

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 12/2014 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 talousvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

- lakimies Maarit Pihkala, Finanssivalvonta
- liiketoimintajohtaja Heikki Ylipekkala, Euroclear Finland Oy
- johtava asiantuntija Mika Linna, Finanssialan Keskusliitto.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Armi Taipale, valtiovarainministeriö

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnot TaVL 11/2013 vp ja TaVL 42/2013 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Valtioneuvoston tarkennettu kanta liittyy rahapelipalveluihin sekä tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien tunnistamiseen.

Rahapelipalvelut. Puheenjohtajavaltion kompromissiehdotuksen mukaan jäsenvaltioille annettaisiin mahdollisuus poiketa direktiiviehdotuksen soveltamisalasta rahapelipalveluiden osalta lukuun ottamatta kasinoja ja internet-pe-

lejä (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. Suomen ja muutaman muunkaan jäsenvaltion mielestä tässä arvioissa ei tulisi olla mukana toiminnan laajuutta. Raha-automaattiyhdistyksen tuotosta yli 75 prosenttia

muodostuu pelipistetoiminnasta, ja peliautomaatteja on sen yhteistyökumppanien toimipisteissä noin 17 600 kappaletta.

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. Tämä menettely on kuitenkin raskas, eikä komissiokaan ole selkeästi kannattanut tällaista toimintamallia.

Tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien tunnistaminen. Komission ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että niiden alueelle sijoittautuneet yhteisöt tai oikeussubjektit hankkivat riittävät, tarkat ja ajantasaiset tiedot tosiasiallisista omistajistaan ja edunsaajistaan (beneficial ownership) ja pitävät tietoja yllä (29—30 artikla). Tosiasiallisella omistajalla ja edunsaajalla tarkoitetaan direktiiviluonnoksen määritelmän mukaan yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä, joka viime kädessä omistaa asiakkaan ja/tai luonnollisen henkilön tai jonka määräysvallassa se asiakas ja/tai luonnollinen henkilö viime kädessä on, jonka lukuun liiketoimi toteutetaan tai toimintaa harjoitetaan. Todisteena omistuksesta tai omistusosuuden kautta olevasta määräysvallasta on vähintään 25 prosentin osuus, mikä koskee kaikkentasoista suoraa ja välillistä omistusta.

Neuvottelujen aikana tosiasiallista omistajaa ja edunsaajaa koskevien tietojen säilyttämisestä on ollut esillä erilaisia vaihtoehtoisia malleja. 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 sel-

vittelykeskusten 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. Tutkinnallisista syistä on perusteltua, ettei viranomaiskyselyn kohde eli tosiasiallinen omistaja tai edunsaaja saa tietää kyselystä. Tiedonsaantioikeuden rajausta yritykseen sen tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan sijaan merkitsee kuitenkin 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. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi huolehdittava siitä, että toimivaltaiset viranomaiset ja rahanpesun selvittelykeskus voivat toimittaa tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevat tiedot oikea-aikaisesti muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille ja rahanpesun selvittelykeskuksille.

Tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien tietojen kerääminen ja säilyttäminen eivät merkitsisi sitä, että ilmoitusvelvolliset voisivat jättää noudattamatta riskiperusteiseen arvioon perustuvia asiakkaan tuntemiseen ja tunnistamiseen liittyviä velvoitteita. Jäsenvaltioilla olisi velvollisuus asettaa riittävät ja oikeasuhtaiset seuraamukset oikeushenkilöille, jotka toistuvasti tai järjestelmällisesti eivät täytä velvoitettaan pitää ja antaa tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevia tietojaan. Jäsenvaltioiden olisi lisäksi ryhdyttävä toimiin haltijaosakkeiden ja warranttien väärinkäytön estämiseksi.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto 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.

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

Valtioneuvosto kannattaa sitä, että vaatimus tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien

tietojen säilyttämisestä koskee mahdollisimman laajasti direktiivin tavoitteiden toteutumisen kannalta olennaisia omistusjärjestelyitä, kuten trusteja.

Valtioneuvosto 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 rekistereiden ylläpidon.

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

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kuten aiemmissakin asiasta antamissaan lausunnoissa, talousvaliokunta pitää ehdotuksen tavoitteita erittäin kannatettavina. Yleisinä periaatteina valiokunta painottaa, että ollakseen tehokasta sääntelyn tulee kohdistua sellaiseen toimintaan, jossa riskit rahanpesuun ovat merkittävät. Tämän ohella olennaista on, että sääntelyä kyetään myös tehokkaasti valvomaan. Viranomaisten rajalliset resurssit on voitava kohdistaa riskiperusteisesti, ja viranomaisille on taattava riittävät valvontakeinot. Koska sääntely kattaa hyvin laajan kirjon erilaista toimintaa, on ilmeistä, että jäsenmaiden väliset erot korostuvat. Tämän vuoksi on välttämätöntä, että sääntelyn täytäntöönpanoon jää kansallista riskiarviointiin perustuvaa harkintavaltia.

Vielä avoinna olevien, omistajien ja edunsaajien tunnistamiseen sekä rahapelitoimintaan liittyvien säännösten osalta valiokunta toteaa aiemmin jo lausumansa lisäksi seuraavaa.

Tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien tunnistaminen. Keskeisin tältä osin avoinna oleva kysymys kohdistuu siihen, tuleeko tunnistamiseen liittyviä tietoja säilyttää niin, että viranomaisten ja rahanpesun selvittelykeskuksen pääsy tietoihin turvataan ilman, että asianomainen yritys saa tietoa viranomaiskyselystä.

Valiokunta painottaa, että yrityksen tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien tietojen ajantasaisuus ja helppo saatavuus ovat olennainen osa tehokasta kontrollia. Esityksessä keskitytään turvaamaan viranomaisten pääsy tietoihin. Tehokkaan kontrollin kannalta on tärkeää, että tiedot ovat läpinäkyvästi saatavissa laajemminkin. On välttämätöntä, että ainakin sanktioinnin alaisilla ilmoitusvelvollisilla on pääsy tietoihin.

Kompromissiehdotus rajaisi mahdollisuuksia käyttää järjestelyn pohjana Suomen nykyistä hajautettua, yritysten itsensä ylläpitämää järjestelmää. Valiokunta ei pidä kompromissiehdotusta

täysin poissuljettuna, mutta katsoo, että esityksen kustannus-riski-arvioita on aiheellista vielä tarkentaa ennen lopullisen kannan muodostamista. Samoin valiokunta pitää tarpeellisena varmistaa, että säädöksen suoraa ja välillistä omistusta koskeva määrittely on riittävän kattava eikä mahdollista sääntelyn kiertämistä.

Rahapelitoiminta. Sääntely edellyttää, että pelipalvelujen tarjoajan on tunnistettava pelaajat, säilytettävä näitä koskevat tiedot ja ilmoitettava mahdollisesta rahanpesuun viittaavasta toiminnasta. Kompromissiehdotuksen mukaisesti jäsenmailla olisi mahdollisuus rajata sääntelyn kätettä (pl. kasinot ja internet-pelit) sellaisen toiminnan osalta, jossa rahanpesuriski on pieni ottaen huomioon toiminnan luonne ja laajuus. Komissiolla olisi oikeus viime kädessä arvioida, onko poikkeaminen mahdollista.

Rahapelitoiminnan sääntelyssä kulminoituu ehdotuksen ongelmallisuus sen pyrkiessä sääntelemään riskiltään hyvin erimitallista toimintaa lähtökohtaisesti samoin säännöin. Pelaajien tunnistamisvelvollisuus kohdistuu näin periaatteessa samalla tavalla rahapelin tarjoajaan riippumatta siitä, onko kyseessä yksittäinen kaupan raha-automaatti vai pelikasino.

Kompromissiesitys kohtuullistaa jossain määrin sääntelyä nostamalla riskiarvioinnin

merkitystä. Esityksen muotoilun pohjalta ei kuitenkaan ole mahdollista varmuudella tulkita, miten suomalaista, riskiltään olematonta mutta laajamittaista peliautomaattitoimintaa tulnaisiin sääntelemään. Saadun selvityksen perusteella todennäköistä on, että sääntelyä jouduttaisiin soveltamaan täysimittaisesti myös peliautomaattien käyttöön.

Valiokunta pitää tämänkaltaista tilannetta kohtuuttomana ja sääntelyn tavoitteiden vastaisena. Tiukasti jo muutoinkin valvotun ja rajoitetun peliautomaattitoiminnan tulkitseminen kategorisesti rahanpesun kannalta riskialttiiksi toiminnaksi on valiokunnan näkemyksen mukaan suhteellisuusperiaatteen vastaista. Valtioneuvoston tapaan valiokunta katsoo, että säännöksen muotoilua tulee muuttaa niin, että riskiperusteisuus voidaan ottaa toimintaa ohjaavana täysimääräisesti huomioon ja rajata Suomessa harjoitettu kasinoiden ulkopuolinen rahapeliautomaattien käyttö selkeästi säädöksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 25 päivänä maaliskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Mauri Pekkarinen /kesk
vpj. Marjo Matikainen-Kallström /kok
jäs. Lars Erik Gästgivers /r
Teuvo Hakkarainen /ps
Harri Jaskari /kok
Pia Kauma /kok

Miapetra Kumpula-Natri /sd
Jukka Kärnä /sd
Eero Lehti /kok
Päivi Lipponen /sd
Sirpa Paatero /sd
Kaj Turunen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.