

Asia: 13472/2022

## **Lausuntopyyntö työryhmämuistiosta tietojenvaihdon parantamiseksi kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Finanssivalvonnalta lausuntoa otsi-kossa mainitun työryhmämuistiosta ja siihen liittyvistä hallituksen esityk-sistä lakien muuttamiseksi.

#### 1. Yleistä

Työryhmä tietojenvaihdon kehittämisestä sai alkunsa Valtionvarainminis-teriön vuonna 2022 laatimasta selvityksestä, jossa tutkittiin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaan liittyvän tiedonvaihdon ongelmia eri yhteyksissä.

Työryhmän muistio sisältää toimintasuunnitelman, jossa on käyty perus-teellisesti läpi työryhmälle esitetyt toiveet tiedonvaihdon kehittämisestä, ja luonnoksen hallituksen esityksestä niiden lakimuutosten osalta, joihin työryhmä katsoi olevan tarvetta. Finanssivalvonta osallistui työryhmän toimintaan, ja on pääosin tyytyväinen saavutettuihin tuloksiin.

Työryhmän toiminnalle asetti rajoituksensa kaksi tekijää: ensinnäkin EU:ssa on meneillään hyvin laaja rahanpesun vastaisen sääntelyn uudis-tamishanke. Komissio, Neuvosto ja Euroopan parlamentti käyvät par'aikaa neuvotteluja uudesta rahanpesuasetuksesta, kuudennesa rahanpesudirektiivistä ja EU:n laajuisen rahanpesun valvontaviranomaisen perustamisesta. Tarkoituksenmukaisena pidettiin, että työryhmä pidättyy esittämästä muutoksia näille alueille kuuluvista seikoista. Finanssivalvon-ta pitää kuitenkin merkittävänä, että niiltä osin kuin poliittinen

yhteisym-määritys EU-tasolla saavutetaan, ensimmäiset säädökset ovat todennäköisesti voimassa vuoden 2025 loppupuolella eli lähes kahden vuoden kuluttua.

Toinen työryhmän toimintaa rajoittanut tekijä oli sen mandaatin tarkka rajaus keskittyä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liit-tyvään tiedonvaihtoon. Erityisesti rahanpesun estäminen on osa suu-remppaa kokonaisuutta, johon kuuluu talousrikollisuuden, harmaan talou-den ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta. Niinpä yksittäisten kehittä-misehdotusten katsottiin joissain tapauksessa rajautuvan työryhmän mandaatin ulkopuolelle.

## 2. Työryhmän esittämät muutokset lainsäädäntöön

Työryhmä esittää kahta Finanssivalvonnan toiminnalle merkittävää lain-säädäntöhanketta:

1. Muutos lakiin rahanpesun selvittelykeskuksesta, jonka perusteella Finanssivalvonta saisi käyttää rahanpesurekisterin tietoja nykyistä laajemmin ja
2. Lakiin Finanssivalvonnasta tehtävä muutos, jonka perusteella Fi-nanssivalvonta saa luovuttaa tietoja Suojelupoliisille kansallisen tur-vallisuuden kannalta merkittävässä tilanteissa.

Ensimmäinen muutos tähtää siihen, että luottolaitosdirektiivin mukainen rahanpesutietojen vaihto saadaan toteutettua Suomessa. Nykyisen lain sanamuodon mukaan rahanpesun selvittelykeskuksen tietojen käyttö on mahdollista ainoastaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämi-sen valvonnassa. Luottolaitosdirektiivi edellyttää kuitenkin, että tietoja voidaan hyödyntää mm. arvioitaessa luottolaitoksen toimiluvan edelly-tyksiä, arvioitaessa laitoksessa merkittävässä tehtävässä olevien luotet-tavuutta (fit and proper) ja suoritettaessa luottolaitokseen nk. valvojan arviota laitoksen kokonaisvaltaisen riskitilanteen selvittämiseksi.

Tietojenvaihdon tavoitteena on tällöin laajasti estää sellaisten henkilöiden tai tahojen osallistuminen luottolaitoksen toimintaan, joilla voi olla yhteyk-siä rahanpesuun tai terrorismin rahoittamiseen. Lisäksi luottolaitoksen tuotteet tai palvelut tai muut sen toiminnassa havaitut riskit voivat altistaa sen rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kohonneelle riskille, vaikka toiminta sinänsä olisi rahanpesun estämistä koskevien lakien ja mää-räysten mukaista.

Euroopan Pankkiviranomainen on antanut mittavan ohjeen rahanpesu-tietojen erilaisista käyttötarpeista edellä kuvatuissa tilanteissa. Finanssi-valvonta katsoo, että esitetty lakimuutos on välttämätön tietojen laajem-massa käytössä ja arvioitaessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiä moniulotteisesti. Käytännössä Finanssivalvonta tekisi tietopyynnön Rahanpesun selvittelykeskukselle, jossa se kuvaa havaitsemiaan riskiä kohottavia tekijöitä tai seikkoja, joiden perusteella esimerkiksi merkittä-vän määräysvallan hankkimiseen ryhtyvä taho olisi rahanpesun kannal-ta riskitekijä. Tapauskohtaisen lopullisen ratkaisun tietojen luovuttamises-ta tekee aina rahanpesun selvittelykeskus. Tietopyyntöjen määrän arvi-oidaan olevan 20-25 tapausta vuodessa.

Toisen muutoksen tavoitteena on antaa Finanssivalvonnalle laissa mää-ritelty oikeus luovuttaa tietoja Suojelupoliisille, jos Finanssivalvonnan tie-toon tulee terrorismin rahoittamiseen tai kansallisen turvallisuuden vaa-rantumiseen viittaavia seikkoja. Suojelupoliisi ei ole enää tiedustelulakien voimaantulon jälkeen esitutkintaviranomainen, ja tällä hetkellä Finanssi-valvonnalle on annettu oikeus tietojen luovuttamiseen vain esitutkintavi-ranomaiselle.

Finanssivalvonta katsoo esitetyn muutoksen olevan erityisen tärkeä nyt, kun sen toimivaltaan on liitetty myös kansainvälisten talouspakotteiden mukaisten estotoimien valvonta. Fiva voi valvonnassa huomata kansal-lista turvallisuutta vaarantavia pakotteiden kiertämistä ja muita seikkoja, joiden saattaminen Suojelupoliisin tietoon on erityisen tärkeää.

Kysymyksessä olisi nk. spontaani tiedonluovutus, jossa Finanssivalvonta ei edellyttäisi Suojelupoliisin vastausta tai muuta ohjetta, vaan antaisi tie-don puhtaasti Suojelupoliisin harkintaan.

Finanssivalvonta kannattaa muutoinkin Rahanpesulakiin esitettyjä muu-toksia ilmoitusvelvollisuudesta PRH:lle edunsaajatietojen poikkeavuusti-lanteissa, Suojelupoliisin tietojen saannin laajentamista kansallisen turval-lisuuden johdosta ja TEM:n oikeutta saada yritysostoihin liittyviä tietoja.

3.Ehdotukset, joita työryhmä ei ole käsitellyt laajemmin

Verottajan ja Finanssivalvonnan välinen tiedonvaihto

Työryhmässä sekä Finanssivalvonnan että Verohallinnon edustajat otti-vat esille epätyydyttävän tilanteen näiden kahden viranomaisen tietojen-vaihdon osalta. Aikaisemmassa tulkinna on jäänyt epäselväksi, kos-keeko Verotusmenettelylain (VML) 20§:n mukainen tietojen luovutusvel-vollisuus Finanssivalvontaa vai ei. Lisäksi lakiin Finanssivalvonnasta on kirjattu Fivalle hyvin rajattu oikeus luovuttaa tietoja Verohallinnolle (kohta 16). Näillä perustein Finanssivalvonta ei ole voinut luovuttaa Verohallinnolle tietoja, joiden voisi katsoa edistävän harmaan talouden ja talousri-kollisuuden torjuntaa.

Työryhmän työssä viitattiin aikaisemmin vuoden 2022 aikana työsken-nelleeseen toiseen VVM:n työryhmään, jonka muistiossa mainitaan usei-ta Finanssivalvonnan tietoja, joista voisi olla hyötyä verottajan toiminnas-sa (VVM:n selvitys: Hallintarekisteröityjen pörssiosakkeiden veroval-vonnassa edelleen tehostettavaa). Samalla todettiin, että VML ei muo-dosta perustetta luovuttaa tietoja rahanpesun estämistarkoituksessa, ei-kä verottaja ole rahanpesulain mukainen valvoja. Näillä perustein tie-donvaihtoa koskevat ehdotukset rajattiin työryhmän mandaatin ulkopuo-lelle.

Finanssivalvonta katsoo, että asiaan liittyvistä ongelmista huolimatta tie-donvaihdon kehittämistä tulisi edistää aikaisempaa ponnekkaammin.

Rahanpesun torjunta on osa laajempaa talousrikollisuuden torjuntaa, ja monissa tilanteissa Finanssivalvonnan ja Verohallinnon tietojen yhdistä-minen, tai vähintään tiettyjen kohteiden osalta tiedon vaihtaminen, olisi laajassa näkökulmassa merkityksellistä rahanpesun estämisen osalta.

Käytännön esimerkkeinä voidaan mainita tilanteita, joissa Finanssival-vonta suunnittelee tarkastusten kohdentamista johonkin valvottavaan. Verohallinto on voinut suorittaa tarkastuksen samaan yhtiöön, mutta salassapitosäädökset estävät viranomaisia luovuttamasta toisilleen tarkas-tushavaintoja, vaikka niillä voisi olla merkitystä rahanpesun estämisen kannalta. Toinen esimerkki on Fivan keräämä RA-tieto (Rahanpesun riskiarviotieto), jolla voisi olla huomattava merkitys Verohallinnolle riskil-listen kohteiden arvioinnissa: nykyisin tietoa ei ole mahdollista luovuttaa verohallinnolle.

Finanssivalvonta pitää tiedonvaihdon kehittämistä verottajan kanssa tärkeänä, mutta katsoo, että automaattiseen tietojen luovuttamiseen liittyy runsaasti kysymyksiä, mm. kansainvälisen tiedon ja henkilötietojen suo-jan osalta. Manuaaliseen tietojen seulomiseen verottajan käyttöön Fi-nanssivalvonnalla ei ole resursseja. Siksi tiedonvaihtoa tulisi ensivai-heessa kehittää kohdennettujen ja tarkkarajaisten, määrällisesti kohtuullisten tietopyyntöjen kautta. Tiedon laillisen käyttötarkoituksen varmistaminen tulee tapahtua ennen kuin tiedonvaihto voi laajentua nykyisestä.

Finanssivalvonta toivoo jatkoselvitystä sen osalta, millaisia eri tietoja Finanssivalvonnan ja verottajan olisi tarpeen vaihtaa, kun ne ovat toisen viranomaisen tehtävien kannalta merkityksellisiä tai välttämättömiä. Laajemman verottajan ja rahanpesun estämistä valvovien viranomaisten yhteistoiminnan kehittämistä ovat esittäneet mm. Euroopan Pankkiviranomainen, OECD ja IMF. Asialla on siten merkitystä myös Suomeen kohdistuvissa kansainvälisissä rahanpesun estämistä koskevilla maa-arvioinneissa ja kansainvälisessä maineessa.

Tullin käteisrahailmoitusten hyödyntäminen Finanssivalvonnan valvontatoimessa.

Toinen työryhmän mandaatin ulkopuolelle suljettu ehdotus, jota mm. Finanssivalvonta toi esille, koski Tullin käteisrahailmoitusten käyttämistä rahanpesun estämisen valvontatehtävissä.

Finanssivalvonta on jo aikanaan HE 23/2021 eduskuntakäsittelyssä tuonut esille käsityksensä, että tullin saamista ilmoituksilla käteisrahan kuljetamisesta EU:n ulkopuolelle tai ulkopuolelta Suomeen, olisi merkittävä hyöty eräiden valvottavien tietojen vertaamisessa ja riskien arvioimisessa. Finanssivalvonta katsoo, että tarve tietojen saamiselle on edelleen olemassa ja että uusi talouspakotteiden valvontavelvoite lisää tätä tarvetta tiedonsaamiselle.

Finanssivalvonnan mukaan lainsäädännössä käteisrahailmoitusten käyttötarkoitus on sidottu liian tiukasti kansallisesti totuttuun yksittäisen rikoksen estämiseen ja paljastamiseen, eikä huomioon ole otettu yleisemmin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä esimerkiksi Finanssivalvonnan toiminnan kautta.

Asia tulisikin ottaa pikaisesti uudelleen käsiteltäväksi.

Muutoin Finanssivalvonnalla ei ole toimintasuunnitelmaan tai luonnokseen Hallituksen esitykseksi lausuttavaa.

## FINANSSIVALVONTA

Samu Kurri

Osastopäällikkö

Pekka Vasara

Toimistopäällikkö

Pekka Vasara  
Rahanpesun estämisen toimisto