

Lausunto

14.1.2021

VN/787/2020
VN/787/2020-VM-4

Valtiovarainministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi unioniin saapuvien tai sieltä poistuvien käteisvarojen valvonnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi unioniin saapuvien tai sieltä poistuvien käteisvarojen valvonnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Kaavaillulla lailla täydennettäisiin ja täsmennettäisiin unioniin saapuvien tai sieltä poistuvien käteisvarojen valvonnasta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta ((EU) 2018/1672). Samalla kumottaisiin laki Euroopan yhteisön rajan yli kuljetettavan käteisrahan valvonnasta (653/2007). EU-asetusta täydentävän ja täsmentävän lain perusteella henkilöllä olisi jatkossakin velvollisuus tehdä ilmoitus, jos hän kuljettaisi mukanaan vähintään 10 000 euroa asetuksen määritelmässä tarkoitettuja käteisvaroja. Viranomaisille säädettäisiin toimivalta tehdä tarkastuksia. Valvontaa laajennettaisiin uudensuuntaisiin kuljetustapoihin ja käteisrahojen määritelmää laajennettaisiin. Myös eri viranomaisten ja jäsenmaiden välistä tietojenvaihtoa on haluttu tehostaa. Laissa olisi säännökset ilmoittamis- ja tiedonantovelvollisuuden täyttämättä jättämisen seuraamuksista.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Henkilötietojen suoja

Kuten todettua, esitysluonnoksen taustalla on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2018/1672 unioniin saapuvien tai sieltä poistuvien käteisvarojen valvonnasta ja asetuksen (EY) N:o 1889/2005 kumoamisesta (jäljempänä asetusta). Asetus on annettu 23.10.2018 ja sitä aletaan soveltaa 3.6.2021. Asetuksen johdanto-osan 33 kohdan mukaan asetuksen soveltamisalaan kuuluvan henkilötietojen keräämiseen, paljastamiseen, lähettämiseen, antamiseen tiedoksi ja muuhun käsittelyyn olisi sovellettava Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojalaki). Esitysluonnoksessa ehdotetaan lakia unioniin saapuvien tai sieltä poistuvien käteisvarojen valvonnasta, jonka tarkoituksena on täsmentää ja täydentää edellä mainittua asetusta (EU) 2018/1672.

Kansallisesta liikkumavaraista

Esitysluonnoksessa ehdotetaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityissääntelyä 11 §:ssä. Pykälässä säädettäisiin edellytyksistä laajemmalle tiedonsaantioikeudelle kuin mitä asetuksen 9, 10 ja 11 artikloissa on säädetty, mikä asetuksen mukaan edellyttää säätämistä kansallisessa lainsäädännössä. Ehdotetun pykälän mukaan artikloissa säädetyn lisäksi käteisvaroja koskevien ilmoitusten tietoja voidaan luovuttaa kansalliselle viranomaiselle ainoastaan rikoslain 34 a luvussa tarkoitettuun terrorismirikoksen, huumausainerikoksen, lahjonnan tai muun rikoksen, josta voi enimmillään seurata yli yhden vuoden pituinen vankeusrangaistus, taikka rikoksen, joka on tehty tai tehdään osana järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa, estämiseksi ja torjumiseksi.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on ottanut tietosuojalain jälkeisessä lausuntokäytännössään kantaa henkilötietojen käsittelyä koskevan erityissääntelyn tarpeeseen. Valiokunta on todennut, että henkilötietojen suojan toteutuminen tulisi jatkossa ensisijaisesti taata

yleisen tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän ja täsmentävän tietosuojalain nojalla. Valiokunta on myös korostanut, että kansallisen erityislainsäädännön säätäminen tulisi varata vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi perustuslainmukaisella tavalla (kts. tarkemmin erityisesti PeVL 14/2018 vp, s. 3 ja PeVL 2/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta aikaisempaa sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suojaa ja käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen sääntelyn (kts. PeVL 14/2018, s. 4). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta. *Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksen säätämisyjärjestystä koskevassa osiossa tulee jatkokäsittelyn yhteydessä ottaa huomioon edellä keskeisimmiltä osiltaan kuvattu perustuslakivaliokunnan perustuslain 10 §:ää koskeva lausuntokäytäntö ja tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran käytöstä.*

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää 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.

Käsittelyn oikeusperuste

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 osin 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 säännökohtaisiin perusteluihin.

Erityisiin henkilötietoryhmiin liittyvien tietojen ja henkilötunnuksen käsittely

Tiedonsaantioikeutta koskevan 11 §:n mukaan kansalliselle viranomaiselle voitaisiin luovuttaa rikosten estämiseksi ja torjumiseksi käteisvaroja koskevien ilmoitusten tietoja. Asetuksen 3–6 artikloissa säädetään tiedoista, joita tiedonsaantioikeuden piiriin kuuluisi. Henkilötietojen käsittelyn kohdistuessa yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, tulee henkilötietojen käsittelyssä täytyä 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 säännökohtaisissa perusteluissa olisi syytä tehdä selkoa, ettei tiedonsaantioikeus koske erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja.*

Tiedonsaantioikeus koskisi asetuksen 3 ja 4 artikloissa 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 säännökohtaisissa perusteluissa syytä tehdä selkoa, mihin yleislain säännökseen henkilötunnuksen käsittely perustuu, ja ettei henkilötunnuksen käsittelystä ole tarpeen antaa tämän vuoksi erityissääntelyä.*

Sovellettavasta yleislainsäädännöstä

Kuten edellä on todettu, 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 yleissäädos voi tietoja luovutettaessa muuttua, kun tietoja luovutetaan rikosasioissa toimivaltaiselle viranomaiselle. Rikosasioiden tietosuojadirektiivi (EU) 680/2016 täytäntöönpantiin rikosasioiden tietosuojalailla (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.*

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 viranomainen 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.*

2 § Toimivaltainen viranomainen

Kaavaillon 2 §:n mukaan toimivaltainen viranomainen olisi Tulli. Lisäksi poliisi ja Rajavartiolaitos olisivat tullitehtäviä hoitaessaan toimivaltaisia viranomaisia. Toimivaltaiset viranomaiset olisivat näin ollen 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.

3 § Mukana olevien varojen ilmoittamismenettely

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 viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä 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.

Pykäläluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan (luonnos s. 14), 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

Pykäläluonnoksen mukaan toimivaltaisen viranomaisen päätös vaatii asetuksen 4 artiklassa säädetyt tiedonantovelvollisuuden mukaista erillään kulkevia käteisvaroja koskevaa tiedonantoilmoitusta on annettava tiedoksi asianosaiselle postitse saantitodistusta vastaan tai haasteen tiedoksi antamisesta säädetyssä järjestyksessä. Oikeusministeriö toteaa, että viranomaisten toimintaa sääntelee tässä yhteydessä hallintolaki (434/2003), jossa säännellään myös tiedoksiannosta asianosaiselle. Kaavaillon 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.

5 § Tarkastusvaltuudet henkilön pysäyttämiseksi ja tarkastamiseksi

Pykäläluonnoksen perusteluissa (luonnoksen s. 15) 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 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 kynnyksarvo alittuu, mutta joissa epäillään rikollista toimintaa (EU-asetuksen 6 artikla). Viranomaisten toimivaltuuksien tulee perustua nimenomaisiin toimivaltasäännöksiin.

Epäselväksi jää myös, kenen tulkintaa tarkoitetaan perustelujen maininnalla. Onko asiasta olemassa esimerkiksi EU-tuomioistuimen tulkinta?

6 § Erillään kulkevien käteisvarojen tarkastusvaltuudet

Kaavailun 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

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 edellytyksistä säädettyyn asetuksen 7 artiklassa.

EU-asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa säädetään vaatimuksista kansallisille toimivaltaisille viranomaisille hallintopäätöksen perusteleminen ja päätökseen liittyvistä oikeussuojakeinoista. Näiden voi tulkita olevan asioita, jotka on säännelty ao. toimivaltaisilla viranomaisilla muutoinkin velvoittavassa kansallisessa yleislainsäädännössä, kuten hallintolaissa (434/2003).

EU-asetuksen 7 artiklan 3 kohdan mukaan väliaikaisen haltuunoton kesto on kansallisen lainsäädännön nojalla ehdottomasti rajoitettava sen pituiseksi kuin toimivaltaiset viranomaiset tarvitsevat määrittääkseen, edellyttävätkö tapauksen olosuhteet haltuunoton jatkamista. Väliaikaisen haltuunoton kesto saa olla enintään 30 päivää. Suoritettuaan perusteellisen arvioinnin väliaikaisen haltuunoton jatkamisen tarpeellisuudesta ja oikeasuhteisuudesta toimivaltaiset viranomaiset voivat päättää jatkaa väliaikaisen haltuunoton kestoa enintään 90 päivään.

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 kesto täsmenävät 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.

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.

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

8 § Menettely haltuunotosta päätettäessä

Pykäläluonnoksen 3 momentin mukaan ”Sille, jolta otetaan väliaikaisesti haltuun käteisvaroja tai jolta väliaikaisesti haltuun otettujen käteisvarojen haltuunottoa jatketaan, on annettava hallinnollinen valituskelpoinen 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 sen osalta, 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

Pykäläluonnoksen 2 momentin viimeisessä virkkeessä käytetään ilmaisua ”käteisraha”, joka ilmeisimmin tulisi olla muodossa ”käteisvarat” kuten pykälän 1 momentissa ja muualla laissa.

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 tapauksissa voi olla kysymys myös ankarammin rangaistavasta teosta, esimerkiksi rahanpesurikoksesta (rikoslain (39/1889) 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 toimenpiteistäluopumista koskeviin mahdollisuuksiin (s. 17). Lisäksi olisi syytä perusteluissa mainita esimerkkejä vähäisistä teoista. Tällaisia voisivat olla oikeusministeriön käsityksen mukaan esimerkiksi merkitykseltään vähäiset vaillinaisuudet annetussa ilmoituksessa.

Esitysluonnoksessa kaavaillaan myös teknistä muutosta rikoslain tulliselvitysrikosta koskevaan 46 luvun 7 §:ään, koska siinä mainitun Euroopan yhteisön rajan yli kuljetettavan käteisrahan valvonnasta annetun lain sijaan kaavaillaan säädettäväksi laki unioniin saapuvien tai sieltä poistuvien käteisvarojen valvonnasta, jolloin rikoslain 46 luvun 7 §:ssä tulee viitattavaksi uuden lain rikkomussääntöeseen.

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.

Hallinnollisen sanktion nimike

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.

Hallinnollisen sanktion käyttöala

EU-asetuksen 14 artikla edellyttää, että kunkin jäsenvaltion on otettava käyttöön seuraamukset, joita sovelletaan, jos 3 artiklassa säädettyä mukana kulkevia käteisvaroja koskevaa ilmoitusvelvollisuutta tai 4 artiklassa säädettyä erillään kulkevia käteisvaroja koskevaa 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, niin hallinnollisen sanktion käyttäminen rangaistuksena erillään kulkevien käteisvarojen ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnistä on perusteltua.

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 sääätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa (luonnos s. 21), jonka perusteella muutoksenhakuun sovellettaisiin tullilain (304/2016) 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 arvioinnin osalta 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 osalta 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 sääätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa.

Määräämistoimivallan organisointi

Kaavaillun sääntelyn perusteella Tulli olisi yksinomainen viranomainen, joka voisi määrätä virhemaksun. Tämä asia voisi olla hyvä tuoda vielä erikseen esiin sääntelyn perusteluissa, koska lain mukaan poliisille ja Rajavartiolaitokselle kuitenkin annettaisiin laissa toimivaltaa tarkastusvaltuuksissa ja käteisvarojen väliaikaisessa haltuunotossa. Kaavailtua 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.

Hallinnollisen sanktion oikeasuhtaisuus

Pykäläluonnoksen mukaan virhemaksu voisi olla jotakin väliltä 50 - 15 000 euroa. Oikeasuhtaisuus edellyttää, että hallinnollisten sanktioiden potentiaalisena kohteena olevilla tahoilla on yleisen oikeuskäsityksen 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. Ehdotettu sääntely sisältäisi kuitenkin tekijöitä, jotka mahdollistaisivat monipuolisen tapauskohtaisen harkinnan.

Seuraamusmaksut on yleensä määrättävä maksettavaksi valtiolle. Tästä voidaan ottaa selvytyden vuoksi nimenomainen säännös lakiin. Oikeusministeriö toteaa, ettei tällaista säännöstä ole lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa ja esittää valmistelevalle ministeriölle jatkovalmistelussa harkittavaksi, olisiko mainitunlainen säännös selkeyden vuoksi tarpeellinen.

Kohtuullistaminen ja perimättä jättäminen

Kaavailun virhemaksun määrä perustuisi kokonaisarviointiin. Virhemaksun määrää arvioitaessa olisi otettava huomioon menettelyn moitittavuus ja toistuvuus sekä tekijän taloudellinen asema. Lisäksi arvioinnissa olisi otettava huomioon menettelyllä tavoiteltu hyöty, jos se on määritettävissä, sekä tekijän yhteistyö Tullin kanssa asian selvittämiseksi. Virhemaksu jätettäisiin määräämättä, jos ilmoitus olisi annettu määrääjän jälkeen ja teko olisi ilmeisesti johtunut anteeksi annettavasta huomaamattomuudesta tai ajattelemattomuudesta taikka jos seuraamuksen määrääminen muusta syystä olisi ilmeisen kohtuutonta.

Viimeksi mainitut seikat ottavat huomioon hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteellisina tekijöinä kohtuullistamisen ja sanktion määräämättä jättämisen. Määräämättä jättäminen on lisäksi luonnoksessa muotoiltu oikeusharkintaiseksi.

Hallinnon yleislakien soveltaminen

Hallinnollisen sanktion määräämismenettelyssä noudatetaan pääsääntöisesti hallintolakia, joka sisältää perustuslain 21 §:n kannalta keskeiset hyvää hallintoa koskevat perussäännökset ja ennakkollista oikeusturvaa korostavat menettelysäännökset. Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksen perusteluissa voitaisiin tuoda esiin ja korostaa toimivaltaisten viranomaisten noudattavan hallintolaissa (434/2003) säädetyjä menettelyjä.

Muutoksenhaku

Oikeusturvavaatimus on erityisen korostunut rangaistuksenluonteisten seuraamusten kohdalla. Hallinnollisen sanktion määräämistä koskevasta erityislaista tulee käydä selkeästi ilmi sanktion kohteena olevan oikeus hakea muutosta, vaikka oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) säännökset sinänsä tulevat hallintoasioiden muutoksenhaussa sovellettaviksi ilman viittaussäännöstäkin.

Oikeusministeriö toteaa, ettei lakiluonnoksessa ole muutoksenhakuja koskevaa säännöstä, eikä myöskään 13 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa ja esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa ole todettu asianosaisen oikeudesta hakea muutosta 13 §:n nojalla annettavaan virhemaksuun. Esitysluonnosta tulee näiltä osin täydentää.

Määräämisoikeuden vanhentuminen

Hallinnollisen sanktion määräämisoikeuden vanhentumisesta ei kaavilla HE-luonnoksen perusteella säädettyä. 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 kaavailun 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 rangaistusluontoiset seuraamusmaksut rinnastuvat ankaruudeltaan sakkorangaistukseen, on yleensä johdonmukaista, ettei niille peritä viivästyskorkoa tai muuta viivästysseuraamusta. Tästä on selvyyden vuoksi syytä ottaa maininta lain perusteluihin. 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 (808/2019) mukaan.

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

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*).

Muutoksenhakusäännös

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 tullilaissa säädetyllä tavalla. Sikäli kuin kaavaillon 8 §:n osalta muutoksenhaun on tarkoitus tapahtua tullilaissa säännellyllä tavalla ja 4 §:n osalta 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 tullilaissa (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 ilmentävä, mitä päätöksiä oikaisuvaatimusmenettely koskee.
Oikaisuvaatimusmahdollisuuden ulkopuolelle jätetään vain asiat, joihin oikaisuvaatimus ei sovellu
(LAKO 12.13.2).

Ylijohtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu

VM Valtiovarainministeriö
VM VO Kansainvälisen verotuksen yksikkö, Hanna Järviö

Tiedoksi

Kansliapäällikkö Pekka Timonen
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Ministerin erityisavustaja Jade Malmi
VM VO Tulliyksikkö, Ismo Mäenpää
VM VO Tulliyksikkö, Elise Luovula