Tuomas Ojanen
10.4.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 183/2025 vp - Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnon ala

1. Perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnössä on todettu, että valiokunnalta lausuntoa pyytäneen valtiovarainvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on ”noussut esille tarve varmistua harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n 1 momentin 11 kohtaan ehdotetun muutoksen, jossa poistetaan epäiltyä rikosta koskeva erillisvaatimus rikoksen enimmäisrangaistuksesta, oikeasuhtaisuudesta ja välttämättömyydestä, ja että valtiovarainvaliokunta on pyytänyt eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti perustuslakivaliokunnan lausuntoa asiasta.”
2. Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan, jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä, valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta.
3. Valtiovarainvaliokunnan verojaosto pyysi arviotani lakiehdotuksen lain 6 §:n 1 momentin 11 kohtaan ehdotetusta muutoksesta eduskunnan työjärjestyksen 37 §:n 2 momentin kannalta. Arviotani varten verojaosto teki selkoa oikeusministeriön huomioista ao. säännösehdotuksesta verojaoston asiantuntijakuulemisessa.
4. Saamani selvityksen mukaan oikeusministeriö kiinnitti huomiota siihen, että yhden vuoden enimmäisrangaistuksen poistamista on perusteltu esityksen säätämisjärjestysperusteluissa lähinnä poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten tehtävien tehostamisella ja viranomaisten välisen tietojenvaihdon paranemisella. Oikeusministeriö myös totesi, että uhka vähintään yhden vuoden mittaisesta vankeusrangaistuksesta on kynnyksenä jo nykyisellään varsin matala.
5. Edelleen oikeusministeriö totesi, että enimmäisrangaistukseen sidotun kynnyksen poistaminen mahdollistaisi jatkossa velvoitteidenhoitoselvityksen pyytämisen ja laatimisen myös esimerkiksi sellaista rikosta selvittäessä, mistä maksimirangaistus on sakko. Tällaisia rikoksia ovat esimerkiksi näpistys ja lievä vahingonteko. Lisäksi oikeusministeriö totesi, että esityksen valiokuntakäsittelyssä on syytä varmistua siitä, että yhden vuoden vankeusrangaistusta koskevan kynnyksen poistaminen on oikeasuhtaista ja välttämätöntä ottaen huomioon, miten laajasti ehdotettu sääntely mahdollistaisi henkilötietojen käsittelyä ja rajoittaisi yksityiselämän suojaa.
6. Verojaostolle antamassani lausunnossa päädyin kantaan, jonka mukaan lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin 11 kohdan muutosehdotuksen suhteesta perustuslakiin vallitsee eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettua epäselvyyttä.

Arvioinnin lähtökohtia

7. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitusta koskevaa pykälää muun muassa siten, että esitutkintaviranomaisten velvoitteidenhoitoselvityksen pyytämistä rajoittavista erillisvaatimuksista luovuttaisiin. Kyseiset muutokset koskevat lain 6 §:n 1 momentin 11 kohtaa.
8. Muutosehdotuksen mukaan esitutkintaviranomaiset voisivat jatkossa pyytää velvoitteidenhoitoselvitystä myös sellaisten epäiltyjen rikosten tapauksissa, joissa säädetty enimmäisrangaistus olisi alle yksi vuosi vankeutta, eikä rikoksen epäiltäisi tapahtuneen organisaation toiminnassa taikka organisaatiota hyväksi käyttäen. Hallituksen esityksen mukaan esitutkintaviranomaisten tiedonsaantioikeus kattaa jo nykyisellään velvoitteidenhoitoselvityksen sisältämät tiedot erillisvaatimusten alaisista rikoksista, joten muutos parantaisi esitutkintaviranomaisten tiedonsaannin toteutumista. (HE, s. 23)
9. Esityksen säätämisjärjestysjaksossa 9 (s. 64-79) on tarkasteltu ehdotettua sääntelyä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ottaen huomioon myös Euroopan unionin tietosuoja-asetuksen kansalliseen lainsäädäntöön tuomat vaatimukset. Säätämisjärjestysperusteluissa on käsitelty myös lain 6 §:n 1 momentin 11 kohdan muutosehdotuksia. (HE, s. 72)
10. Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 38/2010 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa käsiteltiin tuolloin oman alajakson ”Velvoitteidenhoitoselvitys” alla velvoitteidenhoitoselvitystä koskevia perussäännöksiä, ml. lain 6 §. Tuolloin perustuslakivaliokunta totesi, että velvoitteidenhoitoselvitysten ”käyttötarkoitukset luetellaan tyhjentävästi 6 §:ssä”, ja että velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitusta ”rajaavaan 6 §:n lakiluetteloon sisältyy kuitenkin tehtäviä, joihin liittyvästä tietojenkäsittelystä saattaa olla erityissääntelyä muussa lainsäädännössä”. Lisäksi valiokunta totesi, että jotta ”jo kertaalleen tietojenkäsittelylle säädettyä henkilötietojen suojaa koskevaa erityissääntelyä ei sivuutettaisi, on 1. lakiehdotusta valiokunnan mielestä syytä täydentää esimerkiksi säännöksellä, jonka mukaan, siltä osin kuin ehdotetussa laissa ei toisin säädetä, selvitysyksikön on velvoitteidenhoitoselvityksiä laatiessaan noudatettava niitä säännöksiä, joita tietoja antaneen viranomaisen on sovellettava käsitellessään selvityskeskukselle annettavia tietoja toimeksiannon mukaisessa tarkoituksessa.” (PeVL 38/2010 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei kuitenkaan otettu nimenomaisesti kantaa enimmäisrangaistukseen sidottuun kynnykseen perustuslain kannalta.
11. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että unionin yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen jälkeen henkilötietojen suojan ja siihen liittyen yleisemmin yksityisyydensuojan perusoikeussuoja on vahvistunut sekä unionin oikeuden että perustuslain tasolla verrattuna vuoden 2010 aikaiseen oikeustilaan (ks. erit. henkilötietojen perusoikeussuojasta unionin yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen jälkeen PeVL 14/2018 vp).

Arvio

12. Esityksen säätämisjärjestysjaksonkin perusteella on selvää, että ehdottava sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan perusoikeuden kannalta. Selvää myös on, että ehdotettava sääntely merkitsee varsin pitkälle menevää puuttumista näihin perusoikeuksiin. Myös esimerkiksi apulaisoikeuskansleri on ennakkotarkastuksessa aikanaan katsonut, että hallituksen esitys sisältää merkittäviä rajoituksia perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityisyyden suojaan ja henkilötietojen suojaan (ks. HE, s. 39).
13. Vaikka huomioon otetaan esityksen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja painavat tavoitteet, tällaisen perusoikeuksiin puuttuvan sääntelyn on oltava paitsi täsmällistä ja tarkkarajaista myös oikeasuhtaista ja oikeasuhtaista.
14. Lain 6 §:n 1 momentin 11 kohtaan ehdotettu muutos täyttää täsmällisyyden vaatimuksen, mutta valtiosääntöisessä arviossa on nyt kysymys epäiltyä rikosta koskevan rikoksen enimmäisrangaistusvaatimuksen poistamisen oikeasuhtaisuudesta ja välttämättömyydestä.
15. Oikeasuhtaisuus- ja välttämättömyysarvioinnissa on erityinen merkitys sillä, voidaanko esityksen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviin ja yhteiskunnallisesti verraten painaviin tavoitteisiin päästä vähemmän yksityiselämän ja henkilötietojen suojan perusoikeuksia rajoittavin keinoin. Oikeasuhtaisuutta arvioitaessa on merkitystä perusoikeusrajoitusten arvioinnista suhteessa rajoituksilla saavutettuun hyötyyn. Perusoikeusrajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5).
16. Esityksen lyhyessä ”Muut toteuttamisvaihtoehdot” jaksossa (s. 39) ei ole tällaista tarkastelua. Esityksen säätämisjärjestysjaksossa on taas kovin vajavainen arvio ehdotetun sääntelyn suhteesta saavutettaviin, perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviin tavoitteisiin, kun säätämisjärjestysperusteluissa yhden vuoden enimmäisrangaistuksen poistamista on perusteltu lähinnä poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten tehtävien tehostamisella ja viranomaisten välisen tietojenvaihdon paranemisella. Esityksessä ei kuitenkaan kyetä riittävästi perustelemaan nyt ehdotetun muutoksen, so. yhden vuoden enimmäisrangaistuksen poistamisen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta perusoikeusjärjestelmän kannalta, eikä siinä muutoinkaan tarkastella perusoikeuksien kannalta vähemmän rajoittavia muita sääntelyvaihtoehtoja.
17. Esityksen vaikutusarvioinneilla on niin ikään merkitystä oikeasuhtaisuusarvioinnin kannalta. Esityksen vaikutusarviointijaksossa kuitenkin toistetaan, että muutos parantaisi esitutkintaviranomaisten tiedonsaannin toteutumista (HE, s. 23). Ehdotetun sääntelyn perusoikeusvaikutusarviointia ei esityksen vaikutusarviointijaksoon sisälly.
18. Kuten edellä on todettu, voimassa olevan lain mukainen yhden vuoden mittaisen vankeusrangaistuksen kynnys on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 38/2010 vp). Vaikka perustuslakivaliokunnan lausunnossa kynnykseen ei oteta nimenomaisesti kantaa, lähtökohtana on, että voimassa olevan lain mukainen yhden vuoden mittaisen

vankeusrangaistuksen kynnys on perustuslainmukainen. Tosin tässä yhteydessä on toistettava se edellä todettu seikka, että yksityiselämän ja varsinkin henkilötietojen suojan perusoikeussuoja on vahvistunut sekä perustuslain että varsinkin EU-oikeuden tasolla verrattuna vuoden 2010 aikaiseen oikeustilaan (ks. erit. PeVL 14/2018 vp).

19. Enimmäisrangaistukseen sidotun kynnyksen poistaminen mahdollistaisi jatkossa velvoitteidenhoitoselvityksen pyytämisen ja laatimisen selvitettäessä myös sellaista rikosta, josta maksimirangaistus on sakko. Tällaisia rikoksia ovat esimerkiksi näpistys ja lievä vahingonteko, kuten oikeusministeriö on lausunnossaan verojaostolle todennut. Tämä on ongelmallista oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden kannalta käsillä olevassa tilanteessa, jossa ehdotetulla sääntelyllä puututaan merkittävästi yksityiselämän ja henkilötietojen perusoikeussuojaan, ja jossa hallituksen esityksessä ei ole tarkasteltu perusoikeuksien kannalta vähemmän rajoittavia muita sääntelyvaihtoehtoja, eikä siinä esitetä riittäviä perusteluja juuri nyt ehdotetun muutoksen, so. enimmäisrangaistukseen sidotun kynnyksen poistamisen välttämättömyyden puolesta.
20. Kaiken kaikkiaan hallituksen esityksessä ei esitetä riittäviä perusteluita perusoikeusjärjestelmän kannalta enimmäisrangaistukseen sidotun kynnyksen poistamisen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden suhteen.
21. Edellä esitetyn perusteella päädyn kantaan, jonka mukaan yhden vuoden vankeusrangaistusta koskevan kynnyksen poistaminen ei ole oikeasuhtaista ja välttämätöntä, kun otetaan huomioon varsinkin se, miten laajasti ehdotettu sääntely mahdollistaisi henkilötietojen käsittelyä ja rajoittaisi yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan perusoikeuksia. Lakiehdotusta ei voida tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.