

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1153 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse toimivaltaisten viranomaisten pääsystä keskitettyihin pankkitilirekistereihin keskitetyn yhteyspisteen kautta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1153 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse toimivaltaisten viranomaisten pääsystä keskitettyihin pankkitilirekistereihin keskitetyn yhteyspisteen kautta (U 62/2021 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Elina Rantakokko, sisäministeriö
- ylitarkastaja Anne Pitkänen, keskusrikospoliisi
- tulliyli tarkastaja Sami Vainikka, Tulli
- pääsihteeri Niko Jakobsson, Suomen Asianajajaliitto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Finanssivalvonta
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- Verohallinto
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Finanssiala ry
- Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Suomen Pankki

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotuksessa lisätään rahoitustietodirektiivin 4 artiklaan kohta jossa todetaan, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti nimetyillä kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla on valtuudet päästä ja tehdä hakuja suoraan ja välittömästi pankkitilitietoihin, jotka ovat saatavilla muissa jäsenvaltioissa uuden rahanpesun vastaisen direktiivin nojalla perustetun pankkitilirekisterien keskitetyn yhteyspisteen kautta, aina, kun se on tarpeen niiden sellaisten tehtävien suorittamiseksi, joiden tarkoituksena on estää ennalta, paljastaa ja tutkia vakavia rikoksia tai suorittaa niihin liittyviä syytetoimia tai tukea vakaviin rikoksiin liittyvää rikostutkintaa, mukaan lukien tutkintaan liittyvien varojen tunnistaminen, jäljittäminen ja jäädyttäminen.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti komission direktiiviehdotukseen rahoitustietodirektiivin muuttamiseksi liittyen pankkitilirekisterien yhteenliittämiseen keskitetyn yhteyspisteen kautta. On kannatettavaa, että jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille luodaan työkalu selvittää ja puuttua tehokkaammin rikollisuuden rahoittamiseen rajat ylittävissä tapauksissa. On tärkeää, että rikoksentekovälineiden ja rikoshyödyn takavarikoinnin osuutta EU:ssa voitaisiin kasvattaa nykyisestä. Talousrikosten selvittämisessä ja rikoshyödyn takavarikoinnissa keskeisessä asemassa ovat pankkitilitiedot ja rajat ylittävissä tapauksissa on keskeistä saada selville, mikä taho on muussa kuin tutkintaa suorittavassa jäsenvaltiossa olevan pankkitilin haltija. Onkin olennaista, että ehdotus mahdollistaisi toimivaltaisten viranomaisten suoran ja välittömän pääsyn toisissa jäsenvaltioissa oleviin pankkitilitietoihin ja edistäisi siten talousrikosten selvittämistä ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa.

Ehdotus kohdistuu jäsenvaltioiden pankki- ja maksutilirekistereissä oleviin, viidennen rahanpesudirektiivin ja rahoitustietodirektiivin edellyttämiin tietoihin, jotka eivät esimerkiksi sisällä tilitapahtumia koskevia tietoja. Pääsy Suomessa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään toisen jäsenvaltion nimeämien toimivaltaisten viranomaisten osalta olisi sidottua ja rahoitustietodirektiivin mukaisesti vakavien rikosten estämiseen, paljastamiseen ja tutkimiseen, niihin liittyviin syytetoimiin tai vakaviin rikoksiin liittyvän rikostutkinnan tukemiseen, mukaan lukien tutkintaan liittyvien varojen tunnistaminen, jäljittäminen ja jäädyttäminen. Siten henkilötietojen suojan rajoittaminen olisi vähäistä.

Ehdotus vaikuttaisi viranomaisten mahdollisuuteen tunnistaa, jäljittää ja jäädyttää rikoshyötyä ja rikoksentekovälineitä. Ehdotuksella on tältä osin liittymäkohtia myös parhaillaan käynnissä olevaan komission julkiseen kuulemiseen, joka koskee rikoshyödyn ja rikoksentekovälineiden jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta annetun direktiivin 2014/42/EU (ns. konfiskaatiodirektiivi) ja varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavien jäsenvaltioiden toimistojen yhteistyöstä rikoksen tuottaman hyödyn tai muun rikokseen liittyvän omaisuuden jäljittämisessä ja tunnistamisessa annetun neuvoston päätöksen 2007/845/YOS (ns. rikoshyötypäätös) tarkistamista. Suomen vastauksesta julkiseen kuulemiseen on annettu E-kirje E 94/2021 vp. Lakivaliokunta toteaa E-kirjeestä antamassaan lausunnossa muun ohella, että EU:n menettämisseuraamuksiin liittyvä lainsäädäntö muodostaa melko monimutkaisen kokonaisuuden. Valiokunta katsoi, että mi-

Valiokunnan lausunto TaVL 2/2022 vp

käli asiaa koskevaa unionioikeudellista lainsäädäntöä lähdetään uudistamaan, on perusteltua kiinnittää huomiota myös asiaa koskevan EU-oikeudellisen lainsäädäntökehyksen kokonaisuuteen sääntelyn selkeyden, ennakoitavuuden ja johdonmukaisuuden näkökulmasta (LaVL 13/2021 vp, s. 6).

Valtioneuvosto katsoo, että lakivaliokunnan edellä mainitut näkökohdat on perusteltua ottaa huomioon myös rahoitustietodirektiivin muuttamista koskevissa neuvotteluissa, ja vastaavasti konfiskaatiodirektiivin ja rikoshyötypäätöksen tarkistamisessa on otettava huomioon rahoitustietodirektiivin muutosehdotus. Valtioneuvosto pitää E-kirjeestä 94/2021 ilmenevin tavoin sinänsä perusteltuna sitä, että rikoshyödyn tosiasiallista takaisinsaamista pyritään tehostamaan muun ohella kiinnittämällä huomiota viranomaisyhteistyön toimivuuteen ja siihen, että rikoshyötyä pystytään tehokkaasti jäljittämään. Huomion kiinnittämistä siihen, että rikoshyötyä saadaan tehokkaasti tunnistettua ja jäljitettyä jo esitutkintavaiheessa, voidaan pitää lähtökohtaisesti kannatettavampana kuin uutta EU-tason rikosoikeudellista sääntelyä, jonka tulee lakivaliokunnan lausunnossakin todetusti olla viimesijainen sääntelyn muoto.

On tärkeää varmistua siitä, että sääntely noudattaa EU:n tietosuojasääntelyä ja kunnioittaa perus- ja ihmisoikeuksia. Valtioneuvosto pitää tarpeellisenä komission aikomusta pyytää Euroopan tietosuojavaltuutetulta lausuntoa sen varmistamiseksi, että ehdotus on yhteensopiva tietosuojaan liittyvien vaatimusten kanssa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Lainsäädäntöehdotuksen tausta ja tavoite. Valtioneuvoston kirjelmä koskee komission ehdotusta direktiivin (EU) 2019/1153 muuttamisesta siltä osin kuin on kysymys viranomaisten pääsystä pankkitilirekistereihin keskitetyn yhteyspisteen kautta. Ehdotus liittyy moniosaiseen kokonaisuuteen, jonka tavoitteena on, että eri valtioiden viranomaiset voisivat selvittää nykyistä sujuvammin, onko tutkinnan kohteena olevalla henkilöllä varallisuutta muissa jäsenvaltioissa. Tarkoituksena on ulottaa direktiivissä pankkitilirekisterien keskitetyn yhteyspisteen käyttömahdollisuus myös viranomaisiin, joilla on toimivaltaa rikosten ennalta estämisessä, paljastamisessa, tutkimisessa tai niihin liittyvissä syytetoimissa.

Kirjelmän mukaisen keskitetyn yhteyspisteen käytön laajentaminen direktiivissä mainittuihin viranomaisiin edellyttää hallituksen esityksen HE 163/2021 vp mukaisen lainsäädännön hyväksymistä. Talousvaliokunta ottaa kyseiseen lainsäädäntöehdotukseen kantaa erikseen lausunnossaan hallintovaliokunnalle.

Yleisiä huomioita. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunta vaatii rajat ylittävää, harmonisoitua ja yhteismitallista sääntelyä sekä tehokasta valvontaa rahoitusmarkkinoiden ja palveluiden rajat ylittävän luonteen sekä rahanpesun kehittyvien tekemuotojen vuoksi. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpiteiden tehokkuuden edellytys on pystyä tunnistamaan harmaan talouden toimijat laillisesti toimivien joukosta: valtaosa transaktioista on laillisia. Koska kaikella julkisesti rahoitetulla viranomaistoiminnalla ja valvottaville osoitettavilla velvoitteilla on kuitenkin aina myös vaihtoehtoiskustannuksensa, uusien hallinnon rakentei-

Valiokunnan lausunto TaVL 2/2022 vp

den ja velvoitteiden oikeutus edellyttää niiden vaikuttavuutta. Valvonnan kustannukset tulevat lopulta aina kansalaisten maksettaviksi joko finanssipalveluiden käyttäjinä tai veronmaksajina.

Kansallisten pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmien yhteen liittäminen parantaa eittämättä viranomaisten tietojensaantimahdollisuuksia. Talousvaliokunta huomauttaa, että tilitietojen saaminen vaikuttaa kuitenkin ainoastaan siihen, että kohdennetut tilitapahtumatietokyselyt voidaan suunnata oikealle luotto- tai maksulaitokselle. Varsinaisten tilitapahtumien selvittämiseksi joudataan joka tapauksessa nojautumaan poliisi- ja oikeudelliseen yhteistyöhön. Tähän liittyy laajempi kysymys pankkitilin tapahtumatietojen suhteesta yksityisyyden suojan sääntelyyn.

Pankkisalaisuus. Mitä suuremmassa määrin yksityisten ihmisten maksuliikenne siirtyy käteisen rahan käytöstä sähköiseen maksuliikenteeseen, sitä yksityiskohtaisemman kuvan henkilön yksityiselämästä voi muodostaa tilitapahtumista. Tilitapahtumista voi ilmetä suoraan jopa arkaluonteisia tietoja, kuten tietoja uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyydestä tai terveydenhuoltopalvelujen käytöstä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset tilitiedot rinnastuvat tämän johdosta yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin. Perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 48/2018 vp — HE 167/2018 vp), että sähköisen viestinnän käytön myötä tallentuvat tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat olla yksityiselämän suojan näkökulmasta ongelmallisia. EU-tuomioistuimien on todennut, että sähköisten välineiden käyttämisestä kertyvien tietojen kokonaisuus voi mahdollistaa hyvin tarkkojen päätelmien tekemisen henkilöiden elämäntavoista, oleskelupaikoista, liikkumisesta, tekemisestä sekä sosiaalisista suhteista ja ympäristöstä. Salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, kuinka viranomaisen tarpeet syrjäyttävät ne perusteet ja intressit, joita salassapitosääntelyn avulla suojataan.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei pankkisalaisuutta koskevaa normistoa ole harmonisoitu eikä kansallisia säännöksiä ole kaikilta osin huomioitu pankkisalaisuuteen kytkeytyviä EU-tasoisia säädöksiä valmisteltaessa. Valiokunta pitääkin välttämättömänä, että nyt käsitellyn kohteena olevan direktiivin jatkovalmistelussa varmistetaan, että lopullisen lainsäädäntöteknisen ratkaisun edellytetään kaikilta osin täyttävän myös kansallisten pankkisalaisuussäännösten vaatimukset.

Asianajajat. Keskitetyn yhteyspisteen avulla saatavat tiedot olisivat mahdollisesti myös asianajosalaisuuden alaisia tietoja. Asianajajien erityisasema on huomioitu pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetussa laissa, jonka mukaan asianajajan asiakasvaratilien yhteyteen on merkittävä nimenomainen tieto siitä, että pankki- tai maksutili on asianajajan asiakasvarojen tili, jota koskee asianajajan salassapitovelvollisuus. Tietoja asiakasvaratileistä ei saa luovuttaa tiedonhakupöytäkirjan kautta eikä rekisteriin. Sääntelyssä tulee jatkossakin huomioida asianajajien erityisasema ja perusoikeutena oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluva asianajajien salassapitovelvollisuus.

Väärinkäytökset. Kansallista sovellusta, keskitettyä yhteyspistettä sekä muita teknisiä ratkaisuja ja rajapintoja toteutettaessa on varmistettava, ettei tiedonhakupöytäkirjasta tai pankki- ja maksutilirekisteristä luovuteta kyselyjä tekeville viranomaisille muita kuin rahanpesudirektiiveissä

Valiokunnan lausunto TaVL 2/2022 vp

tai niihin liittyvissä kansallisissa laeissa määriteltyjä tietoja. Talousvaliokunta toteaa, etteivät kansallisten valvontaviranomaisten valtuudet automaattisesti laajene muiden jäsenvaltioiden viranomaisiin yksinomaan sillä perusteella, että kansalliset rekisterit liitetään yhteen keskitetyn yhteyspisteen avulla.

Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan Tullin laatima tiedonhakupöytäkirjan tekninen kuvaus menee eräiltä osin rahanpesudirektiiviä ja PMJ-lakia pidemmälle. Tämä on ongelmallista erityisesti siksi, ettei tiedonhakupöytäkirjaan liittyneillä toimijoilla ole keinoa varmistua siitä, onko tietoja kysyvällä viranomaisella oikeutta tehdä kyselyä. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että kansalliselle viranomaiselle osoitetaan velvollisuus varmistua tietoja kysyvän viranomaisen toimivallasta. Tämän viranomaisen tehtäviin tulee kuulua myös kyselyjen seuranta, jotta mahdolliset väärinkäytökset voidaan havaita.

Päätelmiä. Talousvaliokunta pitää aloitetta toimivaltaisten viranomaisten pääsyn mahdollistamisesta kansallisiin pankkitilirekistereihin keskitetyn yhteyspisteen avulla lähtökohtaisesti kannatettavana. On tärkeää, että jäsenvaltioiden viranomaisille luodaan välineitä selvittää ja puuttua nykyistä tehokkaammin rikollisuuden rahoittamiseen rajat ylittävissä tapauksissa ja että rikoksentekovälineiden ja rikoshyödyn takavarikoinnin osuutta EU:ssa voitaisiin kasvattaa nykyisestä.

Valiokunnan saaman asiantuntijaselvityksen mukaan kansallisten rekistereiden ajantasaisuudessa on kuitenkin suuria eroja, mikä vähentää järjestelmän tietojen luotettavuutta ja hyödynnettävyyttä. Jäsenvaltioiden kansallisissa lainsäädännöissä on myös lukuisia erilaisia poikkeuksia — kuten tässä lausunnossa on esimerkinomaisesti Suomen osalta kuvattu —, jotka kaventavat rekisteritietojen kattavuutta. Talousvaliokunta pitääkin järjestelmän tavoitteiden toteutumisen kannalta olennaisena, että direktiiviehdotuksen jatkokäsittelyn yhteydessä järjestelmän tietojen ajantasaisuudelle ja kansallisille poikkeusmahdollisuuksille määriteltäisiin yhtenäiset eurooppalaiset kriteerit. On tärkeää tunnistaa kohdat, joissa eri sääntelykokonaisuuksien tavoitteet johtavat toimenpiteiden vastakkaisuuteen, ja näissä tilanteissa tehdä näkyväksi valinta siitä, mitä tavoitetta priorisoidaan.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyn huomautuksen valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto TaVL 2/2022 vp

Helsingissä 3.2.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok

varapuheenjohtaja Hanna Kosonen kesk

jäsen Atte Harjanne vihr

jäsen Mari Holopainen vihr

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Eeva Kalli kesk

jäsen Pia Kauma kok

jäsen Raimo Piirainen sd

jäsen Minna Reijonen ps

jäsen Janne Sankelo kok

jäsen Veikko Vallin ps

jäsen Tuula Väättäinen sd

jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller