

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: EU: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Toimintasuunnitelma terrorismin rahoituksen torjunnan vahvistamiseksi

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: EU: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Toimintasuunnitelma terrorismin rahoituksen torjunnan vahvistamiseksi (E 20/2016 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Armi Taipale, valtiovarainministeriö
- lakimies Maarit Pihkala, Finanssivalvonta
- rikostarkastaja Laura Niemi, keskusrikospoliisi
- yksikön päällikkö Marko Peltonen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- johtava asiantuntija Mika Linna, Finanssialan Keskusliitto ry
- lakimies Timo Niemi, Kuluttajaliitto — Konsumentförbundet ry
- lakimies Jussi Mäkinen, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- suojelupoliisi
- Raha-automaattiyhdistys

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Viimeaikaiset terroristi-iskut Euroopassa ja muualla ovat korostaneet, että EU:n on toimittava tehokkaasti kaikilla politiikan lohkoilla terrorismin ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

Euroopan komission tiedonannossa esitetään toimintasuunnitelma, jolla terrorismin rahoituksen torjuntaa tehostetaan entisestään. Kaksi tärkeintä toimintatapaa ovat:

Valiokunnan lausunto TaVL 13/2016 vp

- 1) terroristijärjestöjen ja niiden tukijoiden käteisvarojen ja muiden omaisuuserien siirtojen havaitseminen ja estäminen sekä sen varmistaminen, että lainvalvontaviranomaiset voivat missä tahansa jäljittää terroristeja rahaliikenteen avulla ja estää heitä tekemästä rikoksia;
- 2) terroristijärjestöjen tulonlähteiden kitkeminen kohdentamalla toimia niiden valmiuksiin alun perinkään kerätä varoja.

Komissio aikoo seurata toimintasuunnitelman toteutumista ja tiedottaa säännöllisesti edistymisestä Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

Tiedonannon yksityiskohdat ilmenevät tarkemmin valtioneuvoston E-kirjelmästä.

Valtioneuvoston kanta

Suomi tukee toimia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjumiseksi. Tuleviin komission lainsäädäntöehdotuksiin on kuitenkin ennen aikaista ottaa yksityiskohtaisesti kantaa toimintasuunnitelman perusteella. Komission ehdotuksia viranomaisvaltuuksiksi on jatkovalmistelussa tarkasteltava huolellisesti perus- ja ihmisoikeuksien, erityisesti yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta.

Suomi pitää tärkeänä, että jäsenvaltiot saattavat nopeasti ja tehokkaasti kansallisesti voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston 20.5.2015 antaman direktiivin (EU) 2015/849 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta. Jäsenvaltioiden olisi tärkeää kiinnittää täytäntöönpanon yhteydessä huomiota rahanpesun selvittelykeskusten tiedonsaanti- sekä tiedonluovutus oikeuksien asianmukaiseen sääntelyyn. Lisäksi olisi hyvä tarkastella EU-tasolla mahdollisuuksia tehostaa YK:n turvallisuusneuvoston terroristilistauksiin perustuvan varojen jäädytyksen täytäntöönpanoa. Käteisvarojen kuljetusten valvontaongelmiin olisi myös syytä kiinnittää huomiota ja torjua laitonta käteisvaraliikennettä.

Suomi korostaa perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen sekä oikeusvaltioperiaatteiden kunnioittamisen tärkeyttä kaikissa terrorismin torjuntaan liittyvissä toimissa ja EU:n terrorismintorjunnan politiikassa. EU:n terrorismintorjunnan politiikan tulee olla yhdenmukainen ja koordinoitu sisäisen turvallisuuden ja ulkosuhteiden kokonaisuus.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kirjelmässä esitettyyn Suomen kantaan seuraavin huomautuksin.

Komission toimintasuunnitelma terrorismin rahoittamisen torjumiseksi sisältää sekä uusia lainsäädäntöehdotuksia että voimassa olevan sääntelyn tehostamistoimia. Talousvaliokunta pitää hyvänä, että komissio on ehdottamassa konkreettisia toimia, joilla estetään terrorismin rahoitusta ja kitketään terrorismin tulonlähteitä. Toimintasuunnitelma on valiokunnan käsityksen mukaan tarpeellinen ja tarkoituksenmukainen.

Valiokunnan lausunto TaVL 13/2016 vp

Virtuaalivaluuttojen sääntely. Virtuaalivaluutta on digitaalisessa muodossa oleva arvo, jota keskuspankki tai muu viranomainen ei ole laskenut liikkeeseen. Tällaisen valuutan siirto, tallennus ja vaihto tapahtuvat sähköisesti. Virtuaalivaluuttaan on tunnistettu liittyvän riskejä, joita ei liity perinteisten, keskuspankkien liikkeelle laskemien valuuttojen käyttöön. Tällaisia virtuaalivaluuttaspesifejä riskejä ovat muun muassa valuutan arvon rajut vaihtelut, toimijoiden henkilöllisyyden väärinkäytökset ja valuutanvaihtojärjestelmän epäluotettavuus. Virtuaalivaluuttoihin liittyy kuitenkin myös positiivisia ominaisuuksia. Erityisen hyödyllinen virtuaalivaluutta voi olla sellaisilla alueilla, joissa maksujärjestelmä ei ole kehittynyt. Myös nimettömyys, nopea vaihdanta, riippumattomuus keskuspankeista ja julkisesta vallasta on nähty käyttäjän kannalta myönteisinä seikkoina.

Talousvaliokunta toteaa virtuaalivaluuttojen olevan verraten uusi ilmiö, jonka käytön valvonta on kansallisesti tällä hetkellä järjestämättä. Valvontatehtävän osoittamisen tietyille viranomaiselle tulee perustua huolelliseen punnintaan, jossa huomioidaan viranomaisten nykyiset toimivaltuudet, osaaminen ja resurssit. Virtuaalivaluutta sisältää edellä kuvatuista riskeistään huolimatta myös positiivisia elementtejä, jonka vuoksi sen sääntely tulee tehdä harkiten ja johdonmukaiseksi muiden maksuvälineiden sääntelyn kanssa.

Prepaid-kortit. Ennakolta maksetut arvokortit (esimerkiksi lahjakortit, puhelinkortit) ovat perinteisen, pankkitilin käyttöön perustuvan maksujärjestelmän ulkopuolella oleville henkilöille tärkeä väline elämän hallintaan. Prepaid-kortteja käytetään yhä lisääntyvästi tilanteissa, joissa fyysisen rahan tai pankkikortin käyttö ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista, esimerkiksi käyttäjän rajoitetun oikeustoimikelpoisuuden vuoksi, tai tilanteissa, joissa käteisen rahan käyttö ei ole liiketoimintamallin kannalta tehokas. Esimerkkejä tällaisista voivat olla erilaiset yhteisessä tai julkisessa käytössä olevat tavara- tai palveluautomaatit.

Talousvaliokunta pitää selvitettyinä, että prepaid-kortteja hyödynnetään eri tavoin rikollisen toiminnan mahdollistamisessa. Silti tulee pitää esillä tämän maksutavan merkitys sen laillisen käytön kannalta. Korttien käyttöä laajamittaiseen laittomaan toimintaan rajoittavat jo nykyisinkin voimassa olevat anonyymien arvokorttien rajoitukset. Talousvaliokunta katsoo, että arvokorttien ongelmallisuus ei liity niinkään järjestelmään sinänsä vaan sen mahdollistamaan nimettömyyteen ja että komission ehdotus anonyymien arvokorttien rajojen laskemisesta on kannatettava. Valiokunta toteaa, että latausrajojen kaventamisella ei kuitenkaan ratkaista ongelmaa varojen siirtojen jäljitettävyyden heikkenemisestä.

Tietojenhaun parantaminen. Valmistelun tässä vaiheessa on vielä epäselvää, miten tietojenkeruu- ja jakojärjestelmä toteutettaisiin. Talousvaliokunta varaa mahdollisuuden täsmentää kantansa, kun ehdotukset konkretisoituvat.

Suomessa ulosottoviranomaisilla on jo nykyiselläänkin mahdollisuus tehdä sähköisiä tietopyyntöjä rahoituslaitoksille näiden asiakkaiden tilitiedoista. Kyselyt on kuitenkin tehtävä rahalaitoskohtaisesti, ja ne edellyttävät runsaasti manuaalista työtä ja ennakkotietoa siitä, missä rahoituslaitoksissa tutkinnan kohteella voisi olla varallisuutta. Tehokkaampi järjestelmä vähentäisi työtä sekä viranomaisilta että kyselyihin vastaavilta rahoituslaitoksilta. Keskitetyt pankki- ja maksutilierekisterit tai sähköiset tietojen hakujärjestelmät muodostunevatkin keskeisiksi tekijöiksi viranomaisten toiminnan tehostamiseksi. Rahanpesun selvittelykeskusten välisellä yhteistyöllä ja tie-

Valiokunnan lausunto TaVL 13/2016 vp

donsaannilla on olennainen merkitys pyrittäessä havaitsemaan varhaisessa vaiheessa valtioiden rajat ylittävää laittoman toiminnan rahoitusta.

Käteisen rahan liikkeiden sääntely. Komissio on esittänyt osana laittoman käteisrahaliikenteen torjuntaa, että sääntelyn soveltamisalaan sisällytettäisiin postitse ja rahtina lähetetty käteinen ja viranomaisille annettaisiin mahdollisuus toimia myös pienempien käteissummien suhteen, jos on syytä epäillä laitonta toimintaa. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan komissio aikoo tehdä yhteistyötä Euroopan keskuspankin, Europolin ja muiden sidosryhmien kanssa sen selvittämiseksi, voitaisiinko 500 euron setelistä luopua kokonaan. Suurista seteleistä luopuminen ei poistaisi käteisen kuljettamiseen liittyvää ongelmaa, mutta tekisi sen vaikeammaksi. Asiantuntijakuulemisessa on tullut esille, että EU:ssa harkitaan säädettäväksi käteisen rahan hallussapidolle katto.

Lisäsääntelyn tarve. Yhteistä valtioneuvoston kirjelmän mukaisille komission toimenpide-ehdotuksille on varallisuuden hallussapidon ja siirtojen jäljitettävyyden parantaminen anonymiteetin alaa kaventamalla. Talousvaliokunta pitää lähestymistapaa perusteltuna. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että ehdotusten jatkokäsittelyssä huomioidaan toimenpide-ehdotusten kohteena olevia maksutapoja ja niiden anonymiteettiä hyödynnettävän pääasiallisesti täysin laillisiin tarkoituksiin ja ettei laillista käyttöä tehdä kohtuuttoman vaikeaksi.

Talousvaliokunta korostaa, että sääntelyn rinnalle tarvitaan myös muita kuin normiohjauksen välineitä. Rahanpesun ja rikollisen toiminnan rahoituksen torjunnan tehostaminen ei ole saavutettavissa yksinomaan sääntelyn keinoin, vaan tarvitaan myös uusia ja tehokkaampia välineitä. Terrorismin rahoituksen estämiseen liittyvät toimet ovat monikerroksisia, ja varojen alkuperän selvittäminen voi olla joissakin tapauksissa hyvin vaikeaa. Varojen liikkuminen kansallisvaltioiden rajojen yli EU:ssa on sekä väistämätöntä että eräs EU:n integraation nimenomaisista tavoitteista. Pääomien, tavaroiden, palvelujen ja henkilöiden esteetön liikkuminen on ollut Euroopan yhdenmisen perusta.

Rahoitusmarkkinoiden sääntely on viime vuosina lisääntynyt voimakkaasti. Jo annettua lainsäädäntöä on vielä täytöntöön panematta, eikä näin ollen voida vielä arvioida, kuinka uudet säännökset tulevat muuttamaan toimialan käytäntöjä tai kuluttajakäyttäytymistä. On harkittava huolellisesti, mikä olisi tarkoituksenmukaisin keino asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 21.4.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen ps

Valiokunnan lausunto TaVL 13/2016 vp

varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Mika Lintilä kesk
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Arto Pirttilahti kesk (osittain)
jäsen Kristiina Salonen sd
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Antero Vartia vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller