

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

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 sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 20 päivänä kesäkuuta 2018

Sisäministeri Kai Mykkänen

Erityisasiantuntija Elina Rantakokko

SISÄMINISTERIÖ

MUISTIO

EU/2018/0919

13.6.2018

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

1 Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

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 (jäljempänä EU) 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.

2 Pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen tavoitteena ovat nopeammat ja tehokkaammat tavat viranomaisille päästä käsiksi tietoon ja vaihtaa tietoa pankkitileistä, taloudellisesta informaatiosta ja taloudellisista analyyseistä niin rahanpesun selvittelykeskusten välillä kuin rahanpesun selvittelykeskusten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten välillä. Ehdotus koskee myös pankkitilijärjestelmää ja sitä koskevaa tiedonluovutusta. Rahanpesudirektiivin muutoksen mukaan jäsenvaltioiden tulee perustaa keskitetty pankkitilijärjestelmä, joka voi olla rekisteri tai keskitetty sähköinen tiedonhakujärjestelmä pankkitilitiedoille. Direktiiviehdotus edellyttää jäsenmaita nimeämään niiden toimivaltaiset viranomaiset pankkitilirekisterin käyttöä koskien. Tällä hetkellä suurimmalla osalla toimivaltaisista viranomaisista ei ole suoraa pääsyä pankkitietoihin, mikä vaikeuttaa rikosshyödyn jäljittämistä ja rahanpesun selvittämistä. Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on mahdollistaa pankkitilitietojen luovutus nykyistä useammalle toimivaltaiselle viranomaiselle.

Direktiiviehdotus antaisi toimivaltaisille viranomaisille suoran pääsyn keskitettyihin pankkitilirekistereihin ja tiedonhakujärjestelmiin. Pääsy olisi myönnettävä kaikkien vakavien rikosten tutkintaa varten. Henkilötietojen suojaan puututtaisiin mahdollisimman vähän, koska pääsyoi-keudet olisivat rajalliset ja ne annettaisiin ainoastaan kussakin tapauksessa tarvittaville viranomaisille. Saatavilla ja haettavissa olevat tiedot eivät ehdotuksen mukaan kattaisi tilisiirtoja tai tilien saldoa. Pääsy myönnettäisiin ainoastaan rahanpesudirektiivissä yksilöityihin rajattuihin tietoihin, joita olisivat esimerkiksi omistajan nimi, syntymäaika ja tilinumero. Edellä mainitut

tiedot ovat ehdottoman välttämättömiä sen selvittämiseksi, missä pankeissa tutkinnan kohteena olevalla henkilöllä tai yrityksellä on pankkitilejä.

Direktiiviehdotuksessa määritellään, mitä tarkoituksia varten suora pääsy ja haku tietoihin olisi vähintään sallittava. Näitä tarkoituksia olisivat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/794 Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastosta (Europol) sekä neuvoston päätösten 2009/371/YOS, 2009/934/YOS, 2009/935/YOS, 2009/936/YOS ja 2009/968/YOS korvaamisesta ja kumoamisesta, jäljempänä *Europol-asetus*, liitteessä I lueteltujen rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, tutkimiseksi tai niihin liittyviä syytetoimia varten tai rikostutkinnan tukemiseksi, mukaan lukien tutkintaan liittyvien varojen havaitseminen, jäljittäminen, jäädyttäminen ja takavarikoiminen. Europol-asetuksen listan valinnasta kriteeriksi tietojen saannille on direktiiviehdotuksessa vain vähän perusteluja.

Jokaisen jäsenvaltion tulisi direktiiviehdotuksen mukaisesti nimetä viranomaiset, jotka ovat toimivaltaisia ehkäisemään, havaitsemaan, tutkimaan tai ryhtymään syytetoimiin direktiivin mukaisista rikoksista. Kyseisillä viranomaisilla tulisi olla valtuudet päästä pankkitilirekistereihin ja etsiä niistä tietoja.

Jäsenvaltion tulisi nimetä toimivaltaiset viranomaiset, joilla on oikeus pyytää tai vastaanottaa taloudellista informaatiota tai taloudellisia analyysejä kansalliselta rahanpesun selvittelykeskukselta. Komissio julkaisisi jäsenvaltioiden viranomaisia koskevat tiedot. Ehdotuksen 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut toimivaltaiset viranomaiset voivat olla eri viranomaisia, eli artiklan kohdassa 1 koskien pankkitilirekisteritietoja ja kohdassa 2 koskien rahanpesun selvittelykeskuksilta saatavia tietoja voidaan määrittää eri toimivaltaiset viranomaiset, joilla on oikeus kyseisiin tietoihin. Näin ollen rahanpesun selvittelykeskusten tiedonluovutus voitaisiin jatkossakin pitää rajatumpana verrattuna pankkitilirekisterin tietoihin, joihin useammilla viranomaisilla on intressi.

Jäsenvaltioiden tulisi valvoa nimettyjen toimivaltaisten viranomaisten pääsyä tietoihin ja niiden tekemiä hakuja. Keskitettyjen pankkitilirekisterien toiminnasta vastaavien viranomaisten olisi rekisteröitävä tiedot kaikista direktiivin mukaisista tietojen käsittelyistä. Kansallisen rahanpesun selvittelykeskuksen edellytetään ehdotuksessa vastaavan jäsenvaltion nimettyjen toimivaltaisten viranomaisten tekemiin pyyntöihin saada taloudellisia tietoja tai taloudellisia analyysejä. Vastaanottava viranomainen saisi käsitellä näitä muidenkin kuin rahanpesu- ja terrorismirikosten estämisen, paljastamisen, selvittämisen ja syyttämisen tarkoituksissa, kunhan rikokset olisivat vakavia.

Jäsenvaltioilla olisi velvollisuus varmistaa, että jäsenvaltion nimettyjä toimivaltaisia viranomaisia edellytetään vastaamaan rahanpesun selvittelykeskusten tekemiin pyyntöihin saada lainvalvontatietoja, jotka ovat tarpeen rahanpesun ja sen esirikosten sekä terrorismin rahoittamisen estämisessä ja torjunnassa. Kansalliset oikeussuojakeinot koskisivat direktiivin tarkoittamia tiedonluovutuksia. Direktiiviehdotuksen mukaan rahanpesun selvittelykeskusten tulee luovuttaa tietoja toimivaltaisille viranomaisille vakaviin rikoksiin liittyen, mutta niiden oma tiedonsaantioikeus on rajattu tiedusteluihin, jotka ovat tarpeen rahanpesun ja sen esirikosten sekä terrorismin rahoittamisen estämisessä ja torjunnassa; eli se on selvästi kapeampi.

Direktiiviehdotus sisältää säännökset jäsenvaltioiden rahanpesun selvittelykeskusten välisestä tiedonvaihdesta sekä vastaamisen määräaajoista ja vastaukseen käytettävistä turvallisista viestintäkanavista. Ehdotuksen mukaan rahanpesun selvittelykeskusten väliset tietopyynnöt ja vastaukset lähetetään käyttämällä FIU.net-viestintäverkon tai sen seuraajaa.

Ehdotuksessa on säännös koskien Euroopan poliisiviraston Europolin pääsyä tilitietoihin. Europolin rahoitustietoja ja -analyysijä koskevien pyyntöjen tulee olla sen toimivallan mukaisia ja asianmukaisesti perusteltuja. Lisäksi ehdotus sisältää säännökset arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyedellytyksistä ja jäsenvaltioiden velvollisuudesta pitää kirjaa kaikista ehdotuksen mukaisista tietopyynnöistä. Direktiiviehdotuksessa vahvistetaan edellytykset rajoittaa rekisteröidyn oikeuksia päästä henkilötietoihin tietyissä tapauksissa.

Ehdotuksen mukaan komissio seuraisi direktiivin vaikutuksia ja jäsenvaltioita velvoitettaisiin toimittamaan komissiolle tilastotietoja tätä seurantaa varten. Direktiivin kansalliselle täytäntöpanolle annettaisiin 26 kuukauden pituinen aika direktiivin voimaantulosta. Direktiivi tulisi voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

Toimintavaltuus on myönnetty SEUT-sopimuksen 87 artiklan 2 kohdassa, jonka nojalla Euroopan unioni voi toteuttaa sellaista poliisiyhteistyötä koskevia toimenpiteitä, johon osallistuvat kaikki jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset, mukaan lukien poliisi-, tulli- ja muut erikoistuneet lainvalvontaviranomaiset erityisesti toimenpiteitä rikosten ennalta estämisen, paljastamisen ja tutkimisen kannalta merkityksellisten tietojen keräämiseksi, tallentamiseksi ja vaihtamiseksi sekä yhteisiä tutkintatekniikoita vakavan järjestäytyneen rikollisuuden paljastamiseksi.

Ehdotuksessa katsotaan, että jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa ehdotuksen tavoitteita, vaan ne voidaan saavuttaa paremmin unionin tasolla Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEUT) 5 artiklan 3 kohdassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.

SEU-sopimuksen 5 artiklan 4 kohdassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ehdotus on rajattu siihen, mikä on välttämätöntä ja oikeasuhteista merkityksellisten rahoitus- ja muiden tietojen käytön ja jakamisen helpottamiseksi viranomaisille, joilla on velvollisuus suojella unionin kansalaisia.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotuksen oikeusperustat ovat asianmukaisia. Ehdotuksia käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

Valtioneuvosto pitää ehdotuksia toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

4 Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

Direktiiviehdotus koskee kansallisesti nimettyjen toimivaltaisten viranomaisten ja rahanpesun selvittelykeskusten mahdollisuuksia päästä käsiksi taloudellisiin tietoihin ja pankkitilitietoihin vakavien rikosten ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi, tutkimiseksi tai syytteeseen panemiseksi. Ehdotuksen tavoitteena on helpottaa EU-tasolla rahanpesun selvittelykeskusten sekä muiden viranomaisten välistä yhteistyötä. Pankkitili- ja muut taloudelliset tiedot sisältävät usein henkilötietoja, joten ehdotuksella on liittymä Suomen perustuslain (731/1999) 2 luvun yksityiselämän suojaa koskevaan 10 §:ään, jonka mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Saman säännöksen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy

samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. esim. PeVL 13/2016 vp, s. 3—4). Henkilötietolaissa (523/1999) säädetään henkilötietojen käsittelyä koskevista yleisistä periaatteista ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettu laki (761/2003) koskee erityislakina poliisin tehtävien suorittamiseksi tarpeellisten henkilötietojen käsittelyä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin, jos tarkoitettu tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatus lausunnot).

Valiokunnan mukaan salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapito-intressin yhteensovittamiseksi (PeVL 17/2016 vp, s. 6, PeVL 12/2014 vp, s. 2/II—3/I ja PeVL 62/2010 vp, s. 3/II—4/I ja niissä viitatus lausunnot).

Perustuslakivaliokunnan mukaan näiden seikkojen lisäksi on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (PeVL 42/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatus lausunnot). Valiokunta on tämän vuoksi aikaisemmin arvioinut esimerkiksi arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3). Valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 13/2017 vp, s. 5 ja PeVL 3/2017 vp, s. 5).

Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (2012/C 326/02) turvataan yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen sekä henkilötietojen suoja. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen

vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) on alettu soveltaa 25 päivästä toukokuuta 2018. Asetuksessa vahvistetaan säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle henkilötietojen käsittelyssä sekä säännöt, jotka koskevat henkilötietojen vapaata liikkuvuutta. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että EU:n henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä sovellettaessa on otettava huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvattu yksityiselämän suoja ja henkilötietojen suoja ja että EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä (ks. esim. PeVL 21/2017 vp, s. 3).

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 31/2018 vp) on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä.

Rahanpesudirektiivin muutokseen perustuva pankki- ja maksutilijärjestelmää koskeva lakiehdotus on valmisteilla valtiovarainministeriössä. Pankki- ja maksutilijärjestelmän suhde perustuslakiin arvioidaan kokonaisuutena kyseisen esityksen yhteydessä. Komission ehdotuksessa ehdotetut muutokset pankki- ja maksutilijärjestelmään ovat vähäisiä. Esimerkiksi järjestelmän kautta saatavia tietosisältöjä ei ehdoteta laajennettavan. Direktiiviehdotuksen 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 tilisiirtoja tai tilien saldoa. Pääsy myönnettäisiin vain rajattuihin tietoihin, jotka ovat välttämättömiä sen selvittämiseksi, missä pankeissa tutkinnan kohteena olevalla henkilöllä tai yrityksellä on pankkitilejä. Tietojen arkaluontoisuuden vuoksi säädösehdotukseen sisältyy erityisiä tietosuojatakeita.

Direktiiviehdotuksen vaikutusarviossa todetaan, ettei ehdotuksella puututa Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvattuihin oikeuksiin, kuten syyttömyysolettamaan ja oikeuteen puolustukseen, koska näitä oikeuksia koskevat oikeusturvatakeet ovat jäsenvaltioissa voimassa ja soveltuvat myös ehdotettuun sääntelyyn.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Vaikutukset lainsäädäntöön

Direktiivin säännökset tulee implementoida kansalliseen lainsäädäntöön.

Valmisteilla olevassa laissa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmäksi säädetään muun muassa, millä viranomaisilla on oikeus saada tietoja järjestelmästä, pankki- ja maksutileistä saatavista tiedoista ja tietojen luovutuksesta. Kyseistä lakia olisi joiltakin osin täydennettävä direktiiviehdotuksen johdosta.

Laissa rahanpesun selvittelykeskuksesta (445/2017) säädetään muun muassa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä, paljastamista ja selvittämistä koskevasta rekisteristä eli rahanpesurekisteristä ja rahanpesun selvittelykeskuksen oikeudesta saada, käyttää ja luovuttaa tietoa sekä tietojen vaihtamisesta muun muassa vieraan valtion rahanpesun selvittelykeskusten kanssa.

Rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 5 §:n 3 momentin mukaisesti tietoja voidaan luovuttaa vieraan valtion rahanpesun selvittelykeskukselle tai muulle toimivaltaiselle viranomaiselle rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ja sen rikoksen, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kohteena oleva omaisuus tai rikoshyöty on saatu tai saataisiin, estämi-

seksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä tutkintaan saattamiseksi. Lisäksi samassa momentissa säädetään kiellosta koskien tietojen luovutusta. Säännöksen mukaan tietojen luovuttamisesta voidaan kieltäytyä, jos se voisi haitata rahanpesun, terrorismin rahoittamisen tai sen rikoksen, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen hyöty on saatu, estämistä, paljastamista tai selvittämistä tai tutkintaan saattamista taikka muusta perustellusta syystä.

Direktiiviehdotuksen mukaan rahanpesun selvittelykeskusten tulisi luovuttaa tietoja myös vakaviin rikoksiin liittyen. Direktiiviehdotus aiheuttaa nykymuodossaan muutostarpeita voimassaolevaan rahanpesun selvittelykeskuksesta annettuun lakiin.

Suomessa rahanpesun selvittelykeskusta koskee soveltuvien osin myös laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa. Sen 4 luvun 19 §:ssä säädetään poliisin henkilörekistereistä salassapitosäännösten estämättä tietojen luovutuksesta muille viranomaisille. Listauksessa on yksityiskohtaisesti määritelty mitä tietoja voidaan luovuttaa. Saman lain 6 luvun 29 §:ssä säädetään hyvin yleisellä tasolla tiedonluovutuksesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden alueella ja Euroopan talousalueella. Sen mukaisesti tietoja voidaan luovuttaa muuhun kuin niiden keräämis- ja tallettamistarkoitukseen, jos tiedot ovat välttämättömiä sellaisen rikoksen ennalta estämiseksi tai selvittämiseksi, josta saattaa seurata vankeutta. Lakia henkilötietojen käsittelystä poliisitoimesta ollaan muuttamassa ja hallituksen esitys eduskunnalle on tarkoitus antaa syysistuntokauden 2018 aikana.

On huomattava, että myös laissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta tehdyn neuvoston puitepäättöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäättöksen soveltamisesta (26/2009) säädetään tiedon saatavuusperiaatteesta ja velvoitetaan viranomaiset luovuttamaan hallussaan olevia tietoja ja tiedustelutietoja rikostutkinnasta tai rikostiedusteluoperaatiosta vastaavalle toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle lainvalvontaviranomaiselle tämän pyynnöstä, jos tiedot ja tiedustelutiedot ovat tarpeen rikosten estämiseksi tai selvittämiseksi.

Poliisilain (872/2011) 4 luvun 3 §:ssä säädetään poliisin oikeudesta saada muun muassa rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi tarvittavia tietoja pankki- tai vakuutuslainsäädännön estämättä. Syyttäjälaitoksesta annetun lain (439/2011) 25 §:n mukaan syyttäjällä on salassapitosäännösten estämättä oikeus maksutta saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä virkatehtävien suorittamista varten tarpeelliset tiedot ja asiakirjat, jollei sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista syyttäjälle tai tietojen käyttämistä todisteena ole laissa kielletty tai rajoitettu. Syyttäjällä on oikeus saada virkatehtävien suorittamista varten tarpeelliset tiedot yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutuslainsäädännön estämättä. Tutkinnanjohtajana toimiessaan syyttäjällä on samat toimivaltuudet kuin tutkinnanjohtajana toimivalla päällystön kuuluvalla poliisimiehellä.

5.2 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksella ei ole vaikutuksia Euroopan unionin talousarvioon.

Pankki- ja maksutilienvälitysjärjestelmää koskevassa lainsäädäntöehdotuksessa arvioidaan erikseen järjestelmän taloudelliset ja muut vaikutukset. Direktiiviehdotuksessa tehtävillä muutoksilla ei ole järjestelmään merkittäviä kustannusvaikutuksia.

Direktiiviehdotusta koskevassa komission vaikutusarvioinnissa todetaan, että ehdotus vähentäisi niitä kustannuksia, jotka johtuvat lainvalvontaviranomaisten tilitietoja koskevista tietopyynnöistä. Yhdessä jäsenvaltiossa, jossa viranomaiset tekevät pyyntöjä pankeille 50 000 -

60 000 vuodessa, työkustannukset ovat viranomaisille noin 600 000 euroa ja pankeille, joissa jokainen pyyntö täytyy käsitellä yksilöllisesti, yli 11 000 000 euroa. Niissä maissa, joissa lainvalvontaviranomaisilla on jo rajoitettu pääsy rahoitustietoja koskeviin keskistettyihin rekistereihin, kustannukset ovat alhaisempia. Keskitetyllä rekisterijärjestelmällä, jota käytetään vastaamaan tietopyyntöihin, on myös hallinnollisia kustannuksia. Vaikutusarvioinnissa mainitaan esimerkkinä, että yhdessä jäsenvaltiossa kustannukset ovat olleet noin 1 000 000 euroa vuonna 2016.

Komission vaikutusarvioinnin mukaan sillä, että viranomaisilla olisi joko suora tai epäsuora pääsy keskustietojärjestelmiin, olisi suuri positiivinen taloudellinen vaikutus verrattuna kustannuksiin, joita tästä järjestelmästä syntyisi.

Rahanpesun selvittelykeskusten tiedonluovutuksesta aiheutuviin kustannuksiin tulisi kiinnittää huomiota esitystä koskevissa neuvotteluissa. Esityksen tarkoituksena on tiedonvaihdon tehostaminen ja lisääminen ja siitä voidaan arvioida kohdistuvan lisää työtä Suomessa valtaosin rahanpesun selvittelykeskukselle. Lisäksi kansalliselle tietosuojaviranomaiselle eli tietosuojavaltuutetulle syntyisi jonkin verran lisätyötä esimerkiksi ehdotetusta lokikirjojen tarkastamisvelvollisuudesta. Taloudellisten vaikutusten suuruus tarkentuu muun muassa jatkoneuvottelujen myötä. Kustannusten selvittämistä jatketaan.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 23 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat lainkäyttöä ottaen huomioon 25 ja 26 §:n säännökset; esitutkintaa, tuomioiden ja rangaistusten täytäntöönpanoa sekä rikoksentehtäjän luovuttamista. Saman lain 29 §:n mukaan 1 momentin 5 kohdan mukaisesti valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat pankki- ja luottolaitosta koskevat asiat.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

U-kirjelmäluonnosta on käsitelty 4—7 kesäkuuta 2018 välisenä aikana EU-jaostossa 7.

Komissio antoi ehdotuksen 17 päivänä huhtikuuta 2018 ja sen käsittely on aloitettu lainvalvontatyöryhmässä. Euroopan komissio esitteli direktiiviehdotuksen neuvoston lainvalvontatyöryhmän kokouksessa 17 päivänä toukokuuta 2018 ja samalla käsiteltiin jäsenvaltioiden alustavia näkemyksiä ehdotukseen liittyen. Kokouksessa ei käyty läpi vielä tarkkoja tekstiä ja sanamuotoihin liittyviä kommentteja, vaan käytiin yleisellä tasolla keskustelua direktiiviehdotuksesta. Useat maat käyttivät puheenvuoron jättääkseen yleisvarauman esitykseen. Useiden maiden edustajat totesivat myös, että rahanpesudirektiivin säännösten ja direktiiviehdotuksen yhteensopivuus tulee varmistaa.

Direktiiviehdotusta käsiteltiin lainvalvontatyöryhmän kokouksessa myös 8 päivänä kesäkuuta 2018. Erityisesti rahanpesun selvittelykeskusten asema, tietopyyntöjä varten kerättävät tiedot ja Europolin tiedonsaanti herättivät keskustelua. Ehdotuksen käsittelyaikataulu tulee todennäköisesti olemaan melko nopea. Tarkoituksena on saada direktiiviehdotusta koskevat neuvottelut käytyä ja antaa direktiivi Euroopan komission ja parlamentin nykyisen toimikauden aikana, joka päättyy 31 päivänä lokakuuta 2019.

8 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. Valmis-teilla olevassa laissa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmäksi ratkaistaan jo useat direktiiviehdotuksessa ehdotetut toimet kansallisten viranomaisten pääsyyn pankki- ja maksutilietoihin.

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 sopuosinnussa 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 tilinomistajatieta, 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 puittepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puittepäätöksen soveltamisesta säädetään. Direktiiviehdotuksen määritelmä tiedolle vaikuttaisi olevan kapeampi kuin edellä mainitussa laissa, mutta toisaalta direktiiviehdotuksen kohdekin on kapeampi.

Direktiiviehdotuksessa on säännöksiä rahanpesun selvittelykeskusten välisessä tiedonvaihdoissa käytettävästä 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 toteutettavuutta 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.