

## TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 11/2013 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 talousvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Armi Taipale, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Sakari Airas, sisäasiainministeriö
- lakimies Maarit Pihkala, Finanssivalvonta
- rikostarkastaja Laura Niemi, keskusrikospoliisi
- johtava asiantuntija Mika Linna, Finanssialan Keskusliitto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- Veikkaus Oy
- Raha-automaattiyhdistys
- Kaupan liitto
- Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry
- Kepa ry ja Finnwatch ry.

### VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

#### *Ehdotukset*

*Neljäs rahanpesudirektiivi.* Komission ehdotus

sisältää merkittäviä muutosehdotuksia, jotka koskevat direktiivin soveltamisalaa, riskiin perustuvaa lähestymistapaa, asiakkaan tuntemis-

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

*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.

### ***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 rahanpesunriskiä pidetään kuitenkin piene-

nä 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 selontotovelvollisuuden ja tietojen säilyttämisen, päivittämisen ja antamisvelvollisuuden kannalta. Tämän jälkeen on arvioitava, onko ehdotetut muutokset mahdollista toteuttaa ilman direktiivin tavoitteisiin nähden suhteettoman suuria hallinnollisia kuluja. Lisäksi tulisi selvittää, voidaanko ilmoitusvelvollisuudelle asetettuja prosentuaalisia rajoja laskea nykyisääntelyn mukai-

sesta (25 prosenttia) ja kuinka paljon se aiheuttaisi hallinnollista taakkaa ilmoitusvelvollisille.

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

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 säätämiseksi ja soveltamiseksi tulee jäädä riittävästi harkinnanvaraa. Ankarimmat hallinnolliset seuraamukset kuuluisivat oikeus- ja turvasyistä 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 pyritään estämään rahoitusjärjestelmän käyttöä rahan-

pesuun 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. 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 säädösehdotusten tavoitteena on tiukentaa EU:n nykyistä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaista sääntelyä ja yhtenäistää sitä kansainvälisten normien mukaiseksi. Sääntelyä pyritään ajantasaistamaan vastaamaan tek-

nologian kehittymisen mukanaan tuomia rikollisuuden uusia muotoja. Direktiiviehdotus (*neljäs rahanpesudirektiivi*) sisältää yksittäisiä täsmennyksiä (kuten soveltamisala, omistajia ja edunsaajia koskevat tiedot ja seuraamukset) nykyiseen sääntelyyn. Asetusehdotuksella (*toinen va-*

*rainsiirtoasetus*) puolestaan täydennetään direktiiviehdotusta esittämällä tiukennuksia erityisesti maksajaa koskevien tietojen toimittamista koskevaan sääntelyyn sähköisten rahalähetysten osalta. Näin pyritään parantamaan varainsiirtojen jäljitettävyyttä.

Talousvaliokunta pitää sääntelyn tavoitteita kannatettavina ja toimia tällä sektorilla erittäin tärkeinä. Ehdotukset ovat kiinteä osa veroparatiisien ja harmaan talouden vastaisia toimia. Sääntelyn keskeisiä osa-alueita ovat omistussuhteiden läpinäkyvyys, kansainvälinen tiedonvaihto ja soveltamisalan laajentaminen kattamaan myös verorikokset.

Vaikka tavoitteet ovat kannatettavat, komission ehdotukseen sisältyy jatkokehittämistä edellyttäviä esityksiä, joihin on kiinnitetty kattavasti huomiota myös valtioneuvoston kannassa. Täsmennystä edellyttävät osa-alueet liittyvät erityisesti tarpeeseen rajata esitystä siten, että resurssit voidaan kohdistaa sinne, missä riskit ovat suurimmat. Tämän rahanpesusääntelyn lähtökohdan tulisi selkeämmin tulla esille ehdotuksissa. Valiokuntakuulemisessa on mm. esitetty toisistaan poikkeavia tulkintoja siitä, tiukentaisiko direktiiviehdotuksen sääntely yksinkertaistettua asiakkaan tunnistamisvelvoitetta vai muuttaisiko se nykyisen sääntelyn selkeämmin riskiperusteiseksi. Täsmennystarpeita on myös

määritelmien osalta (esim. direktiiviehdotuksen todelliset edunsaajat -määritelmä).

Valiokunta pitää myös tärkeänä, että kattavan riskiarvioinnin perusteella kyetään yhteensovittamaan toisaalta rikollisen toiminnan estämisen ja toisaalta toimivien markkinoiden ja teknologisen kehityksen edistämisen edellyttämät toimet. Samoin on tarpeen kiinnittää huomiota siihen, että sääntelyä kyetään käytännössä myös tehokkaasti valvomaan.

Yksittäisenä sektorina valiokunta nostaa esille teletoimialan, jonka osalta osa palveluista kuuluu maksupalvelusääntelyn piiriin. Vaarana on, että pääsääntöisesti taloudelliselta arvioltaan ja riskiltään vähäiset maksupalvelut (kuten makeisten ja virvoitusjuomien hankinta automaateista) joutuvat uuden sääntelyn myötä kohtuuttoman tiukan valvonnan alaisiksi. Telesektorin osalta on tarve myös varmistaa, ettei eri sektorilainsäädännöissä säännellä samaa asiaa päällekkäisin ja mahdollisesti toistensa kanssa ristiriidassa olevin säännöksin (erit. viestintälainsäädäntö).

#### **Lausunto**

Lausuntonaan talousvaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.*

Helsingissä 26 päivänä huhtikuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Mauri Pekkarinen /kesk	Eero Lehti /kok
vpj.	Marjo Matikainen-Kallström /kok	Paula Lehtomäki /kesk
jäs.	Lars Erik Gästgivers /r	Päivi Lipponen /sd
	Teuvo Hakkarainen /ps	Jari Myllykoski /vas
	Harri Jaskari /kok	Martti Mölsä /ps
	Pia Kauma /kok	Sirpa Paatero /sd
	Miapetra Kumpula-Natri /sd	Arto Pirttilahti /kesk
	Jukka Kärnä /sd	Kaj Turunen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.