

Hallintovaliokunta

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 hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Elina Rantakokko, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Virpi Koivu, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos, yksikön päällikkö Armi Taipale, valtiovarainministeriö
- valtiosyyttäjä Ritva Sahavirta, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- ylitarkastaja Susanna Tuominen, tietosuojavaltuutetun toimisto
- ylitarkastaja Anu Jaakkola, keskusrikospoliisi
- poliisitarkastaja Jenni Juslén, Poliisihallitus

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on 17.4.2018 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). Direktiiviehdotus koskee kansallisesti nimettyjen toimivaltaisten viranomaisten ja rahanpesun selvittelykeskusten mahdollisuuksia päästä käsiksi taloudellisiin tietoi-

Valiokunnan lausunto HaVL 21/2018 vp

hin ja pankkitilitietoihin vakavien rikosten ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi, tutkimiseksi tai syytteeseen panemiseksi.

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 (rahanpesudirektiivi) ja neuvoteltavana olevaan rahanpesudirektiivin muutokseen sekä komission vuoden 2016 helmikuussa julkaisemaan toimintasuunnitelmaan terrorismin rahoituksen torjumiseksi.

Ehdotuksessa tiedonhakuoikeus koskee tiettyjen vakavien rikosten ennalta estämistä, paljastamista, tutkimista ja syytetoimia varten tarvittavia tietoja. Direktiiviehdotuksessa viitataan vakavien rikosten osalta Europol-asetuksen (EU 2016/794) liitteeseen, jonka mukaisia rikoksia ovat esimerkiksi terrorismi, järjestäytynyt rikollisuus, rahanpesu, lahjonta ja ihmiskauppa.

Ehdotusta on käsitelty neuvoston lainvalvontatyöryhmän kokouksissa toukokuusta 2018 alkaen. Direktiiviehdotus on tarkoitus saada käsiteltyä nopeasti, jotta sitä koskevat neuvottelut ehdittäisiin käydä ja direktiivi annettua Euroopan komission ja parlamentin nykyisen toimikauden aikana, joka päättyy 31.10.2019.

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 direktiiviehdotuksessa 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 sopu-soinnussa EU:n uudistuneen tietosuojalainsäädännön kanssa.

Ehdotuksen perusteella vaikuttaa, että Europolille tulisi luovuttaa tietoja kaikkiin Europol-asetuksessa määriteltyihin käyttötarkoituksiin. Neuvotteluissa tulee pyrkiä varmistamaan tiedoille

Valiokunnan lausunto HaVL 21/2018 vp

riittävä tietosuojaja 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 tietoaaineistoja sekä pakkokeinoilla saatua tietoa, jonka toimittamiseen saattaisi liittyä erilaisia riskejä ja hallinnollista taakkaa.

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 selvittää 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 mainituissa laissa, mutta toisaalta direktiiviehdotuksen kohdekin on kapeampi.

Direktiiviehdotuksessa on säännöksiä rahanpesun selvittelykeskusten välisessä tiedonvaihdoissa 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 lausunto HaVL 21/2018 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Käsiteltävänä olevassa direktiiviehdotuksessa (COM (2018) 213 final) on kyse säännöistä, joilla helpotetaan kansallisesti nimettyjen toimivaltaisten viranomaisten ja rahanpesun selvittelykeskusten mahdollisuuksia päästä käsiksi taloudellisiin tietoihin ja pankkitilitietoihin vakavien rikosten ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi ja tutkimiseksi tai niihin liittyviä syytetoimia varten. Ehdotetussa direktiivissä säädetään myös rahanpesun selvittelykeskusten ja muiden viranomaisten välistä EU-tason yhteistyötä parantavista toimenpiteistä.

Ehdotus liittyy kiinteästi ns. viidenteen rahanpesudirektiiviin (2018/843), jossa jäsenvaltioille säädetään velvollisuus perustaa keskitetty pankkitilijärjestelmä, joka voi olla rekisteri tai keskitetty sähköinen tiedonhakupankkitilijärjestelmä pankkitilitiedoille. Ehdotetussa direktiivissä täsmennetään eräiltä osin mainittuun direktiiviin sisältyvää pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän sääntelyä. Saadun selvityksen mukaan hallituksen esitys, jolla viides rahanpesudirektiivi pannaan täytäntöön, on valmisteilla, ja se on tarkoitus antaa eduskunnalle ns. budjettilakina kuluvala syysistuntokaudella. Valiokunta toteaa, että viimeksi mainitussa kansallisessa valmistelussa tehtävät ratkaisut tulee ottaa huomioon direktiiviehdotuksen jatkoneuvotteluissa.

Nyt esillä olevalla direktiivillä on tarkoitus tehostaa vakavan rikollisuuden torjuntaa. Vakavien rikosten osalta viitataan ns. Europol-asetuksen (2016/794) liitteeseen, jonka mukaisia rikoksia ovat esimerkiksi terrorismi, järjestäytynyt rikollisuus, rahanpesu, lahjonta ja ihmiskauppa. Ehdotuksella tavoitellaan nopeampia ja tehokkaampia tapoja, joilla viranomaiset pääsevät käsiksi tietoon ja voivat vaihtaa tietoa pankkitileistä, taloudellisesta informaatiosta ja taloudellisista analyysistä.

Direktiiviehdotuksessa annetaan toimivaltaisille viranomaisille vakavien rikosten tutkintaa varten suora pääsy keskitettyihin pankkitilirekistereihin ja tiedonhakupankkitilijärjestelmiin. Pääsy myönnetään ainoastaan rahanpesudirektiivissä yksilöityihin rajattuihin tietoihin, joita ovat esimerkiksi omistajan nimi, syntymäaika ja tilinumero. Nykyisin suurimmalla osalla toimivaltaisista viranomaisista ei ole suoraa pääsyä pankkitietoihin, mikä on vaikeuttanut rikosshyödyn jäljittämistä ja rahanpesun selvittämistä. Valiokunta toteaa, että suora pääsy ehdotuksessa määriteltyihin tietoihin on toimivaltaisille viranomaisille erittäin tärkeä työkalu. Järjestäytynyttä ja vakavaa rikollisuutta torjutaan tehokkaimmin ottamalla rikosshyöty tekijöiltä pois ja estämällä varojen käyttö rikolliseen toimintaan. Kehitteillä olevan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän odotetaan tuottavan tiedot huomattavasti nykyistä nopeammin ja kohdennetummin.

Valiokunta toteaa, että Suomen kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa monilta osin toimivaltaisten viranomaisten ehdotettua direktiiviä laajemmin pääsyn niiden toiminnan kannalta tarpeellisiin tietoihin. Direktiivillä ei ole valiokunnan käsityksen mukaan tarkoitus rajoittaa ns. rahanpesudirektiivin säännöksiä ja niihin liittyviä jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön säännöksiä eikä puuttua esimerkiksi rahanpesun selvittelykeskusten asemaan. Direktiivillä luodaan ns. minimisääntely, joten kansallisesti voidaan tehdä pidemmälle meneviä ratkaisuja ja pitää sellaisia voimassa. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä huolehtia siitä, ettei ehdotettu sääntely rajoita poliisin ja rahanpesun selvittelykeskuksen tiedonsaantioikeuksia nykyisestä. Myös direktiiviehdotuksen määritelmiin on vielä syytä kiinnittää huomiota, jotta ne ovat riittävän selkeitä ja tarpeettomat tulkintaongelmat vältetään.

Valiokunnan lausunto HaVL 21/2018 vp

Direktiiviehdotuksessa asetetaan määräajat jäsenvaltioiden rahanpesun selvittelykeskusten väliin tietopyyntöihin vastaamiseen. Määräaikojen ja tiedon luovuttamista koskevien velvollisuuksien arvioidaan nopeuttavan tietojen saantia. Nykyisin tiedon saaminen voi kestää jopa puoli vuotta. Komission ehdotuksen mukaiset määräajat ovat erittäin lyhyitä, ja niitä voi olla käytännössä mahdotonta noudattaa. Valiokunta pitääkin myönteisenä, että määräaikoja on saadun selvityksen mukaan jo työryhmäkäsittelyn kuluessa pidennetty alun perin ehdotetuista. Määräaikojen tulee olla sellaisia, että ne voivat myös käytännössä toteutua.

Direktiiviin ehdotetaan säännöstä Europolin oikeudesta saada direktiivissä tarkoitettua tietoa. Myös tuleva Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO) mainitaan ehdotuksen johdanto-osassa, mutta sen oikeudesta saada tietoa ei ole ehdotuksessa tarkemmin säädetty. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös EPPO:ssa työskentelevän kansallisen Eurooppa-syyttäjän ja Suomessa toimivan valtuutetun syyttäjän asianmukaiset tiedonsaantioikeudet turvataan.

Komission ehdotus sisältää myös henkilötietojen suojaan liittyviä säännöksiä. Valioneuvoston kirjelmän mukaan henkilötietojen suojaan on tarkoitus puuttua mahdollisimman vähän, koska pääsyoikeudet ovat rajalliset ja ne annetaan ainoastaan kussakin tapauksessa niitä tarvitseville viranomaisille. Valiokunta tähdentää, että ehdotuksen jatkovalmistelussa tulee vielä tarkastella ehdotuksen suhdetta EU:n uudistuneeseen tietosuojalainsäädäntöön. Tähän kokonaisuuteen liittyvät hallituksen esitykset (HE 9/2018 vp ja HE 31/2018 vp) ovat parhaillaan eduskunnan käsittelyssä. EU:n yleistä tietosuoja-asetusta (2016/679) on alettu soveltaa 25.5.2018. Valiokunta korostaa, että korkeasta tietosuojan ja tietoturvan tasosta sekä perusoikeuksien turvaamisesta tulee huolehtia henkilötietojen käsittelyn kaikissa vaiheissa.

Direktiiviehdotuksesta aiheutuu muutostarpeita ainakin rahanpesun selvittelykeskuksesta annettuun lakiin (445/2017). Komission mukaan ehdotus vähentää lainvalvontaviranomaisten tilitietopyyntöihin liittyviä kustannuksia. Kansallisesti on arvioitu, että keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskukselle aiheutuu sen sijaan kansainvälisen tietojenvaihdon tehostamisesta lisäkustannuksia. Myös tietosuojavaltuutetulle aiheutuu lisäkustannuksia ehdotetusta lokikirjojen tarkastamisvelvollisuudesta. Näihin kustannuksiin tulee jatkoneuvotteluissa kiinnittää huomiota.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 13.9.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r

Valiokunnan lausunto HaVL 21/2018 vp

jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala sin
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Henri Helo