

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: EU: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Toimintasuunnitelma terrorismin rahoituksen torjunnan vahvistamiseksi

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: EU: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Toimintasuunnitelma terrorismin rahoituksen torjunnan vahvistamiseksi (E 20/2016 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Armi Taipale, valtiovarainministeriö
- lähetystöneuvos Pekka Kosonen, ulkoasiainministeriö
- ylitarkastaja, poliisiosasto Virpi Koivu, sisäministeriö
- rikostarkastaja Laura Niemi, keskusrikospoliisi
- ylitarkastaja Jenni Juslén, Poliisihallitus
- tutkija Tiina Piipponen, suojelupoliisi
- johtava asiantuntija Mika Linna, Finanssialan Keskusliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- Valtakunnansyyttäjänvirasto
- Poliisiammattikorkeakoulu
- Tulli

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Komission tiedonanto sisältää toimintasuunnitelman terrorismin rahoituksen torjunnan vahvistamiseksi. Toimintasuunnitelmassa esitetään sekä tulevia lainsäädäntöehdotuksia että toimenpideehdotuksia, joilla tehostetaan voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuvia käytäntöjä ja täydennetään olemassa olevia toimintamalleja.

Valiokunnan lausunto HaVL 15/2016 vp

Toimintasuunnitelman mukaan kaksi tärkeintä toimintatapaa ovat: 1) terroristijärjestöjen ja niiden tukijoiden käteisvarojen ja muiden omaisuuserien siirtojen havaitseminen ja estäminen sekä sen varmistaminen, että lainvalvontaviranomaiset voivat missä tahansa jäljittää terroristeja raha- liikenteen avulla ja estää heitä tekemästä rikoksia; ja 2) terroristijärjestöjen tulonlähteiden kitkeminen kohdentamalla toimia niiden valmiuksiin alun perinkään kerätä varoja. Lisäksi komissio esittelee EU:n toimia kansainvälisellä tasolla.

Komissio aikoo seurata toimintasuunnitelman toteutumista ja tiedottaa säännöllisesti edistymisestä Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

Valtioneuvoston kanta

Suomi tukee toimia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjumiseksi. Tuleviin komission lainsäädäntöehdotuksiin on kuitenkin ennen aikaista ottaa yksityiskohtaisesti kantaa toimintasuunnitelman perusteella. Komission ehdotuksia viranomaisvaltuuksiksi on jatkovalmistelussa tarkasteltava huolellisesti perus- ja ihmisoikeuksien, erityisesti yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta.

Suomi pitää tärkeänä, että jäsenvaltiot saattavat nopeasti ja tehokkaasti kansallisesti voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston 20.5.2015 antaman direktiivin (EU) 2015/849 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta. Jäsenvaltioiden olisi tärkeää kiinnittää täytäntöönpanon yhteydessä huomiota rahanpesun selvittelykeskusten tiedonsaanti- sekä tiedonluovutusosoikeuksien asianmukaiseen sääntelyyn. Lisäksi olisi hyvä tarkastella EU-tasolla mahdollisuuksia tehostaa YK:n turvallisuusneuvoston terroristilistauksiin perustuvan varojen jäädytyksen täytäntöönpanoa. Käteisvarojen kuljetusten valvontaongelmiin olisi myös syytä kiinnittää huomiota ja torjua laitonta käteisvaraliikennettä.

Suomi korostaa perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen sekä oikeusvaltioperiaatteiden kunnioittamisen tärkeyttä kaikissa terrorismin torjuntaan liittyvissä toimissa ja EU:n terrorismintorjunnan politiikassa. EU:n terrorismintorjunnan politiikan tulee olla yhdenmukainen ja koordinoitu sisäisen turvallisuuden ja ulkosuhteiden kokonaisuus.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallintovaliokunta pitää terrorismin rahoittamisen torjuntaa tärkeänä osana terrorismin torjunnan kokonaisuutta. Terrorismin rahoittamisen torjunta sisältyy myös Suomen kansalliseen terrorismin torjunnan strategiaan yhtenä keskeisenä strategisena toimenpiteenä. Valiokunta pitää toimien tehokkuuden tarkastelua tarpeellisena ja katsoo, että terrorismin rahoittamisen torjuntaa voidaan parhaiten edistää mahdollisimman monimuotoisella keinovalikoimalla. Ottaen huomioon nopeasti muuttuvan toimintaympäristön ja teknologian kehityksen valiokunta kiirehtii toimien määrätietoista eteenpäin viemistä. Rikostorjunnallisten näkökohtien ohella on tärkeää samalla arvioida komission ehdotuksia myös perus- ja ihmisoikeuksien, erityisesti yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan, kannalta.

Valiokunnan lausunto HaVL 15/2016 vp

Jäsenvaltioissa on jo nykyisin voimassa terrorismin rahoittamisen torjuntaan sovellettavaa lainsäädäntöä. Vuonna 2015 annettu neljäs rahanpesudirektiivi sisältää voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna aiempaa yksityiskohtaisempia säännöksiä muun muassa EU:n jäsenvaltioiden rahanpesun selvittelykeskusten välisestä yhteistyöstä. Valiokunnan näkemyksen mukaan ensisijaisena toimenpiteenä tulisivat panostaa direktiivin mahdollisimman nopeaan ja tehokkaaseen täytäntöönpanoon lainvalmistelun laatua kuitenkin unohtamatta. Neljäs rahanpesudirektiivi on ns. minimidirektiivi, mikä ei estä jäsenvaltiota säätämästä tarvittaessa yksityiskohtaisemmin terrorismin rahoittamisen torjunnasta.

Toimintasuunnitelmassa esitetään yhtenä lainsäädäntötoimena, että neljänteen rahanpesudirektiiviin sisältyviä, rahanpesun selvittelykeskuksia koskevia säännöksiä tarkistettaisiin. Valiokunta toteaa, että rahanpesun selvittelykeskusten organisatorinen luonne vaihtelee eri jäsenvaltioissa, minkä vuoksi direktiiviin sisältyvä kansallinen liikkumavara on erittäin tärkeä. Suomessa rahanpesun selvittelykeskus on poliisin yksikkö, mikä on osoittautunut tehokkaaksi ja toimivaksi ratkaisuksi. Suomessa rahanpesun selvittelykeskuksella on jo nykyisin useimpia EU:n jäsenvaltioiden yksiköitä pidemmälle menevät tiedonsaanti- ja tiedonluovutus oikeudet ja toimivaltuuksia on äskettäin tarkistettu lainmuutoksilla, jotka tulivat voimaan 1.6.2015 (laki 508/2015).

Direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä on jäsenvaltioissa tärkeää kiinnittää huomiota rahanpesun selvittelykeskusten tiedonsaanti- sekä tiedonluovutus oikeuksien asianmukaiseen sääntelyyn. Valiokunnan mielestä huomiota tulisi kiinnittää erityisesti siihen, miten hyvin ja nopeasti keskuksen yhteydet rikosten selvittämisestä ja ennalta estämisestä vastaaviin viranomaisiin toimivat, mukaan lukien Europol, jonka mandaattiin kuuluvat muun muassa rajat ylittävät terrorismirikokset ja rahanpesurikokset. Ottaen huomioon terrorismin rahoittamisen luonne rikoksena tarvitaan myös tehokasta yhteistyötä direktiivissä tarkoitettujen ilmoitusvelvollisten, kuten pankkien ja rahoituslaitosten, ja operatiivisten viranomaisten välillä. Lisäksi olisi tärkeää mahdollistaa nykyistä laajempi tietojenvaihto finanssialan toimijoiden kesken jo ennen kuin ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta tehdään. Muiden terrorismirikosten tavoin terrorismin rahoittamisen torjunnan, ennalta estämisen ja paljastamisen kannalta keskeistä on myös tiedusteluviranomaisten tai muiden kansallisesta turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toiminta. Kansallinen turvallisuus kuuluu kuitenkin EU-oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskevan lainsäädännön täytäntöönpanon ja soveltamisen lisäksi EU-tasolla on tarpeellista arvioida myös muiden ylikansalliseen lainsäädäntöön perustuvien toimenpiteiden tehokkuutta. Valiokunta pitää kannatettavana, että komissio tarkastelee mahdollisuuksia tehostaa YK:n turvallisuusneuvoston terroristilistauksiin perustuvan varojenjäädätyksen täytäntöönpanoa. Suomessa on jo kansalliseen lakiin perustuen mahdollista hallinnollisesti jäädäyttää ns. EU:n sisäisten sekä kansallisten terroristien varoja. Samoin Suomessa voidaan tehdä varojen jäädäytys vieraan valtion pyynnöstä. Olisi kuitenkin tärkeää, että varojen jäädäytys olisi mahdollista kaikissa jäsenvaltioissa ja että jäsenvaltioiden järjestelmät olisivat jokseenkin yhdenmukaisia.

Valiokunta pitää lainvalvontaviranomaisten toiminnan näkökulmasta tarpeellisena, että käteisvarojen kuljetusten valvontaan liittyviin ongelmiin kiinnitetään huomiota. Valtioneuvoston selvityksen mukaan komissio aikoo tehdä yhteistyötä Euroopan keskuspankin, Europolin ja muiden sidosryhmien kanssa sen selvittämiseksi, voitaisiinko 500 euron setelistä luopua. Valiokunta pi-

Valiokunnan lausunto HaVL 15/2016 vp

tää ajatusta kannatettavana. Setelistä luopuminen ei sinänsä välttämättä poista laitonta käteisrahan kuljettamista, mutta tekee sen vaikeammaksi. Myös muita keinoja torjua laitonta käteisvaraliikennettä on valiokunnan mielestä syytä selvittää.

Komission ehdotuksella sääntelyn mahdollisesta laajentamisesta postitse ja rahtina lähetettävään käteiseen on merkitystä erityisesti Tullin toiminnan kannalta. Lisäksi toimintasuunnitelman mukaan komission aikomuksena on viedä eteenpäin säädösehdotusta, jolla tulliviranomaisten valtuuksia ja yhteistyötä vahvistettaisiin siten, että ne voisivat nykyistäkin tehokkaammin puuttua tavarakauppaan liittyvään terrorismin rahoittamiseen. Toiminnan tehostamiseen pyrkivät myös mahdolliset ehdotukset kulttuuriesineiden laittoman kaupan torjumiseksi sekä suunnitelma luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laitonta kauppaa koskevaksi EU:n toimintasuunnitelmaksi.

Toimintasuunnitelmaan sisältyy mahdollinen ehdotus virtuaalivaluuttaa koskevaksi EU-tason sääntelyksi. Valiokunta toteaa, että terrorismin rahoittaminen on muuttunut yhä monimuotoisemmaksi ja se hakee uusia kanavia, mukaan lukien internetin kautta tapahtuva toiminta. Erilaisissa kansainvälisissä ja kansallisissa selvityksissä internetissä tapahtuvaa toimintaa on pidetty kasvavana riskinä sekä rahanpesun että terrorismin rahoittamisen osalta. Riskejä on erityisesti silloin, kun virtuaalivaluutta mahdollistaa anonyymien maksamisen. Valiokunta pitää tärkeänä virtuaalivaluutan ja muun anonyymien rahanvaihdon saattamista viranomaisvalvonnan piiriin. Komission suunnittelemiin lainsäädäntötoimiin on mahdollista ottaa yksityiskohtaisemmin kantaa kuitenkin vasta, kun ehdotukset ovat täsmentyneet.

Valiokunta pitää myös komission tavoitteita prepaid-liittymien käytölle asetettavien vaatimusten tiukentamisesta kannatettavana. Prepaid-korttien käytölle on nykyisin erilaisia rajoituksia, mutta poliisiviranomaisten havaintojen mukaan määräyksiä kierretään ja kortteja hyödynnetään niin rahanpesussa ja terrorismin rahoituksessa kuin muussakin vakavassa rikollisuudessa. Vaatimuksia mahdollisesti tiukennettaessa tulee kuitenkin samalla kiinnittää huomiota siihen, ettei tarpeettomasti vaikeuteta korttien laillisia käyttömahdollisuuksia.

Rahan liikkeiden seuraaminen on yksi keskeinen keino terrorismin torjunnan kohdehenkilöiden ja verkostojen selvittämisessä. Valiokunta katsoo, että keskitetty pankki- ja maksutilirekisteri ja sähköinen tiedonhakujärjestelmä tehostaisivat ja nopeuttaisivat merkittävästi rahanpesun selvityskeskusten sekä muidenkin viranomaisten toimintaa. Nykyisin viranomaiset joutuvat lähettämään kaikkiin pankkeihin tiedustelun epäillyn rahaliikenteen selvittämiseksi. Jo pelkästään tieto siitä, mihin rahoituslaitoksiin tiedustelu kannattaa lähettää, nopeuttaisi rahaliikenteen seuraamista. Keskitetty rekisteri vähentäisi työmäärää niin viranomaisissa kuin pankkisektorillakin turhien tiedustelujen loputtua. Toimintasuunnitelmasta ei ilmene, millaista keskitettyä rekisteriä tai sähköistä tiedonhakujärjestelmää komissio tavoittelee. Valiokunnan saaman tiedon mukaan Suomessa on jo pohdittu tilitiedustelujen sähköistämistä. Mahdollisuus kansalliseen liikkumavaraan voisi tässäkin siten olla tarpeellista. Komission esitykseen voidaan kuitenkin ottaa yksityiskohtaisemmin kantaa vasta, kun ehdotuksen sisältö on selvillä.

EU:ssa on parhaillaan valmisteltavana myös terrorismirikoksia koskeva direktiivi. Ehdotuksella laajennettaisiin jäsenvaltioiden velvollisuutta kriminalisoida terrorismin rahoitus verrattuna vuoden 2002 puitepäätyökseen niin, että huomioon tulevat otetuiksi muut terrorismin rahoittamista koskevat kansainväliset velvoitteet ja OECD:n yhteydessä toimivan kansainvälisen yhteistyöryh-

Valiokunnan lausunto HaVL 15/2016 vp

män (FATF) terrorismin rahoittamista koskeva suositus. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tavoitteena on saada direktiivi valmiiksi jo vuoden 2016 kesällä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 11.5.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Pirkko Mattila ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Mika Kari sd
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joonas Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne