

U 14/2013 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen (*neljäs rahanpesudirektiivi*) ja asetukseksi maksajaa koskevien tietojen toimittamisesta varainsiirtojen mukana (*toinen varainsiirtoasetus*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 5 päivänä helmikuuta 2013 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä

rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen ((KOM 2013) 45 lopullinen) ja asetukseksi maksajaa koskevien tietojen toimittamisesta varainsiirtojen mukana ((KOM 2013) 44 lopullinen) sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 4 päivänä huhtikuuta 2013

Elinkeinoministeri *Jan Vapaavuori*

Vanhempi hallitussihteeri Armi Taipale

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO

EU/2013/0627

EU/2013/0626

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE KOMISSION EHDOTUKSESTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI RAHOITUSJÄRJESTELMÄN KÄYTÖN ESTÄMISESTÄ RAHANPESUUN JA TERRORISMIN RAHOITUKSEEN JA ASETUKSEKSI MAKSAJAA KOSKEVIEN TIETOJEN TOIMITTAMISESTA VARAINSIIRTOJEN MUKANA

1 Yleistä

Euroopan komissio antoi 5 päivänä helmikuuta 2013 ehdotuksen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskeväksi uudeksi lainsäädännöksi. Ehdotettu lainsäädäntökokonaisuus sisältää ehdotuksen:

1) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen, jäljempänä *neljäs rahanpesudirektiivi* tai *direktiivi*, ja

2) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi maksajaa koskevien tietojen toimittamisesta varainsiirtojen mukana, jäljempänä *toinen varainsiirtoasetus* tai *asetus*.

Neljännellä rahanpesudirektiivillä kumotaisiin parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/60/EY rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen, jäljempänä *kolmas rahanpesudirektiivi* ja komission direktiivi 2006/70/EY Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY täytäntöönpanotoimenpiteistä ”poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön” määritelmän sekä yksinkertaistettuja asiakkaan tuntemismenettelyjä sekä satunnaisesti tai hyvin rajoitetusti harjoitetun rahoitustoiminnan perusteella myönnettyjä poikkeuksia koskevien teknisten perusteiden osalta. Toisella varainsiirtoasetuksella kumotaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1781/2006 maksajaa koskevien tietojen toimittamisesta varainsiirtojen mukana, jäljempänä *varainsiirtoasetus*.

2 Ehdotusten tausta ja tavoite

Tausta. YK:n tekemän selvityksen mukaan rahanpesuun käytettävien varojen määrä on arviolta 1,6 biljoonaa dollaria, joka on noin

2,7 prosenttia globaalista BKT:sta. Näistä varoista viranomaiset saavat kiinni arviolta alle prosentin, ja varoja pystytään takavarikoimaan arviolta ainoastaan alle 0,2 prosenttia. OECD:n alainen hallitusten välinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastainen toimintaryhmä *Financial Action Task Force on Anti-Money Laundering and Terrorist Financing*, jäljempänä *FATF*, jonka jäsen Suomi on, laatii jäseniään sitovia standardeja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen kitkemiseksi. Euroopan unionin, jäljempänä *EU*, jäsenvaltioista 15 on jäsenenä *FATF*:ssa ja 12 kuuluu Euroopan neuvoston yhteydessä toimivaan asiantuntijakomiteaan *MOONEYVAL*:iin (*The Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism*), jonka tarkoituksena on myötävaikuttaa siihen, että sen jäsenvaltioilla on käytössä tehokkaat rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä koskevat järjestelmät ja että ne noudattavat alan kansainvälisiä standardeja. Lisäksi *EU*:ssa on säädetty edellä mainitut kolmas rahanpesudirektiivi ja varainsiirtoasetus varojen rikollisen käytön estämiseksi.

Teknologinen kehitys ja perinteisten maksamistapojen muutokset aiheuttavat haasteita rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnalle. Rikolliset pyrkivät hyödyntämään sisämarkkinoiden tarjoamaa pääoman vapaata liikkuvuutta ja palvelujen tarjonnan vapautta peittääkseen varojen todellisen alkuperän tai omistajan tai niiden todellisen käyttötarkoituksen. Vuonna 2008 alkaneen kansainvälisen finanssikriisin seurauksena komissio on tarkastellut finanssialan sääntelytoimia uudelleen. Maksulaitosten ja rahoitusjärjestelmän eheyden turvaamiseksi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeiltä komissio on antanut ehdotuksen uudeksi neljänneksi ra-

hanpesudirektiiviksi ja toiseksi varainsiirtoasetukseksi. Ehdotetuilla sääntelymuutoksilla pyritään muun muassa estämään uusien tekniesten kanavien käyttöä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen. Ehdotusten taustalla on myös FATF:n helmikuussa 2012 antamat uudet 40 suositusta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseksi.

Voimassa olevan kolmannen rahanpesudirektiivin tarkoituksena on suojata luotto- ja rahoituslaitosten luotettavuutta, koskemattomuutta ja vakautta sekä koko rahoitusjärjestelmän uskottavuutta ja varmistaa, että jäsenvaltiot eivät toteuta rahoitusjärjestelmiensä suojaamiseksi rikolliselta toiminnalta toimenpiteitä, jotka olisivat ristiriidassa sisämarkkinoiden toiminnan kanssa. Direktiivin voimaantumisen jälkeen on myös annettu lukuisia finanssimarkkinoita ja -toimijoita koskevia säännöksiä, joilla on yhtäältä pyritty yhdenmukaistamaan sääntelyä jäsenvaltioissa ja toisaalta estämään epätoivottua käyttäytymistä markkinoilla.

Varainsiirtoasetuksen taustalla on FATF:n sähköisistä rahalahetyksistä antama suositus 16 (aiempi erityissuositus VII) ja sen yhdenmukainen soveltaminen EU:ssa.

Tavoitteet. Neljännen rahanpesudirektiivin tavoitteena on varmistaa EU-sääntelyn yhdenmukaisuus FATF:n antamien uusien suositusten kanssa ja täydentää niitä. Ehdotuksessa ehdotetaan joiltakin osin FATF:n suosituksia pidemmälle meneviä toimia, kuten soveltamisalan laajentaminen koskemaan muun muassa kaikkea rahapelitoimintaa sekä sellaisia luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, jotka myyvät tavaroita, jos maksu suoritetaan tai vastaanotetaan käteisenä ja rahamäärä on vähintään 7500 euroa riippumatta siitä, suoritetaanko liiketoimi yhdellä kertaa vai useina erillisinä suorituksina. Komissio ehdottaa myös tiukennusta seuraamuksiin lainsäädännön rikkomisesta. Direktiiviehdotuksen tavoitteena on estää tehokkaasti rahanpesun ja terrorismin rahoitusta.

Maksajan tietojen toimittamisesta varainsiirtojen mukana annetun toisen varainsiirtoasetuksen tavoitteena on, että jäsenvaltioiden sisäisten maksujen ja rajat ylittävien maksujen välillä ei ole syrjintää. Komission asettamana tavoitteena on, että uudistuksessa keskitytään järjestelmien tehokkuuteen rahanpe-

sun ja terrorismin rahoituksen torjunnassa, selvennetään ja johdonmukaistetaan jäsenvaltioiden säännöksiä ja laajennetaan asetusten soveltamisalaa.

3 Ehdotusten pääasiallinen sisältö

Neljäs rahanpesudirektiivi. Komission ehdotus sisältää merkittäviä muutosehdotuksia, jotka koskevat direktiivin soveltamisalaa, riskiin perustuvaa lähestymistapaa, asiakkaan tuntemisvelvollisuutta, tosiasiallista omistajaa ja edunsaajaa koskevia tietoja, kolmansien maiden vastaavuutta, hallinnollisten seuraamusten yhdenmukaistamista, rahanpesun selvittelykeskusten yhteistyön lisäämistä, toimivaltuuksien asettamista Euroopan rahoitusalan valvontaviranomaisille ja tietosuojan turvaamista.

Direktiivin soveltamisalaa ehdotetaan muutettavan kahdella tavalla. Ensiksi, arvokkaiden tavaroiden myyjien käteismaksujen kynnyksarvoa pienennetään 15 000 eurosta 7 500 euroon. Lisäksi myyjien on ehdotuksen mukaan tunnettava asiakkaansa yksittäisten liiketoimien osalta, kun niiden arvo on vähintään 7 500 euroa (2 artiklan 3 kohdan e alakohta).

Toiseksi, direktiivin rahapelipalveluiden määritelmää laajennetaan kasinoiden lisäksi kattamaan muut rahapelipalvelut, joilla on rahallista arvoa. Palvelun tarjonnan muoto on laaja (fyysinen, etäpalvelu, sähköinen muoto). Määritelmän piiriin kuuluvat pelit, joissa myös taidolla voi olla merkitystä, kuten arpajaiset, kasinopelit, pokeripelit ja vedonlyöntitoiminta. Ehdotuksen johdantokappaleen 13 mukaan rahapelialaan liittyvien riskien vähentämiseksi olisi säädettävä, että kaikki rahapelipalvelujen tarjoajat olisivat velvollisia toteuttamaan asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevat toimenpiteet, kun yhdellä kertaa tai useina erillisinä suorituksina toteutetun liiketoimen rahamäärä on vähintään 2 000 euroa (3 artiklan 10 kohta).

Ehdotetun sääntelyn kantava lähestymistapa on ehdotuksen 6—8 artiklassa säädettäväksi ehdotettu riskiin perustuva arviointi riskien kartoittamiseksi ja vähentämiseksi. Riskejä olisi arvioitava sekä jäsenvaltioiden että ylikansallisella tasolla. Tarkoituksena on lisäksi, että sääntelyn soveltamisalan piiriin

kuuluvat ilmoitusvelvolliset yksilöivät ja ymmärtävät toimintaansa kohdistuvat riskit ja vähentävät niitä sekä dokumentoivat ja päivittävät riskiarvioita. Valvontaviranomaisten resursseja olisi vastaavasti pyrittävä kohdentamaan niihin osa-alueisiin, joissa riskit rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen ovat suurimmat.

Direktiiviehdotuksen mukaan yksinkertaistettuja asiakkaan tuntemisvelvollisuuden säännöksiä on tiukennettava eikä poikkeusmahdollisuuksia enää sallita. Päätös yksinkertaistetusta asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta perustuu riskiarviointiin (13 ja 14 artikla). Vastaavasti myös tehostettuja asiakkaan tuntemisvelvollisuuksia tiukennettaisiin. Poliittisesti merkittävässä asemassa oleviin henkilöihin, mukaan luettuna merkittävässä julkisessa tehtävässä kotimaassa tai kansainvälisessä järjestössä toimivat, olisi aina sovellettava tehostettuja tunnistamistoimenpiteitä (16—23 artikla).

Yritysten olisi ehdotuksen perusteella velvollisuus hankkia ja ylläpitää aiempaa kattavammin tosiasiallista omistajaa ja edunsaajaa koskevia tietoja. Nämä tiedot suorista tai välillisistä omistuksista taikka omistusjärjestelyistä on pidettävä sekä viranomaisten että ilmoitusvelvollisten, kuten yritykselle tilin avanneen pankin, saatavilla. Jos yritysjärjestelyjen taustalla on omaisuudenhoitajia, esimerkiksi trusteeja, näiden on ilmoitettava asemastaan. Tosiasiallisen omistajan tai edunsaajan luovaa 25 prosentin omistusosuuden rajaa ei kuitenkaan ehdoteta muutettavan (29 ja 30 artikla).

Ehdotuksessa ei ehdoteta enää laadittavan niin sanottua positiivista luetteloa, jossa listataan ne kolmannet maat, joiden sääntely vastaa EU:n rahanpesun ja terrorismin torjuntaa koskevaa sääntelyä. Direktiivin peruslähtökohdaksi tulee riskiperusteinen arvio, jolloin maantieteellinen asema kriteerinä menettää merkitystään.

Kun direktiivin keskeisiä vaatimuksia ei noudateta, jäsenvaltioiden on varmistettava, että määrättävät hallinnolliset seuraamukset ovat oikeasuhtaisia, tehokkaita ja varoittavia. Hallinnollisten rahamääräisten seuraamusten tasoa ehdotetaan yhtenäistettävän. Keskeiset vaatimukset, joiden rikkomisesta rahamääräinen seuraamus voidaan määrätä, ovat asi-

akkaan tuntemisvelvollisuus, epäilyttäviä liiketoimista ilmoittaminen, tietojen säilyttäminen ja sisäiset tarkastukset (55—58 artikla). Viranomaisten toimivaltuuksiin tulee kuulua muun muassa julkinen lausuma, joka yksilöi tekijän ja rikkomuksen luonteen, kieltoääräys jatkaa rikkomusta, toimiluvan peruminen ja oikeushenkilölle seuraamus, joka on enintään 10 prosenttia tämän vuotuisesta kokonaisliikevaihdosta edellisestä tilikautena ja luonnolliselle henkilölle seuraamus, joka on enintään viisi miljoonaa euroa. Toimivaltaisten viranomaisten on otettava huomioon seuraamusta määrättäessä kaikki merkitykselliset olosuhteet, kuten rikkomuksen vakavuus ja kesto, vastuussa olevan henkilön vastuun aste ja varallisuus sekä kolmansille osapuolille aiheutetut tappiot, jos ne ovat määriteltävissä.

Rahanpesun selvittelykeskusten välistä tietojenvaihtoa ja yhteistyötä ehdotetaan lisättävän. Rahanpesun selvittelykeskusten välisestä yhteistyöstä ja näiden yhteistyöstä komission kanssa on sisällytetty direktiiviehdotukseen yksityiskohtaiset säännökset, mikä ei kuitenkaan merkittävästi muuttaisi nykytilannetta. Rahanpesun selvittelykeskuksen ja muiden kansallisten viranomaisten yhteistyö jää jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön varaan (49—53 artikla).

Euroopan rahoitusalan valvontaviranomaisille ehdotetaan roolia toimialojen ohjauksessa riskiperusteisen arvion tekemisessä asiakasta tunnistettaessa. Valvontaviranomaisilla olisi lisäksi oikeus luonnostella komissiolle tekniset sääntelystandardit, kun rahoitusallalla toimivien yritysten on mukautettava sisäistä valvontaansa (42 artikla).

Direktiiviehdotuksen mukaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietodirektiiviä 95/46/EY. Ehdotuksessa tarkennetaan eräiltä osin henkilötietodirektiivin sääntelyä muun muassa vahvistamalla henkilötietojen enimmäissäilytysajat. Ehdotuksessa on pyritty ottamaan huomioon tarve löytää tasapaino rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaisten luotettavien järjestelmien ja valvontaan ja ennaltaehkäisemiseen käytettyjen toimenpiteiden ja toisaalta rekisteröityjen oikeuksien kunnioittamisen välillä. Henkilötietojen suojan osalta on huomattava, että komission ehdotus EU:n uudeksi tietosuojalain-

säädännöksi on parhaillaan neuvoston työryhmäkäsittelyssä.

Toinen varainsiirtoasetus. Voimassa olevan varainsiirtoasetuksen sisältö jää pääosin muuttumattomaksi. Komission ehdotuksen keskeiset muutokset ovat asetuksen soveltamisalan selvittäminen, varainsiirtoihin liitettävä tietosisältö, tiettyihin varainsiirtoihin liittyvä tunnistuksen täsmentäminen, tietojen säilyttämistä koskevien vaatimusten muuttaminen ja toimivaltaisten viranomaisten seuraamusvaltuuksien vahvistaminen sekä määrättyjen seuraamusten julkistaminen.

Asetuksen soveltamisalaa ehdotetaan täsmennettävän siten, että asetusta sovelletaan erilaisiin maksukortteihin (luotto- ja maksukortit) ja digitaalisiin tai tietoteknisiin laitteisiin (esimerkiksi matkapuhelimet ja tietokoneet), kun sitä käytetään varojen siirtämiseen henkilöltä toiselle (3 artiklan 2 kohta).

Ehdotuksen mukaan varainsiirtoihin olisi jatkossa liitettävä maksajaa koskevien tietojen lisäksi tiedot maksunsaajan nimestä ja tilinumerosta tai yksilöllisestä tapahtumatunnuksesta (4 artikla).

Uuden 6 artiklan mukaan maksunsaajan maksupalveluntarjoajan on tunnistettava saajan henkilöllisyys, kun on kyse yli 1 000 euron varainsiirrosta, maksunsaaja on EU:n ulkopuolella ja henkilöllisyyttä ei ole aiemmin selvitetty. Maksajaa ja maksunsaajaa koskevia tietoja ei tarvitse tarkistaa, kun kyseessä on alle 1 000 euron suuruinen varainsiirto EU:n ulkopuolella.

Asetuksen nojalla kerättäviä tietoja ehdotetaan säilytettävän viisi vuotta, jonka jälkeen henkilötiedot on poistettava, jollei kansallisessa lainsäädännössä muuta säädetä. Tietoja voidaan säilyttää enintään 10 vuotta, jos rahanpesun tai terrorismin rahoituksen ehkäiseminen, havaitseminen tai tutkiminen sitä edellyttää (16 artikla). Voimassa olevan asetuksen mukaan tiedot on säilytettävä viisi vuotta.

Seuraamuksia koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavan merkittävästi. Voimassa olevaa asetusta vastaavasti seuraamussäännösten on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia (17 artikla). Tämän lisäksi 18 artiklassa ehdotetaan määriteltävän rikkomukset, joihin artiklaa sovelletaan sekä hallinnolliset toimenpiteet ja seuraamukset, joita näi-

hin rikkomuksiin on voitava soveltaa. Tällaisia rikkomuksia ovat maksajaa ja maksunsaajaa koskevien tietojen toistuva poisjättäminen, jos maksupalveluntarjoaja laiminlyö tietojen säilyttämistä koskevat velvoitteet tai maksupalveluntarjoaja ei ota käyttöön tehokkaita riskiperusteisia toimintaperiaatteita ja menettelyjä. Hallinnolliset toimenpiteet ja seuraamukset ovat:

1) julkinen lausuma, jossa ilmoitetaan henkilö ja rikkomuksen luonne;

2) kieltomääräys, jossa vaaditaan rikkomuksen lopettamista tai sen toistamisen kieltämistä;

3) maksupalveluntarjoajan toimiluvan peruuttaminen;

4) väliaikainen kieltä maksupalveluntarjoajan vastuuhenkilölle hoitaa tehtäviä maksupalveluntarjoajassa;

5) oikeushenkilölle määrättävä rahamääräinen seuraamus, joka on enintään 10 prosenttia oikeushenkilön vuotuisesta liikevaihdosta edellisenä tilikautena, tai emoyrityksen konsolidoidun tilinpäätöksen mukaisesta kokonaisliikevaihdosta edellisenä tilikautena;

6) luonnolliselle henkilölle määrättävä rahamääräinen seuraamus, joka on enintään viisi miljoonaa euroa; ja

7) hallinnolliset rahamääräiset seuraamukset, jotka ovat enintään kaksi kertaa suuremmat kuin rikkomisella saadut voitot tai välteetyt tappiot, jos ne voidaan määrittää.

Seuraamukset on komission ehdotuksen 19 artiklan mukaan julkistettava ilman aiheetonta viivytystä (rikkomuksen tyyppi ja luonne sekä vastuuhenkilöt, jollei julkistaminen vakavasti vaaranna finanssimarkkinoiden vakautta). Seuraamukset voidaan julkistaa ilman nimiä, jos julkistaminen aiheuttaisi suhteetonta vahinkoa osapuolille. Toimivaltaisen viranomaisen on 20 artiklan mukaan otettava seuraamusta määrättäessä huomioon muun muassa rikkomuksen vakavuus ja kesto, vastuullisen henkilön vastuun aste ja taloudellinen asema.

4 Vaikutukset Suomessa

Neljäs rahanpesudirektiivi. Direktiivin soveltamisalan laajentaminen tulee vaikuttamaan arvokkaiden tavaroiden, kuten korujen, huonekalujen ja autojen myyjiin, joilta ostet-

tavien tavaroiden kertaostoksen määrä voi usein olla ehdotetun alarajan, 7 500 euroa, suuruinen. Soveltamisalan laajennus kattaamaan myös muut palvelut kuin kasinot jättää tulkinnanvaraiseksi, tulisivatko erilaiset kasinon ulkopuoliset raha-automaatit, joita on eri palveluntarjoajien tilojen yhteydessä, kuten lähimarketeissa, asiakkaan tunnistamisvelvollisuuden piiriin. Johdantokappaleessa 13 ehdotettu 2 000 euron raja saattaisi jättää käytännössä kasinon ulkopuoliset raha-automaatit direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Raja-arvon aleneminen rahanpesulain mukaisesta 3 000 eurosta 2 000 euroon aiheuttanee kuitenkin ilmoitusten määrän kasvua rahapelialalla.

Sääntelyehdotuksen periaatteellisen lähestymistavan muutos, riskiperusteinen lähestymistapa, tulee vaikuttamaan viranomaisten suorittaman valvonnan kohdistamiseen ja ilmoitusvelvollisiin. Suomen kansallinen lainsäädäntö tunnistaa jo nyt riskiperusteisen lähestymistavan, mutta uuden direktiiviehdotuksen myötä velvoite olisi selkeämmin tunnistettavissa. Vaatimus edellyttää kattavaa kansallista riskiarviota, toimialakohtaisten riskiarvioiden tekemistä ja ylläpitämistä sekä tähän liittyviä päätöksiä ja toimintatapojen muutoksia. Direktiiviehdotus antaa riskiarvion laadintaan yleiset puitteet, mutta jättää jäsenvaltioille liikkumavaraa sen yksityiskohdissa.

Riskiperusteisen arvion lisäksi yksinkertaistetun ja tehostetun asiakkaan tuntemisvelvollisuuden edellytysten tiukentaminen tulee vaikuttamaan ilmoitusvelvollisten toimintaan ja riskien tunnistamiseen. Erityisesti käytännön haasteita aiheuttanee poliittisesti merkittävien henkilöiden tuntemisvelvollisuuden ehdotettu laajennus, joka perustuu FATF:n näitä henkilöitä koskevan suosituksen laajennukseen. Ehdotettujen säännösten perusteella tuntemisvelvollisuus koskisi ulkomaisten henkilöiden lisäksi myös kotimaisia poliittisesti merkittäviä henkilöitä sekä kansainvälisissä järjestöissä toimivia poliittisesti merkittäviä henkilöitä, jolloin kansainvälisissä järjestöissä toimivia on kohdeltava kuin kotimaisia poliittisesti merkittäviä henkilöitä.

Viranomaisten mahdolliset ohjeet ja tulkinna edesauttavat riskiperusteisen lähestymistä-

van kriteerien uudelleen arviointia. Merkittävien hyöty saataneen kuitenkin finanssimarkkinasektorilla, jossa valvonta on koordinoitu EU:n tasolla ja yhtenäinen ohjeistus on mahdollista yli valtion rajojen. Sen sijaan muilla toimialoilla valvonnan hajanaisuus johtanee kansallisiin ratkaisuihin. Esimerkiksi Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvottavina on laaja sektori erilaisia toimijoita pikalainayrityksistä yrityspalveluja tarjoaviin.

Yritysten velvollisuutta tuntea tosiasialliset omistajat ja edunsaajat ehdotetaan tiukennettavan. Merkittävin vaikutus on epäsuorien omistusketjujen tunnistaminen. Lisäksi yritysten velvollisuus tunnistaa asiakkaan erilaisia omistus- ja määräysvaltajärjestelyjä kasvaa. Merkittävin vaikutus muutosehdotuksella on silloin, kun palveluntarjoajan riskiarvion perusteella asiakkaan tunnistamisessa on noudatettava tehostetun tunnistamisen menetelmiä.

Ehdotukset hallinnollisiksi rahamääräisiksi seuraamuksiksi vastaavat viimeaikaisissa finanssimarkkinoiden sääntelyhankkeissa hyväksytyä linjaa. Direktiiviehdotuksessa poikkeuksellista on kuitenkin se, että sen soveltamisala koskee myös laajaa joukkoa muita toimijoita kuin finanssimarkkinoilla toimivia yrityksiä. Kun rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä annetussa laissa (503/2008) valvonta on jaettu viranomaisten ja toimialan edustajien kesken, muutosehdotus johtaa toteutuessaan merkittävään valvontarakenteen muutokseen. Perustuslain (731/1999) 124 §:n nojalla viranomaisen ei voi siirtää tehtäviään kuin osin muulle taholle. Rahamääräisten seuraamusten ja seuraamusten kohteiden oikeussuojan kannalta on välttämätöntä, että päätöksen tekee viranomaisen, jonka päätöksestä on mahdollisuus valittaa. Käytännössä vähintään väärinkäytösten tutkinta ja seuraamusten määrääminen olisi siirrettävä viranomaisten tehtäväksi. Laajimmillaan tilintarkastajien ja asianajajien valvonta siirrettäisiin ainakin osin viranomaisen tehtäväksi.

Toinen varainsiirtoasetus. Merkittävimmät asetuksen tuomat muutokset liittyvät hallinnollisiin rahamääräisiin seuraamuksiin, joita voidaan määrätä asetuksen rikkomisesta. Seuraamukset kohdistuvat erityisesti maksu-

palveluntarjoajiin, jos nämä rikkovat asetuksessa säädettyjä vaatimuksia.

Soveltamisalan täsmennys sääntelyn laajemmasta soveltamisesta myös matkapuhelimiin saattaa aiheuttaa joitakin muutoksia matkapuhelintarjoajien käytäntöihin. EU:n ulkopuolisiin varainsiirtoihin sovellettava 1 000 euron raja tulee selkeyttämään toimialan käytäntöjä ja helpottamaan pieniä rahansiirtoja rajan yli. Asetusehdotus saattaa muuttaa etukäteen maksettavien liittymien eli niin sanottujen prepaid-liittymien yleistä käytettävyyttä. Voimassa olevassa asetuksessa säädetään, että asetusta ei sovelleta varainsiirtoihin, jotka suoritetaan matkapuhelimen tai muun digitaalisen laitteen tai tietotekniikkalaitteen avulla, kun siirrot ovat ennalta maksettuja ja niiden arvo on enintään 150 euroa. Asetusehdotuksessa soveltamisalasäännöksessä ei ehdoteta säädettyä vastaavaa poikkeusta ja on epäselvää, vaikuttaako tämä prepaid-liittymien käytettävyyteen ja edellyttääkö tämä maksupalveluntarjoajilta asiakkaan tuntemista. Prepaid-liittymiä oli vuonna 2011 noin 10 prosenttia 8,9 miljoonasta matkapuhelinliittymästä.

Maksunsaajaa koskevien nimitietojen tarkistukset tulisivat todennäköisesti lisäämään manuaalitarkistukseen siirtyvien tai hylkääntyneiden maksujen määrää, saapuvien maksujen käsittelyn kustannuksia sekä maksujenvälityksen käsittelyaikoja. Maksajan antamien tili- ja nimitietojen vertailu voidaan luotettavasti tehdä vain maksunsaajan pankissa.

5 Taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotuksilla on taloudellisia vaikutuksia ilmoitusvelvollisille, joiden tulee ehdotusten voimaan tullessa laatia uudet sisäiset menettelytavat asiakkaiden riskiperusteisen tunnistamisen tueksi. Kustannuksia aiheutuu muun muassa toimihenkilöstön koulutuksesta ja tietojärjestelmien muuttamisesta.

Kasinon ulkopuolisten raha-automaattien kuuluminen direktiivin soveltamisalan piiriin merkitsisi raha-automaattien merkittävää vähenemistä hajasijoituspisteistä. Tämä merkitsisi arvion mukaan yhtäältä raha-automaateista kerättävien ja hyväntekeväi-

syyteen luovutettavien tuottojen laskua noin 200 miljoonalla eurolla. Toisaalta vaikutuksia rahapeleistä aiheutuviin riippuvuuksiin ei voida vielä arvioida. Suorat taloudelliset vaikutukset valtion budjettiin olisivat noin 25 miljoonaa euroa, kun arpajaisverolla kerättävät tulot kasinon ulkopuolisista raha-automaateista vähenisivät arviolta 27 prosenttia.

Neljännän rahanpesudirektiivin soveltamisalan laajennus merkitsee, että aiempaa useampi tavaroita myyvä yritys tulee ilmoitusvelvolliseksi. Tämä edellyttää pk-yrityssektorilla toimialan ohjeistusta ja yhteisten käytäntöjen luomista.

Valvonnan uudelleenjärjestäminen direktiiviehdotuksen mukaisesti aiheuttaa joitakin kustannuksia. Sekä Etelä-Suomen aluehallintoviraston että Finanssivalvonnan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan suunnatut resurssit ovat tällä hetkellä alimitoitettut. Tämän vuoksi muun muassa valvottavien riskienhallintamenetelmien riittävyyden valvontaa ei pystytä suorittamaan riittävässä määrin, mikä heikentää osaltaan valvonnan ennaltaehkäisevää vaikutusta. Resurssien kohdentaminen riskiarvion perusteella tulee tehostamaan viranomaisten resurssien käyttöä. Tämä ei kuitenkaan ratkaise olemassa olevaa resurssipulaa, sillä uusi sääntely lisää valvontatehtäviä ja riskipitoisimpien toimijoiden valvontaa voidaan joutua kasvattamaan. Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että riskiarviota on päivitettävä riittävän usein, jotta riskien muutokset voidaan havaita ja valvontaa kohdistetaan joustavasti tarpeen mukaan uusille osa-alueille.

Direktiiviehdotus asettaa jäsenvaltiolle veloitteen laatia kansallinen riskiarvio, mikä perustuu jo FATF:n uuteen suositukseen 1. Tällainen riskiarvio on uutta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnassa lähes kaikissa jäsenvaltioissa. Riskiarvion tavoitteena on auttaa toimivaltaisia viranomaisia tunnistamaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskialueet sekä kohdentamaan valvontaresurssit oikein. Tällä toivotaan olevan myönteisiä rikoksia ennaltaehkäiseviä vaikutuksia.

Myös muilla ehdotuksilla on positiivisia yhteiskunnallisia vaikutuksia tehokkaina rikollisuuden torjunnan välineinä. Kun maksu-

välineiden ja maksamisen tavat kehittyvät, samalla myös rahanpesun ja terrorismin rahoituksen tavat muuttavat muotoaan. Ehdotukset pyrkivät vastaamaan osaltaan teknologisen kehityksen luomiin haasteisiin pyrkimällä kuitenkin kannustamaan teknologisiin innovaatioihin esimerkiksi mobiilimaksamisen saralla.

6 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Direktiiviehdotus edellyttää rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä annetun lain muuttamista. Lisäksi mainitussa laissa tarkoitettuja viranomaisia ja valvontaa suorittavia muita tahoja sekä näiden toimivaltuuksia koskevia säännöksiä on uudelleenarvioitava direktiivin muutoksia vastaavasti. Ehdotus edellyttäneet toteutuessaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisen valvontarakenteen muuttamista.

Asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta. Asetus edellyttää voimaan tullessaan muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön viranomaisten toimivaltuuksiin määrätä hallinnollisia rahamääräisiä seuraamuksia sekä tietojen säilyttämistä koskeviin velvoitteisiin.

7 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Neljännessä rahanpesudirektiivissä ehdotetuilla rahanpesun selvittelykeskusten välistä yhteistyötä koskevilla aiempaa tarkemmilla säännöksillä voi odottaa olevan jäsenvaltioiden välistä tiedonvaihtoa tehostavia vaikutuksia. Tällä on positiivisia vaikutuksia, kun muiden jäsenvaltioiden vastaavat viranomaiset voivat luovuttaa tietoja taloudellisista rikoksista, verorikokset ja näiden alkurikokset mukaan lukien, Suomeen rahanpesun selvittelykeskukseen. Direktiivin toteutuessa ehdotetulla tavalla rahanpesun selvittelykeskukselle tulevien ilmoitusten määrä sekä kansainvälinen yhteistyö tulisivat myös merkittävästi kasvamaan, mikä lisäisi selvittelykeskuksen henkilöstöresurssitarpeita.

Viranomaisten työmäärä, ja erityisesti Etelä-Suomen aluehallintoviraston ja Finanssivalvonnan työ, tulee lisääntymään riskiperusteisen valvonnan kehittämisessä ja toimialo-

jen ohjeistamisessa siinä, kuinka asiakkaan tuntemisessa noudatettavia menetelmiä tulee rakentaa riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti. Kun valvonnan kohteiden määrä tulee lisääntymään direktiivin soveltamisalan laajentuessa, myös viranomaisten työmäärän voi ennakoida kasvavan. Kansallisen ja toimialakohtaisten riskiarvioiden laadinnasta ja päivityksestä aiheutuu jossain määrin hallinnollista taakkaa, mutta sillä ennakoidaan olevan myös myönteisiä vaikutuksia valvonnan kohdentumisen tehostuessa. Lisäksi on huomattava, että hallinnollisten seuraamusten määrääminen edellyttää viranomaisilta resursseja mahdollisten rikkomusten tutkintaan.

Finanssialan ulkopuolisten viranomaisten tai viranomaistehtäviä suorittavien yksityissektorin tahojen valvontarakenne on arvioitava uudelleen, jos hallinnollisia seuraamuksia koskevat ehdotukset hyväksytään. Tällöin yksityissektorille annettuja valvontatehtäviä on todennäköisesti siirrettävä viranomaisille.

Lainsäädäntöehdotusten hallinnollisilla rahamääräisillä seuraamuksilla tulee olemaan viranomaisten työtä lisäävä vaikutus.

8 Ehdotuksen oikeusperusta ja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

Oikeusperusta. Ehdotukset perustuvat EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklaan.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate. Komissio katsoo direktiiviehdotuksen olevan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen, koska yhteisön toiminta on tarpeen sen välttämiseksi, että jäsenvaltiot toteuttavat sisämarkkinoiden toiminnan sekä oikeusvaltion periaatteen ja Euroopan yleisen järjestyksen perusteiden kannalta soveltumattomia toimenpiteitä rahoitusjärjestelmiensä suojaamiseksi. Rikollisesta toiminnasta peräisin olevat varat ja terrorismin rahoitus voivat vahingoittaa finanssimarkkinoiden vakautta ja mainetta sekä uhata EU:n sisämarkkinoita.

Direktiivi antaa lainsäädäntöinstrumenttina asetusta paremmin mahdollisuuksia jäsenvaltioille suhteuttaa sääntelyn soveltamisalaa ja asiakkaan tuntemisvelvollisuuden vähim-

mäisrajoja. Säännöksiä voidaan lisäksi soveltaa joustavammin pk-yritysten ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin ottamalla huomioon ilmoitusvelvollisen toiminnan koon ja luonteen.

Rahanpesun ja terrorismin rahoitusta torjuvat järjestelmät aiheuttavat ilmoitusvelvollisille kustannuksia. Komission näkemyksen mukaan hyödyt ovat kuitenkin kustannuksia suuremmat myös jatkossa.

Asetusehdotus on komission mukaan toisijaisuusperiaatteen mukainen, koska kaikki sidosryhmät ovat yksimielisiä siitä, että jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa ehdotuksen tavoitteita, vaan ne voidaan saavuttaa paremmin EU:n toiminnalla. Epäyhtenäinen toiminta voisi vahingoittaa rahoituspalvelujen sisämarkkinoita ja vaikuttaa negatiivisesti maksujärjestelmien sujuvaan toimintaan EU:ssa.

Suhteellisuusperiaate toteutuu asetusehdotuksessa komission arvion mukaan, koska ehdotuksella pannaan täytäntöön FATF:n sähköisiä rahalähetyskoskeva suositus asettamalla vain vähimmäisvaatimukset varojen jäljitettävyyden varmistamiseksi.

9 Ehdotusten käsittely Euroopan unionissa ja kansallisesti

Komissio järjesti ehdotuksista julkisen kuulemisen 15.3.2013. Ehdotusten käsittely alkanee neuvostossa huhtikuussa 2013.

Direktiivi- ja asetusehdotuksesta sekä kirjelmaluonnoksesta järjestettiin 1.3.2013 kuuleminen yhtiöille, niiden etutahoille ja sidosryhmille sekä viranomaisille.

Kirjelmaluonnos on käsitelty maaliskuussa 2013 seuraavissa valtioneuvoston EU-asioiden valmistelujaostoissa: rahoituspalvelut ja pääomanliikkeet (10), oikeus- ja sisäasiat (7) ja vakuutuspalvelut (16).

10 Ahvenanmaan toimivalta

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 5 luvun 27 §:n perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Suomessa on rahapelijärjestelmässä siirrytty 1.1.2012 muodollisesta toimilupajärjestelmästä lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmään. Ahvenanmaan maakunnalla on

lainsäädäntövalta maakunnassa järjestettäviin arpajaisiin, rahapeleihin ja vedonlyönteihin. Lainsäädäntövalta on maakuntalakien Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 19 §:ssä tarkoitetun lainsäädäntövalvonnan yhteydessä johdettu lain 18 §:n 6 kohdasta, joka koskee yleistä järjestystä ja turvallisuutta.

11 Valtioneuvoston kanta

Neljäs rahapesudirektiivi. Valtioneuvosto pitää tärkeänä direktiivin tavoitetta tehostaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan sääntelyllä tavoitellut hyödyt ovat suuremmat kuin siitä aiheutuvat kustannukset ilmoitusvelvollisille ja viranomaisille. Ehdotettu riskiperusteinen lähestymistapa voi yhtäältä tehostaa viranomaistoimintaa ja vähentää ilmoitusvelvollisille aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia. Toisaalta riskiperusteinen lähestymistapa voi lisätä ilmoitusten määrää, mikä lisäisi rahanpesun selvittelykeskuksen työmäärää.

Suomen kannalta on tärkeää, että sääntelyn ja valvonnan riskiperusteinen lähestymistapa yhdessä laajennetun soveltamisalan kanssa eivät johda ilmoitusvelvollisten näkökulmasta kohtuuttomiin lopputuloksiin. Esimerkiksi rahapalveluiden määritelmän laajennus ei saa aiheuttaa kohtuutonta hallinnollista taakkaa ilmoitusvelvollisuuden muodossa, jos riski rahanpesun ja terrorismin rahoittamiseen on pieni. Suomi haluaa edistää pelamista tunnistautuneena. Kasinon ulkopuolisiin raha-automaatteihin liittyvää rahapesun riskiä pidetään kuitenkin pienenä alhaisen panostason ja enimmäisvoiton vuoksi. Jos komissio on katsonut, että direktiivin soveltamisalaan kuuluisivat myös kasinon ulkopuoliset raha-automaatit, ne tulisi poistaa sääntelyn soveltamisalasta tai jos tämä ei ole mahdollista, mainita liitteessä II esimerkkinä niin sanotun vähäisemmän riskin omaavista tuotteista. Lisäksi tavoitteena tulisi silloin olla pitkä siirtymäaika (vähintään 10 vuotta) kasinon ulkopuolisten raha-automaattien asiakkaan tuntemisvelvollisuudessa.

Tavaroiden myyjien ilmoitusvelvollisuutta määriteltäessä tulee harkita vaihtoehtoa, että

ilmoitusvelvollisuus koskee vain arvokkaiden tavaroiden myyjiä, kuten huonekalukauppiaita, autokauppiaita ja koruliikkeitä. Tarkoituksenmukaisempaa olisi, että vähempiarvoisten tavaroiden myyjiä ei asetettaisi ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Tämä edesauttaisi vähäisten viranomaisresurssien tarkoituksenmukaista kohdentamista ja vähentäisi elinkeinoelämän hallinnollista taakkaa aloilla, joissa riski rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen on pieni.

Soveltamisalan piiriin ehdotetaan kuuluvan verorikokset osana talousrikoksia. Suomessa verorikokset katsotaan jo nykyisellään rahanpesun alkurikoksiksi, mutta tämä tullee lisäämään tietojenvaihtoa rahanpesun selvittelykeskuksen ja Verohallinnon välillä, kun kyse on niin sanotusta alkurikoksesta ja kun tieto tulee ulkomaiselta rahanpesun selvittelykeskukselta. Valtioneuvosto pitää soveltamisalan muutosta tältä osin välttämättömänä.

Ehdotuksen yhtenä tavoitteena on lisätä viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten tiedonsaantia yritysten tosiasiallisista omistajista ja edunsaajista. Suomi tukee ehdotettuja tavoitteita. Jatkovalmistelussa on selvennettävä, mitä tosiasiallisella edunsaajalla tarkoitetaan yhtiön selonottovelvollisuuden ja tietojen säilyttämis-, päivittämis- ja antamisvelvollisuuden kannalta. Tämän jälkeen on arvioitava, ovatko ehdotetut muutokset mahdollista toteuttaa ilman direktiivin tavoitteisiin nähden suhteettoman suuria hallinnollisia kuluja. Lisäksi tulisi selvittää, voidaanko ilmoitusvelvollisuudelle asetettuja prosentuaalisia rajoja laskea nykysääntelyn mukaisesta (25 prosenttia) ja kuinka paljon se aiheuttaisi hallinnollista taakkaa ilmoitusvelvollisille.

Rahanpesun vastaisen sääntelyn tehostamisen ja yritysten tosiasiallisista omistajista koskevan tiedon avoimuuden tulee tukea myös kehitysmaista tapahtuvan laittoman pääomapaon estämistä ja kehitysmaiden omien resurssien käyttöön ottoa.

Hallinnollisia rahamääräisiä seuraamuksia koskevat ehdotukset vastaavat pääosin finanssimarkkinoiden viimeaikaisissa EU:n sääntelyhankkeissa hyväksytyjä periaatteita. Hallinnollisten seuraamusten tulisi olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja oikeasuhteisia. Valtioneuvosto katsoo, että hallinnollisten seuraamusten kansalliselle säätämislle ja

soveltamiselle tulee jäädä riittävästi harkinnanvaraa. Ankarimmat hallinnolliset seuraamukset kuuluisivat oikeusturvavasyistä tuomioistuimen käsiteltäväksi. Suomi pitää tärkeänä, että jäsenvaltioiden oikeus määrätä hallinnollisia seuraamuksia ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia. Neuvotteluissa tulee selvittää myös se, voidaanko hallinnollisten seuraamusten sijasta säätää kansallisesti rikosoikeudellisista seuraamuksista. Neuvotteluissa olisi myös pyrittävä varmistamaan, että rikosoikeudelliset ja hallinnolliset seuraamukset eivät voi johtaa päällekkäisiin seuraamuksiin ne bis in idem -periaatteen vastaisesti. Suomi kannattaa seuraamusten julkistamista ehdotuksen mukaisin rajoituksin.

Direktiivi lisää rahanpesun selvittelykeskusten välistä yhteistyötä. Suomi suhtautuu ehdotukseen tavoitteisiin myönteisesti.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että pyrittäessä estämään rahoitusjärjestelmän käyttöä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen samalla kiinnitetään erityistä huomiota henkilötietojen suojaan. Kerättävät henkilötiedot olisi rajoitettava siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä direktiivin vaatimusten täyttämiseksi, eikä tietoja saisi käsitellä edelleen direktiivin 95/46/EY vastaisella tavalla. Eriyisesti henkilötietojen edelleen käsittely kaupallisiin tarkoituksiin olisi ehdottomasti kiellettävä.

Toinen varainsiirtoasetus. Valtioneuvosto suhtautuu asetusehdotukseen varauksellisesti. Asetuksen soveltamisala saattaa vaikuttaa prepaid-liittymien käytettävyyteen ja maksupalveluntarjoajille asetettuihin asiakkaan tuntemisvelvoitteisiin. Prepaid-liittymät ovat jääneet voimassa olevan asetuksen sääntelyn ulkopuolelle, eikä tilannetta ei tulisi tältä osin muuttaa. On mahdollista, että soveltuessaan tämänkaltainen sääntely saattaisi vähentää toimijoiden halukkuutta tarjota prepaid-liittymiä. Sääntely lisäisi operaattoreiden hallinnollista taakkaa, joka on prepaid-liittymissä tarkoituksella suunniteltu mahdollisimman kevyeksi. Tietyille asiakasryhmille prepaid-liittymät ovat nykyisessä muodossaan varsin toimiva ja tarpeellinenkin liittymämuoto. Viestintäpalvelujen saatavuuden kannalta ei olisi suotavaa, jos prepaid-liittymät poistuisivat markkinoilta, sillä ne

edistävät maksamisen tapoja henkilöillä, joilla ei ole pääsyä tavanomaisiin pankkipalveluihin.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota hallinnollisiin rahamääräisiin seuraamuksiin, joihin

liittyy vastaavia ongelmallisuuksia ja tulkin-
nanvaraisuuksia kuin neljänteen rahanpesudi-
rektiiviin hallinnollisia seuraamuksia koske-
viin ehdotuksiin.