

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 44/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä joulukuuta 2014 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 288/2014 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lähetystöneuvos Satu Suikkari-Kleven ja lain-säädäntösihteeri Aleksi Pursiainen, ulkoasiainministeriö

- ylitarkastaja Anne-Maria Seesmaa, sisäministeriö, poliisiosasto
- rajavartiolaitarkastaja Pertti Normia, sisäministeriö, rajavartio-osasto
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- valtiovarainministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- Finanssivalvonta
- Poliisihallitus
- Valtakunnanvoudinvirasto
- keskusrikospoliisi
- Liikennevirasto
- Tulli
- Suomen Asianajajaliitto
- Finanssialan Keskusliitto FK ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annettua lakia. Lakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan ulosottomiehen tulisi ulkoasiainministeriön hakemuksesta ulosottokaaren mukaisessa menettelyssä etsiä ja jättää sellaisia Suomessa sijaitsevia varoja, jotka tulee

Euroopan unionin neuvoston asetuksen nojalla jättää. Ulosottomiehellä olisi oikeus saada jättämisen täytäntöönpanossa tarvittavia tietoja salassapitosäännösten estämättä.

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä ja selvittämisestä annettuun lakiin ehdotetaan joitakin muutoksia ja täsmennyksiä koskien Keskusrikospoliisin yhteydessä toimivan Ra-

hanpesun selvittelykeskuksen tehtäviä ja oikeutta saada, käyttää ja luovuttaa tietoa. Muutosten tarkoituksena on parantaa rahanpesun selvittelykeskuksen toimintaedellytyksiä ja edistää pakotteiden tehokasta täytäntöönpanoa Suomessa. Muutoksilla puretaan viranomaisten välisen tiedonvaihdon esteitä sekä vahvistetaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain mukaisten ilmoitusvelvollisten suojaa.

Tiedonsaannin turvaamiseksi esityksessä ehdotetaan muutoksia myös Finanssivalvonnasta annettuun lakiin. Tullin, Rajavartiolaitoksen ja alusliikennepalvelusta vastaavan viranomaisen

toimivaltuuksia pakotteiden täytäntöönpanossa ehdotetaan tarkennettaviksi tullilakiin, rajavartiolaitokseen ja alusliikennepalvelulakiin tehtävillä muutoksilla.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan eräiden pakotteiden täytäntöönpanoon liittyvien vanhentuneiden rikoslain ja eräiden Suomelle Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain säännöksiä muuttamista vastaamaan Lissabonin sopimuksen vaatimuksia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2015.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kansainvälisiä pakotteita käytetään yhä enenevässä määrin kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Pakotteita on käytetty muun muassa terrorismin ja joukkotuhousteiden uhkan torjumiseksi, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen edistämiseksi. Laajasti omaksutuilla pakotteilla on voitu tuloksellisesti eristää kansainvälisiltä markkinoilta toimijoita, joiden tavoitteet ovat esimerkiksi YK:n peruskirjan vastaisia. Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston määräämien pakotteiden lisäksi Euroopan unioni on enenevässä määrin turvautunut rajoittavien toimenpiteiden käyttämiseen osana yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaansa. Maamme on korostanut pakotteiden käyttökelpoisuutta osana kokonaisvaltaista ulkopoliittista lähestymistapaa erilaisiin kansainvälisiin turvallisuushäiriöihin ja pitänyt tärkeänä pakotteiden tehokasta kansallista täytäntöönpanoa.

Suomen voimassa oleva lainsäädäntö on pakotteiden lisääntyneen käyttö ja olennainen monipuolistuminen huomioon ottaen verraten vanhaa. Esimerkiksi keskeinen pakotelaki, laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä (659/1967), on vuodelta 1967. Siihen on tehty vain välttämättömiä EU-jäsenyy-

destä johtuvia muutoksia. Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että yhdessä EU-lainsäädännön kanssa maamme voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö täyttää pääsääntöisesti Suomen kansainvälisten velvoitteiden asettamat edellytykset ja tarjoaa perustan YK:n ja EU:n asettamien pakotteiden kansalliselle täytäntöönpanolle.

Valiokunta pitää joka tapauksessa perusteltuina hallituksen esityksen päätavoitetta varmistaa entistä tehokkaammin, etteivät pakotteiden kohteena olevat luonnolliset tai oikeushenkilöt voi piilottaa varojaan Suomeen ja toteuttaa täällä pakotteiden vastaisia liiketoimia. Lisäksi esillä olevien lakiehdotusten tavoitteisiin kuuluu tehokkaasti viranomaistyöskentelyn varmistaminen myös muunlaisia pakotteita täytäntöön pantaessa.

Hallituksen esitykseen sisältyvät lainsäädäntöehdotukset voidaan jakaa neljään pääosiin: varojen jäädyttäminen, rahanpesulain (503/2008) muutokset, matkustusrajoitteet ja alusliikenteen rajoitukset.

Esityksen mukaan ei ole odotettavissa, että Suomesta löytyisi merkittävässä määrin kansainvälisten pakotteiden kohteena olevien luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden omaisuutta. Valiokunta pitää jäädyttämisvelvoitteiden tehokasta täytäntöönpanoa kuitenkin

tärkeänä etenkin sen varmistamiseksi, ettei Suomea voida jatkossakaan käyttää esimerkiksi jäädytettävän omaisuuden piilottamiseen tai varojen sijoitustoimintaan. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että hallituksen esitys toteutuessaan mahdollistaa Keskusrikospoliisin yhteydessä olevan Rahanpesun selvittelykeskuksen hallussa olevien tietojen nykyistä laajemman käytön ja siten vähentää merkittävästi viranomaisyhteistyön esteitä. Erityisesti rahanpesulain muutosehdotuksilla on tarkoitus parantaa Rahanpesun selvittelykeskuksen toimintaedellytyksiä niin, että ne vastaavat pakotteiden täytäntöönpanoon liittyvän käytännön työn tarpeisiin.

Esitykseen sisältyy myös säännös, jonka mukaan ulosottomiehen tulee ulkoasiainministeriön hakemuksesta ulosottokaaren (705/2007) mukaisessa menettelyssä etsiä ja jäädyttää sellaisia Suomessa olevia varoja, jotka tulee Euroopan unionin neuvoston asetuksella jäädyttää. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa todetaan, että ulosotto tarvitsee toimissaan aina laissa säädetyn, muun viranomaisen antaman täytäntöönpanoperusteen. Valiokunta toteaa, että ulosotto-oikeudellisesti käsite täytäntöönpanoperuste viittaa ulosottokaaren 2 luvun 2 §:ssä säädettyjen ulosottooperusteiden luetteloon. Neuvoston asetus pakotteista ja sen liite pakotelistatuista henkilöistä ei kuitenkaan kuulu ulosottooperusteiden luettelossa mainittuihin ulosottooperusteisiin.

Saadun selvityksen mukaan hallituksen esityksen valmistelussa ei ole katsottu tarpeelliseksi muuttaa ulosottooperusteiden luetteloa. EU:n pakoteasetuksen täytäntöönpano ulosotossa perustuukin ulosottokaaren 1 luvun 2 §:ään, missä säädetään ulosottokaaren mukaisen menettelyn noudattamisesta silloin, kun siitä muussa laissa säädetään. Valiokunta toteaa lisäksi, että 1. lakiehdotuksen 2 b §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa EU:n pakoteasetus on virheellisesti rinnastettu käsitteeseen ulosottooperuste. Sama epätarkkuus löytyy myös säätämisyjärjestysperusteista.

Lakiehdotuksissa otetaan huomioon myös se seikka, että YK:n ja EU:n asettamat pakotteet edellyttävät varojen jäädyttämisen lisäksi yleensä,

että pakotteiden kohteena olevien luonnollisten henkilöiden maahantulo ja kauttakulku estetään. Tämä merkitsee sitä, että pakotteisiin perustuvat matkustusrajoitteet on otettava huomioon myös oleskelulupaharkinnassa. Tehokkaan täytäntöönpanon mahdollistamiseksi hallituksen esityksessä ehdotetaan, että oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos henkilön maahantulo ja kauttakulku tulee Suomea sitovan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nojalla annetun neuvoston päätöksen mukaisesti estää.

Lisäksi YK:n ja EU:n pakotteet voivat vaikuttaa myös alusliikenteeseen. Pakotteiden kohteena voi olla aluksessa oleva henkilö, tavara tai itse alus joko aluksen omistajuuden tai sen lippuvaltion perusteella. Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Rajavartiolaitokselle, Tullille ja Liikennevirastolle VTS-viranomaisena (Vessel Traffic Service, alusliikenneviranomaisena) kullekin itsenäinen toimivalta panna täytäntöön aluksiin liittyviä pakotteita.

Asiantuntijakuulemisessa on laajalti kannatettu hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä. Yksittäisessä lausunnossa on kuitenkin suhtauduttu kielteisesti siihen, että Rahanpesun selvittelykeskukselle annetaan toimivalta salassapitosäännösten estämättä luovuttaa epäilyttäviä liiketoimia koskevia tietoja viranomaisille. Lausunnossa on katsottu ehdotetun rahanpesulain 37 §:n 5 momentin muutoksen mahdollistavan tietojen liian laajan luovuttamisen sekä vaarantavan kohtuuttomasti ilmoituksen kohteiden laillisia oikeuksia ja olevan vastoin tietojen alkuperäistä käyttötarkoitusta.

Valiokunta pitää perusteltuna, että sääntelyssä saavutetaan asianmukainen tasapaino rahanpesulain tavoitteiden ja rahanpesuilmoitusten kohteiden oikeuksien välillä. Saadun selvityksen mukaan tietojen luovuttamisoikeutta on hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa rajattu alun perin ehdotetusta nimenomaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen. Asiantuntijakuulemisessa on toisaalta puollettu myös hallituksen esityksessä ehdotettua laajempaa tietojen luovuttamisoikeutta, jolle ovat olemassa omat pe-

rusteensa. Saadun selvityksen mukaan hallituksen esityksen mukainen sääntelyehdotus on tarkoitettu tasapainoiseksi kompromissiksi erilaisen intressien välille. Lisäksi on syytä mainita, että valiokunnan kuulema tietosuojaviranomaisen toteaa lausunnossaan, että sen valmisteluvaiheessa esittämät huomautukset henkilötietojen suojan osalta on huomioitu esityksessä riittävästi. Oikeusturvanäkökohtien osalta näihin kysymyksiin erityisesti perehtyneen lausunnonantajan mukaan esitys on myös tästä näkökulmasta perusteltu ja hyväksyttävä.

Euroopan komissio, neuvosto ja parlamentti ovat 16.12.2014 saavuttaneet yhteisymmärryksen neljännen rahanpesudirektiivin sisällöstä. Valtiovarainministeriö on puolestaan 19.12.2014 asettanut työryhmän valmistelemaan rahanpesudirektiivin ja sen taustalla olevien kansainvälisten suositusten kansallista täytäntöönpanoa. Työryhmän toimikausi on 14.1.—30.10.2015. Rahanpesulakiin nyt ehdotettuja muutoksia on pidettävä siinä määrin tärkeinä, että ne on perusteltua toteuttaa käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen pohjalta jäämättä odotamaan rahanpesulakiin myöhemmin ehdotettavia muutoksia.

Valiokunta pitää tarpeellisena, että viranomaisrekisterien käyttöä tehostettaessa kiinnitetään uudistettavana olevan lainsäädännön soveltamisessa huomiota rekisteröityjen oikeuksien turvaamiseen ja yleensäkin oikeusturvaan. Saadun selvityksen mukaan erityisesti pitkään voi-

massa olleiden pakotteiden osalta ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että täytäntöönpanossa joudutaan tilanteisiin, joihin ulosottokaarta laadittaessa ei ole täysin varauduttu. Muun muassa varojen jäädyttämisen täytäntöönpanossa on syytä huolehtia kolmansien oikeusasemasta ja siitä, ettei jäädyttämisestä aiheudu vahinkoa heidän omaisuudelleen. Valiokunta katsoo, että säädettävien lainmuutosten toimivuutta on seurattava ja ryhdyttävä tarvittaessa asianmukaisiin lainvalmistelutoimenpiteisiin.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Esityksen 4. lakiehdotuksessa on ilmennyt pieni painovirhe, jonka korjaamista valiokunta ehdottaa. Lisäksi valiokunta puoltaa 1.—3. ja 5.—8. lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomina tästä mietinnöstä ilmenevin kannanotoin.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että 1.—3. ja 5.—8. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina ja

*että 4. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (**Valiokunnan muutosehdotukset**).*

Valiokunnan muutosehdotukset

4.

Laki

ulkomaalaislain 36 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 36 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 668/2013, seuraavasti:

36 §

Yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle

Oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä *tai* turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka jos henkilön maahantulo ja kauttakulku tulee Suomea sitovan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nojalla annetun neuvoston päätöksen mukaisesti estää.

Kansainvälisten suhteiden vaarantaminen ei kuitenkaan estä oleskeluluvan myöntämistä perhesiteen perusteella taikka oleskeluluvan myöntämistä ulkomaalaiselle, jos hänelle on unionin jäsenvaltiossa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa.

—————
Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 28 päivänä tammikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Mika Kari /sd
jäs. Satu Haapanen /vihr
Anne Holmlund /kok
Reijo Hongisto /ps
Risto Kalliorinne /vas
Elsi Katainen /kesk
Timo V. Korhonen /kesk

Tapani Mäkinen /kok
Kari Tolvanen /kok
Ulla-Maj Wideroos /r
vjäs. Lasse Hautala /kesk
Arja Juvonen /ps
Antti Rantakangas /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.