

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi ja direktiiviksi EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan toimintasuunnitelman toteuttamiseksi (rahanpesun vastainen lainsäädäntöpaketti)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi ja direktiiviksi EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan toimintasuunnitelman toteuttamiseksi (rahanpesun vastainen lainsäädäntöpaketti) (U 42/2021 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Maarit Pihkala, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Juho Keinänen, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Elina Rantakokko, sisäministeriö
- ylitarkastaja Anu Jaakkola, keskusrikospoliisi
- johtava asiantuntija Mika Linna, Finanssiala ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Kirjelmässä on kyse neljästä lainsäädäntöehdotuksesta, joilla toimeenpannaan komission toimintasuunnitelmaa EU:n kokonaisvaltaisesta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen toimintapolitiikasta.

Rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen annetun asetusehdotuksen (COM(2021) 420 final) tavoitteena on tehostaa EU:n rahanpesusääntelyn yksityiskohtaisuutta ja täsmällisyyttä sekä vähentää riippuvuutta jäsenvaltioiden erilaisista täytäntöönpanotoimenpiteistä. Asetusehdotukseen on sisällytetty merkittävä osa nykyisin direktiivitasoisesta

Valiokunnan lausunto HaVL 31/2021 vp

sääntelystä, erityisesti siltä osin kuin kyse on ilmoitusvelvollisia ja oikeushenkilöitä suoraan koskevasta sääntelystä.

Sääntelykokonaisuuteen sisältyvä direktiiviehdotus (COM(2021) 423 final) käsittää ne säännökset, joiden siirtämistä suoraan sovellettavaan asetukseen komissio ei ole pitänyt tarkoituksenmukaisena. Direktiiviin ehdotetaan jätettäväksi säännökset toimivaltaisten viranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista sekä tosiasiallisia edunsaajia ja pankki- ja maksutilejä koskevista rekistereistä, kansallisista valvojista ja rahanpesun selvittelykeskuksista sekä viranomaisten välisestä yhteistyöstä. Lisäksi direktiiviehdotuksessa on täsmennetty ja selkeytetty nykyisin voimassa olevia säännöksiä.

Ns. maksajan tiedot -asetus ehdotetaan uudelleenlaadittavaksi (COM(2021) 422 final). Asetusta täydennettäisiin lisäämällä kryptovarojen tarjoajat sen soveltamisalaan. Asetusehdotuksen myötä kryptovarojen tarjoajien olisi kerättävä tiedot kryptovaroilla tehtävien liiketoimien osapuolista FATF:n suosituksen 15 edellyttämällä tavalla.

Eurooppalaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisviranomaisen perustamisesta annetulla asetusehdotuksella (COM (2021) 421 final) on tarkoitus tehostaa velvoitteiden noudattamisen valvontaa ja nykyisin jäsenvaltioiden kansallisten valvojien vastuulla olevien tehtävien täydentämistä EU:n tasolla. Uudella viranomaisella olisi suorat toimivaltuudet valvoa korkeariskisimpiä rajat ylittäviä rahoitussektorin ilmoitusvelvollisia, minkä lisäksi se koordinoisi jäsenvaltioiden valvojien toimintaa. Lisäksi viranomaisen yhteyteen perustettaisiin jäsenvaltioiden rahanpesun selvittelykeskusten tuki- ja koordinaatiomekanismi, jonka tehtävänä olisi rajat ylittäviin epäilyttäviin liiketoimiin liittyvä raportointi ja analyysityö, rahanpesun selvittelykeskusten välisen viestintäverkoston FIU.netin ylläpito sekä yhtenäisten raportointilomakkeiden ja standardien kehittäminen.

Valtioneuvoston kanta

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.

Valtioneuvosto kannattaa komission asetus- ja direktiiviehdotuksia EU:n rahanpesusääntelyn yhdenmukaistamisesta ja kehittämisestä. Ehdotukset sisältävät nykysääntelyyn nähden tarkennuksia viranomaisten toimivaltuuksien, yhteistyön ja tiedonvaihdon osalta, mikä on keskeistä järjestelmän tehokkuuden varmistamiseksi. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tulevaisuudessa neuvotteluissa huomioidaan ilmoitusvelvollisten keskinäistä tiedonvaihtoa sekä ilmoitusvelvollisten ja viranomaisten välistä tiedonvaihtoa koskevien säännösten keskeinen merkitys osana tehokasta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoimintaa. Valtioneuvoston mielestä on tärkeää varmistua siitä, että sääntely noudattaa EU:n tietosuoja sääntelyä ja kunnioittaa perus- ja ihmisoikeuksia. Valtioneuvosto pitää myös tarpeellisena komission aikomusta pyytää Euroopan tietosuojavaalautetulta lausunto sen varmistamiseksi, että ehdotukset ovat yhteensopivia tietosuojan liittyvien vaatimusten kanssa.

Valiokunnan lausunto HaVL 31/2021 vp

Asetustasoinen sääntely erityisesti ilmoitusvelvollisia koskevien velvoitteiden osalta tukee sääntelyn yhtenäistä soveltamista EU:ssa. Valtioneuvosto tukee komission ehdotuksia myös siltä osin, kuin niillä parannetaan yhteisöjen ja oikeudellisten järjestelyjen läpinäkyvyyttä tarkentamalla ja tehostamalla tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen saatavuutta. Kryptovarojen tarjoajien osalta valtioneuvosto kannattaa niiden tuomista täysimääräisesti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan sääntelyn soveltamisalaan.

Suuririskisiin kolmansiin valtioihin kohdistettavat toimenpiteet ovat tärkeä väline EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sääntelykehyksessä. Suuririskiseksi valtioksi nimeämisellä on merkittäviä poliittisia ja taloudellisia vaikutuksia. Vaikutusten paremman kohdentamisen ja riskiperustaisuuden kehittämiseksi valtioneuvosto pitää kannatettavana suuririskisiin kolmansiin valtioihin liittyviin liiketoimiin sovellettavien toimenpiteiden täsmentämistä. EU:n autonomisten maa-arvioiden on jatkossakin pohjaututtava avoimeen ja objektiiviseen metodologiaan.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta uuden EU-viranomaisen perustamisesta EU-tasoisien valvonnan ja rahanpesun selvittelykeskusten tuki- ja koordinaatiomekanismin toteuttamiseksi kannatettavana. Valtioneuvosto tukee komission ehdotusta suorien ja epäsuorien valvontavaltuuksien antamisesta viranomaiselle. Suoraan valvontaan tulevien luotto- ja rahoituslaitosten valinnan osalta valtioneuvosto pitää tärkeänä arviointikriteerien riskiperusteisuutta, jossa ilmoitusvelvollisen koko ei saisi olla liian määrittävä tekijä. EU-tason viranomaisen ohella myös kansallisilla valvojilla tulee jatkossakin olla tärkeä rooli valvontatyössä.

Rahanpesun selvittelykeskusten tuki- ja koordinaatiomekanismin tulee laajasti tukea rahanpesun selvittelykeskusten tehtäväkenttää rahanpesun, esirikosten ja terrorismin rahoittamisen estämiseen, paljastamiseen ja torjuntaan liittyen. Valtioneuvosto tukee esitettyjä EU-tason viranomaiselle annettavia valtuuksia antaa malleja ja ohjeita erityisesti rajat ylittävien liiketoimien analysoimisessa sekä FIU.netin ylläpidon siirtämistä perustettavalle viranomaiselle.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komissio on julkaissut vuonna 2020 toimintasuunnitelman EU:n kokonaisvaltaisesta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen toimintapolitiikasta, jonka tavoitteena on tehostaa toimien täytäntöönpanoa, valvontaa ja koordinaatiota. Heinäkuussa 2021 komissio on antanut nyt käsiteltävinä olevat neljä lainsäädäntöehdotusta, jotka ovat osa mainitun toimintasuunnitelman toimeenpanoa (asetusehdotus rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen; direktiiviehdotus jäsenvaltioissa toteutettavista toimenpiteistä rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen ja direktiivin (EU) 2015/849 kumoamisesta; asetusehdotus varainsiirtojen ja tiettyjen kryptovarojen siirtojen mukana toimitettavista tiedoista (uudelleenlaadinta); asetusehdotus eurooppalaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisviranomaisen perustamisesta).

Hallintovaliokunta toteaa valtioneuvoston tavoin, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen on olennainen osa kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa. EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaista politiikkaa kehitettäessä on otettava täysimääräisesti

Valiokunnan lausunto HaVL 31/2021 vp

huomioon sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen että rikostorjuntaan liittyvät näkökohdat.

Nykyinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastainen sääntely on paikoin monimutkaista ja jäsenvaltioissa on omaksuttu erilaisia täytäntöönpanoratkaisuja. Valiokunta pitää sen vuoksi tarpeellisenä, että sääntelyä yhtenäistetään ja kehitetään ja että EU:n ja sen jäsenvaltioiden kykyä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen ja rikostorjuntaan parannetaan. Komission ehdotuksessa sääntelyä pyritään yhtenäistämään muun muassa sillä, että osa nykyisin direktiivintasoisesta sääntelystä on sisällytetty asetusehdotukseen. Asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta, mutta komission ehdotus sisältää myös jäsenvaltioille liikkumavaraa antaa EU:n yhteisen tason ylittäviä kansallisia lisävaatimuksia. Osa sääntelystä olisi jatkossakin direktiivipohjaista. Lisäksi komissiolla olisi toimivalta antaa alemmanasteista sääntelyä delegoiduilla asetuksilla. Uudella rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisviranomaisella (jäljempänä AML-viranomainen) olisi oikeus antaa ei-sitovia ohjeita ja teknisiä standardeja. Valiokunnan näkemyksen mukaan komission ehdottama sääntelykokonaisuus vaikuttaa melko monimutkaiselta. Säädöspakettia koskevissa neuvotteluissa sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota. Lisäksi tulee varmistaa, ettei anneta päällekkäistä ja keskenään ristiriidassa olevaa sääntelyä. Esimerkiksi yhteisiä analyysejä ja FIU.netin toimintaa koskevia säännöksiä on sekä direktiiviehdotuksessa että AML-viranomaisen perustamista koskevassa asetusehdotuksessa.

Komission säädösehdotukset sisältävät nykysääntelyyn nähden tarkennuksia viranomaisten toimivaltuuksia, yhteistyötä ja tiedonvaihtoa koskeviin säännöksiin, mikä on keskeistä järjestelmän tehokkuuden varmistamiseksi. Rahanpesun selvittelykeskuksen toiminnan kannalta merkittävimmät vaikutukset liittyvät direktiiviehdotuksen säännöksiin rahanpesun selvittelykeskuksen toiminnasta, tehtävistä ja toimivaltuuksista sekä AML-viranomaisen perustamista koskevaan asetusehdotukseen. Erityisesti direktiiviehdotuksen vaatimukset sekä uudet annettavat EU:n laajuiset yhteneväiset ohjeet, standardit ja toimintamalli ovat omiaan yhdenmukaistamaan rahanpesun selvittelykeskusten toimintaa unionin alueella. Valiokunta katsoo, että AML-viranomaiselle esitetyt toimivaltuudet antaa malleja ja ohjeita erityisesti rajat ylittävien liiketoimien analysoimisessa ovat perustellut, koska niiden avulla voidaan parantaa selvittelykeskusten välistä tiedonvaihtoa ja tukea rajat ylittävien rahanpesu- ja terrorismin rahoittamisepäilyjen tutkintaa. Säädöskokonaisuudesta käytävissä neuvotteluissa on tarpeen tuoda esille, että mallien ja ohjeiden valmistelussa tulee konsultoida jäsenvaltioita ja erityisesti rahanpesun selvittelykeskusta.

Direktiiviehdotus vahvistaa ja selkeyttää myös rahanpesun selvittelykeskusten välisen tiedonvaihtoalustan FIU.netin asemaa. Valiokunta pitää tätä tärkeänä, sillä FIU.net on vakiintunut ja luotettava tiedonvaihdon alusta, jonka hallinnollinen asema on kuitenkin ollut tähän asti epäselvä. Valiokunta pitää kannatettavana, että FIU.netin ylläpito siirretään AML-viranomaisen tehtäväksi.

Valiokunta pitää komission ehdotusta AML-viranomaisen perustamisesta EU-tasoisien valvonnan ja rahanpesun selvittelykeskusten tuki- ja koordinaatiomekanismin toteuttamiseksi kannatettavana. Rahanpesun selvittelykeskuksen toimintaedellytysten kannalta erityisen merkityksellistä on se, millaiseksi rahanpesun selvittelykeskusten tuki- ja koordinaatiomekanismin (CSM) asema, tehtävät ja toiminta säädetään. Valiokunta korostaa valtioneuvoston tavoin sitä, että tuki- ja koordinaatiomekanismin tulee laajasti tukea rahanpesun selvittelykeskusten tehtäväkenttää ra-

Valiokunnan lausunto HaVL 31/2021 vp

hanpesun, esirikosten ja terrorismin rahoittamisen estämiseen, paljastamiseen ja torjuntaan liittyen.

Valiokunta pitää tärkeänä, että myös viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten välisen tiedonvaihdon sekä ilmoitusvelvollisten keskinäisen tiedonvaihdon keskeinen merkitys osana tehokasta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistyötä tuodaan esille valtioneuvoston kannassa neuvotteluissa huomioitavina asioina.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 28.10.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Matti Semi vas
jäsen Kari Tolvanen kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Heidi Viljanen sd
varajäsen Mari Rantanen ps
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne