

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2014 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

Suuri valiokunta on 14 päivänä maaliskuuta 2014 lähettänyt jatkokirjelmän 2. VM 14.03.2014 asiassa U 14/2013 vp hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Armi Taipale, valtiovarainministeriö
- viestintä- ja vastuullisuusjohtaja Pekka Ilmivaara, Oy Veikkaus Ab

- toimitusjohtaja Markku Breider, Fintoto Oy
- tieto- ja vastuullisuusjohtaja Jarmo Kumpulainen, Raha-automaattiyhdistys.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- sisäministeriö
- oikeusministeriö
- keskusrikospoliisi.

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnot HaVL 10/2013 vp ja HaVL 30/2013 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiiviehdotus annettiin helmikuussa 2013 ja sen taustalla on OECD:n alaisen hallitusten välisen yhteistyöelimen FATF:n vuonna 2012 julkaisemat suositukset rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta. Puheenjohtajavaltio Kreikan tavoitteena on saavuttaa neuvostossa yleisnäkemyksellä omalla kaudellaan. Puheenjohtajavaltion ehdotukset direktiivin soveltamisalan

rahapelejä koskevaksi poikkeukseksi ja erityisesti tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien tietojen säilyttämisestä ovat poliittisissa neuvotteluissa avoimena olevia kysymyksiä.

Puheenjohtajavaltion kompromissiehdotuksen mukaan jäsenvaltioille annettaisiin mahdollisuus poiketa direktiiviehdotuksen soveltamisalasta rahapelipalveluiden osalta lukuun ottamatta kasinoja ja internet-pelejä (online), kun

se on perusteltua jäsenvaltion tekemän riskiarvion perusteella. Jäsenvaltiot voisivat sulkea soveltamisalan ulkopuolelle kokonaan tai osittain pelipalveluiden tarjoajat, kun pelipalveluiden tarjoajien toiminnan riski rahanpesuun on pieni ottaen huomioon toiminnan luonne ja laajuus.

Jäsenvaltioiden olisi toimitettava komissiolle tekemänsä päätös ja riskiarviota koskeva kannanotto. Ehdotuksen mukaan komission tehtävänä olisi arvioida, että poikkeuksia myönnetään vain erittäin rajatuissa ja perustelluissa tapauksissa. Jos komissio päätyisi siihen, ettei perusteita poikkeuksen myöntämiselle ole, sen olisi kolmen kuukauden kuluessa pyydettävä jäsenvaltiota pidättäytymään poikkeuksen myöntämisestä. Jos komissio ei vastaa jäsenvaltiolle kolmen kuukauden määräajan kuluessa, jäsenvaltio voisi myöntää poikkeuksen.

Komission ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että niiden alueelle sijoittautuneet yhteisöt tai oikeussubjektit hankivat riittävät, tarkat ja ajantasaiset tiedot tosiasiallisista omistajistaan ja edunsaajistaan (beneficial ownership) ja pitävät tietoja yllä. Keskusteluja on jatkettu neuvoston työryhmässä Ecofin-neuvoston kokouksessa käsitellyn vaihtoehdon perusteella, jonka mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus säilyttää tiedot tosiasiallisista omistajista ja edunsaajista erityisessä paikassa tai muulla tarkoituksenmukaisella tavalla, joka mahdollistaa viranomaisten ja rahanpesun selvittelykeskusten oikea-aikaisen ja rajoittamattoman pääsyn tietoihin.

Puheenjohtajavaltion viimeisimmissä kompromissiehdotuksissa viranomaisten ja rahanpesun selvittelykeskusten edellytyksiä päästä tietoihin on laajennettu siten, että jäsenvaltioiden tulee varmistaa pääsy tietoihin ilman, että yritys saa siitä tiedon. Kompromissiehdotus merkitsee sitä, että direktiivi rajoittaa jäsenvaltioiden mahdollisuuksia luoda omiin kansallisiin erityispiirteisiinsä tarkoituksenmukainen ja tehokas järjestelmä, joka perustuisi yrityksen itsensä ylläpitämiin tietoihin.

Jäsenvaltiot voivat ehdotuksen mukaan sallia ilmoitusvelvollisille, kuten pankeille, pääsyn tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskeviin tietoihin, ja asettaa pääsyyllä ehtoja.

Valtioneuvoston kanta

Suomi pitää tärkeänä direktiiviehdotuksen tavoitetta tehostaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa.

Suomi on monilta osin saavuttanut neuvottelutavoitteensa. Puheenjohtajavaltion ehdotukset direktiivin soveltamisalan rahapelejä koskevaksi poikkeukseksi ja erityisesti tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien tietojen säilyttämisestä ovat kuitenkin vielä poliittisissa neuvotteluissa avoinna olevia kysymyksiä. Alla esitetyt kannat niihin ovat Suomen aiempia kantoja täydentäviä.

Suomi tukee pelaamista tunnistauneena. Suomi kuitenkin katsoo, että puheenjohtajavaltion ehdotus estää tarkoituksenmukaisen rahanautomaatteja koskevan soveltamisalan poikkeuksen Suomessa, koska poikkeuksen arviointi on sidottu rahapelien tarjoajan toiminnan luonteeseen ja laajuuteen. Tästä syystä Suomen mielestä ehdotetussa muotoilussa ei pitäisi mainita toiminnan laajuutta. Suomi ei kannata puheenjohtajavaltion komissiolle ehdottamaa veto-oikeutta jäsenvaltion tekemään arvioon soveltamisalan poikkeuksesta.

Suomi kannattaa sitä, että vaatimus tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien tietojen säilyttämisestä koskee mahdollisimman laajasti direktiivin tavoitteiden toteutumisen kannalta olennaisia omistusjärjestelyitä kuten trusteja.

Suomi kannattaa ensisijaisesti tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien tietojen säilyttämisen hajautettua mallia, jossa jäsenvaltiot voivat valita niiden järjestelmiin parhaiten soveltuvan ratkaisun. Tämä malli aiheuttaisi Suomessa vähiten hallinnollista taakkaa yrityksille, olisi suhteellisuusperiaatteen mukainen ja sallisi nykyisen yritysten omien rekisterien ylläpidon.

Suomi voi toissijaisesti, osana kokonaiskompromissia, hyväksyä puheenjohtajavaltion nykyisen ehdotuksen. Ehdotettu vaatimus siitä, että viranomaiset pääsevät tietoihin yrityksen tietämättä, on Suomessa vaikeaa toteuttaa niin, että yritykset jatkossakin pitäisivät omia rekistereitään.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ehdotuksella neljänneksi rahanpesudirektiiviksi pyritään uudistamaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa EU-sääntelyä ja yhtenäistämään sitä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän (FATF) uusien suositusten mukaiseksi. Sääntelyn tarkoituksena on muun muassa ehkäistä teknologian kehityksen mahdollistamien uusien teknisten kanavien käyttöä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen. Puheenjohtajavaltion tavoitteena on saavuttaa yleisnäkemyksessä vielä omalla kaudellaan, ja se on tehnyt kompromissiesityksiä tämän edistämiseksi.

Direktiivin soveltamisala

Neljännessä rahanpesudirektiivissä rahapelipalveluiden määritelmää ehdotetaan laajennettavaksi siten, että se kattaisi kasinoiden lisäksi myös muut rahapelipalvelut. Ehdotuksen 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.

Valiokunta viittaa direktiiviehdotuksesta aikaisemmin antamiinsa lausuntoihin (HaVL 10/2013 vp ja HaVL 30/2013 vp) ja pitää edelleenkin tärkeänä, ettei direktiiviä sovelleta kasinon ulkopuolisiin automaateihin. Puheenjohtajavaltio on tehnyt direktiivin soveltamisalaa koskevan kompromissiehdotuksen, jonka mukaan jäsenvaltioille annettaisiin mahdollisuus poiketa direktiiviehdotuksen soveltamisalasta rahapelipalveluiden osalta lukuun ottamatta kasinoita ja internetpelejä, kun se on perusteltua jäsenvaltion tekemän riskiarvion perusteella. Jäsenvaltiot voisivat sulkea soveltamisalan ulkopuolelle kokonaan tai osittain pelipalveluiden tarjoajat, kun pelipalveluiden tarjoajien toiminnan riski rahanpesuun on pieni ottaen huomioon toiminnan luonne ja laajuus.

Valiokunta pitää tärkeänä, että direktiivin soveltamisalaa voidaan kansallisesti tehdä poik-

keus, joka mahdollistaa sen, että pelipisteissä, kuten kaupoissa, kioskeissa ja huoltoasemilla, ja Raha-automaattiyhdistyksen pelisaleissa olevat RAY:n raha-automaatit jäävät kokonaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Valiokunta pitää ongelmallisena puheenjohtajavaltion kompromissiehdotukseen sisältyvää toiminnan laajuus -käsitettä. Saadun selvityksen mukaan RAY:n vuoden 2013 tuotoista 591,5 miljoonaa euroa tuli pelipisteissä olevista automaateista ja 91,4 miljoonaa euroa RAY:n pelisaleissa olevista automaateista. Pelitoiminnan kokonaistuotoista noin 86 % tuli edellä mainituista automaateista. Jos soveltamisalan poikkeus sidottaisiin pelipalvelun tarjoajan toiminnan laajuuteen, merkitsisi se kasinon ulkopuolisten raha-automaattien merkittävää vähenemistä hajasijoituspisteistä. Arvion mukaan raha-automaateista kerättävät ja avustusjärjestöille avustuksina jaettavat tuotot pienenisivät tämän seurauksena noin 200 miljoonaa euroa. Myös arpajaisverolla kerättävät tulot vähenisivät. Lisäksi raha-automaattien väheneminen hajasijoituspisteistä merkitsisi tulojen menetyksiä pelipisteitä ylläpitävillä yrittäjillä. Valiokunta tukee vahvasti valtioneuvoston kantaa ja katsoo, että soveltamisalaa koskevassa poikkeuksessa ei pidä mainita toiminnan laajuutta lainkaan.

Lisäksi kompromissiehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi toimitettava tekemänsä päätös ja riskiarviota koskeva kannanotto komissiolle, jonka tehtävänä olisi arvioida, että poikkeuksia myönnetään vain erittäin rajatuissa ja perustelluissa tapauksissa. Jos komissio päätyisi siihen, ettei perusteita poikkeuksen myöntämiselle ole, sen olisi kolmen kuukauden kuluessa pyydettävä jäsenvaltiota pidättäytymään poikkeuksen myöntämisestä. Jos komissio ei vastaa mainitussa määräajassa, jäsenvaltio voisi myöntää poikkeuksen.

Valiokunta katsoo, että riskiarvioiden tekeminen on ensisijaisesti kansallisten viranomaisten tehtävä. Komissiolle ehdotettu veto-oikeus jäsenvaltion tekemään arviointiin soveltamisalan poikkeuksesta on valiokunnan mielestä ylimitoi-

tettu toimenpide ja menettelynä huomattavan raskas. Valtioneuvoston tavoin myöskään valiokunta ei kannata komissiolle ehdotettua veto-oikeutta.

Tosiasiallisia edunsaajia koskevat tiedot

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltion on huolehdittava siitä, että sen alueelle sijoittautuneet yhteisöt ja muut oikeushenkilöt hankkivat ajantasaiset tiedot tosiasiallisista edunsaajistaan ja pitävät tietoja yllä. Tosiasiallisella edunsaajalla tarkoitetaan yhtä tai useampaa ihmistä, joka viime kädessä omistaa suoraan tai välillisesti vähintään 25 % kohdeyrityksestä tai muusta oikeushenkilöstä. Selvityksen mukaan neuvoston työryhmässä keskustelua on viimeksi käyty mallista, jonka mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus säilyttää tiedot tosiasiallisista edunsaajista erityisessä paikassa tai muulla tarkoituksenmukaisella tavalla, joka mahdollistaa viranomaisten ja rahanpesun selvittelykeskusten oikea-aikaisen ja rajoittamattoman pääsyn tietoihin. Puheenjohtajavaltion kompromissiehdotuksessa viranomaisten ja rahanpesun selvittelykeskusten edellytyksiä päästä tietoihin on tarkennettu siten, että jäsenvaltioiden tulee varmistaa pääsy tietoihin ilman, että yritys saa siitä tiedon. Tämä on tutkinnallisista syistä tärkeää ja perusteltua,

koska tieto kyselystä voi vaarantaa käynnissä olevan tutkinnan ja johtaa siihen, että rahanpesun tai terrorismin rahoituksen kohteena oleva omaisuus tai muu rikoshyöty siirretään viranomaisten ulottumattomiin.

Kompromissiehdotuksesta seuraisi kuitenkin se, että nykyistä suomalaista käytäntöä vastaava hajautettu järjestelmä, jossa kukin yhtiö tai yhteisö itse säilyttää tiedot, ei ole käytännössä mahdollinen, vaan tosiasiallisia edunsaajia koskevat tiedot on säilytettävä jonkun muun tahon kuin kohdeyhteisön toimesta. Saadun selvityksen mukaan Suomessa on pohdittu keskitetyn järjestelmän toteuttamisvaihtoehtoja. Valiokunnan näkemyksen mukaan tosiasiallisista edunsaajista hankittavien tietojen ilmoittamista ja säilyttämistä koskevan järjestelmän kannalta on olennaista, miten ajantasaiset tiedot vaaditaan. On tärkeää, ettei menettelyllä aiheuteta yrityksille ja muille toimijoille ylimääräistä hallinnollista taakkaa.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin painotuksin.

Helsingissä 26 päivänä maaliskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Mika Kari /sd
jäs. Heikki Autto /kok
Jussi Halla-aho /ps
Reijo Hongisto /ps
Elsi Katainen /kesk
Antti Lindtman /sd

Markus Lohi /kesk
Outi Mäkelä /kok
Tapani Mäkinen /kok
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Ulla-Maj Wideroos /r
vjäs. Arja Juvonen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.