

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 10/2013 vp

Valtioneuvoston kirjelmä 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)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 5 päivänä huhtikuuta 2013 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän 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) (U 14/2013 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa on ollut kuultavana
- vanhempi hallitussihteeri Armi Taipale, valtiovarainministeriö.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- sisäasiainministeriö
- keskusrikospoliisi
- Raha-automaattiyhdistys
- Oy Veikkaus Ab
- Fintoto Oy
- Kepa ry ja Finnwatch ry.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komission ehdotus uudeksi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaksi lainsäädännöksi sisältää ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen (neljäs rahanpesudirektiivi) sekä ehdotuksen Euroopan

parlamentin ja neuvoston asetukseksi maksajaa koskevien tietojen toimittamisesta varainsiirtojen mukana (toinen varainsiirtoasetus).

Ehdotus neljänneksi rahanpesudirektiiviksi sisältää merkittäviä muutosehdotuksia, jotka koskevat direktiivin soveltamisalaa, riskiin perustuvaa lähestymistapaa, asiakkaan tuntemisvelvollisuutta, tosiasiallista omistajaa ja edun-

saajaa koskevia tietoja, kolmansien maiden vastaavuutta, hallinnollisten seuraamusten yhdenmukaistamista, rahanpesun selvittelykeskusten yhteistyön lisäämistä, toimivaltuuksien asettamista Euroopan rahoitusalan valvontaviranomaisille ja tietosuojan turvaamista.

Ehdotuksessa toiseksi varainsiirtoasetukseksi voimassa olevan asetuksen sisältö jää pääosin muuttumattomaksi. Keskeiset muutokset ovat asetuksen soveltamisalan selventäminen, varainsiirtoihin liitettävä tietosisältö, tiettyihin varainsiirtoihin liittyvä tunnistuksen täsmentäminen, tietojen säilyttämistä koskevien vaatimusten muuttaminen ja toimivaltaisten viranomaisten seuraamusvaltuuksien vahvistaminen sekä määrättyjen seuraamusten julkistaminen.

Valtioneuvoston kanta

Neljäs rahanpesudirektiivi. 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 pelaamista tunnistautuneena. Kasinon ulkopuolisiin raha-automaatteihin liittyvää rahapesuriskiä pidetään kuitenkin pienenä alhaisen panostason ja enimmäisvoiton vuoksi. Jos komissio on katsonut, että direktiivin soveltamisalaan kuuluisivat myös kasinon ulkopuoli-

set raha-automaatit, ne tulisi poistaa sääntelyn soveltamisalasta, tai jos tämä ei ole mahdollista, mainita liitteessä II esimerkkeinä 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 viranomaismääräysten tarkoituksenmukaista kohdentamista ja vähentäisi elinkeinoelämän hallinnollista taakkaa aloilla, joissa riski rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen on pieni.

Soveltamisalan piiriin ehdotetaan kuuluviksi 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 säilyttämisen, päivittämisen ja antamisvelvollisuuden kannalta. Tämän jälkeen on arvioitava, onko ehdotetut muutokset mahdollista toteuttaa ilman direktiivin tavoitteisiin nähden suhteettoman suurien hallinnollisten kuluja. Lisäksi tulisi selvittää, voidaanko ilmoitusvelvollisuudelle asetettuja prosentuaalisia rajoja laskea nykyisääntelyn mukaisesti (25 prosenttia) ja kuinka paljon se aiheuttaisi hallinnollista taakkaa ilmoitusvelvollisille.

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

Hallinnollisia rahamääräisiä seuraamuksia koskevat ehdotukset vastaavat pääosin finanssi-markkinoiden viimeaikaisissa EU:n sääntelyhankkeissa hyväksytyjä periaatteita. Hallinnollisten seuraamusten tulisi olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja oikeasuhteisia. Valtioneuvosto katsoo, että hallinnollisten seuraamusten kansalliselle säätämiseksi ja soveltamiseksi tulee jäädä riittävästi harkinnanvaraa. Ankarimmat hallinnolliset seuraamukset kuuluisivat oikeusturvasyistä tuomioistuimen käsiteltäviksi. 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 ehdotuksen tavoitteisiin myönteisesti.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että pyrittäessä estämään rahoitusjärjestelmän käyttöä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen samalla kiin-

nitetään 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. Erityisesti 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 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 tulkinnanvaraisuuksia kuin neljännen rahanpesudirektiivin hallinnollisia seuraamuksia koskeviin ehdotuksiin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Komission ehdotuksella uudistetaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa EU-sääntelyä ja yhtenäistetään sitä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän (FATF) uusien suositusten mukaiseksi. Sääntelyllä pyritään mm. ehkäisemään teknolo-

gian kehityksen mahdollistamien uusien teknisten kanavien käyttöä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen. Lainsäädäntökokonaisuus sisältää ehdotukset ns. neljänneksi rahanpesudirektiiviksi ja ns. toiseksi varainsiirtoasetukseksi. Valiokunta keskittyy lausunnossaan rahanpesudirektiiviä koskevaan ehdotukseen.

Valiokunta kannattaa rahanpesudirektiivin tavoitetta tehostaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa. Direktiiviehdotus sisältää merkittäviä muutoksia nykyiseen sääntelyyn, mistä seuraa myös muutostarpeita rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä annettuun lakiin (503/2008, jäljempänä rahanpesulaki). Valtioneuvoston kirjelmän ja saadun selvityksen perusteella komission ehdotuksissa on kuitenkin vielä monin paikoin selvitettävää ja täsmennettävää. Valiokunta kiinnittää kansallisen näkökulmasta huomiota erityisesti seuraaviin toimialansa kannalta keskeisiin kysymyksiin.

Periaatteellisesti merkittävä uudistus on sääntelyn ja valvonnan riskiperusteinen lähestymistapa. Riskiarvioinnin tavoitteena on auttaa viranomaisia ja ilmoitusvelvollisia tunnistamaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskialueet ja kohdentamaan valvontaresurssit sinne, missä riskit ovat suurimmat. Suomen lainsäädäntö tunnistaa jo riskiarvioinnin, mutta direktiiviehdotus merkitsee sen korostumista nykyisestä. Tämän arvioidaan lisäävän toimivaltaitten viranomaisten, mm. Etelä-Suomen aluehallintoviraston, työmäärää, mutta toisaalta valvonnan ennakoidaan tehostuvan toimenpiteiden paremman kohdentumisen myötä. Sen vuoksi direktiivissä ehdotettuun, FATF:n suositukseen perustuvaan velvoitteeseen laatia kansallinen riskiarviointi on syytä kiinnittää erityistä huomiota hyvissä ajoin.

Komissio ehdottaa rahapelipalveluiden määritelmää laajennettavaksi siten, että se kattaisi kasinoiden lisäksi myös muut rahapelipalvelut. Direktiivin johdantokappaleen mukaan 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. Voimassa olevan rahanpesulain soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty kasinon ulkopuoliset raha-automaatit, kuten huoltoasemilla ja kauppojen aulatiloissa olevat automaatit, joiden rahanpesun riskiä on pidetty pienenä alhaisen panostason ja enimmäisvoiton vuoksi.

Valiokunta toteaa, että jos kasinon ulkopuoliset raha-automaatit katsotaan kuuluviksi direktiivin soveltamisalan piiriin, merkitsisi se raha-automaattien huomattavaa vähenemistä hajajoituspisteistä ja avustuksina yleishyödyllisille yhteisöille jaettujen pelitoiminnan tuottojen pienemistä. Valtioneuvoston kirjelmässä tuottojen laskuksi on arvioitu noin 200 miljoonaa euroa. Myös arpajaisverolla kerättävät tulot vähenisivät. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että kasinon ulkopuoliset raha-automaatit jätetään direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Jos se ei ole mahdollista, tulee ne valtioneuvoston kannassa todetuin tavoin lukea ns. vähäisemmän riskin tuotteiksi. Tavoitteena tulisi tällöin olla myös vähintään 10 vuoden siirtymäaika kasinon ulkopuolisten raha-automaattien asiakkaan tuntemisvelvollisuudessa.

Soveltamisalan laajennuksia merkitsevät myös mm. komission ehdotukset arvokkaiden tavaroiden käteismaksuja ja asiakkaan tunnistamisvelvoitetta koskevien kynnysarvojen alentamisesta. Näiden ehdotusten, kuten myös edellä mainitun rahapelien ilmoituskynnyksen alentamisen, arvioidaan lisäävän ilmoitusten määrää. Tämä lisää resurssitarpeita keskusrikospoliisin yhteydessä toimivassa rahanpesun selvittelykeskuksessa. Peliyhtiöiden näkökulmasta tunnistamisvelvoitteen ulottaminen panosten lisäksi voittoihin saattaisi merkitä asiakkaan kaksinkertaista tunnistamista ja siten osaltaan lisätä hallinnollista taakkaa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että uudistuksen yhteydessä kiinnitetään huomiota toimivaltaitten viranomaisten voimavarojen riittävyteen sekä siihen, etteivät sääntelyn ja valvonnan riskiperusteinen lähestymistapa yhdessä laajennettun soveltamisalan kanssa johda ilmoitusvelvoitteen kannalta kohtuuttomiin lopputuloksiin.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 14 päivänä kesäkuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pirkko Mattila /ps	Elsi Katainen /kesk
jäs.	Heikki Autto /kok	Timo V. Korhonen /kesk
	Jussi Halla-aho /ps	Tapani Mäkinen /kok
	Rakel Hiltunen /sd	Markku Mäntymaa /kok
	Reijo Hongisto /ps	Osmo Soininvaara /vihr
	Mika Kari /sd	vjäs. Antti Rantakangas /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.