

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (käteisrahan valvonta)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (käteisrahan valvonta) (U 15/2017 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ylitarkastaja Max Jansson, valtiovarainministeriö
- ylitarkastaja, poliisiosasto Virpi Koivu, sisäministeriö
- poliisiylitarkastaja Markku Ryymin, Poliisihallitus
- rikoskomisario Mikko Värri, Keskusrikospoliisi
- tulliyli tarkastaja Heli Lampela, Tulli

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio ehdottaa, että vuodelta 2005 oleva Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 1889/2005 yhteisön alueelle tuotavan tai sieltä vietävän käteisrahan valvonnasta kumottaisiin ja korvattaisiin uudella asetuksella. Uusi asetukset seuraisi kuitenkin pääpiirteittäin nykyistä asetusta. Henkilöillä olisi jatkossakin velvollisuus tehdä ilmoitus, jos kuljettavat mukanaan vähintään 10 000 euroa käteistä ja toimivaltaisella viranomaisella säilyisi oikeus tehdä tarkastuksia. Ehdotuksen mukaan ilmoitusvelvollisuutta kuitenkin laajennettaisiin siltä osin, että ilmoitusvelvollisen henkilön tulisi antaa myös käteisvarat viranomaisen tarkastettaviksi.

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2017 vp

Komissio ehdottaa joitakin merkittävämpiä muutoksia. Käteisrahan käsitettä laajennettaisiin, jolloin myös ilmoitusvelvollisuus koskisi yhä useampaa tilannetta. Lisäksi posti- ja rahtikuljetuksina sekä kuriirilähetyksinä kulkevat käteisrahat kuuluisivat jatkossa asetuksen piiriin. Eri viranomaisten ja jäsenmaiden välistä tietojenvaihtoa pyritäisiin parantamaan lisäämällä oikeuksia ja velvollisuuksia. Toimivaltaisilla viranomaisilla olisi oikeus pidättää myös alle 10 000 euron kynnysarvon jääviä käteisvaroja, jos on aihetta epäillä niiden liittyvän kesäkuussa 2015 hyväksyttyä rahanpesudirektiivissä (2015/849/EU) tarkoitettuun rikolliseen toimintaan.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti rajan yli kuljetettavan käteisrahan valvonnan kehittämiseen ja katsoo, että unionin laajuiset yhtenäistämistoimet tuovat etuja. Suomen käteisrahan valvontajärjestelmä perustuu myös EU:n lainsäädäntöön, jossa on valtioneuvoston käsityksen mukaan ollut puutteita suhteessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskeviin kansainvälisiin suosituksiin. Valtioneuvoston arvion mukaan asetusehdotus tukisi uuden rahanpesulainsäädännön soveltamista ja sen tavoitteet ovat siten kannatettavia.

Valtioneuvosto kannattaa valvonnan laajentamista myös posti- ja rahtikuljetuksiin sekä kuriirilähetyksiin. Tältä osin pidetään tosin tärkeänä, ettei hallinnollista taakkaa kasvateta liikaa. Valtioneuvosto katsoo voivansa tukea komission ehdotusta, jonka mukaan ilmoitusvelvollisuus syntyy si vasta riskianalyysin seurauksena, eikä säännöllistä ilmoitusvelvollisuutta näin ollen olisi.

Riskianalyysiä hyödynnettäisiin myös kynnysarvoa alittavien määrien valvonnassa. Käteisrahan liikkumisesta tehtäisiin kirjaus ja rahat voitaisiin pidättää tilanteissa, joissa on aihetta epäillä rahan liittyvän rahanpesudirektiivissä tarkoitettuun rikolliseen toimintaan. Valtioneuvosto katsoo tämänkin ehdotuksen tehostavan rikoksentorjuntaa. Jo nykyisellään tullilain (304/2016) 30 § sallii Tullin tarkastaa henkilön mukana olevat rahavarat rahanpesurikoksen tai terrorismin rahoittamisen paljastamiseksi. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain (503/2008) 38 §:n mukaan Tullin tulee ilmoittaa epäilystään rahanpesun selvittelykeskukselle, joka puolestaan voi antaa Tullille määräyksen pidättää varat. Näitä kansallisia säännöksiä sovelletaan myös alle 10 000 euron arvoisiin rahaeriin.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 38 §:ssä säädetään, että rajavalvonnassa tavatut varat voidaan pidättää enintään viideksi arkipäiväksi jos se on tarpeen rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen estämiseksi tai selvittämiseksi. Nykyistä ”käteisrahanvalvonta-asetusta” täydentävässä kansallisessa laissa (653/2007) säädetään, että toimivaltaisen viranomaisen eli Tullin on myös palautettava haltuunsa ottama käteisraha viimeistään viiden arkipäivän kuluttua haltuunotosta, jollei laissa toisin säädetä. Asetusehdotuksen mukaan toimivaltaisen viranomaisen eli Tullin hallinnollisella päätöksellä tehtävän väliaikaisen käteisvarojen haltuunoton kansallisesti säädettävä enimmäisaika voisi olla korkeintaan 30 päivää, mikä kansallisen lainsäädäntömme valossa vaikuttaa pitkältä. Eduskunnassa käsiteltävänä olevassa rahanpesun selvittelykeskusta koskevassa lakiehdotuksessa pidätysaika on ehdotettu pidennettäväksi kymmeneen arkipäivään. Tätä kuitenkin täydentää Suomessa mahdollisuus vakuustakavarikkoon.

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2017 vp

Valtioneuvosto tukee myös komission ehdotusta tietojenvaihdon tehostamistoimenpiteistä. Ehdotuksia olisi kuitenkin arvioitava perusoikeussääntelyn ja tietosuojan näkökulmasta. Lisäksi on selvitettävä asetuksen seurauksena mahdollisesti tarpeelliseksi tulevat tiedonsiirtoon käytettävien elektronisten järjestelmien päivitykset.

Myös käteisrahan määritelmän laajentamisen tavoitetta valtioneuvosto pitää kannatettavana. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevaan lakiehdotukseen (HE 228/2016 vp) ja terroristisessa tarkoituksessa hankittujen varojen jäädyttämistä koskevaan lakiin (325/2013) sisältyy asetusehdotuksen tavoin laaja varojen käsite. Erityisesti uuden teknologian mukanaan tuomat keinot kiertää ilmoitusvelvollisuutta on pystyttävä estämään ja siltä osin ehdotus delegoida komissiolle oikeus asetuksella päivittää käteisrahan määritelmän yksityiskohtia on perusteltu. Valtioneuvosto katsoo silti tärkeäksi huolehtia siitä, ettei määritelmän laajentaminen johda kriittisiin rajanveto-ongelmiin, minkä vuoksi ehdotusta delegoidulla asetuksella tarkemmin annettavasta sääntelystä voidaan puoltaa.

Valtioneuvosto pitää esitettyä oikeusperustaa asianmukaisena.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komission asetusehdotuksella korvataan voimassa oleva Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1889/2005 yhteisön alueelle tuotavan ja sieltä vietävän käteisrahan valvonnasta. Uudella asetuksella pannaan Euroopan unionin alueella täytäntöön OECD:n yhteydessä toimivan rahanpesun vastaisen toimintaryhmän (FATF) suositus 32, joka koskee käteisvarojen valtion rajat ylittäviä kuljetuksia. FATF:n suosituksia on uudistettu sen jälkeen, kun voimassa oleva asetus on annettu, joten asetuksen päivittäminen on tarpeellista. Asetus on erityisen tärkeä käteiskuljetuksiin liittyvän rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjumiseksi.

Komission ehdotus on peruslähtökohdiltaan voimassa olevan asetuksen kaltainen. Asetuksessa esimerkiksi säilyisi unionin alueelle saapuvan tai sieltä poistuvan henkilön velvollisuus ilmoittaa mukanaan kuljettamansa yli 10 000 euron käteisvarat.

Ehdotus sisältää myös merkittäviä uudistuksia. Käteisrahan määritelmää ehdotetaan asetuksessa laajennettavaksi nykyisestä siten, että se kattaisi myös erittäin likvidit tavarat ja haltijakohtaiset ennalta maksetut kortit. Valiokunta kannattaa käsitteen laajentamista. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan on tullut ilmi, että rikolliset pyrkivät välttämään ilmoitusvelvollisuutta kuljettamalla käteisen sijaan mukanaan muuta likvidiä arvotavaraa. Myös ennalta ladattavat luottokortit ovat olleet rikollisten suosimia tapoja siirtää varoja. Komissiolla ei ole kuitenkaan vielä tarkkaa tietoa siitä, minkälaisia kortteja olisi syytä valvoa. Tästä syystä se on ehdottanut asetuksen liitteen muotoiltavaksi niin, etteivät kortit kuuluisi ilmoitusvelvollisuuden piiriin ennen kuin komissio on antamallaan delegoidulla asetuksella tarkentanut, millaisia kortteja velvollisuus koskee. Valiokunta korostaa käsitteiden ja määritelmien selkeyttä tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi. Valiokunta pitää valtioneuvoston kantaa asianmukaisena.

Voimassa olevan asetuksen mukaan posti- ja rahtikuljetuksissa ja kuriirilähetyksissä kulkevista käteisvaroista ei ole nykyisin ilmoitusvelvollisuutta. Komissio ehdottaa näiltä osin, että toimival-

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2017 vp

taiset viranomaiset voisivat riskianalyysin perusteella vaatia lähettäjältä, vastaanottajalta tai heidän edustajiltaan asetuksenmukaisen ilmoituksen. Valiokunta pitää ehdotusta perusteltuna. Suuria käteisvaroja voidaan liikutella rajojen yli muutoinkin kuin ihmisen kuljettamana. Käteisrahavalvonnan laajentaminen posti- ja rahtikuljetuksiin sekä kuriirilähetystyksiin lisää Tullin mahdollisuuksia puuttua käteislähetystyksiin, mikäli epäillään terrorismin rahoittamista tai rahanpesua. Resurssien käytön kannalta ja hallinnollisen taakan välttämiseksi on tarkoituksenmukaista, ettei ilmoitusvelvollisuus ole säännönmukainen, vaan ilmoitus on annettava vain, jos Tulli riskianalyysin perusteella sitä pyytää. Tullilla on jo käytössään valvontaan soveltuvat menetelmät.

Komission ehdotuksen mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla on mahdollisuus puuttua myös alle 10 000 euron arvoisiin lähetystyksiin riskiperusteisesti silloin, kun on aihetta epäillä rahojen liittyvän rahanpesudirektiivissä tarkoitettuun rikolliseen toimintaan. Selvityksen mukaan valvonnassa on tullut ilmi tapauksia, että rikolliseen toimintaan liittyneiden käteisvarojen enimmäismäärä on jätetty tarkoituksellisesti juuri alle ilmoituskynnyksen. Ehdotuksella voidaan siten tehostaa rikostorjuntaa. Riskianalyysin hyödyntäminen kynnysarvon alittavien määrien valvonnassa on valiokunnan mielestä perusteltua.

Ehdotuksen mukaan on myös mahdollista hallinnollisella päätöksellä pidättää varat väliaikaisesti, jos ilmoitusvelvollisuutta ei ole täytetty tai jos on viitteitä siitä, että raha liittyy rahanpesudirektiivissä määriteltyyn rikolliseen toimintaan. Kynnysarvon ylittävien tai alittavien rahaerien pidättämisen keston enimmäisajasta säädettäisiin kansallisesti. Aika ei kuitenkaan saisi ylittää 30 päivää. Valiokunta toteaa, että ehdotettu enimmäisaika on huomattavasti pidempi kuin kansallisessa lainsäädännössämme. Voimassa olevan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain (503/2008) mukaan rahanpesun selvittelykeskuksella on mahdollisuus antaa määräys tulli- ja rajaviranomaisten hallussa olevien epäilyttävien varojen pidättämiseksi enintään viiden arkipäivän ajaksi. Kyseisen lainsäädännön uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä enimmäisaika on esitetty nostettavaksi 10 arkipäivään (HE 228/2016 vp, PeVL 2/2017 vp). Suomessa viranomaisilla on lisäksi käytettävissään täydentäviä keinoja. Asetusehdotuksella voidaan todeta olevan liittymäkohta rahanpesulainsäädäntöön, mutta se ei vaikuta edellä mainitun hallituksen esityksen käsittelyyn.

Asetusehdotuksen tarkoituksena on myös parantaa toimivaltaisten viranomaisten välistä tietojenvaihtoa, millä pyritään tehostamaan viranomaisten toimintaa niin kansallisella kuin EU-tasollakin. Valiokunta pitää tärkeänä, että asetusehdotuksessa säilyy ilmoituksia vastaanottavien viranomaisten velvollisuus antaa tiedot rahanpesun selvittelykeskuksen käyttöön. Voimassa olevasta asetuksesta poiketen tiedonantovelvoite olisi aktiivinen. Viranomaisen tulisi toimittaa tiedot elektronisen järjestelmän kautta rahanpesun selvittelykeskukselle viimeistään kuukauden kuluessa. EU-tasolla ehdotus tuo merkittävää parannusta nykytilaan. Suomessa Tulli siirtää jo nykyisin sähköisesti tiedot rahanpesun selvittelykeskukselle kuukauden välein.

Asetusehdotuksen mukaan toisille jäsenmaille tulisi toimittaa tietoa sekä käteisrahailmoituksista että kynnysarvon alittavista käteisrahakuljetuksista, mikäli on aihetta epäillä niiden liittyvän rahanpesudirektiivissä tarkoitettuun rikolliseen toimintaan. Vastaava kirjaus koskee myös tiedonvaihtoa kolmansien maiden kanssa. Valiokunta pitää ehdotuksen rikostorjuntaan liittyviä tavoitteita kannatettavina, mutta korostaa, että rahanpesun selvittelykeskusten välillä on jo nykyisin

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2017 vp

varsin toimivat tiedonvaihdon mekanismit ja yhteistyörakenteet. Sen vuoksi on tärkeää, ettei asetusehdotuksella luoda päällekkäisiä tai epäselviä tiedonvaihtomekanismeja.

Valiokunta toteaa lopuksi, että jatkotyössä on vielä tarpeen tarkastella ehdotuksia muun muassa EU:n tietosuojasäätelyn kannalta sekä arvioida tarkemmin asetusehdotuksen taloudellisia vaikutuksia liittyen esimerkiksi mahdollisiin tietojenvaihtojärjestelmien muutoksiin.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 10.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
varajäsen Reijo Hongisto ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne