

TALOUSVALIOKUNNALLE

tav@eduskunta.fi

E 42/2019 vp

Finanssiala ry:n lausunto valtioneuvoston selvitykseen komission tiedonannosta Euroopan parlamentille ja neuvostolle

Talousvaliokunta on 11.10.2019 pyytänyt Finanssiala ry:n (FA) asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston selvitykseen komission Euroopan parlamentille ja neuvostolle antamasta tiedonannosta Kohti parempaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisen sääntelyn täytäntöönpanoa. Esitämme lausuntonamme seuraavaa:

1. FA pitää hyvänä, että uuden sääntelyn sijaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaisia toimien ensisijainen painopiste olisi voimassaolevan sääntelyn toimeenpanossa, valvonnassa ja viranomaisten resurssien vahvistamisessa.

Jos uusi sääntely nähdään tarpeelliseksi, sen valmistelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota vaikutusten arviointiin ja säädösvaatimusten selkeyteen, jotta voidaan varmistaa vaatimusten oikeasuhtaisuus ja toteuttamiskelpoisuus ja eri ilmoitusvelvollisryhmien yhdenvertainen kohtelu.

2. FA pitää tärkeänä, että komission rahanpesutapauksia koskevan arviointiraportin esiin nostamat epäkohdat selvitetään perusteellisesti ja havaittujen puutteiden tai laiminlyöntien osalta ryhdytään asianmukaisiin toimenpiteisiin.

FA korostaa kuitenkin, että rahanpesun torjuntaa koskevien toimenpiteiden tehokkuutta arvioitaessa huomiota on kiinnitettävä siihen, kuinka selkeästi niihin liittyvät säädösvelvoitteet on määritelty silloin, kun epäillyt laiminlyönnit ovat tapahtuneet.

FA:n käsityksen mukaan komission selvityksen yhteydessä on ilmennyt puutteita myös viranomaisten toiminnassa. Näiden kuittaaminen viittauksella kansallisiin eroihin kansallisten viranomaisten valvontatoimien oikea-aikaisuudessa, tuloksellisuudessa, priorisoinnissa ja resursseissa, asiantuntemuksessa ja käytettävissä olevissa työvälineissä, on riittämätöntä. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan tehostaminen edellyttää muutoksia pankkien ja ilmoitusvelvollisten ohella myös viranomaisten toimintaan.

3. FA yhtyy näkemykseen siitä, että suunniteltujen lainsäädäntöhankkeiden tarve on arvioitava huolellisesti komission laatimien ylikansallisten riskiarvioiden tulosten valossa. FA pitää kuitenkin tarpeellisena, että komissio kiinnittäisi erityistä huomiota sekä sen omien että muiden viranomaisten laatimien riskiarvioiden menetelmälliseen luotettavuuteen ja yhteensopivuuteen.
4. FA pitää tarpeellisena, että rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseen liittyvää tietojenvaihtoa eri viranomaisten välillä parannetaan kansallisesti ja kansainvälisesti. Samalla on kuitenkin myös tehostettava viranomaisten ja

finanssialan toimijoiden välistä tietojenvaihtoa sekä ryhdyttävä toimenpiteisiin finanssialan toimijoiden keskinäisen tietojenvaihdon mahdollistamiseksi. Näistä kummastakin on saatu erittäin rohkaisevia tuloksia mm. Isossa-Britanniassa ja Alankomaissa, kuten lausuntomme liitteenä olevasta selvityksestä ilmenee.

5. FA pitää uuden, koko EU-alueen kattavan valvontaviranomaisen perustamisen selvittämistä tarpeellisena ja tukee vahvasti Suomen aktiivista roolia asian edistäjänä. FA korostaa kuitenkin, että muutoksen tosiasiallinen merkitystä voidaan arvioida tarkemmin vasta, kun sen tehtävistä, toimivaltuuksista ja resursseista on tarkempaa tietoa.
6. FA pitää pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmien yhteen liittämistä EU:n tasolla luontevana. Koska kyse ei kuitenkaan ole pelkästään teknisestä hankkeesta, yhteen liittämistä koskevien selvitysten yhteydessä on varmistettava, että järjestelmä kattaa kaikki jäsenvaltiot; sen kautta saatavissa olevissa tiedoissa ei ole merkittäviä kansallisia eroja tietojen sisällön, tuoreuden tai luotettavuuden osalta; ja tilinhaltijoiden ja pankkien lailliset oikeudet turvataan.
7. FA pitää tosiasiallisiin edunsaajiin liittyvän omistus- tai edunsaajaosuuden alentamista vähintään 10 prosenttiin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan osalta turhana. Sen aiheuttama lisätyö ja kustannukset yrityksille, yhteisöille ja ilmoitusvelvollisille nousisivat erittäin merkittäväksi ilman vastaavaa hyötyä. Tehokkain tapa edunsaajatietojen hyödyntämistä on niiden kattavuuden ja luotettavuuden parantaminen, mikä on nähty ensisijaiseksi vaihtoehdoksi mm. Isossa-Britanniassa.

FINANSSIALA RY

Taina Ahvenjärvi

SELVITYS RAHANPESUN VASTAISISTA (AML/CFT) YHTEISTYÖRYHMISTÄ

Tämä on tiivistelmä Royal United Services Institute for Defence and Security Studies -ajatuspajan selvityksestä, jonka aiheena ovat AML/CFT-yhteistyöryhmät eri valtioissa.* Selvityksessä käydään läpi eri maiden toimintatapoja rahanpesun torjuntaan, kuten tietojenvaihdon käytäntöjä ja erilaisia työryhmärakenteita. Selvityksen lopussa on suosituksia ryhmien toimintaedellytysten turvaamiseksi.

Selvityksessä mainittujen hankkeiden ohella on vireillä myös muita tietojenvaihtohankkeita, joita ei tässä yhteydessä tarkastella lähemmin. Esimerkkeinä ovat mm. Tanskassa työn alla oleva JMLIT-tyyppinen tietojenvaihtoryhmä (ks. kohta 1.2), pohjoismaisten pankkien yhteistyöhön perustuva Nordic KYC Utility ja Alankomaiden suurimpien pankkien perusteilla oleva erillisyhtiö liiketapahtumien monitorointiin.

1 Eurooppalaiset yhteistyöryhmät

1.1 Alankomaiden terrorismin rahoittamisen vastainen toimintaryhmä (TF Taskforce)

- Ryhmän tarkoituksena on terrorismin rahoitukseen liittyvä taktinen tietojenvaihto ja typologioiden kehittäminen.
- Ryhmä syyttäjävirston johdolla, jäsenenä poliisi- ja veroviranomaiset sekä pankkeja ja vakuutusyhtiöitä.
- Tiedot pidetään tiukasti ryhmän sisällä. Epäilyttäviksi luokiteltuihin liiketoimiin liittyviä tietoja voidaan luovuttaa asianomaisen finanssilaitoksen compliance-yksikön käyttöön.
- Ensimmäisen 12 kuukauden toimintajakson aikana tutkittaviksi otettiin 15 tapausta, jotka johtivat yli 300 rahanpesuilmoitukseen. Näistä ilmoituksista 64% rahanpesun selvittelykeskus siirsi edelleen esitutkintaan.
- Ryhmän finanssilaitoksilla on rajoitettu oikeus vaihtaa tietoa asiakkaidensa liiketapahtumista oman asiakaskuntansa ulkopuolelle ulottuvien terroristiverkostojen havaitsemiseksi.

1.2 Britannian rahanpesun vastaisen tiedustelun toimintaryhmä (JMLIT)

- Julkisen ja yksityisen sektorin taktinen tietojenvaihtoryhmä, joka tukee vireillä olevia viranomais-tutkintoja ja tekee yhteistyötä pankkien AML/CFT-typologioita kehittävien asiantuntijaryhmien kanssa.
- Järjestelmä on vapaaehtoinen, perustuu osapuolten väliseen sopimukseen tietojen jakamisesta ja täydentää lakisäätöistä epäilyttävien liiketoimien ilmoittamisvelvollisuutta.
- Ryhmä kokoontuu viikoittain lainvalvontaviranomaisen johdolla. Mukana on rahoitusalan toimijoita (14 pankkia ja 1 maksulaitos), viranomaisista (6 virastoa) sekä yhdestä julkisen ja yksityisen sektorin petos-torjuntafoorumista.
- Vuosina 2015 - 2018 ryhmän toiminnan tuloksena on jäädytetty yli 12 miljoonaa puntaa alkuperältään rikolliseksi epäiltyä rahaa, tehty 105 pidätystä, tunnistettu 3 369 pankki- ja maksutiliä, joista viranomaisilla ei ollut ennestään tietoa, sekä laadittu 33 typologiaraporttia.

1.3 Europolin taloudellisen rikollisuuden vastainen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus (EFIPPP)

- Ryhmän tavoitteena on viranomaisten ja finanssialan toimijoiden välisen ja keskinäisen taktisen yhteistyön ja tietojenvaihdon sekä yhteisten typologioiden ja toimintamallien edistäminen Euroopassa.
- Ryhmä toimii Europolin johdolla ja siinä on mukana viranomaisia kahdeksasta maasta (Belgia, Ranska, Saksa, Alankomaat, Espanja, Sveitsi, Yhdistynyt kuningaskunta ja Yhdysvallat), 15 pankkia, 9 kansallista ja EU-tason valvontaviranomaista sekä 3 tarkkailijaa (Euroopan tietosuojavaltuutettu, Euroopan komissio ja Interpol).
- Marraskuussa 2018 ryhmä käynnisti taktista tietojenvaihtoa koskevan kokeilun, minkä lisäksi vireillä oli vireillä 5 typologiahanketta sijoituspetoksista (2 hanketta), kirjeenvaihtajapankkisuhteista, kauppatapahtumien avulla tapahtuvasta rahanpesusta sekä huumekaupasta.

* Nick Maxwell: *Expanding the Capability of Financial Information-Sharing Partnerships*, RUSI Occasional Paper, March 2019
https://www.future-fis.com/uploads/3/7/9/4/3794525/expanding_fisps_-03-2019_web.pdf

2 Muut yhteistyöryhmät

2.1 Australian Fintel-allianssi

- Rahanpesun selvittelykeskuksen johdolla toimiva yhteistyöryhmä, jossa finanssialalta mukana ovat suurimmat toimijat.
- Allianssin jäsentahojen nimeämät analyytikot toimivat yhteisissä työtiloissa ja virkavastuulla.
- Allianssi mahdollistaa rahanpesun selvittämisen kannalta tärkeiden tietojen jakamisen ja sen tarkoituksena on torjua talousrikollisuutta ja tukea sen ehkäisyä. Ryhmän toiminnassa käsitellään erityyppisiä talousrikoksia ja se tukee projekteja, jotka tähtäävät uuden teknologian kehittämiseen ja hyödyntämiseen rahanpesun torjumisessa.

2.2 Hong Kongin talousrikollisuuden ja rahanpesun vastainen toimintaryhmä (FMLIT)

- Hong Kongin poliisiviranomaisen johdolla toimiva viranomaisten (poliisi ja keskuspankki/rahoitusvalvoja) ja pankkisektorin yhteistyöverkosto.
- Julkisen ja yksityisen sektorin muodostama yhteistyöryhmä, jonka tavoitteena on tunnistaa, arvioida ja vähentää keskeisimpien Hong Kongiin kohdistuvien taloudellisen rikollisuuden ja rahanpesun riskejä. Pankkien analyytikot ja poliisin tutkijat tapaavat ja vaihtavat taktista tutkintatietoa erillisissä kokouksissa.
- Toukokuun 2017 ja marraskuun 2018 välillä ryhmän avulla on paljastettu 55 tapausta ja 4 904 aiemmin tuntematonta pankki- ja maksutiliä sekä tehty 119 pidätystä.

2.3 Kanadan yhteistyöfoorumi ja sen alaiset projektit (PROTECT)

- Typologioiden kehittämiseen keskittyvä, kahdesti vuodessa kokoontuva ja finanssialan vetovastuulla toimiva yhteistyöfoorumi, joka tähtää yhden uuden viranomaisten ja alan toimijoiden yhteisen typologiaraportin kehittämiseen vuodessa.
- Kokouksissa viranomaiset jakavat tietoja mm. havaitsemistaan talousrikollisuuden muutoksista ja pankit voivat nostaa esille havaitsemiaan haasteita esille.
- Kanadan lainsäädäntö ei mahdollista tietojenvaihtoa, joten hyvien käytäntöjen kehittäminen ja jakaminen ovat painottuneet foorumin työssä.

2.4 Singaporen rahapesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan kumppanuus (ACIP)

- Singaporen keskuspankin ja poliisiviranomaisen johdolla toimiva viranomaisten ja pankkisektorin yhteistyöverkosto.
- Verkoston tavoitteena on tunnistaa, arvioida ja vähentää keskeisimpien Singaporeen kohdistuvien tunnistettujen ja uusien rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä. Verkostossa ei jaeta taktista tutkintatietoa.
- Verkosto on julkaissut muun muassa parhaat käytännöt -asiakirjan rahanpesun torjumiseksi sekä perustanut data-analytiikkatyöryhmän, jonka tavoitteena on tehostaa epäilyttävien asiakasprofiilien, toiminnan ja liiketapahtumien havaitsemista.

2.5 Yhdysvaltojen talousrikollisuuden torjunnan verkosto (FinCEN Exchange)

- USA:n valtiovarainministeriön FinCEN-yksikön johdolla toimiva julkisen ja yksityisen sektorin vapaaehtoiseen tietojenvaihtoon perustuva verkosto.
- Verkostossa ei ole pysyviä jäsenyyksiä, vaan 4 – 6 viikon välein pidettäviin tapaamisiin kutsuttavat finanssilaitokset valitaan tapauskohtaisesti.
- Verkoston keskeisimmät toimintamuodot ovat taktisen tutkintatiedon jakaminen yhteistapaamisissa ja yhteisten typologioiden laatiminen.

3 Raportin suositukset

<p>1. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavat päätöksentekijät muodostavat yhteistyössä sidosryhmien kanssa strategisen näkemyksen kansallisen talousrikostorjunnan ensisijaisista tavoitteista, määrittelevät, miten ja kuinka laajasti kumppanuusjärjestelyjä hyödynnetään tavoitteiden saavuttamiseksi, sekä varmistavat vaatimusten saavuttamisen edellyttämät asianmukaiset resurssit.</p>		
<p>Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan strateginen näkemys</p>		
<i>jonka mahdollistaa</i>	Suorituksen seuranta	2. Kansalliset riskiarvioinnit. Luodaan luotettavat suorituskyvyn mittaamenetelmät kansallisille rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan työkaluille, tietojenvaihtoryhmät mukaan lukien, jotka mahdollistavat niiden tehokkuuden ja vaikuttavuuden arvioinnin suhteessa kansallisiin tavoitteisiin.
<i>joka edellyttää</i>	Yleistä hyväksyttävyyttä ja vastuuttamista	3. Toimivaltuudet. Käydään kattava periaatteellinen, poliittinen ja avoin keskustelu kansallisista talousrikostorjunnan tavoitteista ja niihin liittyvistä julkisen ja yksityisen sektorin tehtävistä ja vastuista sekä varmistetaan, että toimet ovat oikeasuhteisia, tehokkaita, vastuutettuja ja luotettavasti hallinnoituja.
<i>jotka määrittelevät</i>	Kumppanuuspohjaisen taktisen tietojenvaihdon kasvun Kumppanuuspohjaisen tiedonhallinnan toimenpiteiden laajuuden	
<p>Kumppanuuspohjaisen taktisen tietojenvaihdon kasvu</p>		
<i>jonka mahdollistaa</i>	Integrointi AML/CFT-valvontaan	4. Valvojat huomioivat kumppanuuksien ja yksityisen sektorin edustajien merkityksen kansallisten AML /CFT-järjestelmien toiminnalle.
<i>jonka mahdollistaa</i>	Sääntelyn selkeys	5. Kansalliset päätöksentekijät ja hallitustenväliset viranomaiset työskentelevät ja antavat tarvittaessa selkeitä ohjeita taloudellisen tiedon kansallista ja rajata ylittävää jakamista haittaavien oikeudellisten ja poliittisten esteiden poistamiseksi ja välttämiseksi.
<i>jonka mahdollistaa</i>	Teknologia	6. Kumppanuuspohjainen teknologiaratkaisujen kehittäminen julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön tarjoamien tietojen ja analyysimahdollisuuksien hyödyntämiseksi, mukaan lukien yksityisyyden turvaavat analytiikkatyökalut.
<i>joka ehkäisee</i>	Tietoturvaavoittuvuuksia	7. Kumppanuuslähtöisesti kehitetään sääntelyn piirissä olevien toimijoiden tieto- ja henkilöstöturvallisuusstandardeja säännellyissä taktisen tiedon jakamisen eheyden ylläpitämiseksi, suhteessa tiedon jakamisen laajuuteen ja riskeihin.
<i>joka ehkäisee</i>	Riskien vuotamista kumppanuuden ulkopuolisille tahoille	8. Poliittiset päättäjät ja sääntelijät varmistavat, että lainvalvontaviranomaisten tutkinnan kannalta merkityksellisten pankki- ja maksutilien "pitämiseksi avoimina" on määritelty luotettavat menettelyt, jotka suojaavat kumppanuusjäseniä hallinnollisilta ja siviili- ja rikosoikeudellisilta seuraamuksilta ja ehkäisevät siten riskien vuotamista kumppanuuden ulkopuolisten ilmoitusvelvollisten kannettavaksi.
<p>Taloudellisen rikollisuuden typologioihin liittyvän kumppanuusosaamisen laajentaminen</p>		
<i>jonka mahdollistaa</i>	Kyky tuottaa yhdessä rikosuhiin liittyviä typologioita	9. Kumppanuudet. Harkitse resurssien lisäämistä typologiatuotteiden määrän, laajuuden ja yksityiskohtaisuuden lisäämiseksi.
<i>jonka mahdollistaa</i>	Kansalliset ja rajat ylittävät jakelu-, palaute- ja arviointimenettelyt	10. Kumppanuudet parantavat typologiatuotteiden kotimaiseen ja rajat ylittävään levitykseen ja niiden käyttöä koskevaan palautteen liittyviä prosesseja sekä jakavat yhdessä asiaan liittyvien kumppanuuksien kanssa osaamistaan typologioiden kehitysprosessista.
<i>jonka mahdollistaa</i>	Valvojan antama tunnustus	11. Valvojat tunnustavat kumppanuudet taloudellisen rikollisuuden typologioiden kansallisiksi osaamiskeskuksiksi ja pitävät hyvänä typologioiden hyödyntämistä compliance-koulutuksissa.
<i>jonka mahdollistaa</i>	Kumppanuuslähestymistapa	12. Kumppanuudet kehittävät muodollisia yhteyksiä operatiivisten ja typologiaryhmien välillä, joihin kuuluvat julkisen ja yksityisen sektorin analyttikoiden koulutusohjelmat instituutioiden oppimisen ja tiedonhallinnan prosessien tukemiseksi.