

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto toimintasuunnitelmasta koskien kokonaisvaltaista EU:n toimintapolitiikkaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto toimintasuunnitelmasta koskien kokonaisvaltaista EU:n toimintapolitiikkaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä (E 67/2020 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Maarit Pihkala, valtiovarainministeriö (etäkuuleminen)
- neuvotteleva virkamies Jaana Vehmaskoski, valtiovarainministeriö (etäkuuleminen)

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Finanssivalvonta
- keskusrikospoliisi
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- Nordea
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Finanssiala ry
- Fingo ry
- Finnwatch ry
- Keskuskauppakamari
- Suomen Yrittäjät ry

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Komissio antoi 7.5.2020 tiedonannon toimintasuunnitelmastaan koskien kokonaisvaltaista EU:n toimintapolitiikkaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä. Toimintasuunnitelmasa esitetään konkreettisia EU-tason toimenpiteitä, joita komissio aikoo toteuttaa seuraavien 12

Valiokunnan lausunto TaVL 18/2020 vp

kuukauden aikana parantaakseen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä ja torjumista koskevien EU:n sääntöjen noudattamista, valvontaa ja koordinoitua. Komissio käynnisti julkisen kuulemisen toimintasuunnitelmasta. Viranomaisilla, sidosryhmillä ja kansalaisilla oli mahdollisuus antaa palautetta 29.7.2020 asti. Komissio valmistelee varsinaisia lainsäädäntöesityksiä annettaviksi vuoden 2021 ensimmäisellä vuosineljänneksellä.

Toimintasuunnitelman mukaan komission tavoitteena on luoda kokonaisvaltainen EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen järjestelmä. Järjestelmä perustuisi toimintasuunnitelman mukaan kuuteen ”pilariin”:

- EU:n nykyisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen lainsäädännön tehokkaan täytäntöönpanon varmistaminen
- EU:n yhteisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sääntelyn laatiminen
- EU:n tasaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvontajärjestelmän toteuttaminen
- Kansallisille rahanpesun selvittelykeskuksille tarkoitetun koordinoiti- ja tukimekanismin perustaminen
- Unionin tason rikosoikeudellisten säännösten täytäntöönpano ja tietojenvaihdon tehostaminen
- EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan toimintapolitiikan kansainvälisen ulottuvuuden vahvistaminen.

Komissio julkaisi 7.5. myös uuden metodologian, jonka avulla voidaan arvioida sellaiset suuririskiset kolmannet maat, joiden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisjärjestelmän strategiset puutteet muodostavat merkittävän uhan EU:n rahoitusjärjestelmälle. Lisäksi komissio on samassa yhteydessä hyväksynyt päivitetyn luettelon suuririskisistä kolmansista maista ja antanut niistä delegoidun asetuksen.

Valtioneuvoston kanta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa todetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnasta seuraavaa: ”Varmistetaan riittävät viranomaisresurssit, parannetaan tiedonvaihtoa ja tehostetaan valvontaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumiseksi”.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen on olennainen osa kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa. EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaista politiikkaa kehitettäessä on otettava täysimääräisesti huomioon sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen että rikostorjuntaan liittyvät näkökohdat.

Suomi pitää tärkeänä, että EU:ssa jatketaan määrätietoisia toimia nykyisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan lainsäädännön tehokkaaksi täytäntöönpanemiseksi.

Suomi kannattaa asetustasoista sääntelyä EU:ssa erityisesti koskien sellaisia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskevia säännöksiä, joihin kansalliset tulkinnot vaikuttavat eniten. Erityisen tärkeää on, että viranomaisten toimivaltuuksia, yhteistyötä ja tiedonvaihtoa koskevat säännökset ovat yhdenmukaiset EU:ssa. Samalla on tärkeää huolehtia asianmukaisen tietosuojan toteutumisesta ja sääntelyn selkeydestä. On huomioitava, että komission suunnitelmissa ei

Valiokunnan lausunto TaVL 18/2020 vp

ole esitetty rahapelitoiminnan sääntelyn harmonisointia, eikä sitä Suomen kannan mukaan tulisi jatkossakaan harmonisoida muuten kuin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sääntelyn osalta.

Suomi pitää EU-tasoisien valvonnan toteuttamista kannatettavana. Parhaiten tätä tehtävää hoitaisi uusi riippumaton valvontaviranomainen, kuitenkin siten että myös kansallisilla valvojilla olisi jatkossakin tärkeä rooli valvontatyössä. EU:n valvontaviranomaiselle olisi annettava suorat valvontavaltuudet, mukaan lukien korjaavien toimien ja seuraamusten määrääminen. Valvonnan tulisi perustua riskiperusteiseen lähestymistapaan, jossa otettaisiin huomioon rajat ylittävät näkökohdat. Tällaisen lähestymistavan olisi katettava ainakin kaikkein suurimmat ja rajat ylittävät rahoitussektorin toimijat. Myös pienemmät kansalliset toimijat voisivat kuulua soveltamisalaan, jos niiden katsotaan olevan erityisen riskialttiita. Valvontajärjestelmää koskevassa uudistuksessa on huomioitava edelleen nykyisen kaltaisen asianajajien itsesääntelyyn perustuvan valvontamallin jatkamisen mahdollisuus erityisesti EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön puitteissa.

Suomi tukee rahanpesun selvittelykeskusten paremman koordinoinnin järjestämistä ja tukimekanismin perustamista tätä tarkoitusta varten. Koordinaatio- ja tukimekanismin tulee laaja-alaisesti tukea rahanpesun selvittelykeskusten tehtäväkenttää rahanpesun, esirikosten ja terrorismin rahoittamisen estämiseen, paljastamiseen ja torjuntaan liittyen. Uudella koordinaatio- ja tukimekanismilla voisi olla valtuudet muun muassa hyväksyä malleja ja ohjeita kansallisille rahanpesun selvittelykeskuksille sekä ylläpitää niiden toimintaa tukevia tietojärjestelmiä. Oikeudellisesti sitovien standardien antamisen mahdollisuutta voidaan edelleen selvittää.

Suomi katsoo, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen edellyttää merkittävää tiedonvaihdon tehostamista eri viranomaisten ja toimijoiden välillä. Tietojenvaihto on suunniteltava huolella ja henkilötietojen suojaa koskeva sääntely on otettava tarkasti huomioon. Suomi tukee komission aloitetta laatia suositus yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyöjärjestelyistä ja pyrkimyksiä pyytää Euroopan tietosuojaneuvostoa antamaan suositus yleisen tietosuojasetuksen soveltamisesta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevaan tietojen käsitteelyyn.

Suomi kannattaa EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevien toimien kansainvälisen ulottuvuuden vahvistamista. Suomi tukee sitä, että EU tunnistetaan OECD:n yhteydessä toimivan kansainvälisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän FATF:n puitteissa yhtenäisenä lainkäyttöalueena siltä osin kuin sääntely on toteutettu yhtenäisesti. On tärkeää, että EU toimii aktiivisesti ja yhtenäisesti FATF:ssa. Suomi ei kuitenkaan pidä perusteltuna, että komissio edustaisi EU:n jäsenvaltioita FATF:ssa.

Suomi katsoo, että kolmansien maiden asettaminen korkeariskisten maiden luetteloon on tärkeä väline EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sääntelykehityksessä. Korkeariskiseksi maaksi nimeäminen on poliittisilta ja toiminnallisilta vaikutuksiltaan voimakas toimintatapa, ja sen tulee perustua perusteellisiin arviointeihin ja jäsenvaltioiden asiantuntijoiden sekä asianomaisten kolmansien maiden kanssa käytävään vuoropuheluun. Komission päivittämä metodologia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen kannalta korkeariskisten maiden tunnistamiseen on Suomen kannalta hyväksyttävissä.

Valiokunnan lausunto TaVL 18/2020 vp

Komission antama delegoitu asetus korkeariskisten maiden luettelon päivittämisestä perustuu pääosin FATF:n puitteissa aiemmin tehtyihin päätöksiin ja se on Suomen kannalta hyväksyttävissä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tiedonannon lähtökohdat. Valtioneuvoston kirjelmän mukaisen komission toimintasuunnitelman ja sitä koskevan tiedonannon taustalla ovat olleet havainnot siitä, että EU-alueella toimivilla rahoituslaitoksilla ei ole ollut kaikilta osin riittäviä mekanismeja rahanpesun tunnistamiseksi, että jäsenvaltioiden viranomaisten valvonta ei ole ollut täysin oikea-aikaista tai tarkoituksenmukaisesti suunnattua ja että näiden puutteiden on nähty kulminoituvan erityisesti rajat ylittävien toimijoiden valvonnassa.

Komission toimintasuunnitelma jäsentyy kuuden pilarin rakenteeksi. Talousvaliokunta pitää valittuja painopisteitä tarkoituksenmukaisina, mutta esittää huolensa siitä, ettei varallisuuden siirtojen digitalisoituminen näyttäisi saavan suunnitelmassa kovin suurta roolia. Valiokunnan huoli perustuu käsitykseen siitä, että digitaalisuuden ja automaation ulottuminen sellaisiinkin toimiin, joita aikaisemmin tehtiin pääosin manuaalisesti tai paperilla, on omiaan luomaan olosuhteet, joissa voidaan aiempaa helpommin peittää transaktioiden todellinen luonne tai sen osapuolet. Tässä valossa digitaalisuuden vaikutus on rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisen näkökulmasta keskeinen; se myös korostaa jännitettä esimerkiksi tietosuojasäännösten ja harmaan talouden torjunnan tavoitteiden välillä.

Jos toimintatapojen digitalisoituminen kuitenkin huomioidaan kaikissa kirjelmän mukaisissa pilareissa läpileikkaavasti, voidaan valittua strategiaa pitää perusteltuna.

Talousvaliokunta pitää selvitettyinä, ettei komission uuden suunnitelman taustalla olevissa nykytilan ongelmissa ole kysymys yksinomaan jäsenvaltioiden viranomaisten tai ilmoitusvelvollisten laiminlyönnestä, vaan myös keskeisten säännösten monitulkintaisuudesta ja siitä, että säännösten ja valvontaviranomaisten toimivaltuuksien väliin jää katvealueita, joita pystytään hyödyntämään väärinkin tarkoituksiin.

Sääntelyinstrumentin valinta. Edellä sanottu huomioon ottaen rahanpesun estämisen säädös-instrumenttina voisi sellaisenaan sovellettava asetus olla tarkoituksenmukainen: direktiivin tulkintojen ja kansallisten täytäntöönpanotapojen hajaantuminen aiheuttaa sekä kustannuksia toiminnanharjoittajille että katvealueita valvontaan. Talousvaliokunta pitää perusteltuna periaatetta, jonka mukaan asetustasolla säädettäisiin sellaisista velvoitteista, joilla on yhtymäkohtia valvottaviin toimintoihin ja joita myös säädellään asetustasoisesti. Näiden joukossa eräs keskeisimmistä lienee tietosuojalainsäädäntö. Säädösten yhtenäistämällä voitaisiin nykytilaa paremmin varmistaa myös, että sääntely on johdonmukaista myös ilmoitusvelvollisille asetettujen velvoitteiden suhteen.

Valvontatoimien kohdentuminen riskiperusteisesti. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan sääntelyn lähtökohtana on ilmoitusvelvollisen vastuu tunnistaa ja arvioida toimintaansa ja asiakkaisiinsa liittyvät riskit sekä tehdä tarvittavat toimet näiden riskien hallitsemi-

Valiokunnan lausunto TaVL 18/2020 vp

seksi. Nykytilan ongelmaksi on tunnistettu muun muassa se, että toiminnanharjoittajan on turvalisinta tehdä ilmoitus epäilystä hyvin matalalla kynnyksellä, minkä vuoksi viranomaisten saama ilmoitusten määrä on huomattavan suuri. Riskien tunnistamisen kehittämisen esteenä voidaan arvioida olevan, ettei ilmoittaja saa tietoonsa, mitkä sen epäilyksistä osoittautuivat aiheellisiksi. Transaktioiden volyymin kasvaessa toimijoiden velvoitteiden ja valvontatoiminnan kohdistamisella riskiperusteisesti voidaan lisätä näiden toimien vaikuttavuutta ja resurssien käytön tehokkuutta. Talousvaliokunta muistuttaa, että toimijalle koituvat kustannukset tulevat aina lopulta finanssialan palveluiden käyttäjien kustannettaviksi.

Valiokunta toteaa, että sääntelyn kehittämisen yhtenä tavoitteena tulee olla se, että valvonta kattaa myös finanssisektorin ulkopuoliset toimijat. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan lähes kolmasosa rahanpesusta tapahtuu finanssisektorin ulkopuolella. EU-tasaisen valvonnan rajaaminen vain finanssialan toimijoihin lisäisi siten niihin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa, muttei parantaisi tilannetta muiden sektoreiden osalta. Talousvaliokunta pitää sääntelyn tavoitteiden toteutumisen kannalta välttämättömänä, että valvonnan piiriin saadaan kaikki erityisen riskialttiiksi arvioitujen toimijain niiden koosta ja toimialasta riippumatta. Säännösten kiertämistä tunnistettaessa tulee pitää esillä myös se, että esimerkiksi rekisteröitymisvelvoitteen laiminlyömyllä toimija voi nykyisellään jäädä valvontatoimien ulkopuolelle.

Edunsaajarekisteri. Mikäli rekisterien edunsaajia koskevat tiedot nauttisivat julkista luotettavuutta muiden kaupparekisterin tietojen tapaan, ne voisivat parantaa ilmoitusvelvollisten mahdollisuuksia selvittää yritysten ja yhteisöjen tosiasiallisia edunsaajia. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Patentti- ja rekisterihallitukseen perustettu edunsaajarekisteri nykymuodossaan ei palvele tarkoitustaan parhaalla mahdollisella tavalla.

Lopuksi. Talousvaliokunta yhtyy kuulemiensa asiantuntijoiden käsitykseen siitä, että EU:ssa on jatkettava toimia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan lainsäädännön kehittämiseksi ja tehokkaaksi täytäntöönpanemiseksi, sääntelyn yhtenäistämiseksi ja selkeyttämiseksi. Eurooppalaista sääntelyä harmonisoitaessa myös kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoitukseen liittyvä lainsäädäntökehikkomme on arvioitava kokonaisuutena ja yhdenmukaistettava eurooppalaista sääntelyä vastaavaksi. Sääntelyn ulkopuolelle jäävien toimintojen osalta on löydettävä ratkaisu, joka huomioi niiden riskit ja erityispiirteet.

Ottaen huomioon, että ammattimainen rahanpesu on pitkäjänteistä toimintaa ja siten myös varallisuuden siirtojen välikappaleina tai julkisivuina toimivat profiilit luodaan vastaavasti pitkäjänteisesti, on selvää, etteivät ilmoitusvelvolliset voi jättää maantieteellisiä riskitekijöitä huomioimatta yksinomaan sillä perusteella, että seurannan kohteena oleva toiminta on vakiintunutta. Tämä huomioiden sääntelyn jatkokehittämisessä tulee myös varmistaa, että esimerkiksi humanitäärisen avun perille saaminen ei kohtuuttomasti vaikeudu yksinomaan sillä perusteella, että varallisuutta siirretään korkean riskin alueille.

Kirjelmän mukaan komission tavoitteena on esittää lainsäädäntöehdotuksia vuoden 2021 ensimmäisellä vuosineljänneksellä. Kolmas ylikansallinen riskiarviointi on tarkoitus toteuttaa ”vuoden 2021 aikana”. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota, että riskiarviot tulisi tehdä siten, että niistä saadut havainnot olisivat käytettävissä lainsäädäntöehdotusten valmistelussa. EU-tasaisen valvontaviranomaisen perustamisessa tulee hyödyntää jo toiminnassa olevien viranomaisten työssä

Valiokunnan lausunto TaVL 18/2020 vp

saatuja kokemuksia, muun muassa EU-tason viranomaisen ja kansallisten viranomaisten välisen toimivaltuuksien jaon suhteen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 15.9.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juhana Vartiainen kok

jäsen Atte Harjanne vihr

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Eeva Kalli kesk

jäsen Pia Kauma kok

jäsen Riitta Mäkinen sd

jäsen Matias Mäkyne sd

jäsen Minna Reijonen ps

jäsen Janne Sankelo kok

jäsen Joakim Strand r

jäsen Veikko Vallin ps

jäsen Johannes Yrttiaho vas

varajäsen Olli Immonen ps

varajäsen Heikki Vestman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller