2007 vp, s. 2/I). Valiokunta on kuitenkin korostanut, että muun muassa yleiset vaatimukset perusoikeuksia koskevan sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta samoin kuin hyvästä lainkirjoittamistavasta edellyttävät pääsääntöisesti asiasisältöisen voimaansaattamistavan käyttämistä unionin puitepäätösten voimaansaattamisessa (PeVL 50/2006 vp, s. 2 ja PeVL 23/2007 vp, s. 2/I). Sekamuotoista voimaansaattamistapaa on kuitenkin valiokunnan mukaan voitu käyttää, jos implementoitavan unioni-instrumentin säännökset ovat riittävän yksityiskohtaisia ja tarkkoja ja jos implementoitava unioni-instrumentti ja täytäntöönpanolaki muodostavat yhdessä kokonaisuuden, joka täyttää täytäntöönpanosääntelylle asetettavat yleiset vaatimukset (PeVL 50/2006 vp, s. 2/II ja PeVL 23/2007 vp, s. 2). On kuitenkin huomattava, että valiokunta on erikseen korostanut, että puitepäätösten voimaansaattaminen kansalliseen lainsäädäntöön otettavin asiasisältöisin säännöksin on perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen ja hyvän lainkirjoittamistavan kannalta yleensä perustellumpaa (PeVL 23/2007 vp, s. 2/II). Melko hiljattain valiokunta on erikseen eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin 2014/41/EU kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä korostanut, että sekamuotoinen täytäntöönpanotapa sulkee ainakin osaksi pois lainsäätäjän mahdollisuuden paitsi ottaa huomioon perustuslaista ja kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista seuraavia vaatimuksia myös hyödyntää täysimääräisesti sitä kansallista liikkumavaraa ja kansallisesti noudatettua lainkirjoittamistapaa, jonka direktiivit antavat jäsenvaltiolle. Tällainen täytäntöönpanomenetelmä valiokunnan mukaan myös vaikeuttaa sitä ilmeistä lähtökohtaa, että lakia soveltavan viranomaisen pitää voida vaikeuksitta soveltaa lainsäädäntöä. Valiokunta onkin tämän vuoksi vahvasti korostanut pääsääntönä sellaista asiasisältöistä voimaansaattamistapaa, joka turvaa sekamuotoista voimaansaattamistapaa paremmin sen, että tärkeällä tavalla prosessuaalisiin oikeuksiin vaikuttava lainsäädäntö ilmenee suoraan kansallisesta lainsäädännöstä (PeVL 18/2017 vp, s. 2–3).

Vaikka direktiivin sekamuotoiselle voimaansaattamistavalla ei perustuslakivaliokunnan edellä tarkastellun käytännön mukaan ole valtiosääntöistä estettä, sen mahdollisuutta on tarkasteltava suhteessa täytäntöönpantavan direktiivin ja ehdotettavan kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön muodostamaan kokonaisuuteen (PeVL 50/2006 vp, s. 2/II ja PeVL 23/2007 vp, s. 2). Nyt käsiteltävänä olevan asian suhteen on ensinnäkin huomattava, että ehdotettu sääntely muodostaa varsin monimutkaisen ja vaikeasti hallittavan kokonaisuuden, koska asian kannalta relevantteja säännöksiä sisältyy sekä virka-apudirektiiviin että virka-apudirektiivin muutosdirektiiviin,

joista ei ainakaan vielä ole esityksen perustelujen (s. 14) mukaan saatavissa konsolidoitua versiota, siten, että osa direktiivin määräyksistä on säädetty blankettilailla suoraan lakina noudatettaviksi, kun osa direktiivin määräyksistä on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntö asiasisältöisellä voimaansaattamislailla (1. lakiehdotus). Virka-apudirektiivin muutosdirektiivissä asetetaan siinä tarkoitetuille tahoille selkeästi tiettyjä velvoitteita (esimerkiksi raportointivelvollisuus), minkä vuoksi kysymys ei ole yksinomaan teknisluonteisesta sääntelystä. Selvää myös on, että kansallista asiasisältöistä täytäntöönpanolakia (1. lakiehdotus) on tulkittava virka-apudirektiivin ja virka-apudirektiivin muutosdirektiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti eli direktiivin tulkintavaikutus huomioon ottaen. Lisäksi on otettava huomioon, että esitykseen sisältyvän 2. lakiehdotuksen mukaan välittäjän tiedonantovelvollisuuden ja asianomaisen verovelvollisen ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntitilanteissa voitaisiin määrätä verotusmenettelystä annetussa laissa (1558/1995) tarkoitettu laiminlyöntimaksu, joka on hallinnollinen seuraamusmaksu.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä on katsottu, että vaikka perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat sääntelyn täsmällisyyttä koskevat vaatimukset eivät sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (esim. PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 57/2010 vp, s. 2/II). Tähän liittyen on huomattava, että valiokunta on käytännössään ulottanut blankorangaistussääntelyä koskevan käytäntönsä (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I) koskemaan myös hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä (PeVL 10/2016 vp, s. 8). Edellä todetulla on merkitystä arvioitaessa myös virka-apudirektiivin muutosdirektiivin ehdotetun täytäntöönpanotavan hyväksyttävyyttä. Esityksen perusteluista (s. 14) saa käsityksen, jonka mukaan direktiivissä asetettujen velvollisuuksien laiminlyönti olisi jatkossa hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioitua. Sanktioitu käyttäytyminen saa ilmeisesti sisältönsä sekä virka-apudirektiivin muutosdirektiivin suoraan lakina voimaan saatettavista määräyksistä, 1. lakiehdotuksen sisältämistä aineellisista säännöksistä sekä 2. lakiehdotuksen 14 f ja 17 e §:stä. Ehdotettu sääntely ei tältä osin ole erityisen täsmällistä eikä tarkkarajaista, kuten jäljempänä tarkemmin esitetään.

Kun kysymys on hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioidusta käyttäytymisestä, ehdotettu sääntelykokonaisuus muodostuu sanktiosääntelylle asetetun tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimus huomioon ottaen ongelmalliseksi myös direktiivin valitun täytäntöönpanotavan näkökulmasta. Direktiivi ja täytäntöönpanolaki eivät nähdäkseni muodosta sellaista riittävän tarkkarajaista ja täsmällistä tai selkeää kokonaisuutta, joka puoltaisi sekamuotoista täytäntöönpanotapaa, ottaen erityisesti huomioon, että kysymys on sanktioidusta käyttäytymisestä. Niissä yhteyksissä, joissa eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt sekamuotoista voimaansaattamistapaa poikkeuksellisesti mahdollisena täytäntöönpanotapana, on ollut kysymys lähinnä EU:n rikosprosessuaaliseen yhteistyöhön liittyvästä ennen muuta viranomaisyhteistyötä koskevasta sääntelystä, joka tosin on ollut yksilön oikeusturvan kannalta varsin merkityksellistä sääntelyä. Nyt ehdotettavassa sääntelyssä sen sijaan on kysymys suoraan tiettyjen henkilöiden toimintaa koskevista velvoitteista, joiden laiminlyönnistä voisi seurata hallinnollinen seuraamusmaksu, joka voitaisiin tietyissä tilanteissa määrätä myös luonnolliselle henkilölle. Tämänkaltaisen sääntelyn suhteen sääntelylle asetettava selkeyden ja täsmällisyyden vaatimus korostuu. Nyt käsillä oleva tilanne rinnastuukin lähinnä aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskevan direktiivin implementointiin, jollaisen suhteen perustuslain 8 §:ssä tarkoitettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate nähdäkseni selvästi estäisi sekamuotoisen voimaansaattamistavan käyttämisen. – Erikseen voidaan huomauttaa, että sellaista direktiivin kansallista täytäntöönpanotapaa, josta tässä on kysymys ja jossa osin direktiivissä määritelty käyttäytyminen sanktioidaan, ei voi

rinnastaa niin sanottuun EU-blankorikossääntelyä koskevaan tilanteeseen, jossa rangaistussäännöksessä viitataan suoraan unionioikeudelliseen asetukseen, jotka ovat jäsenvaltioissa suoraan sovellettavia.

Ammattisalassapitovelvollisuus

Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 6 § sisältäisi välittäjän vapautusta tiedonantovelvollisuudesta koskevan säännöksen. Kysymys on ammattisalassapitovelvollisuutta koskevan säännöksen sisällyttämisestä direktiivin edellyttämään tiedonantovelvollisuutta koskevaan sääntelyyn, ja poikkeus tiedonantovelvollisuudesta liittyy keskeisesti asianajajiin kohdistuviin salassapitovelvollisuuksiin ja asianajosalaisuuteen. 1. lakiehdotuksen 6 §:n mukaan siltä osin kuin kyse on asianajajista annetun lain (496/1958) 5 c §:ssä tai oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 17 luvun 13 §:n 3 momentissa tarkoitetuista tiedoista, 1. lakiehdotuksen ilmoitettavia tietoja koskevaa 4 §:ää ja välittäjän tiedonantovelvollisuutta koskevaa 5 §:ää ei sovellettaisi suomalaiseen välittäjään, joka on asianajaja, luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja tai julkinen oikeusavustaja. Käytännössä ehdotettu sääntely tarkoittaisi, että ammattisalassapitovelvollisuuden piirissä oleville suomalaisille välittäjille säädettäisiin vapautus velvollisuudesta ilmoittaa tietoa raportoitavista järjestelyistä siltä osin kuin kyseisiä ammatteja harjoittavia ja tehtäviä suorittavia välittäjiä koskevat salassapitosäännökset estävät heitä ilmoittamaan tietoja Verohallinnolle (ks. myös esityksen perustelujen s. 15).

Ehdotettu sääntely perustuu tältä osin virka-apudirektiivin muutosdirektiivin 8ab artiklan 5 kohtaan, jonka mukaan kukin jäsenvaltio voi toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, joilla välittäjille annetaan oikeus olla toimittamatta raportoitavaa järjestelyä koskevia tietoja, jos raportointivelvoite loukkaisi kyseessä olevan jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaista oikeudellista ammattisalassapitovelvollisuutta. Direktiivin mukaan välittäjät voidaan vapauttaa tietojen toimittamisesta vain siinä tapauksessa, että ne harjoittavat toimintaansa sellaisten asiaa koskevien kansallisten lakien mukaisesti, joilla niiden ammattia säädellään.

On sinänsä erikoista, että virka-apudirektiivin muutosdirektiivissä ammattisalassapitovelvollisuutta koskeva sääntely jätetään riippuvaiseksi jäsenvaltioiden kansallisesta asiaa koskevasta lainsäädännöstä, koska asianajajien riippumattomuus sekä asianajajakunnan merkitys oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta on muuten tunnustettu EU-oikeudessa, ennen muuta EU-tuomioistuimen käytännössä. EU-tuomioistuin on esimerkiksi katsonut, että asianajajan on oltava rippumaton suhteessa julkiseen valtaan, muihin toimijoihin ja ulkopuolisiin (asia C-309/99, Wouters, 102 kohta). EU-tuomioistuin on myös katsonut, että käsitys asianajajakunnasta riippumattomana ja oikeudenhoidon etujen mukaisesti toimivana ammattikuntana, jota valvotaan yleisen edun nimissä asetettujen ammattieettisten ja kurinpitosääntöjen kautta, on osa unionin oikeusjärjestystä (asia C-155/79, AM & S Europe v. Komissio, 24 kohta ja asia C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals ja Acros Chemicals v. Komissio ym., 42 kohta).

Lisäksi EU-tuomioistuin on ottanut nimenomaisesti kantaa siihen, että asianajajat on lisätty EU:ssa annetulla toisella rahanpesudirektiivillä (2001/97/EY) rahanpesudirektiivissä tarkoitetuiksi ilmoitusvelvollisiksi. EU-tuomioistuin päätyi tapauksessa pitämään rahanpesudirektiivin sisältämää ilmoitusvelvollisuutta EIS 6 artiklan mukaisena, koska ilmoitusvelvollisuus oli direktiivillä rajoitettu koskemaan muunlaisia toimia kuin oikeuskäsittelyä. Koska oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaan oikeuteen perustuvat vaatimukset edellyttivät EU-tuomioistuimen

tapauksessa omaksuman näkemyksen mukaan yhteyttä oikeuskäsittelyyn ja koska rahanpesudirektiivin mukaisessa asianajajien ilmoitusvelvollisuudessa asianajajat oli vapautettu tiedonanto- ja yhteistyövelvoitteista tällaisen yhteyden ollessa käsillä, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia ei EU-tuomioistuimen näkemyksen mukaan loukattu (asia C-305/05, Ordre des barreaux francophones et germanophones ym. v. Neuvosto, 30–35 kohta).

Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) käytännössä on otettu kantaa siihen, onko EU:n rahanpesudirektiiveissä asetettu asianajajiin kohdistettu velvoite ilmoittaa rahanpesuepäilystä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan sallima. Asiaa koskeneessa Michaud-ratkaisussa EIT sinänsä katsoi, että rahanpesun torjuminen on hyväksyttävä peruste, jolla voidaan tietyissä tilanteissa oikeuttaa puuttuminen sopimuksessa turvattuihin oikeuksiin ja myös EIS:n 8 artiklassa turvattuihin oikeuksiin asianajajan ja asiakkaan välisessä suhteessa (Michaud v. Ranska, 6.12.2012, 123 kohta). EIT asetti tälle kuitenkin kaksi edellytystä. Ensimmäisen edellytyksen mukaan rahanpesun torjumista koskevassa sääntelyssä asianajajiin kohdistettu ilmoitusvelvollisuus tulee kohdentaa muuhun toimintaan kuin asiakkaiden oikeudenkäyntiin tai esitutkintaan liittyvään puolustamiseen tai avustamiseen (127 kohta). Toiseksi edellytykseksi EIT asetti sen EU:n rahanpesudirektiivien salliman käytännön, että asianajajat voivat tehdä rahanpesua koskevan ilmoituksen ensi vaiheessa alan itsesääntelyelimelle, kuten asianajajayhdistykselle. EIT katsoi, että tällöin asianajotoimintaan liittyvät perusoikeudet, ennen muuta asiakkaan ja asianajajan välisen suhteen osalta merkityksellinen Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 8 artikla, tulevat paremmin otetuksi huomioon, kun ilmoitus tehdään asianajotoimintaa paremmin tuntevalle taholle (129–130 kohta). Erikseen voidaan vielä todeta, että EIT:llä on laajaa ratkaisukäytäntöä asianajosalaisuuksiin liittyvistä privilegioista EIS 8 artiklan näkökulmasta (tästä käytännöstä kootusti Michaud v. Ranska, 117–119 kohta).

Edellä todetun valossa on erikoista, että direktiivissä ammattisalassapitovelvollisuuteen liittyvä poikkeus tiedonantovelvollisuuteen on niin vahvasti kytketty kansalliseen lainsäädäntöön. Erityisesti asianajajiin liittyvää salassapitovelvollisuutta ja laajemmin asianajajien riippumatonta asemaa on kuitenkin edellä selostetun EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön valossa arvioitava myös unionin oikeusjärjestykseen kuuluvana asiana. Käsiteltävänä olevan esityksen perusteluissa ei myöskään nähdäkseni erityisen perusteellisesti tarkastella asianajosalaisuuden suhdetta edellä selostettuun asiaa koskevaan EU-tuomioistuimen tai EIT:n ratkaisukäytäntöön, jossa kysymys on todettu merkitykselliseksi oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan EIS 6 artiklan sekä yksityiselämän suojaa koskevan EIS 8 artiklan näkökulmasta. Merkityksellisiä tässä suhteessa ovat myös EU:n perusoikeuskirjan yksityiselämän suojaa koskeva 7 artikla sekä oikeusturvatakeita koskevat 47 ja 48 artikla samoin kuin perustuslain (731/1999) yksityiselämän suojaa koskeva 10 artikla ja oikeusturvaa koskeva 21 § (ks. esim. PeVL 58/2008 vp, s. 3 ja PeVL 15/2014 vp, s. 3).

Arvioitaessa ehdotettua sääntelyä sen valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden näkökulmasta ehdotettu 6 § vaikuttaa soveltamisalaltaan varsin kapealta. Ensinnäkin on huomattava, että asianajajien, luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ja julkisten oikeusavustajien ammattisalassapitoon perustuva poikkeus tiedonantovelvollisuuteen olisi soveltamisalaltaan varsin rajallinen. Pääsääntö olisi edelleen asianajajien, luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ja julkisten oikeusavustajien tiedonantovelvollisuus. Mainitut tahot olisivat vapautettuja tiedonantovelvollisuudesta vain, kun on kyse asianajajista annetun lain 5 c §:ssä tai oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n 3 momentissa tarkoitetuista tiedoista. Sääntelymalli, jossa ammattisalassapitovelvollisuuden sitomille välittäjille asetetaan lähtökohtainen raportointivelvollisuus, on

nähdäkseni ongelmallinen edellä tarkasteltujen asianajajien riippumattomuutta korostavien perus- ja ihmisoikeusnormien näkökulmasta. Tässä arviossa on otettava huomioon myös, että salassapitovelvollisuuden rikkominen on rikoslain (39/1889) 38 luvun 1 §:ssä tarkoitettuna salassapitorikoksena rangaistavaa, minkä lisäksi se voi johtaa muun muassa asianajajien osalta kurinpitoseuraamuksiin.

Toiseksi on erikoista, että asianajajien, luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ja julkisten oikeusavustajien vapautus tiedonantovelvollisuudesta ei koskisi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tilanteita, joissa todistamiskielto koskee tietoja, jotka on saatu hoidettaessa oikeudenkäyntiin liittyvää tehtävää, annettaessa oikeudellista neuvontaa päämiehen oikeudellisesta asemasta esitutkinnassa tai muussa oikeudenkäyntiä edeltävässä käsittelyvaiheessa tai annettaessa oikeudellista neuvontaa oikeudenkäynnin käynnistämiseksi tai sen välttämiseksi. Esityksen perusteluissa (s. 26) tosin katsotaan, että direktiivillä ei ole välitöntä liittymää tilanteeseen, jossa on kysymys tietojen antamisesta liittyen käynnissä olevaan tai uhkaavaan oikeudenkäyntiin hallinto- tai rikosprosessissa. Nähdäkseni tämänkaltaista tilannetta ei kuitenkaan voi kategorisesti sulkea sääntelyn ajateltavissa olevien soveltamistilanteiden ulkopuolelle, minkä vuoksi ehdotettu sääntely näyttäytyy tässä suhteessa varsin ongelmalliselta perustuslain 8 ja 21 §:n näkökulmasta. Sääntely vaikuttaa mahdollistavan asianajajan salassapitovelvollisuuden vastaisen tietojen luovuttamisen asianajajien toiminnan ydinalueella eli sellaisella oikeudellisen neuvonnan alueella, johon asianajajan ja asiakkaan välinen luottamussuhde EIS 8 artiklan näkökulmasta ja perustuslain 21 §:ään sisältyvä oikeus neuvotella luottamuksellisesti oikeusavustajan kanssa (esim. PeVL 28/2008 vp, s. 3/I) kuuluvat, mitä on pidettävä varsin ongelmallisena.

Sääntelyä tulisi nähdäkseni välttämättä muuttaa siten, että asianajajien sekä muiden oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien tiedonantovelvollisuuden ulkopuolelle rajataan esimerkiksi finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 25 §:n 1 momentin tapaan oikeudenkäyntiasiamies- tai oikeudenkäyntiavustajatehtävien hoitamisen yhteydessä saadut tiedot ja että oikeudenkäyntiasiamies- ja oikeudenkäyntiavustajatehtäviksi luetaan varsinaisten oikeudenkäyntiin liittyvien tehtävien lisäksi oikeudellinen neuvonta, joka koskee asiakkaan oikeudellista asemaa esitutkinnassa rikoksen johdosta tai asian muussa oikeudenkäyntiä edeltävässä käsittelyvaiheessa taikka oikeudenkäynnin käynnistämistä tai sen välttämistä (ks. myös L sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013) 30 a §). Mainitut säännökset on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 28/2008 vp, s. 3 ja PeVL 15/2014 vp, s. 3). Toinen vaihtoehto saattaisi olla sääntelyn muotoileminen tavalla, jolla rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 2 §:n 1 momentin 12 kohdassa rajataan asianajajien ilmoitusvelvollisuutta. Joka tapauksessa sääntelyä tulisi muuttaa tavalla, joka ei asettaisi asianajajille sekä muille oikeudenkäyntiasiamiehille ja -avustajille lähtökohtaista ilmoittamisvelvollisuutta ja joka ottaisi huomioon perustuslain 8 ja 21 §:stä seuraavat velvoitteet sekä asianajosalaisuuden asianmukaisella tavalla.

Hallinnolliset seuraamusmaksut

Aluksi. – Esityksessä ehdotetaan, että verotusmenettelystä annetun lain 22 a §:n laiminlyöntimaksu voisi tulla kysymykseen kaikkien verotusmenettelystä annetun lain 3 luvussa säädettyjen velvoitteiden rikkomistapausten seuraamuksena (2. lakiehdotus). Kysymys olisi näin hallinnollista seuraamusmaksua koskevan sääntelyn soveltamisalan laajentamisesta. On sinänsä huomattava,

että virka-apudirektiivin muutosdirektiivi ei sinänsä nimenomaisesti velvoita hallinnollisten maksuseuraamusten käyttöönottamiseen, vaan direktiivin 25 a artiklassa seuraamusten edellytetään yleisesti olevan tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Esityksessä ei ole juuri tarkasteltu sitä, voitaisiinko direktiivissä asetettu seuraamuksia koskeva velvoite saavuttaa muutoin kuin laiminlyöntimaksun käyttöalaa laajentamalla. Esityksessä ei myöskään ole pohdittu, mikä on asianajajiin mahdollisesti ilmoitusvelvollisuuden rikkomistilanteissa kohdistettavan kurinpitomenettelyn suhde ehdotettuun hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaan sääntelyyn.

Perustuslakivaliokunnan seuraamusmaksuja koskeva aiempi käytäntö. – Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (esim. PeVL 17/2012 vp, s. 6/I, PeVL 14/2013 vp, s. 2/I, PeVL 2/2017 vp, s. 4–5 ja PeVL 9/2018 vp, s. 2). Hallinnollisen seuraamuksen perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska seuraamuksen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kysymys on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (esim. PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 4–5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II).

Valiokunnan käytännössä on katsottu, että vaikka perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat sääntelyn täsmällisyyttä koskevat vaatimukset eivät sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (esim. PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 57/2010 vp, s. 2/II). Tähän liittyen on huomattava, että valiokunta on käytännössään ulottanut blankorangaistussääntelyä koskevan käytäntönsä (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I) koskemaan myös hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä (PeVL 10/2016 vp, s. 8).

Valiokunnan käytännössä on myös katsottu, että rangaistusluonteisia taloudellisia seuraamuksia koskevan sääntelyn on täytettävä sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Edelleen valiokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että sanktiot eivät saa menettelyn puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 57/2010 vp, s. 3–4 ja PeVL 4/2004 vp, s. 7/II).

Ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyys ja oikeasuhtaisuus. – Esityksen perusteluissa ei ole erityisen seikkaperäisesti tarkasteltu, mihin valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävään perusteeseen laiminlyöntimaksun käyttöalan laajentaminen perustuu. Esityksen säätämisjärjestysperustelujen (s. 42) mukaan esityksessä on kysymys laiminlyöntimaksun soveltamisalan laajentamisesta siten, että se kattaisi kaikki verotusmenettelylain 3 luvussa säädetyt velvoitteet, jotka ovat toisiinsa nähden yhtä tärkeitä ja välttämättömiä niille asetettujen tavoitteiden kannalta. Kysymys ei ole 3 luvussa säädettyjen velvoitteiden moitittavuuteen kytkeytyvästä perustelusta, jolla pyrittäisiin perustelemaan, minkä vuoksi laiminlyöntimaksu on aidosti välttämätön ja hyväksyttäviin syihin perustuva seuraamus kaikkien 3 luvussa säädettyjen velvoitteiden rikkomistilanteissa.

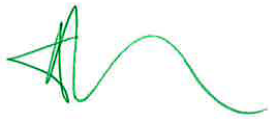
Kuten edellä on todettu, rangaistusluonteisia taloudellisia seuraamuksia koskevan sääntelyn on täytettävä sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Esitykseen sisältyvän 2. lakiehdotuksen 22 a § on sinänsä seuraamusten tason suhteen porrastettu niin, että moitittavuudeltaan eriasteisten tekojen euromääräinen maksimiseuraamus vaihtelee. Tätä voidaan lähtökohtaisesti pitää oikeasuhtaisuutta toteuttavana. Toisaalta esityksen perusteluissa ei ole lainkaan sisällöllisesti tarkasteltu, ovatko kaikki uudet seuraamussääntelyn alaan tulevat velvoitteiden rikkomistilanteet yhtäläisesti moitittavia, mitä voidaan pitää ongelmallisena oikeasuhtaisuuden arvioinnin näkökulmasta.

Ehdotetun sääntelyn tarkkarajaisuus ja täsmällisyys. – Edellä todetun mukaisesti perustuslakivaliokunta on katsonut, että laissa on säädettävä täsmällisesti ja selkeästi maksuvelvollisuuden perusteista (esim. PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 4–5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II) sekä korostanut tarkkuuden yleistä vaatimusta hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn yhteydessä (esim. PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 57/2010 vp, s. 2/II), minkä lisäksi valiokunta on viimeaikaisessa käytännössään ulottanut blankorangaistussääntelyä koskevan käytäntönsä (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I) koskemaan myös hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä (PeVL 10/2016 vp, s. 8).

Esityksen 2. ja 1. lakiehdotuksen muodostamasta kokonaisuudesta ei erityisen selkeästi hahmotu, mikä käyttäytyminen itse asiassa olisi laiminlyöntimaksulla sanktioitua. 2. lakiehdotuksen 17 e § on ilmeisesti tarkoitettu säännökseksi, jossa viitattaisiin niihin 1. lakiehdotuksessa määriteltyihin velvoitteisiin, joiden laiminlyönti on 2. lakiehdotuksen 22 a §:ssä tarkoitetulla laiminlyöntimaksulla sanktioitua. 2. lakiehdotuksen 17 e § ei kuitenkaan ainakaan kaikilta osin sisällä täsmällisiä viittauksia niihin 1. lakiehdotuksen aineellisiin säännöksiin, joiden rikkominen on tarkoitettu sanktioiduksi. Lisäksi 2. lakiehdotuksen 17 e §:n 3 momentti sisältää yleisen viittauksen 1. lakiehdotuksen sisältämään sääntelyyn, jonka merkitys suhteessa 2. lakiehdotuksen 22 a §:n laiminlyöntimaksua koskevaan säännökseen on vähintään epäselvä. 2. lakiehdotuksen 22 a §:n 4 momentti – samoin kuin 14 f §:n 4 momentti – sisältää myös delegointisäännöksen, jonka mukaan verohallinto voi antaa tarkempia määräyksiä annettavista tiedoista sekä tietojen antamisen tavasta. Jos on tarkoitus, että delegointisäännöksen nojalla annettavat mahdolliset tarkemmat määräykset esimerkiksi annettavista tiedoista laajentavat sanktioidun käyttäytymisen alaa, delegointisäännös saattaa muodostua sääntelyn ennakoitavuuden kannalta ongelmalliseksi, minkä lisäksi se saattaa olla merkityksellinen perustuslain 80 §:n 1 momentin näkökulmasta. Lisäksi on huomattava, että 1. lakiehdotus ei sisällä viittaussäännöstä 2. lakiehdotuksen laiminlyöntimaksua koskevaan sääntelyyn, minkä vuoksi 1. lakiehdotus ei tältä osin täytä perustuslakivaliokunnan blankosanktiosääntelylle asettamia edellytyksiä (ks. PeVL 10/2016 vp, s. 8), myös edellä direktiivin täytäntöönpanotavasta esitetty huomioon ottaen.

Kokonaisuutena arvioiden ehdotettu sääntely muodostuu tältä osin varsin epäselväksi. 2. ja 1. lakiehdotuksen perusteella ei ole yksiselitteisen selvää, mikä 1. lakiehdotuksessa tarkoitettu toiminta on tarkoitettu 2. lakiehdotuksen 22 a §:n nojalla sanktioiduksi 2. lakiehdotuksen 17 c §:n sisältämien määritelmien ja viittausten mukaisesti. Sääntelyä on tältä osin välttämättä täsmennettävä, jotta se täyttäisi eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä tällaiselle sanktiosääntelylle asetetut edellytykset.

Helsingissä 21.11.2019



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori