



1.3.2021

Vero-osasto/Tulliyksikkö
Erityisasiantuntija Elise Luovula

Esitys laiksi Euroopan unioniin saapuvien tai sieltä poistuvien käteisvarojen valvonnasta ja siihen liittyviksi laeiksi

1. Esitys ja lausuntopyyntö

Esityksen tarkoituksena on säätää uusi Euroopan unioniin saapuvien tai sieltä poistuvien käteisvarojen valvontaa koskeva laki ja muuttaa siihen liittyviä lakeja. Samalla kumottaisiin laki Euroopan yhteisön rajan yli kuljetettavan käteisrahan valvonnasta. Ehdotettu laki olisi EU-asetusta täydentävä ja täsmentävä eikä se muodostaisi itsenäistä ja kattavaa sääntelykokonaisuutta, vaan sitä sovellettaisiin rinnakkain unioniin saapuvien tai sieltä poistuvien käteisvarojen valvonnasta annetun asetuksen kanssa.

Esitysluonnos lähetettiin lausunolle 11.12.2020. Lausuntoaika päättyi 15.1.2021.

Valtiovarainministeriö pyysi lausuntoa seuraavilta tahoilta. Tähdellä merkityt antoivat lausunnon tai ilmoittivat ettei heillä ole lausuttavaa.

Oikeusministeriö*
Sisäministeriö*
Helsingin hallinto-oikeus*
Keskusrikospoliisi*
Poliisihallitus*
Rajavartiolaitos*
Suomen Pankki*
Tietosuojavaltuutetun toimisto
Tulli*

Lisäksi pyydettiin lausunto Finanssivalvonnalta* sen imaistua halunsa lausua asiasta.

2. Lausuntopalautteen keskeisiä kohtia

2.1. Yleisiä huomioita

Lausunnot koskivat pääasiallisesti esitysluonnoksen 1. lakiehdotusta. Maininnat 2. ja 3. lakiehdotusten osalta on sijoitettu erikseen niitä koskevan otsikon alle.

Toimivalta

Rajavartio-osasto toteaa, että se on saanut lausua esitysluonnoksen valmistelun aikana eräistä toimivaltuuksia koskevista kysymyksistä ja sen asiassa esittämät näkemykset ovat tulleet hyvin

huomioiduksi. Kaavaillon 2 §:n mukaan toimivaltainen viranomaisena olisi Tulli. Lisäksi poliisi ja Rajavartiolaitos olisivat tullitehtäviä hoitaessaan toimivaltaisia viranomaisia. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että mainitut viranomaiset ovat lain soveltamisen kannalta toimivaltaa omaavat viranomaiset. Toimivaltaiset viranomaiset olisivat näin ollen samat kuin tällä hetkellä voimassa olevassa laissa Euroopan yhteisön rajan yli kuljetettavan käteisrahan valvonnasta.

Tullin näkemyksen mukaan tehokkaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan edellytyksenä on kattava tietojenvaihto toimivaltaisten valvonta- ja rikostorjuntaviranomaisten välillä. Tämä tietojenvaihto toteutuu parhaiten, jos Tulli voi vaihtaa käteisvarojen valvonnan tietoja joustavasti kansallisten rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen valvontaa ja torjuntaa suorittavien viranomaisten kanssa.

Kansallinen liikkumavara

Oikeusministeriö viittasi perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen lausuntokäytäntöön, jonka mukaisesti hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta. Oikeusministeriö katsoi, että esitysluonnoksen säätämisyjärjestystä koskevassa osiossa tulee jatkokäsittelyn yhteydessä ottaa huomioon keskeisimmiltä osiltaan kuvattu perustuslakivaliokunnan perustuslain 10 §:ää koskeva lausuntokäytäntö ja tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran käytöstä.

Kansallinen erityislainsäädäntö olisi perusteltua, jos se on sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi perustuslainmukaisella tavalla. Keskusrikospoliisi, Poliisihallitus ja Tulli pitivät tärkeänä, että lainmuutoksella korjataan nykyisen lain puutteellisia toimivaltuuksia toimittaa valvonnan yhteydessä saatuja käteisvarojen ilmoituksien tietoja myös muuhun käyttötarkoitukseen kuin ne alun perin on asetuksen mukaan kerätty. Näkemykset yleisellä tasolla olivat sallivampia luovuttamaan tietoja rahanpesun torjumisen tarkoituksessa kuin mitä asetuksessa annettu kansallinen liikkumavara on.

Oikeusministeriö viittasi lausunnossaan erityisesti PeVL 14/2018 vp, s. 3 ja PeVL 2/2018 vp, s. 5 lausuntoihin. Lisäksi oikeusministeriö kiinnitti huomiota, että kansallista liikkumavaraa käytettäessä yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohta edellyttää ehdotetun käsittelyn osalta yleisen edun mukaisen tavoitteen ja oikeasuhtaisuuden arviointia. Arviointi on jatkovalmistelun yhteydessä syytä sijoittaa säätämisyjärjestysperusteluihin. Oikeusministeriö painotti lausunnossaan, että ehdotuksen 11 §:ssä säädettäisiin edellytyksistä laajemmalle tiedonsaantioikeudelle kuin mitä asetuksen 9–11 artiklassa on säädetty, mikä asetuksen mukaan edellyttää säätämistä kansallisessa lainsäädännössä.

Kun on kyse tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, tietosuoja-asetusta tarkentava kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain silloin, kun tietosuoja-asetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista sääntelyliikkumavaraa. Lainsäätäjän on osoitettava, mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat. Kansallinen liikkumavara pohjautuu keskeisiltä osilta tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin eli tilanteisiin, joissa henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään (c alakohta) tai jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta). Esitysluonnoksessa ei ole osoitettu käsittelyn oikeusperustetta. Oikeusministeriö huomauttaa, että käsittelyn oikeusperuste on jatkovalmistelun yhteydessä tunnistettava ja perusteltava. Oikeusperustetta koskeva osuus on syytä sijoittaa ehdotetun 11 §:n säännöskohtaisiin perusteluihin.

Tietosuojavaikuttetun toimisto ei lausunut asiasta eikä antanut lausuntoa esitysluonnoksesta.

Ilmoitusvelvollisuus

Pykäläluonnoksen 3 momentin mukaan Tulli voisi antaa tarkempia määräyksiä kirjallisen tai sähköisen ilmoituksen antamisesta. Vastaava säännös on Euroopan yhteisön rajan yli kuljetettavan käteisrahan valvonnasta annetun lain 3 §:n 2 momentissa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei esitysluonnoksessa ole käsitelty Tullille kaavailtua määräyksenantovaltuutta perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta, jonka mukaan viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräytyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että esityksessä arvioidaan asianmukaisesti perustuslain 80 §:n 2 momentin nojalla annettavat määräyksenantovaltuudet niin itse säännöstä koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa kuin myös esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa.

Tiedonantovelvollisuus

Pykäläluonnoksen mukaan toimivaltaisen viranomaisen päätös vaatia asetuksen 4 artiklassa säädetyn tiedonantovelvollisuuden mukaista erillään kulkevien käteisvarojen tiedonantoilmoitusta on annettava tiedoksi asianosaiselle postitse saantitodistusta vastaan tai haasteen tiedoksi antamisesta säädettyssä järjestyksessä. Oikeusministeriö toteaa, että viranomaisten toimintaa sääntelee tässä yhteydessä hallintolaki (434/2003), jossa säännellään myös tiedoksiannosta asianosaiselle. Kaavailun sääntelyn osalta kyse olisi hallintolain 60 §:n soveltamisesta (todisteellinen tiedoksianto).

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että esityksen jatkovalmistelussa 4 §:n sanamuotoon ja perusteluihin tehdään muutokset, jotka huomioivat toimenpiteiden kytkeytymisen hallintolain soveltamiseen.

Toimivaltaisten viranomaisten valtuudet

EU-asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa säädetään vaatimuksista kansallisille toimivaltaisille viranomaisille hallintopäätöksen perustelemisesta ja päätökseen liittyvistä oikeussuojakeinoista. Oikeusministeriö katsoo, että näiden voi tulkita olevan asioita, jotka on säännelty ao. toimivaltaisilla viranomaisilla muutoinkin velvoittavassa kansallisessa yleislainsäädännössä, kuten hallintolaissa. Oikeusministeriö toteaa, että EU-asetus sinällään on suoraan sovellettavaa oikeutta. Kuitenkin on perustuslain laillisuusperiaatteen ja sääntelyn selkeyden vuoksi perusteltua, että kaavailussa laissa olisi nimenomainen säännös toimivaltuuksien soveltamisesta myös tapauksiin, joissa selvittävien käteisvarojen kynnyсарvo alittuu, mutta joissa epäillään rikollista toimintaa (EU-asetuksen 6 artikla). Viranomaisten toimivaltuuksien tulee perustua nimenomaisiin toimivaltasäännöksiin.

Rekisterinpitäjistä

Asetuksen 13 artiklassa on henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä. Mainitun artiklan 1 kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten on toimittava 3 ja 4 artiklan, 5 artiklan 3 kohdan ja 6 artiklan nojalla saamiensa henkilötietojen rekisterinpitäjinä. Esitysluonnoksessa ehdotetun 2 §:n mukaan asetuksen 2 artiklassa tarkoitettu toimivaltainen viranomais on Tulli. Lisäksi poliisi ja Rajavartiolaitos ovat tullitehtäviä hoitaessaan toimivaltaisia viranomaisia. Henkilötietojen käsittelyn näkökulmasta vaikuttaisi siltä, että asetuksen 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna rekisterinpitäjänä toimisi Tulli, mutta myös poliisi ja Rajavartiolaitos toimisivat rekisterinpitäjinä siltä osin kuin

hoitavat tullitehtäviä ja käsittelevät tietoja asetuksessa ja ehdotetussa laissa säädetyllä tavalla. Oikeusministeriön käsityksen mukaan kyse ei olisi yhteisrekisterinpidosta, vaan kukin toimivaltainen viranomainen toimisi rekisterinpitäjänä suorittamansa käsittelyn osalta. Oikeusministeriö huomauttaa, että vaikka esitysluonnoksessa on päädytty ratkaisuun, ettei rekisterinpitäjyydestä annettaisi tarkentavaa sääntelyä, olisi esityksen perusteluissa syytä tehdä selkoa rekisterinpidosta ja sen jakautumisesta.

Seuraamukset

Kaavaillun 1. lain 12–14 §:ssä säädettäisiin rikosoikeudellisista ja hallinnollisista seuraamuksista. Oikeusministeriö pitää valittuja sääntelyratkaisuja lähtökohtaisesti perusteltuina esitysluonnoksessa todetuista syistä (s. 12–13 ja 17). Rikosoikeudellisen seuraamuksen säätämistä mukana kulkevien käteisvarojen ilmoittamisen laiminlyönnistä ja hallinnollisen virhemaksun säätämistä viranomaisen vaatiman tiedonantoilmoituksen laiminlyönnistä voidaan pitää johdonmukaisena tekojen erilaisen luonteen vuoksi. Sakkoa ja hallinnollista virhemaksua voidaan pitää oikeasuhtaisina seuraamuksina, koska teoissa on kysymys viranomaisvalvontaa varten säädetyin velvollisuuden laiminlyönnistä. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, vakavammissa tapauksissa voi olla kysymys myös ankarammin rangaistavasta teosta, esimerkiksi rahanpesurikoksesta (rikoslain (39/1889) 32 luvun 6–10 §) tai sellaisen yrityksestä.

Perusoikeuksien turvaaminen

Kaavaillulla lailla olisi perusoikeuksia rajoittavaa vaikutusta, koska se mahdollistaisi henkilön ja ajoneuvon tarkastamisen sekä oikeuden ottaa haltuun käteisvaroja. Perusoikeuksien rajoittamismahdollisuuden taustalla on intressi varmistaa sitä, ettei kynnsarvon ylittävää käteisvaramäärää siirretä unionin alueelle tai unionin alueelta ilman että viranomaisella on siitä tieto. Perusoikeuksien rajoittaminen vastaisi voimassa olevan lain 653/2007 perusteita. Lakiin perustuvat viranomaistarkastukset liittyisivät sinänsä yhtenä osana muihin muussa lainsäädännössä – etenkin tullilaisissa (304/2016) – säädettyihin Tullin, Rajavartiolaitoksen ja poliisin valvontatehtäviin. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa on tunnistettu ne perusoikeudet, joihin kaavaillun lain viranomaistoimivaltuuksilla olisi rajoittavaa vaikutusta.

Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan käsitellä selkeästi perustuslain 21 §:stä johtuvien oikeusturvavaatimusten täyttämistä. Tämä koskee varsinkin kaavailtua virhemaksua, jonka osalta käsittely puuttuu kokonaan. Muutoin voidaan oikeusturvan osalta todeta, että käteisvarojen haltuunottoon liittyvästä muutoksenhakumahdollisuudesta mainitaan vain lyhyesti esitysluonnoksen perustuslakia ja säätämisyjärjestyksestä koskevassa jaksossa (luonnos s. 21), jonka perusteella muutoksenhakuun sovellettaisiin tullilain 13 luvun säännöksiä. Tämä seikka ei kuitenkaan käy ilmi itse lakitekstistä.

Sääntely-yhteydessä on huomionarvoista myös se, että kyse on keskeisesti EU-sääntelyn varaan rakentuvasta sääntelystä. Perusoikeuslottuvuuden osalta se merkitsee, että kansallisen perustuslain perusoikeuksien arvioinnissa myös EU:n perusoikeuskirjalla (2000/C 364/01) on arvioinnissa relevanssia. Perusoikeuskirjan tarjoama suojan taso tulee ottaa lähtökohdaksi aina silloin, kun perusoikeuksia arvioidaan EU-oikeuteen liittyvissä asioissa, toisin sanoen asioissa, joihin EU-oikeus soveltuu. Perusoikeuskirjan määräykset tulee ottaa huomioon valmisteltaessa sekä EU:n omaa lainsäädäntöä, että laadittaessa EU-säädöksen täytäntöönpanon edellyttämää kansallista sääntelyä ja muuta kansallista sääntelyä, jolla on liityntä EU-oikeuteen.

Vaikka oletettavasti EU:n perusoikeuskirjan keskeisin tarkastelu on tapahtunut jo säädettäessä EU-asetusta, oikeusministeriö pitää perusteltuna, että nyt lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa tehtäisiin viittaus EU:n perusoikeuskirjan sisältämiin perusoikeuksiin ja todettaisiin

perusoikeussuojan taso myös siltä osin. Tämä voisi tapahtua erityisesti esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa.

Muutoksenhaku

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että lakiin otetaan muutoksenhakua koskeva pykälä. Lakiluonnos sisältää kolme erilaista tilannetta, joissa toimivaltainen viranomainen tekee hallintopäätöksen. Lakiluonnoksen 4 §:n perusteella toimivaltainen viranomainen tekisi hallintopäätöksen, jolla asianosaiselta vaadittaisiin laissa tarkoitetun tiedonantoilmoituksen toimittamista viranomaiselle. Lakiluonnoksen 8 §:n perusteella toimivaltainen viranomainen tekisi hallintopäätöksen tilanteessa, jossa käteisvarat väliaikaisesti haltuunotetaan. Hallintopäätös tehtäisiin erikseen myös 8 §:ssä tarkoitetun käteisvarojen väliaikaisen haltuunoton jatkamisesta.

Esitysluonnoksen perusteluissa (s. 21) viitataan siihen, että 8 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa muutoksenhaku tapahtuisi tullilaisissa säädetyllä tavalla. Sikäli kuin kaavaillussa 8 §:ssä muutoksenhaun on tarkoitus tapahtua tullilaisissa säännellyllä tavalla ja 4 §:ssä muutoksenhakua koskevan yleissäännön mukaisesti, muutoksenhakusäännös voisi kuulua seuraavasti: ”Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Muutosta tämän lain 8 §:n nojalla annettuun päätökseen haetaan kuitenkin noudattaen, mitä tullilaisissa (304/2016) säädetään.”

Sikäli kuin erilaisia muutoksenhakuteitä koskevaa sääntelyratkaisua pidetään tarkoituksenmukaisena, se olisi syytä esityksessä erikseen perustella. Oikeusministeriö toteaa myös, että esityksen jatkovalmistelussa oikaisuvaatimusmenettelyn soveltumista myös 4 §:ssä tarkoitettuun päätökseen tulisi arvioida. Tarkoituksena on, että oikaisuvaatimus olisi muutoksenhaun ensi vaiheena mahdollisimman laajasti ja esityksestä on selkeästi ilmevä, mitä päätöksiä oikaisuvaatimusmenettely koskee. Oikaisuvaatimusmahdollisuuden ulkopuolelle jätetään vain asiat, joihin oikaisuvaatimus ei sovellu.

Määräämisoikeuden vanhentuminen

Hallinnollisen sanktion määräämisoikeuden vanhentumisesta ei kaavailla HE-luonnoksen perusteella säädettäväksi. Hallinnollisten sanktioiden määräämisoikeuden vanhentumisesta ei ole yleisiä säännöksiä. Sanktioita koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa on siten aina erikseen ratkaistava, minkä ajan kuluessa toimivaltaisella viranomaisella on mahdollisuus ryhtyä sanktion määräämisen edellyttämiin toimenpiteisiin. Vanhentumisajan pituutta on syytä arvioida erityisesti rikkomuksen vakavuuden ja sen määräämisen vaativien viranomaisen selvitysmahdollisuuksien kannalta. Lievistä rikkomuksista määrättävien euromääräisesti vähäisten seuraamusmaksujen kohdalla on perusteltua säätää lyhyehköstä, alle vuoden pituisesta vanhentumisajasta.

Oikeusministeriö toteaa, että jatkovalmistelussa lakiluonnokseen on tarpeen lisätä määräämisoikeuden vanhentumista koskeva säännös. Valmistelevalle ministeriölle tulisi arvioida, mikä on perusteltu vanhentumisaika kaavaillun hallinnollisen sanktion suhteen.

Viivästysseuraamukset

Rangaistusluonteisia seuraamusmaksuja koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa on otettava kantaa myös siihen, voidaanko erääntyneelle seuraamusmaksulle periä viivästyskorkoa tai voidaanko siihen liittää muu viivästysseuraamus. Koska rangaistusluonteiset seuraamusmaksut rinnastuvat ankaruudeltaan sakkorangaistukseen, on yleensä johdonmukaista, ettei niille peritä viivästyskorkoa tai muuta viivästysseuraamusta. Tästä on selvyden vuoksi syytä mainita lain perusteluissa. Jos viivästysseuraamusta pidetään kuitenkin sääntelyn erityispiirteiden vuoksi tarpeellisena,

seuraamusmaksua koskevasta laista tulee käydä nimenomaisesti ilmi, minkä lainsäädännön perusteella viivästyskorko tai muu viivästysseuraamus määräytyy.

Hallinnollisen sanktion täytäntöönpano

Hallinnollisten sanktioiden täytäntöönpanon perusteista tulee säätää lain tasolla. Seuraamusmaksun täytäntöönpano on usein säädetty toteutettavaksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) mukaisessa menettelyssä. Järjestelyn toteuttaminen merkitsee lakiteknisesti sitä, että kyseessä olevaan erityislakiin tulee ottaa säännös, jonka mukaan sen mukaiset seuraamusmaksut peritään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa säädettyssä järjestyksessä. Lisäksi sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin tulee lisätä säännös erityislaissa tarkoitettujen seuraamusmaksujen perimisestä. Sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa tarkoitettujen seuraamusten täytäntöönpanosta huolehtii Oikeusrekisterikeskus.

Lähtökohtana tällöin on, että seuraamusmaksu on pantavissa täytäntöön vasta lainvoimaisen päätöksen perusteella. Jos hallinnollisen sanktion täytäntöönpanokelpoisuudesta ei ole erikseen säädetty, täytäntöönpanokelpoisuus määräytyy oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan.

Oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että kaavailun hallinnollisen sanktion täytäntöönpanosta säädetään lausuttavana olevassa laissa. Samalla pitää varmistaa, että Oikeusrekisterikeskuksella on sääntelyn niin edellyttäessä käytössään riittävät taloudelliset ja muut resurssit tehtävän hoitamiseksi.

Esitysluonnoksen 2. ja 3. lakiesitykset

Esitysluonnoksessa kaavillaan myös teknistä muutosta rikoslain tulliselvitysrikosta koskevaan 46 luvun 7 §:ään, koska siinä mainitun Euroopan yhteisön rajan yli kuljetettavan käteisrahan valvonnasta annetun lain sijaan kaavillaan säädettäväksi laki unioniin saapuvien tai sieltä poistuvien käteisvarojen valvonnasta, jolloin rikoslain 46 luvun 7 §:ssä tulee viitattavaksi uuden lain rikkomussääntöön. Koska muutokset ovat vain teknisiä, ei niistä siten edellä mainitun oikeusministeriön toteamuksen lisäksi lausuntokierroksella saatu muita kommentteja.

2.2. Laki Euroopan unioniin saapuvien tai sieltä poistuvien käteisvarojen valvonnasta

2 § Toimivaltainen viranomainen

Toimivaltaiset viranomaiset olisivat samat kuin tällä hetkellä voimassa olevassa laissa Euroopan yhteisön rajan yli kuljetettavan käteisrahan valvonnasta. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että mainitut viranomaiset ovat lain soveltamisen kannalta toimivaltaa omaavat viranomaiset. Rajavarti-osasto toteaa, että rajavartiolain (578/2005) 10 §:ssä säädetään muun ohella Rajavartiolaitoksen tullitehtävissä noudatettavista yleisistä periaatteista. Sääntöksen mukaan tullitehtävissä noudatetaan tullilaisissa, rikostorjunnasta Tullissa annetussa laissa (623/2015) ja muussa tullivalvontaa koskevassa laissa säädettyjä periaatteita. Rajavartiolain 24 §:ssä säädetään Rajavartiolaitoksen tullitehtävistä ja saman lain 34 §:ssä rajavartiomiehen toimivaltuuksista näissä tehtävissä. Edellä mainitun sääntöksen mukaan rajavartiomiehellä on 24 §:ssä tarkoitettussa tullitehtävissä tullilain 3 luvussa ja 29 §:ssä säädetty toimivalta.

3 § Mukana olevien käteisvarojen ilmoitusmenettely

Pykäläluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”Ilmoitusmenettelyä olisi sovellettava käteisvarojen kuljettajiin, jotka kuljettavat vähintään 10 000 euron käteisvaroja mukanaan unioniin tai sieltä pois.” Oikeusministeriö ehdottaa virkkeen alun muuttamista muotoon: ”Ilmoitusvelvollisuus koskisi sellaisia käteisvarojen kuljettajia, jotka...”.

4 § Erillään kulkevien käteisvarojen tiedonantovelvollisuudesta ilmoittaminen

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan menettely olisi syytä kuvata tarkemmin, sillä jää jonkin verran epäselväksi, miten toimitaan ja millaisia määräaikoja esimerkiksi vanhentumisesta noudatetaan, mikäli henkilöä ei tavoiteta. Erityisen ongelmalliseksi tilanne muodostuu, jos varoja jää viranomaisen haltuun (esimerkiksi poliisin haltuun sen hoitaessa tullitehtäviä) väliaikaisen haltuunoton perusteella. Lisäksi Keskusrikospoliisi kiinnitti huomiota siihen, että asetuksessa tiedonantovaatimus voi koskea "joko käteisvarojen lähettäjä tai vastaanottajaa tai niiden edustajaa", mutta lakiehdotuksessa käytetään käsitettä "asianosainen" sekä myöhemmin ”asianosainen” ja ”asianomainen henkilö”. Selkeyden vuoksi yhtenäisen sanamuodon käyttäminen voisi olla perusteltua.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että esityksen jatkovalmistelussa 4 §:n sanamuotoon ja perusteluihin tehdään muutokset, jotka huomioivat toimenpiteiden kytkeytymisen hallintolain soveltamiseen.

5 § Tarkastusvaltuudet henkilön pysäyttämiseksi ja tarkastamiseksi

Pykäläluonnoksen perusteluissa todetaan, että ”Asetuksen 5 artiklan 5 kohdan mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat käyttää kansallisessa lainsäädännössä myönnettyjä valtuuksia myös silloin, kun on kyse 10 000 euron kynnyksarvon alittavista käteisvaroista. Koska on tulkittu, että mainittu asetuksen kohta olisi suoraan sovellettavissa, ei pykälään ehdoteta toimivaltuutta erikseen säädettäväksi.” Oikeusministeriö toteaa, että perustuslain laillisuusperiaatteen ja sääntelyn selkeyden vuoksi on perusteltua, että kaavaillussa laissa olisi nimenomainen säännös toimivaltuuksien soveltamisesta myös tapauksiin, joissa selvitettävien käteisvarojen kynnyksarvo alittuu, mutta joissa epäillä rikollista toimintaa (EU-asetuksen 6 artikla).

6 § Erillään kulkevien käteisvarojen tarkastusvaltuudet

Kaavaillon pykälän mukaan ”Asetuksen 4 artiklassa ja 6 artiklan 2 kohdassa säädetyn erillään kulkevia käteisvaroja koskevan tiedonantovelvollisuuden täytäntöön panemiseksi toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeus tehdä tarkastuksia kaikille lähetyksille, säiliöille tai kulkuvälineille, joissa voi olla erillään kulkevia käteisvaroja, tullilain 8 ja 13 §:ssä säädettyjen edellytysten mukaisesti.” Oikeusministeriö ehdottaa, että ”täytäntöön panemiseksi” muutettaisiin muotoon ”noudattamisen valvomiseksi”.

7 § Käteisvarojen väliaikainen haltuunotto

Oikeusministeriö toteaa, että kaavailtu laki olisi johdonmukaisempi, jos 9 §:ään nyt sijoitetut väliaikaisen haltuunoton kestoja koskevat säännökset olisivat 7 §:ssä (sen 2 momentissa), joka muutoinkin koskee käteisvarojen väliaikaista haltuunottoa, eikä 9 §:ssä, jossa säännellään käteisvarojen palauttamista.

Pykälän 1 momentissa täsmennettäisiin EU-asetuksen 7 artiklaa säätämällä niistä kansallisen oikeuden perusteella määriteltävistä rikoksista, jotka olisivat yhteydessä EU-asetukseen ja lausuttavana olevaan lakiluonnokseen. Pykälän 2 momentissa viitattaisiin väliaikaisen haltuunoton jatkamisen edellytyksiin säädettävän asetuksen 7 artiklassa.

Esitysluonnoksen 7 §:n 2 momentin perusteluissa viitataan asetuksessa määritettyyn haltuunoton keston: ”Väliaikainen haltuunotto saisi 9 §:n mukaan kestää enintään 30 päivää. Väliaikaisen haltuunoton jatkamisen edellytyksistä 90 päivään säädetään asetuksen 7 artiklassa.” Haltuunoton kestoä täsmentävät kansalliset säännökset ovat lakiluonnoksen 9 §:n 1 momentissa. Väliaikainen haltuunotto saisi kestää enintään 30 päivää. Jos käteisvarojen väliaikaista haltuunottoa olisi jatkettu, saisi haltuunotto yhteensä kestää enintään 90 päivää.

Myös 9 §:n 2 momentti vaikuttaisi sisältävän käteisvarojen väliaikaiseen haltuunottoon liittyvää sääntelyä (käteisvarojen tallettaminen aluehallintovirastoon), joten senkin sijoittamista kaavaillon lain 7 §:n yhteyteen oikeusministeriö pitäisi perusteltuna.

8 § Menettely haltuunotosta päätettäessä

Keskusrikospoliisi on kiinnittänyt lausunnossa huomiota 8 §:n pykälän sanamuotoihin. Väliaikainen haltuunotto on 7 §:n mukaan mahdollista sen selvittämiseksi, onko käteisvaroihin syytä puuttua esimerkiksi rikostorjunnallisista syistä sekä tiedonantovelvollisuuden täyttämisen tehostamiseksi.

Menettelystä todetaan 8 §:ssä, että ”Sille, jolta otetaan väliaikaisesti haltuun käteisvaroja ... on annettava hallinnollinen valituskelppoinen päätös haltuunotosta ja haltuunoton jatkamisesta sekä päätöksen yhteyteen on liitettävä valitusosoitus.” Lakiehdotuksen ja asetuksen sanamuodot eroavat oikeussuojakeinojen henkilöjoukon osalta. Laissa viitataan ”Sille, jolta otetaan väliaikaisesti haltuun”, mutta asetuksessa todetaan seuraavat tahot mukana kulkevien varojen osalta ”käteisvarojen kuljettajien” ja erillään kulkevien varojen osalta ”joko käteisvarojen lähettäjä tai vastaanottaja tai niiden edustaja”. Lakiehdotusta olisi hyvä täsmentää selkeyden vuoksi yhdenmukaiseksi asetuksen kanssa. Asetuksessa henkilöjoukko on määritelty yksiselitteisemmin kuin kansallisessa laissa. Asetuksen sanamuotoakin olisi hyvä täsmentää esimerkiksi perusteluissa, ketä henkilöitä ja mitä tilanteita ”edustaja” voi esimerkiksi kattaa.

Oikeusministeriö niin ikään kiinnittää huomiota pykäläluonnoksen 3 momenttiin, jonka mukaan ”Sille, jolta otetaan väliaikaisesti haltuun käteisvaroja tai jolta väliaikaisesti haltuun otettujen käteisvarojen haltuunottoa jatketaan, on annettava hallinnollinen valituskelppoinen päätös haltuunotosta ja haltuunoton jatkamisesta sekä päätöksen yhteyteen on liitettävä valitusosoitus. Toimivaltaisen viranomaisen on pidettävä kirjaa haltuun otetuista käteisvaroista.” Oikeusministeriö ehdottaa, että momentin muotoilua tiivistettäisiin esimerkiksi seuraavasti: ”Käteisvarojen väliaikaisesta haltuun ottamisesta sekä haltuunoton jatkamisesta tehdään hallintopäätös. Toimivaltaisen viranomaisen on pidettävä kirjaa haltuun otetuista käteisvaroista.” Säännöskohtaisissa perusteluissa olisi asianmukaista viitata hallintolakiin, jossa säädetään hallintopäätöksen tekemisestä ja siihen liittyvistä seikoista.

Pykälän perusteluja olisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan tarpeellista täydentää kuvauksella siitä, miten käytännössä määritetään se taho, jolle hallintopäätös varojen haltuun ottamisesta annettaisiin ja toimitettaisiin (kun kyse on erillään kulkevista käteisvaroista). Onko se taho, joka Suomesta on lähettämässä lähetyksen tai joka on Suomessa saamassa lähetyksen, vai voiko se olla myös joku ulkomainen taho.

9 § Käteisvarojen palauttaminen

Keskusrikospoliisi esitti käteisvarojen palauttamisesta sen lisäksi, että käteisvarat on vapautettava viipymättä henkilölle, jolta ne oli otettu väliaikaisesti haltuun, olisiko syytä pohtia, onko varat

voitava palauttaa myös suoraan omistajalleen tai haltijalleen tai näiden edustajalle. Asianosaisen käsitettä olisi siten mahdollisesti hyvä täsmentää eli ketä henkilöitä se kattaa (esimerkiksi lähettäjä, vastaanottaja, edustaja). Käteisen rahan osalta olisi myös hyvä pohtia, onko varojen "asettaminen saataville" mahdollista vai olisiko syytä käyttää termiä "varat luovutetaan tai palautetaan" tai muuta paremmin soveltuvaa täsmällisempää ilmaisua. Väliaikaisesti haltuun otetun omaisuuden palauttamisesta voi aiheutua myös kustannuksia, esimerkiksi vakuutettuna lähettäminen, joten kustannusvastuusta olisi hyvä olla selkeä kirjaus (viranomaisen vai mahdollinen varojen lähettäjä, vastaanottaja tai edustaja vai alkuperäinen kuljetusyhtiö).

Keskusrikospoliisi ehdottaa myös, että lakiin tai sen perusteluihin otetaan viittaukset voimassa olevaan sääntelyyn siitä, miten tulee menetellä tilanteissa, joissa varojen omistajaa, haltijaa tai muuta laillista vastaanottajaa ei voida tavoittaa tai kukaan ei ilmoittaudu noutamaan varoja eikä varoja voida palauttaa kenellekään. Lakiehdotuksen mukaisissa tilanteissa lähtökohtaisesti on mahdollista, että henkilö ei oleskele Suomessa ja siten kuuluttamismenettelyiden tai vastaavien ilmoittautumismenettelyiden riittävyys toimenpiteenä omistajan tavoittamisessa voidaan kyseenalaistaa ja siten noudatettava ja hyväksyttävä menettely olisi hyvä nimenomaisesti mainita lain tasolla.

Tulli kommentoi 9 §:ssä säädettäväksi esitetystä käteisvarojen palauttamisesta ja 1 momentissa käytetystä sanamuodosta käteisvarojen vapauttamisesta suhteessa pykälän otsikkoon varmistaen, tarkoitetaanko vapauttamisella samaa kuin palauttaminen.

Tulli esittää myös, että 9 §:ään lisättäisiin selvyuden vuoksi säännös myös mahdollisesti isännättömiksi jäävistä varoista eli varoista, joita kukaan ei väliaikaisen haltuunoton jälkeen nouda tai sovi muutakaan tapaa palauttaa.

11 § Tietojen luovuttaminen rikosten estämiseksi ja torjumiseksi

Poliisin toimintaan vaikuttaa eniten lakiluonnoksen 11 §, jonka johdosta Poliisihallituksen lausunto pääasiassa keskittyi tiedon luovutuksen käyttötarkoitukseen ja keinoihin, joilla tieto olisi poliisin saatavilla suoraan teknisellä käyttöyhteydellä. Teknistä käyttöyhteyttä on perusteltu sillä, että poliisin ja Tullin henkilötietolait mahdollistavat nykyisellään erittäin laajasti keskinäisen tiedonsaannin ja tietojen luovuttamisen, joten 11 § ei vaadi muutoksia poliisin henkilötietolakeihin ainakaan tällä hetkellä. Tietosuojalainsäädännön esimerkiksi rekisterinpitäjälle asettamat velvoitteet ja tietosuojalainsäädännön henkilötietojen käsittelyn vaatimukset toteutuisivat nykyistä paremmin, mikäli poliisilla olisi oikeus saada tiedot Tullilta teknisellä käyttöyhteydellä. Nyt käsiteltävä lakiehdotus jättää siirtämistavan avoimeksi. Poliisin ja Tullin henkilötietolait mahdollistavat tietojen siirtämisen teknisen käyttöyhteyden avulla siten kuin rekisterinpitäjien kesken erikseen sovitaan.

Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa säädetyn lain (616/2019) 5 §:ssä säädetään henkilötietojen käsittelystä tutkinta- ja valvontatehtävissä ja lain 7 §:ssä säädetään henkilötietojen käsittelystä rikosten ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi. Tietojen luovuttaminen tulisi olla mahdollista rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Laissa olisi hyvä pysyttäytyä poliisin toimintaa koskevan lainsäädännön mukaisessa jo vakiintuneeksi katsottavassa jaottelussa. Lakiehdotuksessa käytetty terminologia vastaa asetuksessa käytettyjä sanamuotoja. Poliisihallitus esittää valtiovarainministeriön harkittavaksi, tulisiko terminologiaa rikosten estämiseksi ja torjumiseksi yhtenäistää edellä mainitulla tavalla pykäläehdotuksen otsikkoa ja sanamuotoa tarkentamalla. Nykyisen muotoilun mukaan tietoja saisi luovuttaa kansallisille viranomaisille ainoastaan tiettyjen rikosten estämiseksi ja torjumiseksi. Vaikka rajoitus seuraakin asetuksen 13 artiklan 2 kohdasta, olisi tarkoituksenmukaista, että laissa ilmaistaisiin oikeus käyttää ja luovuttaa tietoja myös tutkinta- ja valvontatehtävien suorittamiseksi. Lakiehdotukseen tulisi sisällyttää nimenomainen maininta tietojen käyttämiseksi esitutkinnassa eli rikosten selvittämiseksi. Asetuksen 13(3) kohta antaa ymmärtää, että kyseisten tietojen käyttö ei ole rajoitettu vain rikollisen toiminnan estämiseksi ja torjumiseksi, sillä kansallisen lainsäädännön perusteella niitä voidaan

luovuttaa myös esimerkiksi oikeudenkäyntejä varten. Vaihtoehtoisesti voidaan ajatella, että rikollisuuden torjumiseen liittyy olennaisesti rikosepäilyjen tutkiminen ja valvontatehtävien suorittaminen.

Tulli katsoo, että pykäläehdotuksessa käytetty sanamuoto ”rikosten estämiseksi ja torjumiseksi” mahdollistaisi tietojen vaihdon myös rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen valvontaviranomaisten kanssa. Tullin näkemyksen mukaan käsite ”torjunta” kattaa paitsi rikosten estämisen, paljastamisen ja selvittämisen myös rikolliseen toimintaan puuttumisen.

Laissa rikostorjunnasta Tullissa on määritelty, että tullirikostorjunnalla tarkoitetaan tullirikoksen estämistä, paljastamista ja selvittämistä. Näin ollen Tulli katsoo, että 11 §:n ehdotettu sanamuoto pitää sisällään tietojen luovuttamisen myös pykäläehdotuksessa tarkoitettujen rikosten esitutkintaa varten.

Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, että tietojen luovuttamisesta poliisille säädetään nyt aikaisempaa tarkemmin. Tietojen luovuttaminen tulee olla mahdollista rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Laissa olisi hyvä pitäytyä tässä jo vakiintuneessa jaottelussa ja ehdottomasti lakiehdotukseen tulee sisällyttää myös tietojen käyttäminen esitutkinnassa eli rikosten selvittämiseksi, mikä näyttäisi nyt puuttuvan ehdotuksesta.

Jonkin verran ongelmallisena voidaan pitää rikosten estämis- ja paljastamisvaiheessa edellytystä, että rikos tulee voida yksilöidä jo niin pitkälle, että se täyttää vaaditun yli vuoden vankeusrangaistuksen, sillä näissä tapauksissa voi kysymys olla varsin alkuvaiheen rikostiedustelutehtävistä. Sinänsä asetettu kynnyks näyttää riittävän hyvin kattavan kaikki Keskusrikospoliisin toiminnan kannalta merkitykselliset rikoslajit.

Finanssivalvonta esittää, että lakiluonnosta täydennettäisiin siten, että käteisvarojen ilmoitusten tietoja voitaisiin luovuttaa luonnoksen 11 §:ssä säädettyä esitetyn lisäksi Finanssivalvonnalle, jos ne ovat tarpeen Finanssivalvonnan suorittaessa sille rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa (444/2017) ja Finanssivalvonnasta annetussa laissa (878/2008) säädettyjä tehtäviä ja tiedot ovat tarpeen rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen estämiseksi.

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan käteisvarojen ilmoitusten tietojen, mukaan lukien niihin sisältyvät henkilötiedot, luovuttaminen Finanssivalvonnalle sen suorittamaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvontaa varten tapahtuisi asetuksen (EU) 2018/1672 13 artiklan 2kohdassa tarkoitettulla tavalla rikollisen toiminnan estämiseksi ja torjumiseksi.

Maksulaitosten ja maksupalvelujen tarjoajien joukossa on toimijoita, jotka kuljettavat merkittäviä määriä käteisvaroja ulkomaille ja erityisesti Euroopan unionin ulkopuolisiin maihin. Tällaisia toimijoita ovat muun muassa niin sanotut hawala-rahamvälittäjät. Hawaloille on tyypillistä, että ne kuljettavat unionin ulkopuolisiin maihin merkittäviä määriä käteisvaroja säännöllisesti johtuen niiden erityisestä tavasta harjoittaa rahanvälitystoimintaa. Tällaisten toimijoiden rahanvälitystoimintaan on kansainvälisesti tunnistettu liittyvän korkea rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski.

Finanssivalvonta on havainnut suorittamansa valvonnan yhteydessä, että hawaloiden Finanssivalvonnalle rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvontaa varten toimittamissa tiedoissa on usein puutteita, minkä on katsottu haittaavan erityisesti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvää valvontatyötä. Tällaisia ilmoittamatta jätettyjä tietoja ovat muun muassa hawaloiden ulkomaille kuljetettuihin käteisvaroihin liittyvät tiedot. Tietojen ilmoittamatta jättäminen merkitsee sitä, että hawaloiden liiketoiminnan tosiasiallista luonnetta ja laajuutta ei tunneta tai siitä ei saada riittävää kuvaa valvontaa varten.

Kun kysymys on käteistä rahaa ja muita käteisvaroja unionin ulkopuolelle säännöllisesti kuljettavista toimijoista, Finanssivalvonnan rahanpesun ja terrorismin estämisen tehokkaan riskiperusteisen valvonnan järjestäminen ja toteuttaminen edellyttää tietojen saamista valvonnan kohteiden ulkomaille kuljettamista käteisvaroista. Hawalat ovat kuitenkin jättäneet ilmoittamatta

Finanssivalvonnalle myös sen muuhunkin valvontaan liittyviä hawaloiden toteutuneeseen maksuliikenteeseen liittyviä tietoja. Toteutuneen maksuliikenteen tiedot voivat osaltaan indikoida rahanvälitystoiminnassa ulkomaille kuljetettavien käteisvarojen määrää. Edellä kerrotuista syistä Finanssivalvonnan rahanpesun ja terrorismin estämisen tehokkaan riskiperusteisen valvonnan järjestämiseksi ja toteuttamiseksi on tärkeää, että Finanssivalvonta voi saada Tullilta suorittamaansa valvontaa varten tiedot valvomiensa toimijoiden käteisvarojen ilmoitusten tiedoista, jotta näitä tietoja voidaan verrata toimijoiden Finanssivalvonnalle antamiin valvontatietoihin. Finanssivalvonta ei muulla tavalla saa käyttöönsä alkuperäisinä tietoja, joita voitaisiin käyttää valvottavilta saatujen, usein puutteellisten raportointitietojen oikeellisuuden varmistamiseen. Tullilta tiedot saataisiin nopeammassa aikataulussa ja Finanssivalvonnan valvonnassa helpommin käytettävissä olevassa muodossa sekä mahdollisimman alkuperäisessä ja näin mahdollisimman muokkaamattomassa muodossa. Tietojen saaminen Tullilta myös loisi selkeyttä käteisvarojen ilmoitusten tietojen hyödyntämiseen sellaisenaan rahanpesun estämisen ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvontatyössä, koska rahanpesun selvittelykeskukselta saatuihin tietoihin saattaa sisältyä käteisvarojen ilmoitustietojen lisäksi sellaisia tietoja, joihin liittyy tiedonkäyttörajoituksia. Tiedonkäyttörajoitukset usein rajaavat Finanssivalvonnan saamien tietojen hyödyntämisen sen valvontatyössä.

Asetuksen johdanto-osan mukaan henkilötietojen käsittelyyn asetuksen soveltamisalalla olisi sovellettava yleistä tietosuoja-asetusta. Asetuksen 13 artiklan 2 kohdan mukaan asetuksen mukaisen henkilötietojen käsittelyn on tapahduttava ainoastaan rikollisen toiminnan estämiseksi ja torjumiseksi. Lakiehdotuksen 11 §:ssä säädettäisiin henkilötietojen luovuttamisesta rikosten estämiseksi ja torjumiseksi. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vaikka EU-oikeuden valossa onkin selvää, että käteisvalvonta on hallinnollisena toimintana henkilötietojen käsittelyn osalta tietosuoja-asetuksen soveltamisalassa, sovellettava yleissäädös voi tietoja luovutettaessa muuttua, kun tietoja luovutetaan rikosasioissa toimivaltaiselle viranomaiselle. Rikosasioiden tietosuojadirektiivi (EU) 680/2016 täytäntöön pantiin rikosasioiden tietosuojalailalla (1054/2018). Lain 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan lakia sovelletaan toimivaltaisten viranomaisten käsitellessä henkilötietoja, kun kyse on rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta, selvittämisestä tai syyteharkintaan saattamisesta. Oikeusministeriö katsoo, ettei ehdotettavan lain suhde tietosuojan yleislainsäädäntöön ole kaikilta osin selvää. Esitysluonnoksessa ei ole tehty selkoa, mitä tietosuojan yleislainsäädäntöä ehdotettavan lain nojalla suoritettavaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan. Oikeusministeriö huomauttaa, että esitysluonnoksen perusteluissa olisi tarpeen tehdä selkoa ehdotetun lain suhteesta tietosuojan yleislainsäädäntöön, huomioiden myös sen, että tietojen vastaanottaja voi käsitellä henkilötietoja eri säädöksen nojalla.

Tiedonsaantioikeutta koskevan 11 §:n mukaan kansalliselle viranomaiselle voitaisiin luovuttaa rikosten estämiseksi ja torjumiseksi käteisvaroja koskevien ilmoitusten tietoja. Asetuksen 3–6 artiklassa säädetään tiedoista, joita tiedonsaantioikeuden piiriin kuuluu. Henkilötietojen käsittelyn kohdistuessa yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, tulee henkilötietojen käsittelyssä täyttyä jokin 9 artiklan 2 kohdassa luetelluista tilanteista. Nyt käsiteltävässä esitysluonnoksesta ei käy ilmi, että käsittely koskisi kyseisiä henkilötietoja eikä oikeusministeriöllä ole herännyt epäilystä tämän suhteen. Oikeusministeriö kuitenkin huomauttaa, että säännöskohtaisissa perusteluissa olisi syytä tehdä selkoa, ettei tiedonsaantioikeus koske erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja.

Tiedonsaantioikeus koskisi asetuksen 3 ja 4 artiklassa mainittua henkilöasiakirjan numeroa. Oikeusministeriön käsityksen mukaan henkilöasiakirjan numerolla tarkoitetaan passin tai muun henkilöllisyyden osoittavan asiakirjan, erityisesti henkilökortin, numeroa. Mikäli henkilöasiakirjan numerolla tässä yhteydessä tarkoitettaisiin lisäksi henkilötunnusta, olisi säännöskohtaisissa perusteluissa syytä tehdä selkoa, mihin yleislain säännökseen henkilötunnuksen käsittely perustuu, ja ettei henkilötunnuksen käsittelystä ole tarpeen antaa tämän vuoksi erityissääntelyä.

12 § Käteisvarojen ilmoittamisrikkomus

Kaavaillon 1. lain 12–14 §:ssä säädettäisiin rikosoikeudellisista ja hallinnollisista seuraamuksista. Oikeusministeriö pitää valittuja sääntelyratkaisuja lähtökohtaisesti perusteltuina esitysluonnoksessa todetuista syistä (s. 12–13 ja 17). Rikosoikeudellisen seuraamuksen säätämistä mukana kulkevien käteisvarojen ilmoittamisen laiminlyönnistä ja hallinnollisen virhemaksun säätämistä viranomaisen vaatiman tiedonantoilmoituksen laiminlyönnistä voidaan pitää johdonmukaisena tekojen erilaisen luonteen vuoksi. Sakkoa ja hallinnollista virhemaksua voidaan pitää oikeasuhtaisina seuraamuksina, koska teoissa on kysymys viranomaisvalvontaa varten säädetyn velvollisuuden laiminlyönnistä. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, vakavammista tapauksista voi olla kysymys myös ankarammin rangaistavasta teosta, esimerkiksi rahanpesurikoksesta (rikoslain 32 luvun 6–10 §) tai sellaisen yrityksestä.

Oikeusministeriö esittää jatkovalmistelussa harkittavaksi, että 12 §:n sanamuotoon lisätään rangaistavuuden edellytykseksi sanamuoto ”jos teko ei ole vähäinen.” Kriminalisoimatta jättäminen on lähtökohtaisesti perustellumpi ratkaisu kuin se, että säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan toimenpiteistä luopumista koskeviin mahdollisuuksiin (s. 17). Lisäksi olisi syytä perusteluissa mainita esimerkkejä vähäisistä teoista. Tällaisia voisivat olla oikeusministeriön käsityksen mukaan esimerkiksi merkitykseltään vähäiset vaillinaisuudet annetussa ilmoituksessa.

Tullin huomioidut lausunnossa kiinnittyivät HE-luonnoksen perusteluihin, joissa todetaan, että jäsenvaltioiden seuraamusten tulee olla tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Näistä Tulli esittää, että voidaan kysyä, onko sakkorangaistus sopiva seuraamus käteisvarojen ilmoittamisrikkomuksena. Oletettavaa on, että ammattimaisessa käteisrahojen viennissä/tuonnissa käytetään kuriireja, joilla ei välttämättä ole kovinkaan suuret tulot, joten sakkorangaistus ei välttämättä euromääräisenä ole siten kovin tuntuva seuraamus. Tätä myös FATF maatarkastuksessaan kritisoi. Yleisin määrättyjen päiväsakkojen määrä on 10–20 euroa, josta tulee minimipäiväsakkona 60–120 euroa.

Virhemaksussa sen sijaan liikkumavara ei ole sidottu niin tarkasti rikkomuksen tehneen henkilön tuloihin, joten virhemaksu olisi siten helpompi euromääräisesti suhteuttaa teon moitittavuuteen ja käteisrahojen suuruuteen/tavoiteltuun hyötyyn sekä muuhun vastaavaan. 15 000 euron ylärajaa voidaan pitää varsin tuntuvana seuraamuksena. Virhemaksuihin voidaan hakea myös muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen, joten virhemaksun saaneella on käytettävissään tehokkaat oikeudelliset keinot saada virhemaksu tutkittavaksi riippumattomassa tuomioistuimessa. Virhemaksuihin liittyvästä muutoksenhausta voisi ottaa lakiin maininnan.

Tulli ehdottaa, että 13 §:n mukaista virhemaksua sovellettaisiin sekä mukana että erillään kulkevien käteisvarojen velvollisuuksien laiminlyöntien sanktioinnissa. Näin varmistettaisiin myös näiden toistensa kaltaisten laiminlyöntien yhdenmukainen sanktiointi.

Yleensä ne bis in idem -asioissa virhemaksua ei voida poistaa ja asiaa siirtää käsiteltäväksi rikosasiana kuin ainoastaan silloin, kun on ilmennyt sellaista uutta selvitystä, jonka mukaan asia olisi tullut käsitellä rikosprosessissa. Lisäksi edellytyksenä on ollut, että uusi näyttö ei ole jäänyt huomioimatta viranomaisesta johtuneesta syystä. Näin on säädetty esimerkiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta annetun lain (2013/781) 3 §:ssä. Lisäksi sen tyyppinen tilanne on mahdollinen, että asiaa on ensin käsitelty rikosprosessissa, mutta sitten havaitaan, että edellytyksiä rikosprosessin jatkamiselle ei ole ja asia on siirretty hallinnollisesti sanktioitavaksi. Edellä mainittuja seikkoja tulisi tarkentaa HE-luonnoksen sanktiointia koskevissa säännöksissä.

13 § Virhemaksu

Toisin kuin henkilön mukana kulkevien käteisvarojen osalta, erillään kulkevien käteisvarojen tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnistä olisi siis seurauksena hallinnollinen rangaistusluonteinen seuraamus. Kaavaillon 13 §:n mukainen virhemaksu olisi hallinnollinen sanktio sille, joka jättäisi

kaavaillon 4 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden täyttämättä. Virhemaksu voitaisiin määrätä luonnollisen henkilön ohella myös oikeushenkilölle. Oikeusministeriö on lausunnossa kiinnittänyt huomiota hallinnollisen sanktion nimikkeeseen. Hallinnollisten rangaistusluonteisten seuraamusten nimikkeiden muoto lainsäädännössä vaihtelee. Nimikettä ”seuraamusmaksu” käytetään yleensä vakavammista lainsäädännön rikkomuksista ja laiminlyönneistä määrättävästä sanktiosta, kun taas vähäisempien rikkomusten perusteella määrättävistä sanktioista käytetään useimmiten nimikettä ”rikkomusmaksu”, ”rikemaksu” tai ”virhemaksu”. Jos sanktioinnin kohteena on yksinomaan lainsäädännöllisten velvoitteiden laiminlyönti, nimikkeeksi voidaan valita ”laiminlyöntimaksu” (Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen, Työryhmän mietintö, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 52/2018). Sikäli kuin ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnit olisivat kokoluokassaan suhteellisen pieniä rikkomuksia ja niistä määrätyn virhemaksun suuruus ei nousisi merkittäväksi, esitysluonnoksessa valittu nimike ”virhemaksu” on kuvaava.

Keskusrikospoliisi kiinnittää huomiota ilmoittamisrikkomuksesta annettavan seuraamuksen ja virhemaksun väliseen oikeasuhtaisuuteen. Keskusrikospoliisin käsityksen mukaan tähän mennessä ilmoittamatta jättämisestä annetut sanktiot ovat olleet sangen lieviä, ilmeisesti euromäärältään vähäisiä sakkorangaistuksia. Tässä valossa vaikuttaisi siltä, että virhemaksu voi olla huomattavasti ankarampi seuraamus kuin ilmoittamisrikkomus, mikäli sitä sovelletaan koko asteikoltaan.

Virhemaksu voidaan asettaa sille, jolta velvoitteen täyttämistä oli vaadittu. Lakiehdotuksen mukaan jää epäselväksi, keitä kaikkia henkilöitä tämä voi koskea (ks. edellä 4 §, asetuksen ja kansallisen lain erilaiset sanamuodot henkilöjoukon osalta; asianosaiselle vai lähettäjälle, vastaanottajalle tai niiden edustajalle). Asianosaisen käsite voi olla tulkinnanvarainen. Rangaistussäännöksenä säännöksen tulisi olla mahdollisimman selkä ja yksiselitteinen, mihin Keskusrikospoliisi toivoo täsmennystä

Oikeusministeriö on myös kommentoinut hallinnollisen sanktion käyttöalaa. EU-asetuksen 14 artikla edellyttää, että kunkin jäsenvaltion on otettava käyttöön seuraamukset, joita sovelletaan, jos 3 artiklassa säädettyä mukana kulkevien käteisvarojen ilmoitusvelvollisuutta tai 4 artiklassa säädettyä erillään kulkevien käteisvarojen tiedonantovelvollisuutta ei ole noudatettu. Tällaisten seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Edellä mainitussa työryhmän mietinnössä todetaan, että hallinnollisten sanktioiden voidaan katsoa soveltuvan etenkin tilanteisiin, joissa on kyse moitittavuudeltaan verraten vähäisistä tai muista sellaisista alakohtaisen lainsäädännön rikkomuksista ja laiminlyönneistä, joissa laissa säädettyjen velvoitteiden rikkominen on yksinkertaisesti toteennäytettävissä. Tällaisissa tilanteissa menettelyyn ei tyypillisesti liity muita asianosaisia, ja seuraamuksen määrääminen ei edellytä erityisiä tutkinnallisia toimivaltuuksia. Hallinnollisen sanktion käyttöönotolle on kyettävä esittämään teon haitallisuuteen tai moitittavuuteen liittyvä peruste. Sanktiouhkaa ei ole perusteltua liittää luonteeltaan hyvin vähäisiin lainsäädännön rikkomuksiin tai laiminlyönneihin. Tällaisissa tapauksissa huomautusta tai muita hallinnollisia ohjauskeinoja voidaan pitää valvonnan toteuttamisen kannalta yleensä riittävinä.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan, kun kyseessä on EU-oikeudellisen velvoitteen toimeenpano siten, että seuraamusten tulee olla tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia, hallinnollisen sanktion käyttäminen rangaistuksena erillään kulkevien käteisvarojen ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönneistä on perusteltua.

Kaavaillon sääntelyn perusteella Tulli olisi yksinomainen viranomainen, joka voisi määrätä virhemaksun. Oikeusministeriö on katsonut, että tämä voisi olla hyvä tuoda vielä erikseen esiin sääntelyn perusteluissa, koska lain mukaan poliisille ja Rajavartiolaitokselle kuitenkin annettaisiin laissa toimivaltaa tarkastusvaltuuksissa ja käteisvarojen väliaikaisessa haltuunotossa. Kaavaillua hallinnollista sanktiota (virhemaksua) ei oikeusministeriön käsityksen mukaan voi pitää sellaisena, että siinä olisi kyse enimmäistasoltaan niin suuresta ja ankaruudeltaan huomattavasta sanktiosta, jolloin määräämistoimivalta olisi aiheellista harkita osoitettavaksi kollegiaaliseen päätöksentekoon.

Pykäläluonnoksen mukaan virhemaksu voisi olla 50–15 000 euroa. Oikeasuhtaisuus edellyttää, että hallinnollisten sanktioiden potentiaalisena kohteena olevilla tahoilla on yleisen oikeuskäsitteen

mukaan tosiasialliset edellytykset noudattaa sanktioinnin kohteena olevia lakisääteisiä velvoitteita ja suoriutua laissa säädetyistä seuraamuksista. Seuraamusmaksun tulee toisaalta olla sen kohteena olevalle riittävän tuntuva, jotta sillä saavutetaan sanktiojärjestelmältä vaadittava yleis- ja erityisestävyys. Oikeusministeriön käsityksen mukaan virhemaksun kaavailtu vaihteluväli kuvaa sitä, miten vaihtelevista tilanteista virhemaksun määräämisessä saattaa olla kyse. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettu sääntely sisältäisi kuitenkin tekijöitä, jotka mahdollistaisivat monipuolisen tapauskohtaisen harkinnan.

Seuraamusmaksut on yleensä määrättävä maksettavaksi valtiolle. Tästä voidaan selvyiden vuoksi tehdä nimenomainen säännös lakiin. Oikeusministeriö toteaa, ettei tällaista säännöstä ole lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa ja esittää jatkovalmistelussa harkittavaksi, olisiko mainitun lainen säännös selkeyden vuoksi tarpeellinen.

Oikeusturvavaatimus on erityisen korostunut rangaistuksenluonteisissa seuraamuksissa. Hallinnollisen sanktion määräämisen erityislaista tulee käydä selkeästi ilmi sanktion kohteena olevan oikeus hakea muutosta, vaikka oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännökset sinänsä tulevat hallintoasioiden muutoksenhaussa sovellettaviksi ilman viittaussäännöstäkin. Oikeusministeriö toteaa, ettei lakiluonnoksessa ole muutoksenhakua koskevaa säännöstä. Myöskään 13 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa ja esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa ei ole todettu asianosaisen oikeudesta hakea muutosta 13 §:n nojalla annettavaan virhemaksuun. Oikeusministeriö katsoi, että esitysluonnosta tulisi tämän vuoksi täydentää.

14 § Virhemaksun toissijaisuus

Pykälän 1 momentin mukaan virhemaksua ei voitaisi määrätä sille, jota epäillään samoja käteisvaroja koskevasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa. Pykälän 2 momentin mukaan Tullin olisi poistettava virhemaksu, jos se, jolle on määrätty virhemaksu, myöhemmin tuomitaan rangaistukseen samoja käteisvaroja koskevan ennen virhemaksun määräämisen edellytysten täyttymistä tehdyn rikoksen vuoksi.

Oikeusministeriö pitää asianmukaisena ja perusteltuna, että laissa tällä tavoin huomioidaan kaksoisrangaistavuuden kielto (ne bis in idem).