

Tuomas Ojanen
25.3.2025

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

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

Lausunnon ala

1. Valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt lausuntoani siitä, ”(s)yntykö esityksessä harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n 1 momentin 11 kohtaan ehdotetun muutoksen, jossa poistetaan epäiltyä rikosta koskeva erillisvaatimus rikoksen enimmäisrangaistuksesta, johdosta eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin tarkoittama epäselvyys, jolloin valtiovarainvaliokunnan tulisi pyytää lausunto perustuslakivaliokunnalta?”
2. Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimukseen on epäselvyyttä, valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta.
3. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että verojaoston tehtävänä on eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisessa tilanteessa arvioida ”vain” sitä, onko lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimukseen työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettua epäselvyyttä. Jos valiokunta katsoo näin olevan, sen velvollisuutena on pyytää lausuntoa perustuslakivaliokunnalta (... valiokunnan tulee pyytää”). Sitä vastoin verojaoston tehtävänä ei ole itse ratkaista kysymystä lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimukseen, vaan tämä tehtävä kuuluu perustuslakivaliokunnalle perustuslain 74 §:n nojalla (ks. myös Mikael Hidén, *Muotoja ja juridiikkaa eduskuntatyössä*, 4 painos, Helsinki 2019, s. 250-251).
4. Arviotani varten olen saanut verojaostolta erillisen asiakirjan, josta ilmenee tarkemmin se, mistä lausuntoani pyydetään.

Arvioinnin lähtökohtia

5. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitusta koskevaa pykälää muun muassa siten, että esitutkintaviranomaisten velvoitteidenhoitoselvityksen pyytämistä rajoittavista erillisvaatimuksista luovuttaisiin. Kyseiset muutokset koskevat lain 6 §:n 1 momentin 11 kohtaa.
6. Ehdotuksen mukaan esitutkintaviranomaiset voisivat jatkossa pyytää velvoitteidenhoitoselvitystä myös sellaisten epäiltyjen rikosten tapauksissa, joissa säädetty enimmäisrangaistus olisi alle yksi vuosi vankeutta eikä rikoksen epäiltäisi tapahtuneen organisaation toiminnassa taikka organisaatiota hyväksi käyttäen. Esityksen mukaan esitutkintaviranomaisten tiedonsaantioikeus kattaa jo nykyisellään velvoitteidenhoitoselvityksen

- sisältämät tiedot erillisvaatimusten alaisista rikoksista, joten muutos parantaisi esitutkintaviranomaisten tiedonsaannin toteutumista (s. 23).
7. Verojaostolta saamani selvityksen mukaan verojaoston asiantuntijakuulemisessa oikeusministeriö on pitänyt mainitun erillisvaatimuksen poistamista organisaatioaseman osalta perusteltuna ottaen huomioon esityksen tavoitteet ja perustelut.
 8. Sen sijaan oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että yhden vuoden enimmäisrangaistuksen poistamista on perusteltu esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lähinnä poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten tehtävien tehostamisella ja viranomaisten välisen tietojenvaihdon paranemisella. Antamassaan lausunnossa oikeusministeriö toteaa, että uhka vähintään yhden vuoden mittaisesta vankeusrangaistuksesta on kynnyksenä jo nykyisellään varsin matala.
 9. Lisäksi ministeriö toteaa, että se on aikanaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 38/2010 vp).
 10. Edelleen oikeusministeriö toteaa, että enimmäisrangaistukseen sidotun kynnyksen poistaminen mahdollistaisi jatkossa velvoitteidenhoitoselvityksen pyytämisen ja laatimisen myös esimerkiksi sellaista rikosta selvittäessä, mistä maksimirangaistus on sakko. Tällaisia rikoksia ovat esimerkiksi näpistys ja lievä vahingonteko.
 11. Oikeusministeriö toteaa, että esityksen valiokuntakäsittelyssä on syytä varmistua siitä, että yhden vuoden vankeusrangaistusta koskevan kynnyksen poistaminen on oikeasuhtaista ja välttämätöntä ottaen huomioon, miten laajasti ehdotettu sääntely mahdollistaisi henkilötietojen käsittelyä ja rajoittaisi yksityiselämän suojaa.
 12. Esityksen säätämisyjärjestysjaksossa 9 (s. 64-79) on tarkasteltu verraten laajasti ja seikkaperäisesti ehdotettua sääntelyä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ottaen huomioon unionin tietosuoja-asetuksen kansalliseen lainsäädäntöön tuomat vaatimukset. Säätämisyjärjestysperusteluissa on myös käsitelty edellä selostettuja lain 6 §:n 1 momentin 11 kohtaan ehdotettavia muutoksia (HE, s. 72).
 13. Muutettavaksi ehdotettava laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella vuoden 2010 valtiopäivillä (PeVL 38/2010 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa käsiteltiin tuolloin oman alajakson "Velvoitteidenhoitoselvitys" alla velvoitteidenhoitoselvitystä koskevia perussäännöksiä, ml. lain 6 §. Tuolloin perustuslakivaliokunta totesi, että velvoitteidenhoitoselvitysten "käyttötarkoitukset luetellaan tyhjentävästi 6 §:ssä", ja että velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitusta "rajaavaan 6 §:n lakiluetteloon sisältyy kuitenkin tehtäviä, joihin liittyvästä tietojenkäsittelystä saattaa olla erityissääntelyä muussa lainsäädännössä". Lisäksi valiokunta totesi, että jotta j"o kertaalleen tietojenkäsittelylle säädettyä henkilötietojen suojaa koskevaa erityissääntelyä ei sivuutettaisi, on 1. lakiehdotusta valiokunnan mielestä syytä täydentää esimerkiksi säännöksellä, jonka mukaan, siltä osin kuin ehdotetussa laissa ei toisin säädetä, selvitysyksikön on velvoitteidenhoitoselvityksiä laatiessaan noudatettava niitä säännöksiä, joita tietoja antaneen viranomaisen on sovellettava käsitellessään selvityskeskukseksi annettavia tietoja toimeksiannon mukaisessa tarkoituksessa." (PeVL 38/2010 vp). Valiokunnan lausunnossa ei kuitenkaan

otettu nimenomaisesti kantaa enimmäisrangaistukseen sidottuun kynnykseen.

14. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että unionin yleisen tietosuojasetuksen soveltamisen jälkeen henkilötietojen suojan perusoikeussuoja on muuttunut verrattuna vuoden 2010 aikaiseen oikeustilaan, eikä perusoikeussuojan taso ole ainakaan heikentynyt suhteessa vuoden 2010 tilanteeseen, jolloin perustuslakivaliokunta arvioi nyt muutettavaksi ehdotettua lakia (ks. erit. henkilötietojen perusoikeussuojasta unionin yleisen tietosuojasetuksen soveltamisen alkamisen jälkeen PeVL 14/2018 vp).

Arvio

15. Esityksen säätämisyjärjestysjakson perusteella on selvää, että ehdottava sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan perusoikeuden kannalta. Selvää myös on, että ehdotettava sääntely merkitsee varsin pitkälle menevää puuttumista näihin perusoikeuksiin. Myös esimerkiksi apulaisoikeuskansleri on ennakkotarkastuksessa aikanaan katsonut, että hallituksen esitys sisältää merkittäviä rajoituksia perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityisyyden suojaan ja henkilötietojen suojaan (ks. HE, s. 39).
16. Vaikka huomioon otetaan esityksen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja painavatkin tavoitteet, tällaisen perusoikeuksiin puuttuvan sääntelyn on oltava paitsi täsmällistä ja tarkkarajaista myös oikeasuhtaista ja oikeasuhtaista. Nyt on kysymys ennen muuta ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuudesta ja välttämättömyydestä.
17. Oikeasuhtaisuus- ja välttämättömyysarvioinnissa on erityinen merkitys sillä, voidaanko esityksen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviin ja yhteiskunnallisesti verraten painaviin tavoitteisiin päästä vähemmän yksityiselämän ja henkilötietojen suojan perusoikeuksia rajoittavin keinoin. Esityksen lyhyessä muut toteuttamisvaihtoehdot jaksossa (s. 39) ei ole tällaista tarkastelua.
18. Oikeasuhtaisuutta arvioitaessa on merkitystä perusoikeusrajoitusten arvioinnista suhteessa rajoituksilla saavutettuun hyötyyn. Esityksen säätämisyjärjestysjaksossa on sikäli vajavainen arvio ehdotetun sääntelyn suhteesta saavutettaviin, perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviin tavoitteisiin, että yhden vuoden enimmäisrangaistuksen poistamista on perusteltu esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lähinnä poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten tehtävien tehostamisella ja viranomaisten välisen tietojenvaihdon paranemisella.
19. Esityksen vaikutusarvioinneilla on niin ikään merkitystä oikeasuhtaisuusarvioinnissa. Esityksen vaikutusarviointijaksossa kuitenkin toistetaan, että muutos parantaisi esitutkintaviranomaisten tiedonsaannin toteutumista (s. 23). Ehdotetun sääntelyn perusoikeusvaikutusarviointia ei esityksen vaikutusarviointijaksoon sisälly.
20. Kuten edellä on todettu, voimassa olevan lain mukainen yhden vuoden mittaisen vankeusrangaistuksen kynnys on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 38/2010 vp). Vaikka valiokunnan lausunnossa kynnyskseen ei oteta nimenomaisesti kantaa, lähtökohtana kuitenkin on, että

voimassa olevan lain mukainen yhden vuoden mittaisen vankeusrangaistuksen kynnyks on perustuslainmukainen. Tosin tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että yksityiselämän ja varsinkin henkilötietojen suojan perusoikeussuoja on vahvistunut 2010- ja 2020-luvuilla sekä perustuslain että varsinkin EU-oikeuden tasolla (ks. erit. PeVL 14/2018 vp).

21. Enimmäisrangaistukseen sidotun kynnyksen poistaminen mahdollistaisi jatkossa velvoitteidenhoitoselvityksen pyytämisen ja laatimisen selvittäessä myös sellaista rikosta, josta maksimirangaistus on sakko. Tällaisia rikoksia ovat esimerkiksi näpistys ja lievä vahingonteko. Tätä ei voida pitää ongelmattomana oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden kannalta tilanteessa, jossa ehdotetulla sääntelyllä kuitenkin merkittävästi puututaan yksityiselämän ja henkilötietojen perusoikeussuojaan, ja jossa hallituksen esityksessä ei ole riittävästi tarkasteltu mahdollisuuksia nyt ehdotettua lievempiin toimenpiteisiin nimenomaan perusoikeuksien kannalta.
22. Näin ollen on perusteltua yhtyä oikeusministeriö toteamukseen siitä, että esityksen valiokuntakäsittelyssä on syytä varmistua siitä, että yhden vuoden vankeusrangaistusta koskevan kynnyksen poistaminen on oikeasuhtaista ja välttämätöntä ottaen huomioon, miten laajasti ehdotettu sääntely mahdollistaisi henkilötietojen käsittelyä ja rajoittaisi yksityiselämän suojaa.

Johtopäätös

23. Edellä esitetyn perusteella päädyn kantaan, jonka mukaan esityksessä lain 6 §:n 1 momentin 11 kohtaan ehdotetun muutoksen perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta ihmisoikeussopimukseen vallitsee sellaista eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettua epäselvyyttä, että valtiovarainvaliokunnan verojaoston tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta.