

Talousvaliokunta

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 talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Elina Rantakokko, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos, yksikön päällikkö Armi Taipale, valtiovarainministeriö
- valtiosyyttäjä Ritva Sahavirta, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- ylitarkastaja Anu Jaakkola, keskusrikospoliisi
- erityisasiantuntija Taito von Konow, Verohallinto
- KYC-tiimipäällikkö Laura Niemi, OP Ryhmä

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

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

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komission antama direktiiviehdotus 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) 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 tasolla rahanpesun selvittelykeskusten sekä muiden viranomaisten välistä yhteistyötä.

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

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 TaVL 38/2018 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 koskevat 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, joiden 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 TaVL 38/2018 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Talousvaliokunta pitää valtioneuvoston kirjelmässä kuvattua direktiiviehdotusta kannatettavana ja yhtyy valtioneuvoston kantaan seuraavin perustein ja huomautuksin.

Tavoitteet

Ehdotetun direktiivin tarkoituksena on mahdollistaa viranomaisille tehokkaammat tavat saada ja vaihtaa tietoja pankkitilitiedoista, taloudellisesta informaatiosta ja analyyseistä. Jäsenvaltioille tulisi velvollisuus perustaa keskitetty järjestelmä — rekisteri tai sähköinen tiedonhakupöytä — pankkitilitiedoille. Talousvaliokunta jakaa kuulemiensa asiantuntijoiden näkemyksen, jonka mukaan ehdotus on tervetullut edistysaskel vakavan rikollisuuden torjunnassa: järjestäytyneitä ja vakavaa rikollisuutta ennalta estetään tehokkaimmin ottamalla rikoshyöty pois tai estämällä varojen käyttö rikolliseen toimintaan. Tällä hetkellä rikostorjunnan eräs merkittävimmistä rikoshyödyn pois ottamisen esteistä on tiedon puute siitä, miten varallisuus liikkuu rahoitusjärjestelmässä.

Talousvaliokunta muistuttaa, että direktiivin soveltamisalaan kuuluvat viranomaistehtävät on eri eurooppalaisissa valtioissa järjestetty hyvin eri tavoin, minkä vuoksi myös näiden toimivaltuudet ja velvoitteet jäsenyivät eri tavoin poliisi- tai hallintoviranomaisina. Viranomaisten rajatylittävän tiedonkulun kannalta valtuuksien ja velvoitteiden harmonisointi on keskeisessä asemassa, eivätkä jäsenvaltioiden kansalliset organisointitavat saa muodostua sen esteeksi.

Euroopan syyttäjänvirasto

Talousvaliokunnan kuulemat asiantuntijat ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että direktiivin tekstissä ei mainita tulevaa Euroopan syyttäjänvirastoa. Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskeva asetus tuli voimaan 20 päivänä marraskuuta 2017, ja työ viraston perustamiseksi aloitettiin tämän jälkeen. Tavoitteena on, että Euroopan syyttäjänvirasto aloittaa toimintansa kolmivuotisen käynnistysvaiheen päättyessä vuoden 2020 lopussa. Virasto tulee olemaan riippumaton ja hajautettu viranomainen, jolla on toimivalta tutkia EU:n talousarvioon kohdistuvia rikoksia, asettaa niiden tekijät syyteeseen ja viedä heidät oikeuteen. Toimivalta koskee petoksia, korruptiota ja yli 10 miljoonan euron arvoisia rajat ylittäviä alv-petoksia. Uuden toimielimen perustaminen on nähty välttämättömänä, koska EU:n nykyiset elimet (petostentorjuntavirasto OLAF, rikosoikeuden alalla tehtävästä yhteistyöstä vastaava Eurojust ja poliisivirasto Europol) eivät voi suorittaa rikostutkintaa tai nostaa petossyytteitä. OLAF voi tehdä vain hallinnollisia tutkimuksia ja toimittaa niiden tulokset toimivaltaisille kansallisille viranomaisille, jotka päättävät tulosten perusteella itsenäisesti rikossyytteiden nostamisesta. Kansalliset lainvalvontatoimet ovat myös hajaantuneet eri jäsenvaltioihin, eivätkä kaikki jäsenvaltiot aina ryhdy tarvittaviin toimenpiteisiin EU:n talousarvioon kohdistuvien rikosten selvittämiseksi. Nykyisin vain noin puolet OLAFin kansallisille syyttäjäviranomaisille antamista oikeudellisista suosituksista johtaa tuomioon. Tuomioon johtavien tapausten osuus myös vaihtelee suuresti jäsenvaltioittain. Syytteiden pieni määrä taas johtaa siihen, että vain pieni osuus petosten vuoksi menetetyistä varoista saadaan perittyä takaisin. EU:n jäsenvaltiot menettävät tällaisten rikosten vuoksi ainakin 50 miljardin euron tulot vuosittain.

Valiokunnan lausunto TaVL 38/2018 vp

Uudesta syyttäjävirstasta tulee merkittävä rikostorjunnan toimielin, ja on tärkeää, että sillä on asianmukaiset valtuudet tehtäviensä toteuttamiseen.

Jatkoneuvottelut

Talousvaliokunta pitää selvitettyinä, että viranomaisten tehostuva pääsy pankkitilitietoihin edesauttaa esitutkintaa, syyteharkintaa ja tuomioistuinkäsittelyä ja edistää vakavien rikosten torjunnan tehokkuutta. Talousvaliokunta korostaa eurooppalaisen syyttäjäviranomaisen valtuuksien tärkeyttä.

Direktiivin tavoitteisiin pääsemiseksi talousvaliokunta pitää tärkeänä, että jatkoneuvotteluissa direktiiviä tarkennettaisiin määritelmien osalta. Esimerkiksi tilitietojen määritelmän tulee kattaa kaikki tilin omistamiseen ja hallintaan liittyvä tieto, jota rahoituslaitokseen on tilin avaamisen ja sulkemisen välisenä aikana kertynyt. Rahan kulun dokumentointi on välttämätöntä esimerkiksi rahanpesurikoksissa esirikoksen ja rahanpesurikoksen yhteyden näyttämiseksi. Samoin terrorismin rahoittamiseen liittyvissä tapauksissa on näytettävä, mihin varat ovat päätyneet. Rikoshyödyn poisottaminen edellyttää käytännössä, että myöhempi varojen tuomitseminen valtiolle tai vahingonkorvaukset asianomistajalle turvataan takavarikolla tai vakuustakavarikolla.

Talousvaliokunta muistuttaa, että käsillä oleva direktiivi on minimiharmonisoivaa sääntelyä; kansalliselle lainsäätäjälle jää siten mahdollisuus laajentaa viranomaisten valtuuksia ehdotuksen mukaisesti. Valiokunnan saaman tiedon mukaan valtioneuvostossa on valmisteilla direktiivin tarkoittamaa sääntelyä ennakoiva lainsäädäntökokonaisuus, ja valiokunta tulee sen käsittelyn yhteydessä ottamaan tarkemmin kantaa kansallisten erityispiirteidemme huomioimiseen.

Kansallisesta sääntelystä huolimatta on tärkeää, että eurooppalaisilla viranomaisilla on yhteneväiset valtuudet ja velvoitteet tällä lainsäädännöllä torjuttavien ilmiöiden rajatylittävyyden vuoksi.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 25.9.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Martti Mölsä sin
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo liik
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd

Valiokunnan lausunto TaVL 38/2018 vp

jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Lea Mäkipää sin
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Joakim Strand r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller