

Lausunto

27.08.2025

Asia: VM053:00/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

1 LAUSUNTOPYYNTÖ

Valtiovarainministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi rahanpesun ja terrorismin rajoittamisen estämisestä annettu laki sekä kumottavaksi voimassa oleva samanniminen laki. Lisäksi ehdotetaan muutoksia eräisiin muihin lakeihin. Ehdotuksen taustalla on keskeisesti EU-asetusten ja direktiivin edellyttämät kansalliset säännökset.

Tässä lausunnossa on tarkasteltu ehdotusta eräiltä osin, ja kiinnitetty huomioita erityisesti sääntelyn selkeyteen sekä toimivaltaisiin viranomaisiin ja näille ehdotettuihin toimivaltuuksiin. Tarkastelussa on rajoitettu ainoastaan 1. lakiehdotukseen, ja huomiot koskevat sitä, ellei toisin ole nimenomaisesti todettu.

2 LAUSUNTO

2.1 Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Lain tavoitteena sen 1 §:n 2 momentin mukaan olisi edistää talouspakotteiden täytäntöönpanon laiminlyönnin ja kiertämisen riskiä. Säännös olisi syytä muotoilla jatkovalmistelussa uudelleen.

Luonnoksen keskeisenä tarkoituksena on antaa EU-asetusten edellyttämät kansalliset säännökset sekä implementoida rahanpesudirektiivi. Ehdotettu sääntelykokonaisuus muodostuu varsin vaikeasti hahmotettavaksi ja ymmärrettäväksi. Osin kyse on siitä, että sääntelykokonaisuus muodostuu osin kansallisen ja osin suoraan sovellettavan unionisääntelyn muodostamasta kokonaisuudesta. Osin kyse on nähdäkseni siitä, että luonnoksessa ei ole täysin omaksuttu direktiivin tai liikkumavaraa mahdollistavien asetusten implementointia osaksi kansallista lainsäädäntöä vastaavuusperiaatteen mukaisesti. Luonnokseen vaikutetaan kopioidun suoraan direktiivin tai asetuksen sääntelyä varsinaisesti implementoimatta sitä.

Perustuslain 2 §:n 3 momentti edellyttää julkisen vallan käytön perustumista lakiin ja että julkisen vallan käytössä noudatetaan tarkoin lakia. Mikäli EU-lainsäädäntö esimerkiksi edellyttää, että toimivaltaisilla viranomaisilla on käytettävissä taloudellisia seuraamuksia tai tehokkaita hallinnollisia seuraamuksia, kansallisesti tulee säätää täsmällisesti, millaisia toimivaltuuksia milläkin kansallisella viranomaisella on. Perusoikeuksia rajoittavan sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien yleiset sekä erityiset rajoitusedellytykset. Koska implementointi vaikuttaa jääneen esitysluonnoksen valmistelussa jossain määrin kesken, ei tässä lausunnossa ole mahdollista arvioida ehdotusta kuin vain pistemäisiltä osin. Jatkovalmistelussa tulisi huolellisesti varmistua siitä, että ehdotetut merkittäväkin julkisen vallan käyttöä sisältävät toimivaltasäännökset sekä perusoikeuksia rajoittavat säännökset ovat täsmällisesti muotoiltuja.

Esimerkiksi seuraavat säännösehdotukset kiinnittävät huomion tästä näkökulmasta. Kyse ei ole tyhjentävästä luettelosta, vaan ainoastaan esimerkinomaisesti tässä esiin nostetuista säännöksistä.

- Valvojien tulee toteuttaa tarvittavat toimenpiteet - -. Valvojien tämän säännöksen nojalla tekemiin päätöksiin sovelletaan tehokkaita korjaavia menettelyjä, myös oikeussuojakeinoja (27 §:n 2 ja 4 mom.)
- Valvojilla tulee olla riittävät valtuudet suorittaa 5 momentissa säädetyt tehtävänsä, mukaan lukien valtuudet soveltaa asianmukaisia ja oikeasuhtaisia hallinnollisia toimenpiteitä tilanteen korjaamiseksi rikkomistapauksissa, mukaan lukien taloudellisten seuraamusten määrääminen rahanpesuasetuksen (28 §)
- Jäsenvaltioiden on varmistettava, että valvojat tekevät mahdollisimman laajaa yhteistyötä. Tällaiseen yhteistyöhön voi sisältyä mahdollisuus suorittaa pyynnön vastaanottaneen valvojan toimivallan rajoissa selvityksiä pyynnön esittäneen valvojan lukuun - -. (35 §)
- Finanssialan valvojien tulee pystyä tekemään toimivaltansa rajoissa selvityksiä pyynnön esittäneen valvojan puolesta - - (37 §)
- Valvojien tulee määrätä tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia taloudellisia ja hallinnollisia seuraamuksia rahanpesu- ja maksun tiedot -asetuksen rikkomisista ilmoitusvelvollisille. (52 §:n 1 mom.)
- Valvojien tulee määrätä ilmoitusvelvollisille taloudellisia seuraamuksia - - (54 §:n 1 mom.).
- Päätöksentekijöillä, rahanpesun selvittelykeskuksilla, valvojilla ja muilla toimivaltaisilla viranomaisilla sekä veroviranomaisilla tulee olla tehokkaat mekanismit, joilla ne voivat tehdä yhteistyötä sekä koordinoida kansallisesti toimintaperiaatteiden ja toiminnan kehittämistä ja toteuttamista rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumiseksi sekä kohdennettujen talouspakotteiden täytäntöönpanon laiminlyönnin tai kiertämisen estämiseksi, myös niiden 5 §:ssä säädettyjen velvoitteiden täyttämistä varten. (60 §:n 1 mom.)

Jatkovalmistelussa tulee huolellisesti arvioida, mitkä EU-lainsäädännön säännökset edellyttävät kansallista sääntelyä ja miten siinä asetetut säännökset implementoidaan osaksi kansallista lainsäädäntöä perustuslain mukaisesti. Tässä arvioinnissa tulee huomioida myös jo kansallisesti voimassa oleva muu lainsäädäntö: esimerkiksi sellaisista seikoista kuin hallintopäätöksen tekeminen, kuuleminen ja päätöksen perusteleminen, muutoksenhakuoikeudesta ilmoittaminen, viranomaisen selvitysvelvollisuus sekä viranomaisen velvollisuus tiedottaa toiminnastaan säädetään jo yleislainsäädännössä, jolloin tällaisia vaatimuksia ei tarvitse eikä pidä erikseen rahanpesulakiin implementoida.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että arviointi siitä, mistä seikoista tulisi säätää laissa ja mistä valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella, ei vaikuta loppuun asti tehdyttä. Luonnoksen 1. lakiehdotuksessa ei ehdoteta lainkaan asetuksen tasoista sääntelyä asetuksenantovaltuuksien kautta. Tämä tekee sääntelykokonaisuudesta raskaan. Lain tasolla säädettäisiin esimerkiksi 6 §:ssä kattavasti siitä, mitä tietoja tilastojen tulee sisältää, 31 §:ssä toimintakertomuksen sisällöstä ja 43 §:ssä vuosikertomuksen sisällöstä.

Sääntelyn ymmärtämisen haastavuutta lisäävät direktiivistä suoraa kopioitujen säännösten lisäksi myös pitkät, sivujen pituiset pykälät, sekä monilta osin vielä täydennystä kaipaavat säännöskohtaiset perustelut. Riittävinä perusteluina ei voida pitää pykälätekstin toistamista perusteluissa.

2.2 Toimivaltaiset viranomaiset

Luonnoksessa säädettäisiin useista toimivaltaisista viranomaisista tai viranomaisten muodostamista ryhmistä: valvojat (26 §), rahanpesutorjuntaviranomainen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen viranomaisyhteistyöryhmä, valvojien välinen koordinaatiomekanismi, valvontakollegio ja valvontaviranomaiset. Lisäksi 2. lakiehdotuksessa säädettäisiin yhteisistä analyysityöryhmistä. Osassa näistä jäseninä voisi olla myös muita kuin viranomaisia sekä jäseniä muista maista.

Tällaisia toimijoita koskeva sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 2 §:n 3 momentin sekä 119 §:n 2 momentin kannalta, jonka mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Tällaisilla yleisillä perusteilla tarkoitetaan esimerkiksi yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia. Myös toimielimen toimikauden mahdollisen määräaikaisuuden on katsottu kuuluvan yleisiin perusteisiin. Vaatimukset koskevat myös viranomaisen sisään perustettavaa uutta tehtäviltään erillistä yksikköä.

Säätämisyhteistyöperusteluissa ei ole tarkasteltu ehdotusta perustuslain 119 §:n kannalta. Jatkovalmistelussa tulisikin tehdä huolellisesti selkoa kansallisesta liikkumavarasta sekä sen käytöstä perustuslain mukaisella tavalla. Huomio kiinnittyy esimerkiksi säännöksiin, joissa kyse on useiden viranomaisten ja jopa muiden kuin viranomaisten muodostamista elimistä sekä säännöksiin, joissa tällainen uusi yhteistyöelin vaikuttaa käyttävän julkista valtaa valvoessaan toimijoita.

Lisäksi esimerkiksi 40 §:ssä säädettäisiin, että kollegiossa mukana olevien finanssialan valvojien on tehtävä kirjallinen sopimus, jossa määritetään yksityiskohtaisesti yhteistyön ja tietojenvaihdon edellytykset ja menettelyt. Esimerkiksi oikeudesta julkisen vallan käyttöön sekä tiedonsaantioikeuksista salassapitosäännösten estämättä on säädettävä laissa, eikä näitä voida perustaa ainoastaan sopimukseen. Puolestaan mikäli tällaisissa kollegioissa on jäsenenä myös muita kuin viranomaisia, tulisi ehdotettua sääntelyä tarkastella myös perustuslain 124 §:n kannalta.

Lausunnossa jäljempänä on käsitelty asianajajayhdistykselle ehdotettuja toimivaltuuksia.

2.3 Pysyväisluonteiseen asumiseen ulottuvat toimenpiteet

Lain 15 §:ssä säädettäisiin Patentti- ja rekisterihallituksen tarkastusoikeudesta. Sillä olisi toimivalta ulottaa tarkastuksia myös pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitettuihin tiloihin. Sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n 3 momentin kannalta. Sen mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Tarkastus pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitettuihin tiloihin edellyttäisi 15 §:n 3 momentin mukaan tuomioistuimen ennakkolupaa, joka tuomioistuimen tulisi antaa ”jos laissa säädetty

edellytykset täyttyvät”. Laissa ei kuitenkaan nähdäkseni ehdoteta lainkaan säädettäväksi tällaisista edellytyksistä. Ainoa edellytys on 1 momentista ilmenevä syy tarkastukselle (tosiasiallisen edunsaajan määrittäminen ja sen tarkistaminen, ovatko edunsaajarekisteriin toimitetut tiedot riittäviä, tarkkoja ja ajantasaisia). Laissa täsmällisesti säädetyillä edellytyksillä on merkitystä perustuslain 10 §:n 3 momentissa säädetyin kotirauhansuojan kannalta.

Myöskään luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole lainkaan käsitelty tarkastusoikeutta koskevaa 15 §:ää perustuslain 10 §:n 3 momentin kannalta. Säätämisyjärjestysperusteluista ei käy ilmi, jättääkö EU-sääntely ja miltä osin kansallista liikkumavaraa. Ehdotettu sääntely näyttäytyy ongelmalliselta perustuslain 10 §:n 3 momentin erityisten sekä yleisten rajoitusedellytysten kannalta sekä 10 §:n 3 momenttia koskevan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön kannalta. Kun kyse on ollut rikosten selvittämiseksi kotirauhan suojana puuttuvan toimivaltuuden arvioinnista, perustuslakivaliokunta on oikeasuhtaisuuden kannalta pitänyt lähtökohtana, että kotirauhan suojaan ei tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (ks. esim. PeVI 40/2002 vp). Lisäksi tarkastusoikeus on voitu liittää rangaistusluonteisella hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioituun tekoon (esim. PeVL 2/2017 vp, ks. myös PeVL 39/2005 vp, jossa perusoikeuden turvaamiseksi).

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (esim. PeVL 53/2024 vp ja siinä viitatus). Siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (esim. PeVL 8/2021 vp ja siinä viitatus). Jatkovalmistelussa tulee siten selostaa kansallinen liikkumavara ja käyttää tätä perustuslain ja sitä koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kanssa yhteensopivasti, sekä arvioida ehdotettua esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa.

Luonnoksessa ei myöskään ole perusteltu ehdotusta, jonka mukaan tarkastus edellyttäisi tuomioistuimen enakkolupaa. Direktiivi ei vaikuta tällaista menettelyä edellyttävän.

2.4 Hallinnolliset seuraamukset

2.4.1 Yleistä

Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi taloudellisista ja hallinnollisista seuraamuksista. Säännökset ovat keskeisiä niin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kuin perustuslain 2 §:n 3 momentin sekä 21 §:n kannalta. Seuraamuksia ja viranomaisten toimivaltaa koskevaa sääntelyä tulee jatkovalmistelussa vielä monilta osin täsmentää.

Direktiivi vaikuttaa jättävän kansallista liikkumavaraa siihen, millaisia taloudellisia ja hallinnollisia seuraamuksia on kansallisesti säädettävä. Implementointi vaikuttaa kuitenkin jääneen näiltä osin jossain määrin kesken. Luonnoksen 52 §:n, joka on nimetty ”Yleiset määräykset”, 1 momenttiin otettu yleismuotoinen direktiivin seuraamussäännös asettaa velvoitteen jäsenvaltioille siitä, millaisia seuraamuksia tulee säätää. Direktiivin kansallisessa toimeenpanossa on otettava huomioon mm. kansallinen liikkumavara, vastaavuusperiaate ja perustuslaista johtuvat reunaehdot liikkumavaran käytölle.

Edelleen 52 §:n kohdalla direktiivin toimeenpano vaikuttaa jääneen muiltakin osin jossain määrin kesken. Esimerkiksi pykälän 4 ja 5 momentissa säädettäisiin siitä, että oikeushenkilöt tulee voida saattaa vastuuseen tietyissä tilanteissa.

Niiltä osin kuin EU-lainsäädäntö jättää liikkumavaraa seuraamuksen lajin valinnassa, tulee vastaavuusperiaatteen mukaan tätä käyttää ja perustella esityksessä, mihin tekoihin ja millä perusteella liitetään hallinnollisia seuraamuksia, hallinnollisia rangaistusluonteisia seuraamuksia ja rikosoikeudellisia seuraamuksia. Tässä arvioinnissa on huomioitava rikosoikeudellinen ultima ratio periaate sekä seuraamusmaksuja koskeva välttämättömyyden, tehokkuuden ja viimesijaisuuden vaatimus.

Koska seuraamusjärjestelmän kokonaisuus jää luonnoksessa käsittelemättä, seuraamuksia koskevaa sääntelyä tarkastellaan seuraavassa vain eräiltä osin.

2.4.2 Taloudelliset seuraamukset

Luonnoksen 54 §:ssä säädettäisiin taloudellisista seuraamuksista. Ilmeisesti tarkoitus on säätää hallinnollisista rangaistusluonteisista seuraamuksista. Pidän ongelmallisena, että kansallisesti säädettäväksi ehdotettujen seuraamusten luonnetta ei vaikuteta valmistelussa hahmotetun. Sääntelyä ja perusteluja on välttämätöntä täsmentää, jotta seuraamuksen luonne käy niistä selkeästi ilmi. Rangaistusluonteisiin hallinnollisiin seuraamusmaksuihin liittyy erityisiä oikeusturvavaatimuksia (mm. laillisuusperiaate, syyttömyysolettama), joiden täytyminen tulee varmistaa säännösperusteisesti jatkovalmistelussa ja joita tulee arvioida myös säätämisyjärjestysperusteluissa (ks. Lainkirjoittajan opas, osio 12.10.5).

Hallinnollisen sanktion yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä. Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten sanktioiden sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa. (esim. PeVL 37/2021 vp ja siinä viitatus). Ehdotetuissa 54 §:n 1, 2 ja 3 momentissa ei ole täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säädetty, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena sanktio. Lisäksi sanktioitavat teot ja laiminlyönnot on laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi. Esimerkiksi pykälän 1 momentissa on ainoastaan viitattu kokonaiseen asetuksen lukuihin. Sen lisäksi kyse olisi ”rikkomisista - - jotka kohdistuvat rahanperusasetuksen - - vaatimuksiin”. Omaksuttu vakiintuneesta poikkeava muotoilu tekee sanktiosääntelystä entistä epätasällisempää.

Edelleen pykälän 2 momentin mukaan taloudellisia seuraamuksia voidaan määrätä myös, jos ilmoitusvelvolliset eivät ole noudattaneet niihin tämän lain 55 §:n nojalla määrättäviä hallinnollisia toimenpiteitä, tai jotta voidaan puuttua rikkomisiin, jotka eivät ole vakavia, toistuvia tai järjestelmällisiä. Ehdotettu säännös on ongelmallinen erityisesti laillisuusperiaatteen näkökulmasta. Sääntelyn täsmällisyyden ja ennakoitavuuden lisäksi on kyseenalaista, onko ehdotettu sanktiointi oikeasuhtaista: seuraamuksena esimerkiksi suositusten noudattamatta jättämisestä olisi vähintään 1 000 000 euron seuraamusmaksu. Vastaavasti 3 momentista ei ilmene perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 8 §:n edellyttämällä tavalla se, mistä teosta tai laiminlyönneistä voidaan määrätä vähintään 10 000 000 euron taloudellinen seuraamus (huom. 54 §:n 1 mom. säädetty viranomaisen velvollisuudeksi määrätä seuraamus: ”tulee määrätä”).

Taloudellisia seuraamuksia koskeva sääntelykokonaisuus muodostuu lisäksi jossain määrin haastavaksi ymmärtää, kun vakiintuneesta sääntelytavasta poiketen esimerkiksi määräämättä jättämisestä ja määräämisoikeuden vanhentumisesta säädettäisiin ennen itse sanktiointisäännöksiä ja samalla tavalla rangaistusluonteisten kuin muiden hallinnollisten seuraamusten kanssa. Lisäksi

esimerkiksi määräämättä jättäminen tulisi säätää oikeusharkintaiseksi. Seuraamusmaksun täytäntöönpanon vanhentumista ei ole ehdotuksessa käsitelty.

2.4.3 Hallinnolliset toimenpiteet

Myös muita kuin rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia – tai kuten luonnoksessa niitä nimitetään, hallinnollisia toimenpiteitä – koskeva sääntely vaikuttaa vielä jossain määrin keskeneräiseltä.

Esimerkiksi 53 §:n 4 momentissa säädettäisiin, että valvojien on voitava toteuttaa omasta aloitteesta asianmukaisia ja oikeasuhtaisia toimenpiteitä kyseisiin rikkomisiin puuttumiseksi. Tällainen säännös ei perusta valvojille kuitenkaan toimivaltaa. Vastaavanlainen hyvin välttävä säännös on myös esimerkiksi 27 §:n 4 momentissa, jonka mukaan valvojat voivat määrätä väliaikaisia kieltoja ilmoitusvelvollisten ylemmän johdon jäsenille.

Lain 55 §:ssä säädettäisiin muista hallinnollisista seuraamuksista. Sen mukaan valvojat ”voivat soveltaa hallinnollisia toimenpiteitä”. Pykälän 2 momentissa listattaisiin näitä erilaisia toimenpiteitä ja 3 momentissa säädettäisiin, mitä valvojien tulisi erityisesti voida näiden avulla tehdä. Pykälä on pitkälti kopioitu direktiivin 56 artiklasta, minkä vuoksi se on vaikeaselkoinen ja vaikeasti kansalliseen järjestelmään yhteensovitettu. Ottaen huomioon, että 54 §:ssä mahdollistettaisiin seuraamusmaksujen määrääminen, mikäli toimija ei noudata 55 §:n nojalla määrättyjä hallinnollisia seuraamuksia, tulisi sääntelyä pyrkiä täsmentämään (erityisesti mitä toimenpiteitä ja missä tilanteissa sekä mikä on viranomaisen harkintavalta). Lakiehdotuksessa ei ole esimerkiksi millään tavoin rajattu viranomaisen harkintavaltaa siinä, milloin tämä voi perua toimiluvan tai keskeyttää sen voimassaolon, edellyttää toimijan toiminnan lopettamista tai määrätä toteuttamaan laissa määrittelemättömiä korjaavia toimenpiteitä. Sääntely on ongelmallista niin perustuslain 2 §:n 3 momentin kuin 15 ja 18 §:n kannalta, eikä ehdotuksia ole säätämisyjärjestysperusteluissa näiltä osin tarkasteltu.

2.4.4 Uhkasakko

Uhkasakon määräämiseen, tuomitsemiseen ja muutoksenhakuun sovelletaan yleislakina uhkasakkoa. Esimerkiksi juoksevien uhkasakkojen osalta uhkasakkolain 9 ja 10 § edellyttävät, että juoksevien uhkasakkojen lisäeristä voidaan kerralla tuomita maksettavaksi enintään kolme kertaa peruserän suuruinen summa. Myös esimerkiksi säännös ”uhkasakkoa on sovellettava päivästä, jona kyseinen päätös tehdään” on jossain määrin tulkinnanvarainen suhteessa kansalliseen järjestelmään, jossa uhkasakko määrätään ja uhkasakko tuomitaan maksettavaksi. Ehdotetun sääntelyn suhde uhkasakkolakiin jää epäselväksi, eikä siitä ilmene, miltä osin erityislainsäädännöllä on tarkoitus syrjäyttää yleislaissa säädetty.

2.4.5 Määräämistoimivallan organisointi

Koska hallinnollisten rangaistusluonteisten seuraamusmaksujen määräämisessä on kyse merkittävän julkisen vallan käytöstä, korostuvat siinä menettelyllinen ja jälkikäteinen oikeusturva. Ehdotuksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tunnistettu, että rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen sisältää vakiintuneen perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota ei perustuslain 124 §:n mukaan ole mahdollista antaa muulle kuin viranomaiselle, tässä yhteydessä asianajajayhdistykselle. Koskisiko 53 §:ssä säädetty määräämättä jättäminen myös asianajajayhdistyksen seuraamusesityksen tekemättä jättämistä?

Muilta osin ehdotuksessa ei arvioida taloudellisten seuraamusten määräämistoimivallan organisointia. Enimmäistasoltaan suurten ja ankaruudeltaan huomattavien hallinnollisten sanktioiden määrääminen on kuitenkin menettelyn asianmukaisuuden, riippumattomuuden ja puolueettomuuden varmistamiseksi tapauskohtaisesti pidetty perusteltuna osoittaa monijäseniselle toimielimelle. (ks. esim. PeVL 14/2018 vp sekä esim. HE 70/2023 vp, s. 111). Jatkovalmistelussa tulee arvioida merkittävän suurten taloudellisten seuraamusten määräämistoimivallan organisointia perustuslain 21 §:n kannalta.

2.4.6 Merkittävän julkisen vallan käyttö

Luonnoksessa ehdotetaan, että valvojilla olisi toimivalta hallinnollisten toimenpiteiden soveltamiseen (eli hallinnollisten seuraamusten määräämiseen) sekä myös esimerkiksi uhkasakkojen määräämiseen. Valvojilla tarkoitetaan myös 26 §:n mukaan myös asianajajayhdistystä. Säättämisjärjestysperusteluissa on tunnistettu, että koska asianajajayhdistys ei ole viranomainen, sille ei voida antaa itsenäiseen harkintaan perustuvaa toimivaltaa määrätä hallinnollisia rangaistusluonteisia seuraamuksia. Muilta osin sille ehdotettuja merkittäviä toimivaltuuksia ei kuitenkaan ole esitysluonnoksessa arvioitu. Säättämisjärjestysperusteluita on täydennettävä näiltä osin perustuslain 124 §:n kannalta. (ks. lisäksi 43 §:n 6 mom., jonka mukaan lupa- ja valvontaviraston vuosikertomuksessa tulee olla tieto asianajajayhdistyksen tämän lain nojalla määräämistä taloudellisista seuraamuksista ja uhkasakoista).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt rangaistusluonteisten seuraamusmaksujen ja itsenäisen harkintaan perustuvien kotirauhatar kastusten lisäksi myös uhkasakon asettamista merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä, joka voidaan antaa vain viranomaiselle (PeVL 45/2006 vp). Lisäksi luonnoksessa ehdotetaan asianajajayhdistykselle toimivalta perua toimilupa, keskeyttää sen voimassaolo, rajoittaa liiketoimintaa tai edellyttää sen lopettamista sekä vaatia muutoksia hallintorakenteeseen. Tällaisilla toimivaltuuksilla voidaan merkittäväällä tavalla puuttua omaisuudensuojaan. Jatkovalmistelussa tulee arvioida ehdotuksen yhteensopivuutta perustuslain 124 §:n kannalta.

2.5 Menettely ja oikeussuoja

Ehdotetun 70 §:n 3 momentin mukaan valvontaviranomaisen päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää tai laissa toisin säädetä. Lähtökohtana oikeusturvasyistä rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten kohdalla on, että ne ovat rikosoikeudellisiin seuraamuksiin rinnastuvina täytäntöönpantavissa vasta lainvoimaisina. Tämä tulee huomioida jatkovalmistelussa. Ehdotusten suhdetta oikeusturvaperusoikeuteen tulisi tarkastella säättämisjärjestysperusteluissa luonnoksessa asianajosalaisuutta kattavammin.

Pykälässä käytetään käsitettä valvontaviranomainen, jota ei lain muissa säännöksissä ehdoteta käytettäväksi ja jota ei laissa määritellä. Lisäksi Patentti- ja rekisterihallitusta ei ole lakiehdotuksessa määritetty valvojaksi, joten muutoksenhakua koskevan 70 §:n perusteella jää epäselväksi muutoksenhaku sen päätöksiin.

Lain 3 luvussa säädettäisiin edunsaajarekisteriä koskevasta hallintomenettelystä Patentti- ja rekisterihallituksessa osin hallintolaista poiketen ja osin sen kanssa päällekkäin. Jatkovalmistelussa tulisi huolehtia siitä, että ehdotettu kansallisesti implementoitava sääntely saatetaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä huomioiden jo olemassa oleva sääntely sekä perustuslain 21 §:n sääntely. Esimerkiksi kysymykset kuulemisesta, hallintopäätöksen tekemisestä sekä muutoksenhausta siihen tulee jatkovalmistelussa huomioida.

2.6 Tiedonsaantioikeudet

Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi useissa pykälissä ja eri luvuissa tiedonsaanti- ja tiedonluovutusoikeuksista. Kyse on monilta osin tietojen luovuttamisesta tai saamisesta salassapitosäännösten estämättä. Tästä huolimatta ehdotuksia ei ole säätämisyjärjestysperusteluissa tarkasteltu suhteessa perustuslain 10 §:ään ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen tietojen luovuttamista koskevaan sääntelyyn kuin ainoastaan henkilötietojen käsittelyä koskevin osin. Jatkovalmistelussa perusteluja tulee täydentää, ja varmistua systemaattisesti ehdotettujen tiedonsaantioikeuksien kansallisesta liikkumavarasta ja sen käytöstä perustuslain mukaisesti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioiden. Sääntelystä on myös selkeästi käytävä ilmi, onko kyse salassapitosääntelyn murtavasta tiedonsaantioikeudesta. Myös muissa esitysluonnoksen lakiehdotuksissa on runsaasti tietojenvaihtoa koskevia säännöksiä, joita on käsiteltävä esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa.

Perustuslakivaliokunta on viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta. Valiokunta ei kuitenkaan ole pitänyt hyvin väliä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin. (ks. esim. PeVL 5/2025 vp ja siinä viitatus)

Luonnoksessa on säädetty varsin väljästi tiedonsaantioikeuksista esimerkiksi seuraavasti:

- ”mitä tahansa tietoja, joita tarvitaan...”, ”salassapitosäännösten estämättä saada tietoja muiden viranomaisten rekistereistä siinä määrin kuin tällaiset tiedot ovat tarpeen”, ”voi pyytää tehtäviensä suorittamisen kannalta tarpeellisia tietoja” (10 §)
- ”Valvojan, joka on ilmoitusvelvollisen kotijäsenvaltiossa toimiva valvoja, tulee jakaa sijaintijäsenvaltiossa toimivalle valvojalle tiedot - -” (36 §)
- ”finanssialan valvojien tulee antaa toisilleen joko pyynnöstä tai omasta aloitteestaan kaikki tiedot, joita ne tarvitsevat valvontatehtäviensä hoitamiseen.” (37 §).
- ”kaikki tiedot, joita ne tarvitsevat valvontatehtäviensä hoitamiseksi” (38 §)
- ”tulee - - antaa toisilleen tietoja, jotka ovat tärkeitä niille kuuluvien tehtävien hoitamisessa” (63–65 §).

Luonnoksen 66 §:ssä säädettäisiin salassapitovelvollisuudesta. Säännöksen suhdetta voimassa olevaan sääntelyyn sekä kansallista liikkumavaraa tulee selostaa tarkemmin jatkovalmistelussa. Lisäksi mikäli kollegiot tai viranomaistyöryhmä ovat tiedonsaantioikeuksien kohteena olevista viranomaisista erillisiä, tulee myös näiden kohdalla määritellä tiedonsaantioikeudet. Esimerkiksi 40 §:ssä ehdotetaan, että kollegioita tulee käyttää tietojenvaihtoon.

Färkkilä Heini
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia