Valiokunnan lausunto PeVL 13/2019 vp– HE 69/2019 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä verotuksen alalla koskevaksi lainsäädännöksi

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä verotuksen alalla koskevaksi lainsäädännöksi (HE 69/2019 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Jari Salokoski, valtiovarainministeriö
- ylitarkastaja Antti Kurikka, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Anu Rajamäki, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Johannes Heikkonen, oikeusministeriö
- professori Sakari Melander
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- dosentti Matti Urpilainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- oikeustieteen tohtori Markku Fredman

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla sekä muutettaviksi eräitä muita lakeja.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan ja 21 §:ssä oikeusturvasta säädetyn kannalta.

Valmis
5.1

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN LAUSUNTOPYYNTÖ

Valtiovarainvaliokunta pyytää eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti perustuslakivaliokunnan lausuntoa, koska asian valiokuntakäsittelyssä on kiinnitetty huomiota oikeudelliseen ammattisalassapitoon ja asianajosalaisuuteen sekä ilmoittamisvelvollisuuden sääntelyn täsmällisyyteen, kun huomioidaan velvollisuuden laiminlyöntiin liittyvä hallinnollinen seuraamus. Lausuntopyynnössä viitataan myös siihen, että valiokuntakäsittelyssä on kiinnitetty huomiota esityksen yhteensopivuuteen Suomen perustuslain 21 ja 10 §:n sekä Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten kannalta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohdat

Ehdotetuilla säädöksillä pannaan täytäntöön direktiivi, jonka tarkoituksena on parantaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden veroviranomaisten tiedonsaantia rajat ylittävistä verosuunnittelujärjestelyistä, joissa voi olla veron kiertämisen tai välttämisen elementtejä. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Valiokunta korostaa kuitenkin, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 13 ja PeVL 20/2017 vp, s. 6). Suomalaisessa lainsäädännössä ei tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42).

Asianajosalaisuuden suoja

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 5 §:ssä säädetään välittäjän tiedonantovelvollisuudesta. Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin mukaan siltä osin kuin kyse on tiedoista, joita tarkoitetaan asianajajista annetun lain 5 c §:ssä tai oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n 3 momentissa, 4 ja 5 §:n säännöksiä ei sovelleta suomalaiseen välittäjään, joka on asianajajista annetun lain mukainen asianajaja, luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain mukainen luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja tai valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain mukainen julkinen oikeusavustaja. Säännöksen 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitetun välittäjän on ilmoitettava ilman aiheetonta viivästystä saman järjestelyn toiselle välittäjälle, tai jos toista välit-

täjää ei ole, asianomaiselle verovelvolliselle tätä koskevasta verotusmenettelystä annetun lain 17 e §:n mukaisesta tiedonantovelvollisuudesta tai mainitun lain 14 f §:n mukaisesta ilmoitusvelvollisuudesta sekä Verohallinnon antama viitenumero. Vapautettu välittäjä olisi velvollinen ilmoittamaan raportoitavista järjestelyistä kaikki ne vaaditut tiedot, jotka eivät ole viitattujen salassapitosäännösten piirissä.

Hallituksen esityksen mukaan toimeenpantavan virka-apudirektiivin 8 ab artiklan 5 kohdan säännös antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden ottaa huomioon kansallisen lainsäädännön ammattisalassapitosäännökset ja niiden vaikutukset raportoitavien järjestelyjen välittäjien velvollisuuteen ilmoittaa tietoja. Kyseisen kohdan mukaan välittäjille voidaan säätää oikeus olla toimittamatta raportoitavaa rajat ylittävää järjestelyä koskevia tietoja, jos raportointivelvoite loukkaisi kyseessä olevan jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaista oikeudellista ammattisalassapitovelvollisuutta. Vapautus raportointivelvollisuudesta muodostuu direktiivin mukaan kuitenkin vain niille välittäjille, jotka harjoittavat toimintaansa sellaisten kansallisten lakien mukaisesti, joilla niiden ammattia säädellään. Perusteluissa (s. 13) viitataan kansallisen liikkumavaran osalta siihen, että esityksessä tätä mahdollisuutta ehdotetaan käytettäväksi direktiivin sallimassa laajuudessa.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla. Näihin takeisiin sisältyvät myös oikeus saada oikeudellista apua, oikeus itse valita oikeusavustajansa ja oikeus neuvotella tämän kanssa luottamuksellisesti (HE 309/1993 vp, s. 74/II). Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä suojataan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa. Sen määräysten on niin ikään katsottu sisältävän oikeuden luottamukselliseen neuvonpitoon avustajan kanssa (Ks. esim. PeVL 58/2002 vp, s. 2, PeVL 15/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on arvioinut asianajosalaisuuteen kohdistuvia tiedonsaantioikeuksia pitäen lähtökohtana luottamuksellisuuden kunnioittamista (PeVL 58/2002 vp, s. 2). Valiokunta korostaa tämän johdosta myös asianajotoiminnan ja muun oikeudellisen avustamisen riippumattomuutta suhteessa viranomaisiin. Asianajosalaisuudella on merkitystä myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja erityisesti kotirauhan suojan kannalta. Lisäksi se liittyy perustuslain 18 §:ssä turvattuun ammatinharjoittamisoikeuteen.

Asianajosalaisuus on perinteisesti liitetty oikeudenkäyntiin, mutta sillä on merkitystä myös hallintomenettelyssä. Eurooppalaisten tuomioistuinten ja perustuslakivaliokunnan käytännössä asianajosalaisuutta onkin paljolti arvioitu nimenomaan hallintoviranomaisen tiedonsaantioikeuden ja yksityisen tiedonantovelvollisuuden rajoittamisen näkökulmasta. Tältä kannalta asianajosalaisuuden huomioon ottamista voidaan pitää myös osana perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuja hyvän hallinnon takeita.

Euroopan unionin perusoikeuskirjassa asianajosalaisuus tukeutuu 47(1) artiklaan ja 48(2) artiklaan, joissa turvataan oikeus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään sekä puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen, minkä lisäksi se liittyy perusoikeuskirjan 7 artiklassa tarkoitettuun viestien kunnioittamiseen.

EU-tuomioistuin on katsonut, että asianajajan on oltava riippumaton suhteessa julkiseen valtaan, muihin toimijoihin ja ulkopuolisiin (asia C-309/99, *Wouters,* 102 kohta). EU-tuomioistuin on myös katsonut, että käsitys asianajajakunnasta riippumattomana ja oikeudenhoidon etujen mukaisesti toimivana ammattikuntana, jota valvotaan yleisen edun nimissä asetettujen ammattieet-

tisten ja kurinpitosääntöjen kautta, on osa unionin oikeusjärjestystä (asia C-155/79, *AM & S Europe v. Komissio*, 24 kohta ja asia C-550/07 P, *Akzo Nobel Chemicals ja Acros Chemicals v. Komissio* ym., 42 kohta).

EU-tuomioistuin on ottanut nimenomaisesti kantaa siihen, että asianajajat on lisätty EU:ssa annetulla toisella rahanpesudirektiivillä (2001/97/EY) rahanpesudirektiivissä tarkoitetuiksi ilmoitusvelvollisiksi. EU-tuomioistuin päätyi tapauksessa pitämään rahanpesudirektiivin sisältämää ilmoitusvelvollisuutta EIS 6 artiklan mukaisena, koska ilmoitusvelvollisuus oli direktiivillä rajoitettu koskemaan muunlaisia toimia kuin oikeuskäsittelyä. Koska oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaan oikeuteen perustuvat vaatimukset edellyttivät EU-tuomioistuimen tapauksessa omaksuman näkemyksen mukaan yhteyttä oikeuskäsittelyyn ja koska rahanpesudirektiivin mukaisessa asianajajien ilmoitusvelvollisuudessa asianajajat oli vapautettu tiedonanto- ja yhteistyövelvoitteista tällaisen yhteyden ollessa käsillä, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia ei loukattu (asia C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophones ym. v. Neuvosto*, 30—35 kohta).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on otettu kantaa siihen, onko EU:n rahanpesudirektiiveissä asetettu asianajajiin kohdistettu velvoite ilmoittaa rahanpesuepäilystä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan sallima. Asiaa koskeneessa *Michaud*-ratkaisussa tuomioistuin sinänsä katsoi, että rahanpesun torjuminen on hyväksyttävä peruste, jolla voidaan tietyissä tilanteissa oikeuttaa puuttuminen sopimuksessa turvattuihin oikeuksiin ja myös ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvattuihin oikeuksiin asianajajan ja asiakkaan välisessä suhteessa (*Michaud v. Ranska*, 6.12.2012, 123 kohta). Ihmisoikeustuomioistuin asetti tälle kuitenkin kaksi edellytystä. Ensimmäisen edellytyksen mukaan rahanpesun torjumista koskevassa sääntelyssä asianajajiin kohdistettu ilmoitusvelvollisuus tulee kohdentaa muuhun toimintaan kuin asiakkaiden oikeudenkäyntiin tai esitutkintaan liittyvään puolustamiseen tai avustamiseen (127 kohta). Toiseksi edellytykseksi ratkaisussa asetettiin se EU:n rahanpesudirektiivien sallima käytäntö, että asianajajat voivat tehdä rahanpesua koskevan ilmoituksen ensi vaiheessa alan itsesääntelyelimelle, kuten asianajajayhdistykselle. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että tällöin asianajotoimintaan liittyvät perusoikeudet, ennen muuta asiakkaan ja asianajajan välisen suhteen osalta merkityksellinen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla, tulevat paremmin otetuksi huomioon, kun ilmoitus tehdään asianajotoimintaa paremmin tuntevalle taholle (129—130 kohta).

Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö asianajosalaisuuksiin liittyvistä privilegioista ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan näkökulmasta on laaja (tästä käytännöstä kootusti ks. *Michaud v. Ranska*, 117—119 kohta). EIT on lukuisissa ratkaisuissaan katsonut, että oikeus käyttää asianajajaa on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan kuuluva oikeus niin rikos- kuin riita-asioissa. Ratkaisuissa *Campbell ja Fell v. UK* (28.6.1986), *S. v. Sveitsi* (28.11.1991) ja *Campbell v. UK* (25.03.1992) oli kyse asianajajaneuvotteluiden tai -kirjeenvaihdon luottamuksellisuudesta. Myös tapauksessa *Kopp v. Sveitsi* (25.3.1998) oli kyse asianajosalaisuuksista asianajotoimiston telekuuntelun yhteydessä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, että Suomi on saanut langettavia tuomioita ihmisoikeustuomioistuimesta asianajosalaisuuksiin liittyen. Tapauksissa *Sallinen ym. v. Suomi* (27.9.2005), *Sorvisto v. Suomi* (13.1.2009) ja *Harju v. Suomi* (15.2.2011) on kaikissa ollut kyse kotietsinnästä ja takavarikosta, joka on kohdistunut asianajosalaisuuksiin. Tässä yhteydessä

merkityksellinen on ratkaisu *Sorvisto v. Suomi*, koska siinä arvioinnin kohteena ollut aineiston takavarikointi ei liittynyt rikosasiaa hoitavaan asianajajaan vaan kyse oli taloudellisiin asioihin liittyvästä konsultoinnista. Kolme Suomea koskevaa samansuuntaista ratkaisua johtivat siihen, että lakia muutettiin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun uudistuksen yhteydessä. Uudistuksen yhteydessä asianajosalaisuuksien suojaa laajennettiin koskemaan myös muuta kuin avustamista oikeudenkäyntiasioissa (ks. HE 46/2014 vp, s. 21/II ja 69/II).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut Finanssivalvonnalle ehdotettuja tiedonsaantioikeuksia ja pitänyt tuolloin riittämättömänä rajausta, jossa viranomaisen tiedonsaantioikeuden piiristä oli rajattu vain asianajajista annetussa laissa tarkoitetut asianajajat ja näiden apulaiset. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että rajoitukset oli tarkoitettu kattamaan myös muut oikeudenkäyntiasiamiehet ja -avustajat. Valiokunta piti valtiosääntöoikeudellisista syistä tärkeänä, että pykälän henkilöllistä soveltamisalaa laajennettiin myös sanonnallisesti sen tarkoitusta vastaavaksi (PeVL 28/2008 vp).

Perustuslakivaliokunta on eräissä sääntely-yhteyksissä kiinnittänyt erikseen huomiota siihen, ettei lakiehdotuksiin ole sisältynyt oikeudenkäyntiasiamiehiä ja oikeudenkäyntiavustajia sekä asianajajia koskevaa poikkeusta tietojensaanti- ja tarkastusoikeudesta. Valiokunta on kiinnittänyt tuolloin huomiota siihen, että lakiehdotuksen mukainen velvollisuus antaa tietoja ja asiakirjoja voi kohdistua kehen tahansa tuolloin toimeenpantavana olleessa EU-säännöksessä tarkoitettuun henkilöön tai päämieheen. Valiokunta on arvioinut, että tämän perusteella näytti jäävän jossain määrin epäselväksi, voisiko tietojenantovelvollisuus kohdistua myös asianajajaan tai muuhun oikeudelliseen avustajaan. Sääntelyä oli EU-sääntelyn sen mahdollistaessa syytä täydentää. Valiokunta viittasi Finanssivalvonnasta annetun lain 25 §:ään mahdollisena sääntelyesimerkkinä (PeVL 15/2014 vp).

Mainitun Finanssivalvonnasta annetun lain 25 §:n mukaan Finanssivalvonnan tiedonsaantioikeus ei kata asianajajalta tai hänen apulaiseltaan asianajajan asiakasta koskevia tietoja, asiakirjoja tai tallenteita eikä muultakaan henkilöltä oikeudenkäyntiasiamies- tai oikeudenkäyntiavustajatehtävien hoitamisen yhteydessä saatuja tietoja, asiakirjoja tai tallenteita. Säännöksen mukaan oikeudenkäyntiasiamies- ja oikeudenkäyntiavustajatehtäviksi luetaan varsinaisten oikeudenkäyntiin liittyvien tehtävien lisäksi oikeudellinen neuvonta, joka koskee asiakkaan oikeudellista asemaa esitutkinnassa rikoksen johdosta tai asian muussa oikeudenkäyntiä edeltävässä käsittelyvaiheessa taikka oikeudenkäynnin käynnistämistä tai sen välttämistä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää erityistä huomiota hallituksen esityksessä ehdotetun asianajosalaisuuden rajoituksen alaan. Arvioitaessa ehdotettua sääntelyä sen valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden näkökulmasta ehdotettu 6 § vaikuttaa soveltamisalaltaan varsin kapealta. Asianajajien, luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ja julkisten oikeusavustajien ammattisalassapitoon perustuva poikkeus tiedonantovelvollisuuteen olisi soveltamisalaltaan varsin rajallinen. Pääsääntö olisi edelleen asianajajien, luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ja julkisten oikeusavustajien tiedonantovelvollisuus. Hallituksen esityksen mukaan (s. 26) lähtökohta myös tämän vapautuksen piiriin kuuluville välittäjille olisi kuitenkin se, että he olisivat velvollisia raportoimaan järjestelyistä 4 §:n mukaiset tiedot. Se, että välittäjä on asianajaja, ei automaattisesti vapauttaisi häntä kaikesta raportoitavia järjestelyjä koskevasta tiedonantovelvollisuudesta. Vapautus soveltuisi ainoastaan niihin tietoihin, jotka kuuluvat välittäjiä koskevien salassapito- ja to-

distamiskieltosäännösten piiriin. Vapautus voisi joissakin tilanteissa koskea vain järjestelyn yksittäisiä tietoja, kuten järjestelyä hyödyntävän asiakkaan yksilöintitietoja. Muilta osin järjestelystä tulisi raportoida.

Sääntelymalli, jossa ammattisalassapitovelvollisuuden sitomille välittäjille asetetaan lähtökohtainen raportointivelvollisuus, on ongelmallinen edellä tarkasteltujen asianajajien riippumattomuutta korostavien perus- ja ihmisoikeusnormien näkökulmasta. Tässä arviossa on otettava huomioon myös, että salassapitovelvollisuuden rikkominen on rikoslain 38 luvun 1 §:ssä tarkoitettuna salassapitorikoksena rangaistavaa, minkä lisäksi se voi johtaa muun muassa asianajajien osalta kurinpitoseuraamuksiin. Valiokunnan mielestä tähän nähden on ongelmallista myös se, että lakiehdotuksesta ja sen perusteluista ei saa rajoituksen asianmukaisuuden arvioimiseksi välttämätöntä selkeää kuvaa rajoituksen käytännön soveltamisesta.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa (s. 42—43) katsotaan, että verovelvolliselta tällaisissa tilanteissa puuttuva velvollisuus ilmoittaa viitenumero Verohallinnolle varmistaisi sen, ettei Verohallinto voisi samalla viitenumerolla yhdistää välittäjän ja asianomaisen samaa järjestelyä koskevia tietoja toisiinsa. Toisaalta esityksen perusteluissa on yleisesti korostettu (s. 22), että menettelyn tarkoituksena olisi mahdollistaa samaa järjestelyä koskevien raportointien yhdistäminen. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksestä ei saa selkeää kuvaa viitenumeron merkityksestä järjestelmässä erityisesti ilmoitusvelvollisuuden rajoitusten osalta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyn epäselvyys on yleisemminkin ongelmallista. Vaikka raportoitavien järjestelyjen ilmoittajat olisivat säätämisjärjestysperusteluissa (s. 42) tarkoitetuin tavoin pääasiallisesti oikeushenkilöitä, joiden olisi ilmoitettava Verohallinnolle sivullista koskevia tietoja, velvoittaa sääntely myös luonnollisia henkilöitä sen soveltamisedellytysten täyttyessä. Sääntelyä on välttämätöntä selkeyttää ja täsmentää. Valiokunta huomauttaa, että edellä viitatussa tapauksessa *Sallinen ym. v. Suomi* EIT katsoi nimenomaisesti ehdotetun kaltaiselta sääntelyltä edellytettävän selkeyttä, täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta (kohta 82).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n mukaisen todistamiskiellon 1 momentissa säädetty varsinainen asianajosalaisuuden ydin ei ole ehdotetun säännöksen piirissä. Hallituksen esityksessä tätä rajausta perustellaan sillä, että direktiivin mukaisten järjestelyjen raportointi on luonteeltaan ennakollista ilmoittamista, minkä vuoksi direktiivillä ei voida katsoa olevan välitöntä liityntää oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n 1 momenttiin, jossa on kyse tietojen antamisesta liittyen käynnissä olevaan tai uhkaavaan oikeudenkäyntiin hallinto- tai rikosprosessissa. Valiokunnan mielestä perustelu on sinänsä ymmärrettävä. Soveltamistilanteiden moninaisuudesta johtuen valiokunta ei pidä perustelua kuitenkaan riittävänä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely ei välttämättä turvaa asianajosalaisuutta asianmukaisesti ja riittävästi kaikissa tilanteissa. Valiokunnan mielestä perustelluin sääntelymalli olisi Finanssivalvonnasta annetun lain 25 §:n mukainen lähtökohtainen ilmoitusvelvollisuuden rajaus, joka kuitenkin kohdistuisi nyt ehdotetun säännöksen mukaiseen henkilöpiiriin. Lähtökohtaiseen ilmoitusvelvollisuuden rajaukseen voidaan tarvittaessa erikseen säätää direktiivin edellyttämiä välttämättömiä poikkeuksia. Valiokunta painottaa, että tällaisia EU:n sekundäärioikeuden

etusijaan perustuvia välttämättömiä poikkeuksia on sovellettava EU-oikeuden asettamissa rajoissa suppeasti tulkittavina poikkeuksina. Vaihtoehtoisesti valtiovarainvaliokunnan on virka-apudirektiivin salliessa laajennettava 1. lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin viittaussäännöstä oikeudenkäymiskaareen siten, että ilmoitusvelvollisuus ei koske viitatun oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n 3 momentin asemesta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n 1 ja 3 momentissa säädettyjä todistamiskieltoja. Tällaisen muutoksen tekeminen on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Hallinnolliset seuraamukset

Virka-apudirektiivi on saatettu kansallisesti voimaan niin sanottua sekamuotoista täytäntöönpanotekniikkaa noudattaen (ks. HE 190/2012 vp, s. 16—17). Direktiivi 77/799/ETY eli aikaisempi virka-apudirektiivi oli pantu kansallisesti täytäntöön samankaltaisella tavalla (HE 254/1994 vp, L 1220/1994). Myös nyt implementoitavana oleva virka-apudirektiivin muutosdirektiivi ehdotetaan pantavaksi kansallisesti täytäntöön sekamuotoista täytäntöönpanotekniikkaa noudattaen. Hallituksen esityksen 3. lakiehdotuksen 1 §:ssä säädettäisiin, että virka-apudirektiivin muutosdirektiivin lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset olisivat Suomessa lakina noudatettavia, jollei mainitusta laista muuta johdu. Perustelujen mukaan sääntelyllä tavoiteltaisiin tosin lähinnä sitä, että direktiiviä käytettäisiin sen täytäntöönpanolain tulkintalähteenä, ellei täytäntöönpanolaissa ole muuta säädetty (s. 40).

Perustuslakivaliokunnan mukaan sekamuotoiselle voimaansaattamiselle ei sinänsä ole valtiosääntöoikeudellista estettä (PeVL 50/2006 vp, s. 2/I ja PeVL 23/2007 vp, s. 2/I). Valiokunta on kuitenkin aiemmin puitepäätösten voimaansaattamisen yhteydessä korostanut, että muun muassa yleiset vaatimukset perusoikeuksia koskevan sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta samoin kuin hyvästä lainkirjoittamistavasta edellyttävät pääsääntöisesti asiasisältöisen voimaansaattamistavan käyttämistä (PeVL 50/2006 vp, s. 2 ja PeVL 23/2007 vp, s. 2/I). Sekamuotoista voimaansaattamistapaa on kuitenkin valiokunnan mukaan voitu käyttää, jos implementoitavan unioni-instrumentin säännökset ovat riittävän yksityiskohtaisia ja tarkkoja ja jos implementoitava unioni-instrumentti ja täytäntöönpanolaki muodostavat yhdessä kokonaisuuden, joka täyttää täytäntöönpanosääntelylle asetettavat yleiset vaatimukset (PeVL 50/2006 vp, s. 2/II ja PeVL 23/2007 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin erikseen korostanut, että esimerkiksi puitepäätösten voimaansaattaminen kansalliseen lainsäädäntöön otettavin asiasisältöisin säännöksin on perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen ja hyvän lainkirjoittamistavan kannalta yleensä perustellumpaa (PeVL 23/2007 vp, s. 2/II). Valiokunta on sittemmin korostanut, että sekamuotoinen täytäntöönpanotapa sulkee ainakin osaksi pois lainsäätäjän mahdollisuuden paitsi ottaa huomioon perustuslaista ja kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista seuraavia vaatimuksia myös hyödyntää täysimääräisesti sitä kansallista liikkumavaraa ja kansallisesti noudatettua lainkirjoittamistapaa, jonka direktiivit antavat jäsenvaltiolle. Tällainen täytäntöönpanomenetelmä valiokunnan mukaan myös vaikeuttaa sitä ilmeistä lähtökohtaa, että lakia soveltavan viranomaisen pitää voida vaikeuksitta soveltaa lainsäädäntöä. Valiokunta onkin tämän vuoksi vahvasti korostanut pääsääntönä sellaista asiasisältöistä voimaansaattamistapaa, joka turvaa sekamuotoista voimaansaattamistapaa paremmin sen, että tärkeällä tavalla prosessuaalisiin oikeuksiin vaikuttava lainsäädäntö ilmenee suoraan kansallisesta lainsäädännöstä (PeVL 18/2017 vp, s. 2—3).

Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt arvioitava sääntelykokonaisuus muodostaa verraten monimutkaisen ja vaikeasti hallittavan sekä vaivalloisen kokonaisuuden. Vaikeaselkoisuutta korostaa, että osa direktiivin määräyksistä on säädetty blankettilailla suoraan lakina noudatettaviksi ja osa direktiivin määräyksistä on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä asiasisältöisellä voimaansaattamislailla. Tätä korostaa, että noudatettavia säännöksiä sisältävistä virka-apudirektiivistä ja virka-apudirektiivin muutosdirektiivistä ei ainakaan vielä ole esityksen perustelujen (s. 14) mukaan saatavissa konsolidoitua versiota. Virka-apudirektiivin sääntelyssä kysymys ei valiokunnan mielestä ole yksinomaan teknisluonteisesta sääntelystä. Tulkintaan kohdistuvaa ennakoimattomuutta voi lisätä myös se, että kansallista asiasisältöistä täytäntöönpanolakia (1. lakiehdotus) on tulkittava virka-apudirektiivin ja virka-apudirektiivin muutosdirektiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti eli direktiivin tulkintavaikutus huomioon ottaen.

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen mukaan välittäjän tiedonantovelvollisuuden ja asianomaisen verovelvollisen ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntitilanteissa voitaisiin määrätä verotusmenettelystä annetussa laissa tarkoitettu laiminlyöntimaksu.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä on katsottu, että vaikka perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat sääntelyn täsmällisyyttä koskevat vaatimukset eivät sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (esim. PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 57/2010 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelykokonaisuus on epäselvä. Sekamuotoisesta täytäntöönpanotekniikasta johtuen sanktioitu käyttäytyminen voi saada sisältönsä virka-apudirektiivin muutosdirektiivin suoraan lakina voimaan saatettavin säännöksin, 1. lakiehdotuksen sisältämin aineellisin säännöksin sekä 2. lakiehdotuksen 14 f ja 17 e §:n säännöksin. Perustuslakivaliokunta pitää tällaisessa EU-oikeudellisessa sääntelykontekstissa sääntelyn monimutkaisuutta sinänsä ymmärrettävänä. Ehdotettavassa sääntelyssä on kysymys kuitenkin hallinnollisesta seuraamusmaksusta, joka voitaisiin tietyissä tilanteissa määrätä myös luonnolliselle henkilölle. Sääntelyä on välttämätöntä täsmentää direktiivin asettamissa puitteissa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 6 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2019 vp

Helsingissä 26.11.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen