

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle; Kohti parempaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisen sääntelyn täytäntöönpanoa

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle; Kohti parempaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisen sääntelyn täytäntöönpanoa (E 42/2019 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Jaana Vehmaskoski, valtiovarainministeriö
- valtiosyyttäjä Ritva Sahavirta, Valtakunnansyyttäjän toimisto
- lakimies Jonna Ekström, Finanssivalvonta
- vanhempi neuvonantaja Jukka Vauhkonen, Suomen Pankki
- rikostarkastaja Jaakko Christensen, keskusrikospoliisi
- ylitarkastaja Antti Wahlroos, suojelupoliisi
- erityisasiantuntija Taito von Konow, Verohallinto
- lakiasiainjohtaja Sakari Wuolijoki, Nordea
- asiantuntija Santeri Suominen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtava asiantuntija Mika Linna, Finanssiala ry
- veroasiantuntija Saara Hietanen, Finnwatch ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- Tulli
- Suomen Yrittäjät ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

EU on vahvistanut rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevia puitteita hyväksymällä vuonna 2015 neljännen rahanpesunvastaisen direktiivin (EU) 2015/849, 2(8) jonka jäsenvaltioiden on tullut saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöään viimeistään kesäkuussa 2017. Komissio on parhaillaan arvioimassa direktiivin kansallista voimaansaattamista tarkistaen samalla, että sääntöjä sovelletaan jäsenvaltioissa asianmukaisella tavalla. Komissio on tässä yhteydessä käynnistänyt rikkomusmenettelyjä joitakin jäsenvaltioita vastaan, koska se on arvioinut, että jäsenvaltioiden voimaansaattamista koskevat ilmoitukset eivät ole vastanneet direktiivin täysimääräistä saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Vuonna 2018 annetulla ns. viidennellä rahanpesunvastaisella direktiivillä (EU) 2018/843 parannetaan rahanpesun selvittelykeskusten valtuuksia, lisätään tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien tietojen avoimuutta sekä säännellään virtuaalivaroja koskevaa palveluntarjontaa ja ennalta ladattavien sähkörahakorttien liikkeeseenlaskua, jotta terrorismin rahoituksen torjuntaa/estämistä voitaisiin tehostaa. Jäsenvaltioiden on määrä saattaa tämä direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään viimeistään tammikuussa 2020. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämistä koskevaa ulottuvuutta vahvistettiin vakavaraisuuslainsäädännössä hyväksymällä joulukuussa 2018 viidesvakavaraisuusvaatimuksia koskeva direktiivi (EU) 2019/878.

Heinäkuussa 2019 annetussa komission tiedonannossa, jossa tarkastellaan keinoja parantaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämistä koskevien EU:n puitteiden täytäntöönpanoa, annetaan yleiskuva neljästä komission laatimasta raportista: Ns. ylikansallisten riskien arviointia koskevassa raportissa päivitetään rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyviä sektorikohtaisia riskejä koskeva, vuonna 2017 ensimmäisen kerran annettu riskiarviokatsaus. Rahoituslalla paljastuneita väitettyjä rahanpesutapauksia, rahanpesun selvittelykeskuksia ja keskitettyjen pankkitilirekisterien yhteenliittämistä koskevissa arvioreporteissa analysoidaan nykyisessä rahanpesun estämisen valvonnassa ja viranomaisyhteistyössä havaittuja puutteita sekä keinoja korjata niitä.

Arvio/ raportti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä sisämarkkinoilla ja liittyen rajat ylittävään toimintaan

Ns. ylikansallisen riskiarvioreportin tarkoituksena on auttaa EU-maita tunnistamaan ja analysoimaan rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyviä riskejä ja toteuttamaan riittäviä toimia niiden estämiseksi ja hallitsemiseksi. Komission tehtävänä on laatia riskiarvioreportti kahden vuoden välein. Ensimmäinen raportti laadittiin vuonna 2017. Uusimmassa raportissa todetaan, että eri toimijat/jäsenvaltiot ovat toteuttaneet useimmat ensimmäisen ylikansallisen riskinarvioinnin suosituksen. Jäljellä on kuitenkin joitakin horisontaalisia haavoittuvuustekijöitä, jotka liittyvät anonyymiyttä edistäviin tuotteisiin, tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien tunnistamiseen sekä virtuaalivarallisuuden kaltaisiin uusiin tuotteisiin, joista ei ole vielä annettu sääntelyä tai annettu sääntely on hyvin tuoretta. Useat näistä haavoittuvuuksista tulevat huomioiduksi, kun viides rahanpesudirektiivi saatetaan osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä. Raportissa muistutetaan myös, että jäsenvaltioiden on saatettava neljäs rahanpesunvastainen direktiivi kokonaan osaksi kansallista lainsäädäntöään.

Valiokunnan lausunto TaVL 5/2019 vp

Komissio kehottaa raportissa jäsenvaltioita myös noudattamaan vuoden 2017 ylikansallisen riskiarvion suosituksia. Komissio on uusimmassa riskiarvioraportissaan toistanut ne vuoden 2017 suositukset, joita jäsenvaltiot eivät ole panneet täytäntöön riittävällä tavalla edellisen riskiarvion ilmestymisen jälkeen. Raportin mukaan suositukset täytäntöönpanemalla voitaisiin parantaa valvontaviranomaisten välistä yhteistyötä, lisätä ilmoitusvelvollisten tietoisuutta ja antaa lisäohjeita tosiasiallisen omistajuuden määrittämistä varten. Komissio tulee tarkastamaan riskiarvion suositusten täytäntöönpanoa seuraavan kerran vuonna 2021. Tässä tarkastelussa arvioidaan myös, kuinka EU:n ja kansalliset toimet vaikuttavat riskitasoihin ja miten viimeaikaiset muutokset sääntelyssä ovat vaikuttaneet. Komissio aikoo myös toteuttaa tutkimuksen siitä, miten tehokkaasti neljäs rahanpesudirektiivi on pantu täytäntöön jäsenvaltioissa.

Raportti viimeaikaisista epäillyistä rahanpesutapauksista ja niiden arviointi

Euroopan parlamentin kanssa käymiensä keskustelujen ja neuvoston joulukuussa 2018 esittämän pyynnön perusteella Euroopan komissio analysoi keväällä 2019 kymmenen julkisesti tiedossa olevaa EU:n pankeissa tapahtuneiksi väitettyä rahanpesutapausta tehdäkseen tarkempaa analyysia rahanpesun estämistoiminnan puutteista ja hahmotellakseen tarvittavia muutoksia ja niiden edistämistä.

Vaikka raportti ei ole tyhjentävä, se osoittaa, että pankit eivät useissa analysoiduissa tapauksissa olleet noudattaneet rahanpesun torjuntaa koskevia vaatimuksia tehokkaasti, ja joissain tapauksissa ne eivät olleet noudattaneet niitä lainkaan. Niillä ei ole ollut tarvittavia sisäisiä mekanismeja rahanpesun havaitsemiseksi ja estämiseksi eivätkä ne ole noudattaneet rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämistä koskevissa toimissaan EU:n sääntöjä, vaikka niillä oli riskialttiita liiketoimintamalleja. Komission tekemät havainnot osoittavat myös, että rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseen liittyviä toimia ei ole koordinoitu riittävästi joko eri yksiköiden tai koko konsernin tasolla.

Raportin mukaan kansallisten viranomaisten valvontatoimien oikea-aikaisuudessa ja tuloksellisuudessa oli huomattavia eroja. Myös priorisoinnissa, resursseissa, asiantuntemuksessa ja käytettävissä olevissa työvälineissä oli suuria eroja. Erityisesti rajat ylittävää pankkitoimintaa harjoittavan pankkiryhmittymän valvonnassa valvontaviranomaiset olivat raportin mukaan taipuvaisia luottamaan liikaa vastaanottavan jäsenvaltion (ns. isäntävaltion) rahanpesun estämistä koskeviin sääntöihin, mikä heikentää valvontatoimien tehokkuutta rajat ylittävissä tapauksissa EU:n tasolla. Lisäksi vastuiden jakautuminen on johtanut tehostamaan yhteistyöhön yhtäältä rahanpesun estämisen valvonnasta ja toisaalta vakavaraisuusvalvonnasta vastaavien viranomaisten sekä rahanpesun selvittelykeskusten ja lainvalvontaviranomaisten välillä.

Nämä puutteet viittaavat raportin mukaan siihen, että EU:n sääntöjen täytäntöönpanossa on edelleen rakenteellisia ongelmia, joihin on puututtu vain osittain. Sääntelyn ja valvonnan hajanaisuus sekä viranomaisille kuuluvien tehtävien ja toisaalta niille annettujen valtuuksien ja välineiden moninaisuus heikentävät EU:n sääntöjen täytäntöönpanoa. Rahanpesunestämistoimien ja valvonnan puutteet nousevat esiin erityisesti rajat ylittävissä tilanteissa sekä EU:n sisällä, että suhteessa EU:n ulkopuolisiin maihin. Vaikka pankit ja valvontaviranomaiset ovat toteuttaneet merkittäviä toimia, tehtävää on raportin mukaan vielä paljon. Esimerkiksi sääntelyn ja valvonnan yhdenmukaistamista jäsenvaltioissa on jatkettava ja valvontaa tehostettava. Komission mukaan yksi

Valiokunnan lausunto TaVL 5/2019 vp

vaihtoehto tämän tavoitteen toteuttamisessa on rahanpesusääntelyn muuttaminen direktiivin sijaan asetustasoiseksi sääntelyksi. Yhdenmukaisen ja korkeatasoisen valvonnan varmistaminen voi myös edellyttää valvontatehtävien keskittämistä erilliselle unionin toimielimelle.

Raportti rahanpesun selvittelykeskusten välisestä yhteistyöstä

Raportissa tuodaan esiin kansallisten rahanpesun selvittelykeskusten keskeistä tehtävää rahanpesun liittyvien riskien tunnistamisessa jäsenvaltioissa. EU:n rahanpesun selvittelykeskusten foorumi, joka on komission asiantuntijaryhmä, on parantanut huomattavasti yhteistyötä viime vuosina. Komissio on kuitenkin todennut raportissa, että kaikkia avoinna olevia kysymyksiä ei ole vielä ratkaistu. Näistä ensimmäinen on rahanpesun selvittelykeskusten tiedonsaanti. Koska rahanpesun selvittelykeskusten asema, toimivalta ja organisaatio poikkeavat toisistaan eri maissa, osa selvittelykeskuksista ei voi vastaanottaa eikä jakaa muille merkityksellisiä tietoja (rahoitus-, hallinto- ja lainvalvontatiedot). Toiseksi tietojenvaihto rahanpesun selvittelykeskusten välillä on edelleen riittämätöntä ja usein liian hidasta. Kolmanneksi rahanpesun selvittelykeskuksilta saatavaa puuttua myös asianmukaisia tietoteknisiä välineitä, joiden avulla ne voisivat tehokkaasti viedä tietoja FIU.net-tietojärjestelmään ja saada niitä sieltä itselleen.

EU:n rahanpesun selvittelykeskusten foorumilla on asiantuntijaryhmänä hyvin rajoitetut toimivaltuudet. Raportissa ehdotetaan joitakin konkreettisia muutoksia, kuten uuden eurooppalaisen tukimekanismin käyttöönottoa, jotta rahanpesun selvittelykeskusten välistä yhteistyötä koko EU:ssa voitaisiin edelleen parantaa. Komission näkemyksen mukaan tällä mekanismilla tulisi olla toimivalta antaa sitovia standardeja, ohjeita ja rahanpesuilmoitusmalleja.

Raportti kansallisten keskitettyjen pankkitilirekisterien yhteenliittämisestä

Raportissa keskitettyjen pankkitilirekisterien yhteenliittämisestä esitetään tekijöitä, jotka on otettava huomioon, kun pohditaan jäsenvaltioihin perustettujen pankkitilirekisterien ja asiatietojen jälleenhakujärjestelmien mahdollista yhteenliittämistä. Komissio ehdottaa, että käyttöön otettaisiin hajautettu järjestelmä, jolla on yhteinen EU-tason foorumi. Yhteenliittäminen edellyttäisi lainsäädäntötoimia sen jälkeen, kun jäsenvaltioita, rahanpesun selvittelykeskuksia, lainvalvontaviranomaisia ja varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavia toimistoja on kuultu.

Valtioneuvoston kanta

Suomi näkee, että komission raporteissaan esittämät huomiot ovat hyödyllisiä ja tärkeitä. Suomi on neuvoston puheenjohtajavaltiona sitoutunut edistämään rahanpesusääntelyn strategisten tavoitteiden hyväksymistä EU:ssa. Suomi katsoo, että lyhyellä tähtäimellä rahanpesun vastaisia toimia tulee tehostaa voimassa olevan sääntelyn mahdollistamien toimintamallien ja -tapojen avulla. Nykyinen sääntely tulee ottaa tehokkaasti käyttöön ja sääntelyn noudattamisen valvonta tulee varmistaa. Hallitusohjelmassa todetaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta seuraavaa: ”Varmistetaan riittävät viranomaisresurssit, parannetaan tiedonvaihtoa ja tehostetaan valvontaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumiseksi.” Euroopan pankkijärjestelmän vakaus ja luotettavuus edellyttävät, että komission rahanpesutapauksia koskevan arviointiraportin esiin nostamat eri tahojen toiminnan epäkohdat selvitetään perusteellisesti ja mahdollisista puutteista ja laiminlyönnöistä määrätään riittävät korjaustoimenpiteet ja seuraamukset.

Valiokunnan lausunto TaVL 5/2019 vp

Suomi pitää tärkeänä, että suunniteltujen lainsäädäntöhankkeiden tarvetta arvioidaan huolellisesti, erityisesti ottaen huomioon jo annetut EU-säädökset. Arviointi- ja valmistelutyössä tulee selvittää suhdetta henkilötietojen suojaan sekä muutoinkin ottaa huomioon EU:n tietosuojalainsäädännöstä seuraavat velvoitteet. Jos uusi sääntely nähdään tarpeelliseksi, sen valmistelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota vaikutusten arviointiin ja säädösvaatimusten selkeyteen. Lainsäädäntöhankkeita tulee peilata myös komission laatimien ylikansallisten riskiarvioiden tuloksiin muutosehdotusten vaikuttavuuden arvioimiseksi. Suomi katsoo, että komission riskiarviossa esittämät riskit ja niitä koskevat toimenpidesuosituksot tulee arvioida tarkkaan jokaisen toimijan osalta. Suomi katsoo komission julkaisemien arviointiraporttien perusteella, että rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estäminen edellyttää merkittävää tiedonvaihdon tehostamista eri viranomaisten ja toimijoiden välillä (liitteenä kuva Suomen mallista). Tietojenvaihto on suunniteltava huolella, sillä se koskee useita viranomaisia ja toimijoita ja henkilötietojen suoja koskeva sääntely on otettava tarkasti huomioon. Suomi katsoo viimeaikaisten tapahtumien EU:n pankkisektorilla osoittavan, että rahoituslaitosten valvontakehystä ja valvontaa on syytä lujittaa ja eurooppalaista valvontayhteistyötä tulee edistää. Tältä osin onkin arvioitava, missä määrin valvonnan tehokkuus edellyttää uuden, koko EU-alueen kattavan valvontaviranomaisen perustamista. Rahanpesun selvittelykeskuksia koskevan komission raportin havaintojen perusteella Suomi pitää tärkeänä, että EU:n rahanpesun selvittelykeskusten keskinäistä tiedonvaihtoa kehitetään edelleen. Lisäksi tulee jatkaa EU:n rahanpesun selvittelykeskusten ja valvojien sekä kolmansien maiden rahanpesun selvittelykeskusten kanssa tehtävän yhteistyön ja tiedonvaihdon kehittämistä henkilötietojen suoja ja EU:n tietosuojasääntely asianmukaisesti huomioiden. Suomi yhtyy komission raportissa esitettyihin näkemyksiin kansallisten pankki- ja maksutilirekisterien liittämisestä EU-laajuiseen järjestelmään siltä osin, että EU-laajuinen järjestelmä on teknisesti mahdollinen ja että vastaavan kaltaisia järjestelmiä on jo käytössä muissa käyttötarkoituksissa. Suomi näkee kuitenkin kansallisesti tarpeellisena selvittää pankki- ja maksutilirekisterien yhteenliittämistä koskevien toimenpide-ehtotusten suhdetta perustuslain määräyksiin, erityisesti perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityiselämän suojaan, henkilötietojen suoja mukaan lukien. Hallitusohjelman mukaisesti Suomi haluaa nostaa keskusteltavaksi myös tosiasiallisten edunsaajien määrittelyn laajentamisen koskemaan niitä luonnollisia henkilöitä, joiden omistus- tai edunsaajaosuus yrityksessä tai yhteisössä on vähintään 10 prosenttia. Tällä laajennuksella parannettaisiin oikeushenkilöiden taustalla vaikuttavien tahoja koskevien tietojen läpinäkyvyyttä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Käsillä olevan kirjelmän mukaisessa komission tiedonannossa ei ole varsinaisia uusia säädösehdotuksia. Tarkoituksena on kuitenkin, että neuvosto antaisi vielä kuluvan vuoden aikana linjauksia keskeisistä sääntelykysymyksistä myöhemmän valmistelun pohjaksi.

Talousvaliokunta huomauttaa, että rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseen tähtäävän sääntelyn tulee olla huolellisesti punnittua paitsi vaikuttavuusanalyysien suhteen myös lainsäädäntösektoreiden keskinäisen johdonmukaisuuden näkökulmasta: uusien säädöshankkeiden yhteydessä tulee varmistaa sääntelyn yhteensopivuus muun muassa tietosuojalainsäädännön ja peruspankkipalveluiden tarjoamisvelvoitteen kanssa. Kansallisen lainsäädäntömme osalta tulee

Valiokunnan lausunto TaVL 5/2019 vp

varmistaa toimenpide-ehdotusten suhde perustuslakimme määräyksiin, erityisesti sen 10 §:n mukaisen yksityiselämän suojan osalta.

Viranomaisyhteistyö. Talousvaliokunta muistuttaa, että direktiivin soveltamisalaan kuuluvat viranomaistehtävät on eri eurooppalaisissa valtioissa järjestetty hyvin eri tavoin, minkä vuoksi myös näiden toimivaltuudet ja velvoitteet jäsenyvät eri tavoin poliisi- tai hallintoviranomaisina. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on noussut esiin huoli tietojenvaihdon mahdollisista teknisistä ja kansallisten käsitteiden yhteismitallistamiseen liittyvistä ongelmista.

Viranomaisten rajatylittävän tiedonkulun kannalta valtuuksien ja velvoitteiden harmonisointi on keskeisessä asemassa, eivätkä jäsenvaltioiden kansalliset organisointitavat saa muodostua sen esteeksi. Saadun selvityksen mukaan eri toimialoilla (markkinavalvonta, kemikaaliturvallisuus, kansainvälinen maksuliikenne) on kuitenkin jo olemassa erilaisia standardeihin ja yhtenäisiin sääntöjä perustuvia kysely- ja vastausmenetelmiä.

Valvonnan onnistumisen kannalta viranomaisten valtuuksien ja velvoitteiden yhteneväisyys on keskeistä tällä lainsäädännöllä torjuttavien ilmiöiden kansainvälisen luonteen vuoksi.

Tosiasiallisia edunsaajia koskevat tiedot. Talousvaliokunta on asian käsittelyssä punninnut myös kysymystä edunsaajatietojen läpinäkyvyydestä. Talousvaliokunta pitää varteenotettavana vaihtoehtona menettelyä, jossa ilmoitusvelvollisuus edunsaajarekisteriin olisi yrityksillä. Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämä rekisteri olisi julkista luotettavuutta nauttivana tehokas väline saattaa kerran sinne ilmoitetut tiedot kaikkien niitä tarvitsevien tahojen käyttöön. Ennen sääntelymuutoksia tulee joka tapauksessa selvittää ilmoitusten tekemisen nykytila ja voimassaolevan sääntelyn mukainen laiminlyöntien sanktioiden tehokkuus. Myös edunsaajarekisteriä koskevassa sääntelyssä tulee huomioida yksityisyyden suojan ja tietojen julkisuuden välinen mahdollinen konflikti. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on käyty keskustelua prosenttirajan tarkoituksenmukaisesta tasosta ja sen todentamisen vaikeudesta.

Sääntelyn jatkovalmistelu. Talousvaliokunta muistuttaa, että valtaosa viime aikoina ilmitulleista rahanpesutapauksista on tapahtunut aikana ennen nykyisin voimassaolevaa sääntelykehikkoa. Uuden sääntelyn tarpeen arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös, että useissa jäsenvaltioissa kansalliset implementointiprosessit ovat edelleen kesken. Siten ei ole mahdollistakaan, että vielä pystyttäisiin luotettavasti arvioimaan nykysääntelyn tehokkuutta. Lähitulevaisuuden painopisteen tulisi olla yhtäältä hyväksytyn sääntelyn kansallisten toimeenpanoprosessien tehostamisessa, valvonnassa ja viranomaisresurssien vahvistamisessa ja toisaalta uudentyyppisten tuotteiden ja toimintatapojen mukanaan tuomien riskien tunnistamisessa ja arvioinnissa; sähköiseen rahaan, virtuaalivaluuttoihin ja muihin kehittyvän teknologian mahdollistamiin palveluihin voi liittyä sellaisia elementtejä, joita tällä hetkellä käytössä olevat riskianalyysit eivät ehkä tunnista.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto TaVL 5/2019 vp

Helsingissä 5.11.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juhana Vartiainen kok
varapuheenjohtaja Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hussein al-Tae sd
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Kristiina Salonen sd
jäsen Joakim Strand r
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väätäinen sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Heikki Vestman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller