

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta 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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta 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 (U 38/2018 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Elina Rantakokko, sisäministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- Valtakunnansyyttäjänvirasto

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komission 17.4.2018 antama direktiiviehdotus sisältää säännöksiä, joilla helpotetaan rahoitus- ja muiden tietojen käyttöä tiettyjen rikosten ennalta estämistä, paljastamista, tutkimista tai niihin liittyviä syytetoimia varten. 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 ehdotuksessa säädetään toimenpiteistä, jotka on tarkoitettu helpottamaan myös Euroopan unionin (jäljempänä EU) tasolla rahanpesun selvittelykeskusten sekä muiden viranomaisten välistä yhteistyötä.

Valiokunnan lausunto LaVL 17/2018 vp

Direktiiviehdotuksella on tarkoitus torjua vakavaa rikollisuutta. Ehdotus liittyy myös rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (EU) 2015/849, jäljempänä rahanpesudirektiivi, ja neuvoteltavana olevaan rahanpesudirektiivin muutokseen sekä komission vuoden 2016 helmikuussa julkaisemaan toimintasuunnitelmaan terrorismin rahoituksen torjumiseksi.

Direktiiviehdotuksen käsittely neuvoston työryhmässä on edennyt ripeästi.

Valtioneuvoston kanta

Direktiiviehdotus ja sen tavoitteet ovat pääosin kannatettavia, koska EU:ssa lainvalvontaviranomaisten ja rahanpesun selvittelykeskusten pääsyssä taloudelliseen tietoon on haasteita.

Suomen lainsäädäntö poliisin ja rahanpesun selvittelykeskuksen tiedonsaannin osalta on pääosin hyvä: sekä poliisilaki että laki rahanpesun selvittelykeskuksesta mahdollistavat nykyisellään direktiiviehdotusta laajemman pääsyn toiminnan kannalta tarpeellisiin tietoihin. Direktiivillä ei ole tarkoitus puuttua kansallisiin toimivaltuuksiin eikä rahanpesun selvittelykeskusten toimintaan tai asemaan, eli direktiivillä ei rajoiteta rahanpesudirektiivin säännöksiä ja niihin liittyviä jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön säännöksiä, mukaan lukien rahanpesun selvittelykeskuksille kansallisen lainsäädännön nojalla annettua organisatorista asemaa. Valmisteilla olevassa laissa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmäksi ratkaistaan jo useat direktiiviehdotuksensa ehdotetut toimet kansallisten viranomaisten pääsyyn pankki- ja maksutilitietoihin.

Poliisilain säännöksissä ei ole asiallista rajausta vain vakaviin rikoksiin tai edes pelkästään rikosasioihin. Kansallisten säännösten perusteella on mahdollista saada muitakin kuin direktiiviehdotuksen mukaisia tietoja, eli myös tilitapahtumatietoja. Näiltä osin tulisi neuvotteluissa huolehtia siitä, ettei nykytilanne poliisin ja rahanpesun selvittelykeskuksen tiedonsaannin suhteen vaikeudu, eli ettei direktiiviehdotuksesta tai sen täytäntöönpanosta tule tiedonsaantioikeuteen joko asiallisia tai muita rajoitteita. Samalla tulee varmistua siitä, että puuttuminen perusoikeuksiin ja erityisesti henkilötietojen suojaan rajoitetaan välttämättömään ja on muutoinkin suhteellisuusperiaatteen mukaista. Lisäksi neuvotteluissa tulee varmistua siitä, että ehdotettu direktiivi on sopuinnassa EU:n uudistuneen tietosuojalainsäädännön kanssa.

Ehdotuksen perusteella vaikuttaa, että Europolille tulisi luovuttaa tietoja kaikkiin Europol-asetuksessa määriteltyihin käyttötarkoituksiin. Neuvotteluissa tulee pyrkiä varmistamaan tiedoille riittävä tietosuoja ja tietojen käytön tehokas valvonta Europolissa. Europol-asetus on entisestään parantanut Europolin tietosuojahallintoa ja Europolin voidaan katsoa olevan lähtökohtaisesti luotettava tiedonkäsittelijä.

Rahanpesun selvittelykeskusten osalta olennaista olisi tarkentaa direktiiviehdotuksessa luovutettavaa rahoitustietoa koskevaa määritelmää, koska tältä osin ehdotus ei ole yksiselitteinen. On epäselvää, tarkoitetaanko tilinomistajatietoa, tiliin liittyvää sisältötietoa vai peräti kyseessä olevaan henkilöön tai tapaukseen liittyvää kaikkea tietoa, joka on jostain syystä karttunut. Suomessa keskusrikospoliisin alaisuudessa toimivalla rahanpesun selvittelykeskuksella voi olla joissain tilanteissa laajoja ilmoitusvelvollisten tietoaineistoja sekä pakkokeinoilla saatua tietoa, jonka toimittamiseen saattaisi liittyä erilaisia riskejä ja hallinnollista taakkaa.

Valiokunnan lausunto LaVL 17/2018 vp

Direktiiviehdotuksessa jää epäselväksi, tuleeko tiedonluovutuspyynnön vuoksi ryhtyä rahanpesun selvittelykeskuksessa erilliseen tiedonhankintaan, vai riittääkö se, että luovutetaan ne tiedot, jotka ovat jo saatavilla. Tätä asiaa tulisi selventää direktiivissä. Lainvalvontaviranomaisten osalta tulee varmistaa, ettei direktiivi kavenna olemassa olevaa velvollisuutta luovuttaa tietoja sen mukaan, mitä laissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta tehdyn neuvoston puitepäättöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäättöksen soveltamisesta säädetään. Direktiiviehdotuksen määritelmä tiedolle vaikuttaisi olevan kapeampi kuin edellä mainitussa laissa, mutta toisaalta direktiiviehdotuksen kohdekin on kapeampi.

Direktiiviehdotuksessa on säännöksiä rahanpesun selvittelykeskusten välisessä tiedonvaihdossa käytettävistä suojatuista viestintäkanavista, eli FIU.net-viestintäverkosta. Direktiivissä tulisi kirjata turvalliset viestintäkanavat teknologianeutraalisti, koska muitakin vaihtoehtoja voi tulevaisuudessa olla.

Ehdotuksen selvittelykeskuksia koskevan tiedonluovuttamiselle asettamat aikarajat, jotka ovat kolme päivää, perustelluissa tapauksissa kymmenen päivää tai kiireellisissä tapauksissa 24 tuntia, ovat tiukat ottaen huomioon rahanpesun selvittelykeskuksen työtilanteen ja niiden toteuttavuutta tulisi tarkastella neuvotteluissa.

Direktiivissä olisi hyvä tarkentaa niitä kriteerejä, minkä perusteella tietopyynnön perusteita arvioidaan sekä tiedonluovutuksesta kieltäytymisen mahdollisia perusteita

Seuranta ja raportointia koskevien tietojen osalta tulee varmistaa, että tilastoitavat asiat liittyvät järjestelmään ja sen käyttöön, eivätkä niiden rikosasioiden etenemisen seurantaan, joita koskien tilitiedusteluja on tehty. Tietojen tulee olla automaattisesti saatavilla järjestelmästä.

Neuvotteluja koskeva aikataulutavoite on haasteellinen ja asian käsittelyssä neuvostossa on kiinnitettävä huomiota siihen, että ehdotus ehditään käsitellä huolellisesti parhaimman lopputuloksen saavuttamiseksi.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komission direktiiviehdotuksen tarkoituksena on helpottaa rahoitus- ja muiden tietojen käyttöä tiettyjen rikosten ennalta estämistä, paljastamista, tutkimista tai niihin liittyviä syytetoimia varten. Taustalla on tavoite torjua vakavaa rikollisuutta, kuten terrorismia, järjestäytynyttä rikollisuutta ja rahanpesua. Ehdotus koskee erityisesti kansallisesti nimettyjen toimivaltaisten viranomaisten ja rahanpesun selvittelykeskusten mahdollisuuksia päästä käsiksi taloudellisiin tietoihin ja pankkitilitietoihin vakavien rikosten ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi, tutkimiseksi tai syytteeseen panemiseksi. Ehdotus liittyy myös rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/849 (rahanpesudirektiivi) ja neuvoteltavana olevaan rahanpesudirektiivin muutokseen sekä komission vuoden 2016 helmikuussa julkaisemaan toimintasuunnitelmaan terrorismin rahoituksen torjumiseksi.

Valiokunnan lausunto LaVL 17/2018 vp

Ehdotus liittyy kiinteästi myös ns. viidenteen rahanpesudirektiiviin (2018/843), jossa jäsenvaltioille säädetään velvollisuus perustaa keskitetty pankkitilijärjestelmä, joka voi olla rekisteri tai keskitetty sähköinen tiedonhakujärjestelmä pankkitilitiedoille. Ehdotetussa direktiivissä täsmennetään eräiltä osin mainittuun direktiiviin sisältyvää pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän sääntelyä. Viidennen rahanpesudirektiivin kansallinen täytäntöönpano on vireillä, ja tarkoitus on antaa asiaa koskeva hallituksen esitys eduskunnalle vielä kuluvan syysistuntokauden aikana.

Lakivaliokunta suhtautuu direktiiviehdotukseen myönteisesti. Vakavan rikollisuuden torjumiseksi on tärkeää tehostaa ja nopeuttaa toimivaltaisten viranomaisten pääsyä taloudellisiin tietoihin ja pankkitilitietoihin. Tämä helpottaa rikoshyödyn jäljittämistä ja rahanpesun selvittämistä.

Saadun selvityksen mukaan ehdotettu direktiivi on luonteeltaan ns. minimisääntelyä, jolla ei rajoiteta jäsenvaltioiden pidemmälle meneviä kansallisia ratkaisuja. Lakivaliokunta pitää tätä olennaisena, sillä Suomen kansallinen lainsäädäntö menee monessa suhteessa pitemmälle ja mahdollistaa toimivaltaisille viranomaisille direktiiviehdotusta laajemman pääsyn niiden toiminnan kannalta tarpeellisiin tietoihin. Onkin tärkeää, että minimisääntelyluonne ilmenee direktiiviehdotuksesta selkeästi eikä ehdotus kavenna nykyisiä toimivaltaisten viranomaisten tiedonsaantioikeuksia. Tältä osin ehdotukseen sisältyy kuitenkin eräitä tulkinnanvaraisuuksia (ks. esim. ehdotuksen 4 artiklan 2 kohta), joita olisi aiheellista vielä pyrkiä selkeyttämään.

Lisäksi lakivaliokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, että valtioneuvoston kirjelmässä ehdotusta arvioidaan erityisesti poliisin ja rahanpesun selvittelykeskuksen tiedonsaannin kannalta. Ottaen huomioon, että ehdotus koskee rahoitus- ja muiden tietojen käyttöä myös tiettyihin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten, lakivaliokunta katsoo, että neuvotteluissa on aiheellista kiinnittää huomiota myös kansallisten syyttäjien ja tulevan Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) tiedonsaantioikeuksiin, koska on tärkeää, että kansallisten syyttäjien samoin kuin EPPO:ssa työskentelevän Euroopan syyttäjän ja Suomessa toimivan valtuutetun Euroopan syyttäjän asianmukaiset tiedonsaantioikeudet turvataan. Niin ikään on tärkeää, ettei ehdotus syyttäjienkään osalta rajoita pitemmälle meneviä kansallisia ratkaisuja.

Lakivaliokunta toteaa, että lähitulevaisuudessa perustettavan EPPO:n asema on mainittu direktiiviehdotuksen johdanto-osan kappaleissa, mutta EPPO:n tiedonsaantioikeudesta ei ole tarkempia säännöksiä. Sen sijaan direktiiviehdotus sisältää säännöksen Europolin oikeudesta saada direktiivissä tarkoitettua tietoa. Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan tämä johtuu siitä, että EPPO:n tiedonsaantioikeuksista säädetään EPPO-asetuksessa (neuvoston asetus tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston perustamisessa (EU) 2017/1939). Kyseisen asetuksen 43 artiklan mukaan jäsenvaltioissa toimivien valtuutettujen Euroopan syyttäjien on voitava saada kaikki kansallisiin rikostutkinta- ja lainvalvontatietokantoihin sekä muihin merkityksellisiin viranomaisrekistereihin tallennetut asiaan liittyvät tiedot samoin edellytyksin kuin mitä sovelletaan kansallisen lainsäädännön mukaisesti vastaavissa tapauksissa. Lisäksi asetuksen 13 ja 28 artiklan mukaan jäsenvaltioissa toimivilla valtuutetuilla Euroopan syyttäjillä ja EPPO:ssa työskentelevillä Euroopan syyttäjillä tulee olla samat valtuudet kuin kansallisilla syyttäjillä syytetoimissa. Edellä esitetyn valossa EPPO:n tiedonsaantioikeuksista ei ole tarpeen säätää tarkemmin käsillä olevassa direktiiviehdotuksessa, mutta selvyyden vuoksi on tärkeää, että ne mainitaan ehdotuksen johdanto-osassa. Ottaen huomioon, että jäsenvaltiossa toimivan valtuutetun Euroopan syyttäjän ja EPPO:ssa toimivan Euroopan syyttäjän tiedonsaantioikeudet vastaavat

Valiokunnan lausunto LaVL 17/2018 vp

kansallisten syyttäjien tiedonsaantioikeuksia, on myös tältä kannalta tärkeää, että direktiiviehdotuksessa turvataan kansallisille syyttäjille riittävät tiedonsaantioikeudet.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 21.9.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Ville Tavio ps
jäsen Kaj Turunen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila