OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
Virpi Koivu

6.9.2018

Lakivaliokunta 7.9.2018 klo 9:40

U 38/2018 vp

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi säännöistä, joilla helpotetaan rahoitus- ja muiden tietojen käyttöä tiettyjen rikosten ennalta estämistä, paljastamista, tutkimista tai niihin liittyviä syytetoimia varten, ja neuvoston päätöksen 2000/642/YOS kumoamisesta (COM(2018) 213 final)

Euroopan komissio on antanut direktiiviehdotuksen säännöistä, joilla helpotetaan rahoitus- ja muiden tietojen käyttöä tiettyjen rikosten ennalta estämistä, paljastamista, tutkimista tai niihin liittyviä syytetoimia varten, ja neuvoston päätöksen 2000/642/YOS kumoamisesta (COM(2018)213 final). Ehdotus koskee erityisesti nimettyjen toimivaltaisten viranomaisten ja rahanpesun selvittelykeskusten mahdollisuuksia päästä käsiksi taloudellisiin tietoihin ja pankkitilitietoihin vakavien rikosten ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi, tutkimiseksi tai syytteeseen panemiseksi. Lisäksi direktiivissä säädettäisiin toimenpiteistä, jotka on tarkoitettu helpottamaan Euroopan unionin tasolla rahanpesun selvittelykeskusten sekä muiden viranomaisten välistä yhteistyötä. Ehdotuksen tarkoituksena on vahvistaa voimassa olevaa EU-lainsäädäntöä ja täydentää rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen annettujen direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivin (EU) 2018/843 (neljäs ja viides rahanpesudirektiivi) säännöksiä siltä osin kuin on kyse lainvalvontaviranomaisten tietoon pääsystä ja näiden välisestä tiedonvaihdosta.

Komission ehdotuksen tavoitteet ovat kannatettavia. Ehdotus sisältää kuitenkin uusia jäsenvaltioille asetettavia lainsäädäntövelvoitteita, joiden suhdetta muuhun lainsäädäntöön olisi syytä arvioida huolella ehdotuksen työryhmäkäsittelyn aikana.

Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin sekä tietosuojaan

Ehdotuksen työryhmäkäsittelyn aikana tulisi varmistua siitä, että puuttuminen perusoikeuksiin ja erityisesti henkilötietojen suojaan rajoitetaan välttämättömään ja on muutoinkin suhteellisuusperiaatteen mukaista. Direktiiviehdotuksen perustelujen mukaan ehdotus noudattaa unionin politiikan tavoitteita ja erityisesti uudistettua tietosuojajärjestelmää, joka perustuu direktiiviin (EU) 2016/680, ja asiaa koskevaa Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Direktiiviehdotuksen perustelujen mukaan henkilötietojen suojaan puututtaisiin ehdotetulla sääntelyllä mahdollisimman vähän, koska pääsyoikeudet tietoihin olisivat rajalliset ja ne annettaisiin ainoastaan kussakin tapauksessa tarvittaville viranomaisille. Näin varmistettaisiin henkilötietojen suojaan puuttumisen oikeasuhteisuus. Saatavilla ja haettavissa olevat tiedot eivät ehdotuksen mukaan kattaisi

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

tilisiirtoja tai tilien saldoa. Pääsy myönnettäisiin vain rajattuihin tietoihin, jotka ovat välttämättömiä sen selvittämiseksi, missä pankeissa tutkinnan kohteena olevalla henkilöllä tai yrityksellä on pankkitilejä.

Edellä mainituista direktiivin tavoitteista huolimatta direktiiviehdotukseen sisältyy useita säännöksiä, joiden osalta ehdotuksen tarkempi arvioiminen perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden sekä tietosuojalainsäädännön valossa on tarpeen ehdotuksen työryhmäkäsittelyn aikana. Ehdotusta olisi tarkasteltava erityisesti perusoikeuksien rajoittamiseen sekä henkilötietojen käsittelyyn liittyvän oikeasuhteisuutta koskevan periaatteen valossa, mutta myös laajemmin rikosasioissa toimivaltaisiin viranomaisiin sovellettavan lainsäädännön valossa. Tässä yhteydessä tulisi kiinnittää huomiota muun muassa kriteereihin, joiden perusteella tietopyyntöjä arvioidaan sekä tiedonluovutuksesta kieltäytymisen mahdollisiin perusteisiin. Ehdotus vaikuttaisi sisältävän myös säännöksiä, jotka Suomessa ovat jo voimassa poliisia ja muita toimivaltaisia viranomaisia koskevan lainsäädännön nojalla tiedonluovutusoikeuksina. Esimerkiksi poliisin osalta on voimassa tietojen vaihtoon yleisemmin sovellettavaa lainsäädäntöä. Direktiiviehdotus sisältää kuitenkin ehdottoman velvoitteen antaa eräille viranomaisille suoran pääsyn ehdotuksessa tarkoitettuun tietoon. Komission ehdotuksen perustelujen mukaan sillä ei ole tarkoitus puuttua prosessioikeuteen. Tämä tarkoittaisi erityisesti eräissä jäsenvaltioissa voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuvaa edellytystä tuomioistuimen määräyksestä finanssitietoihin pääsylle. Direktiiviehdotusta olisi hyvä työryhmäkäsittelyn aikana arvioida tarkemmin tietosuojavaikutusten lisäksi myös suhteessa prosessioikeuteen. Perusoikeuksien suojaan läheisesti liittyviä velvoitteita sisältyy EU:n perusoikeuskirjan, perustuslain ja ihmisoikeussopimusten lisäksi myös tietosuojalainsäädäntöön sekä rikosprosessia sääntelevään lainsäädäntöön.

Ehdotuksen jatkokäsittelyssä olisi arvioitava erityisesti sen suhdetta EU:n uuteen tietosuojalainsäädäntöön ja erityisesti ns. rikosasioiden tietosuojadirektiiviin, jonka soveltamisalaan direktiiviehdotuksessa tarkoitettujen toimivaltaisten viranomaisten henkilötietojen käsittely kuuluu. Direktiiviehdotuksessa tulisi välttää turhaa päällekkäistä sääntelyä yleisesti sovellettavan tietosuojalainsäädännön kanssa, ottaen huomioon, että ehdotuksen perustelujen mukaan direktiiviehdotuksessa tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin kaikkia tietosuojadirektiivin säännöksiä. Käsittelyssä olisi myös kiinnitettävä huomiota kahden yleisesti sovellettavan EU:n tietosuojasäädöksen väliseen soveltamisalojen rajaukseen. Ainakin keskitetystä järjestelmästä vastaava rekisterinpitäjä kuuluisi tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan. Yleisesti sovellettavat EU:n tietosuojasäädökset sisältävät osittain identtisiä, mutta eräiltä osin erilaisia vaatimuksia. Nämä säädökset toisaalta sisältävät jo pitkälle meneviä rekisteröityjen henkilöiden tietosuojan takeita, joiden toistamisen tarvetta on syytä arvioida huolella. Toisaalta yleisesti sovellettavaa lainsäädäntöä voi olla syytä täydentää eräiltä osin. Perustellulta vaikuttaisi esimerkiksi lokitietoja koskeva artiklaehdotus. EU:n yleisesti sovellettava tietosuoja-asetus ei sisällä nimenomaista tietojärjestelmien lokitietoja koskevaa artiklaa, joka on sisällytetty rikosasioiden tietosuojadirektiiviin.

Myös Europolin tiedonsaannin osalta ehdotuksen oikeasuhtaisuutta perusoikeuksien rajoittamisen ja tietosuojan kannalta olisi arvioitava huolella ja neuvotteluissa olisi pyrittävä varmistamaan riittävä tietosuoja ja tietojen käytön tehokas valvonta Europolissa. Tältä osin on syytä huomata, että Europolia koskee jäsenvaltioista erillinen EU-tason tietosuojasääntely.

Komission ehdotuksella täydennettäisiin viidennen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanon myötä perustettavaa keskitettyä pankki- ja maksutilijärjestelmää. Uuden direktiiviehdotuksen käsittelyn yhteydessä on syytä huomioida, että viidennen rahanpesudirektiivin kansallinen täytäntöönpano on kesken. Komission ehdotuksessa ehdotetut muutokset kyseessä olevaan pankki- ja maksutilijärjestelmään olisivat muistion mukaan vähäisiä. Muistiossa tuodaan esiin, että esimerkiksi järjestelmän kautta saatavia tietosisältöjä ei ehdoteta laajennettavan. Järjestelmän tietosisällöstä ei myöskään tulisi säätää kahdella eri säädöksellä. Valmisteilla olevassa laissa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmäksi, jolla viides rahanpesudirektiivi sen osalta pantaisiin täytäntöön, säädettäisiin jo muun muassa rekisterin tietosisällöstä sekä siitä, millä viranomaisilla on oikeus saada tietoja järjestelmästä. Viidennen rahanpesudirektiivin 32 a artikla täsmentää uudessa direktiiviehdotuksessa

tarkoitetun keskitetyn rekisterin tai hakujärjestelmän tietosisällön, jonka tulisi olla toimivaltaisten viranomaisten saatavilla. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin halutessaan sisällyttää järjestelmään myös muita tietoja.

Komission direktiiviehdotuksen tarkoituksena on erityisesti harmonisoida jäsenvaltioiden lainsäädäntöä siltä osin kuin kyse on lainvalvontaviranomaisten pakollisesta pääsystä tietoihin. Viides rahanpesudirektiivi ei täsmennä rahanpesun selvittelykeskuksia lukuun ottamatta toimivaltaisia viranomaisia, joilla tulisi olla pääsy rekisteriin, vaan niiden määritteleminen jätetään kansallisen lainsäädännön varaan. Myönteisenä voidaan pitää sitä, että tarkempi määrittely on myös uudessa direktiiviehdotuksessa jätetty kansalliseen harkintaan. Toimivaltaisia viranomaisia voisivat joissakin jäsenvaltioissa olla myös syyttäjäviranomaiset. Joissakin jäsenvaltioissa esimerkiksi rahanpesun selvittelykeskus on sijoitettu syyttäjäviranomaisen yhteyteen.

Direktiiviehdotuksen mukaan rahanpesun selvittelykeskusten tulisi luovuttaa tietoja voimassa olevaa lakia laajemmin vakaviin rikoksiin liittyen. Toisaalta Suomessa rahanpesun esirikokseksi on jo nykyisellään määritelty kaikki taloudellista hyötyä tuottavat rikokset laajasti, joten tältä osin direktiiviehdotus ei vaikuttaisi sisältävän kovin laajoja muutoksia. Toisaalta mahdollisesti laajemmilla tietoon pääsyä ja tiedonluovutusta koskevilla velvoitteilla olisi merkitystä perusoikeus- ja tietosuojasääntelyn näkökulmasta. Viidenteen rahanpesudirektiiviin sisältyy myös muita perusoikeus- ja tietosuojasääntelyyn liittyviä näkökohtia, joilla on merkitystä uuden direktiiviehdotuksen kannalta.

Kustannusvaikutukset

Direktiiviehdotuksen perustelujen mukaan direktiiviehdotuksessa tehtävillä muutoksilla ei olisi järjestelmään merkittäviä kustannusvaikutuksia. Komission vaikutusarvioinnin mukaan sillä, että viranomaisilla olisi joko suora tai epäsuora pääsy keskustietojärjestelmiin, olisi suuri positiivinen taloudellinen vaikutus verrattuna kustannuksiin, joita tästä järjestelmästä syntyisi. Tältä osin on kuistenkin syytä huomata, että ehdotus sisältää myös uusia tietojärjestelmää koskevia vaatimuksia kansallisille viranomaisille, joiden osalta ehdotuksella todennäköisesti olisi jäsenvaltioille kustannusvaikutuksia. Näihin sisältyy erityisesti lokitietoja koskeva artikla sekä pakollisen suoran pääsyn antaminen toimivaltaisille viranomaisille hakujärjestelmään. Lokitietoja koskeva artiklaehdotus on kuitenkin tietosuojan ja sekä rekisteröidyn että henkilötietoja käsittelevien henkilöiden oikeusturvan kannalta tärkeä, ja käytännössä tietosuoja-asetuksen valvontaa koskevien vaatimusten noudattaminen jo edellyttäisi lokitietojen keräämistä nimenomaisen säännöksen puuttumisesta huolimatta. Oikeusministeriön hallinnonalalla lokitietojen tarkastamisesta aiheutuisi alustavan arvion mukaan Tietosuojavaltuutetulle lisätyötä, jolla olisi jossain määrin resurssivaikutuksia. Näitä vaikutuksia aiheutuisi sekä direktiiviehdotuksen edellyttämistä säännöllisistä tarkastuksista että mahdollisista rekisteröityjen tarkastuspyynnöistä, joihin sovellettaisiin EU:n tietosuojalainsäädäntöä ja sen täytäntöönpanosäädöksiä. Muistiossa esiin tuodun mukaisesti komission ehdotuksen kansallisia kustannusvaikutuksia on syytä arvioida tarkemmin neuvottelujen edetessä.