VALTIOVARAINMINISTERIÖ

17.10.2019

Rahoitusmarkkinaosasto
Jaana Vehmaskoski

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

E 42/2019 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle; Kohti parempaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisen sääntelyn täytäntöönpanoa

Aluksi

Tiedoksi eduskunnan hallintovaliokunnalle, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevien asioiden vastuunjaossa on tapahtunut muutoksia valtioneuvoston sisällä kuluvan vuoden aikana. Sisäministeriön ja valtiovarainministeriön joulukuussa 2018 laatimassa yhteisymmärrysmuistiossa ministeriöt sopivat rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämistä koskevien keskinäisten viranomaisvastuidensa uudelleenjaosta 1.3.2019 alkaen. Valtiovarainministeriö vastaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetusta laista (myöh. *rahanpesulaki,* 444/2017), sen nojalla annettavista asetuksista sekä kansallisesta rahanpesun riskiarviosta. Lisäksi valtiovarainministeriö vastaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän (FATF) asioiden koordinaatiosta kansallisella tasolla sekä Suomen edustamisesta FATFin kokousviikolla. Sisäministeriö vastaa rahanpesun selvittelykeskuksesta annetusta laista (445/2017) ja sen nojalla annettavista säädöksistä sekä terrorismin rahoittamisen kansallisesta riskiarviosta. Sisäministeriö vastaa lisäksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian alaisesta toimenpidesuunnitelmasta ja rahanpesun vastaisesta toimintasuunnitelmasta.

Tausta

EU on vahvistanut rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevia puitteita hyväksymällä vuonna 2015 neljännen rahanpesunvastaisen direktiivin (EU) 2015/849, jonka jäsenvaltioiden on tullut saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöään viimeistään kesäkuussa 2017 ja antamalla vuonna 2018 viidennen rahanpesunvastaisen direktiivin (EU) 2018/843, jonka jäsenvaltioiden on määrä saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöään viimeistään tammikuussa 2020. Neljäs rahanpesudirektiivi on pantu Suomessa täytäntöön rahanpesulailla ja viides rahanpesudirektiivi lailla pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä (571/2019) ja lailla virtuaalivaluutan tarjoajista (572/2019) sekä mm. rahanpesulakiin 1.1.2019 voimaantulleilla muutoksilla.

Euroopan komissio antoi 24.7.2019 Euroopan parlamentille ja neuvostolle tiedonannon ja neljä arvioraporttia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämistä koskevan lainsäädännön toimeenpanon nykytilasta. Komission tiedonannossa tarkastellaan keinoja parantaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämistä koskevien EU:n puitteiden täytäntöönpanoa ja annetaan yleiskuva neljästä komission laatimasta raportista.

Raportit ovat:

1. Arvio/raportti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä sisämarkkinoilla ja liittyen rajat ylittävään toimintaan (myöh. ylikansallinen riskiarvioraportti),
2. raportti viimeaikaisista epäillyistä rahanpesutapauksista ja niiden arviointi,

3. raportti rahanpesun selvittelykeskusten välisestä yhteistyöstä ja
4. raportti kansallisten keskitettyjen pankkitilirekisterien yhteenliittämisestä.

Käsittelyn tilanne

EU:n talous- ja rahoitusasioiden neuvostossa (ECOFIN) käsiteltiin 10.10.2019 tilannekatsaus rahanpesun estämisen toimintasuunnitelman toimeenpanosta. Samassa yhteydessä komissio esitteli julkaisemansa neljä arviointiraporttia. Komissio korosti, että viime vuosina tehdyt toimet, kuten viidennen rahanpesudirektiivin säätäminen ja Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) roolin vahvistaminen ovat vastanneet akuuteimpiin esille nousseihin ongelmiin. Tehdyistä toimenpiteistä huolimatta komissio näkee edelleen lainsäädäntö- ja valvontakehyksessä rakenteellisia puutteita.

Suomi on neuvoston puheenjohtajavaltiona sitoutunut edistämään rahanpesusääntelyn strategisten tavoitteiden hyväksymistä EU:ssa. ECOFIN-neuvostossa käytetyissä puheenvuoroissa esitettiin laaja tuki Suomen tavoitteelle valmistella neuvoston päätelmät rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisen strategisista painopisteistä ohjaamaan uuden komission työtä. Päätelmien jatkovalmisteluprosessi tapahtuu rahoituspalvelukomitean ja talous- ja rahoituskomitean johdolla, joissa on molemmissa pysyvä puheenjohtaja (Suomi ei puheenjohtajana). Suomen tavoitteena on, että päätelmät hyväksytään 5.12.2019 ECOFIN-neuvostossa.

Komission tiedonantoon ei sisälly suoranaisesti ehdotuksia unionin lainsäädännön muuttamisesta. Tarkoituksena kuitenkin on, että ECOFIN-neuvoston tulevat joulukuussa tehtävät linjaukset keskeisistä sääntelykysymyksistä toimivat komission myöhempien lainsäädäntöehdotusten pohjana.

Komission raportit sekä niitä koskevat Suomen kannat

Komission näkemyksen mukaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen on jatkuva tehtävä, joka tarvitsee tuekseen sellaisen sääntelykehyksen, jota voidaan päivittää tarvittaessa toimintaympäristön muuttuessa. 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. 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.

Ylikansallisen riskiarvioraportin 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 riskiarvioraportti kahden vuoden välein. Komissio on uusimmassa ylikansallisessa riskiarvioraportissaan toistanut ne vuonna 2017 antamansa suositukset, joita jäsenvaltiot eivät ole panneet täytäntöön riittävällä tavalla. Suomi katsoo, että komission riskiarviossa esittämät riskit ja niitä koskevat toimenpidesuositukset tulee arvioida tarkkaan jokaisen toimijan osalta.

Arviointiraportti EU:n pankkisektorilla paljastuneista rahapesutapauksista sisältyi yhtenä toimenpiteenä ECOFIN-neuvoston 4.12.2018 hyväksymään rahanpesunvastaiseen toimintasuunnitelmaan. Komission mukaan raportissa esiin nostetut toimijoiden toiminnan epäkohdat viittaavat 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. Vaikka pankit ja valvontaviranomaiset ovat to-

teuttaneet merkittäviä toimia, tehtävää on raportin mukaan vielä paljon. Esimerkiksi sääntelyn ja valvonnan yhdenmukaistamista jäsenvaltioissa on jatkettava ja valvontaa tehostettava. 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 koskevassa raportissa komissio esittää havaintoja koskien rahanpesuilmoittamista rajat ylittävissä tapauksissa, rahanpesun selvittelykeskusten ja toisaalta rahanpesun selvittelykeskusten ja valvojien välistä yhteistyötä sekä rahanpesun selvittelykeskusten yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. 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.

Raportissa kansallisten keskitettyjen pankkitilirekisterien yhteenliittämisestä esitetään tekijöitä, jotka on otettava huomioon, kun pohditaan jäsenvaltioihin perustettujen pankki- ja maksutilirekisterien ja asiatietojen jälleenhakujärjestelmien mahdollista yhteenliittämistä. Suomi yhtyy 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-ehdotusten suhdetta perustuslain määräyksiin, erityisesti perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityiselämän suojaan, henkilötietojen suoja mukaan lukien.

Suomi katsoo komission arviointiraporttien perusteella, että rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estäminen edellyttää merkittävää tiedonvaihdon tehostamista eri viranomaisten ja toimijoiden välillä. Tietojenvaihto on suunniteltava huolella, sillä se koskee useita viranomaisia ja toimijoita ja henkilötietojen suojaa koskeva sääntely on otettava tarkasti huomioon.

Tosiasiallista edunsaajaa koskeva hallitusohjelmakirjaus

Hallitusohjelman liitteessä 4 ”Harmaan talouden vastaiset toimet” kohdassa 16. todetaan, että ” *Suomi toimii EU:ssa siten, että tosiasiallisten edunsaajien ilmoittamisvelvollisuutta laajennetaan koskemaan kaikkia tosiasiallisia edunsaajia, joiden edunsaajaosuus on vähintään 10 prosenttia”.*

Eduskunta antoi rahanpesulain käsittelyn yhteydessä lausuman (EV 57/2017 vp), jonka mukaan ”*Eduskunta edellyttää, että hallitus arvioi neljännen rahanpesudirektiivin muutosten täytäntöönpanon yhteydessä, onko tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen rekisteröintikynnys riittävällä tasolla sen varmistamiseksi, että säännökset eivät ole helposti kierrettävissä, huomioiden myös näiden tietojen käyttötarkoituksen”*. Rahanpesulain muutoksia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 167/2018 vp) on todettu (s. 46), että ”*Viidettä rahanpesudirektiiviä koskevan ehdotuksen antamisen yhteydessä komissio esitti, että tosiasiallista edunsaajan suoraa tai välillistä määräysvaltaa osoittava prosenttiosuus laskettaisiin 25 prosentista 10 prosenttiin. Tämä ehdotus ei kuitenkaan menestynyt direktiivineuvotteluissa ja prosenttiosuutta ei muutettu. Rahanpesulain säätämisen jälkeen ei ole tullut ilmi syitä, joiden perusteella Suomessa tulisi poiketa kansainvälisesti hyväksytystä prosenttirajasta. Esitysluonnoksessa ei näistä syistä johtuen ehdotettu muutosta tosiasiallisen edunsaajan suoraan tai välillistä määräysvaltaa osoittavaan prosenttiosuuteen”.*

Hallitusohjelman mukaisesti Suomi haluaa nostaa EU:ssa 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.