

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

Kokous

Eduskuntatunnus

U 62/2021 vp

U 42/2021 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio antoi 20.7.2021 neljä lainsäädäntöehdotusta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen tehostamiseksi. Taustalla ehdotusten antamisessa oli komission 7.5.2020 antama toimintasuunnitelma Euroopan unionin (jäljempänä *EU*) kokonaisvaltaisesta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen toimintapolitiikasta. Tavoitteena on vahvistaa EU-tasolla rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sääntelyä, yhtenäistää EU-tason valvontakäytäntöjä, parantaa EU-tasolla rahanpesun torjunnan koordinoitua, vahvistaa toimintapolitiikan kansainvälistä ulottuvuutta sekä perustaa uusi rahanpesun estämisen valvonta- ja koordinoituviranomainen (EU Anti-Money Laundering Authority, jäljempänä *AMLA*).

Komission rahanpesun vastainen säädösehdotuspaketti koostuu seuraavista ehdotuksista:

- Asetusehdotus rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, COM(2021) 420 final, (jäljempänä *rahanpesuasetusehdotus*)
- Direktiiviehdotus jäsenvaltioissa toteutettavista toimenpiteistä rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen ja direktiivin (EU) 2015/849 kumoamisesta, COM(2021) 423 final, (jäljempänä *kuudes rahanpesudirektiivi*).

- Asetusehdotus varainsiirtojen ja tiettyjen kryptovarojen siirtojen mukana toimitettavista tiedoista (jäljempänä *maksun tiedot -asetuksen uudelleenlaadinta*), COM(2021) 422 final.
- Asetusehdotus eurooppalaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisviranomaisen perustamisesta, COM(2021) 421 final (jäljempänä *AMLA-asetusehdotus*).

Lisäksi komissio antoi 20.7.2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1153 (jäljempänä *rahoitustietodirektiivi*) muuttamisesta siltä osin kuin on kyse toimivaltaisten viranomaisten pääsystä keskitettyihin pankkitilirekistereihin keskitetyn yhteyspisteen kautta (COM(2021) 429 final). Vaikka ehdotusta ei julkaistu komission sivuilla yhdessä rahanpesun vastaisen säädösehdotuspaketin kanssa, ehdotus liittyy kiinteästi kuudenteen rahanpesudirektiiviin, jossa esitetään keskitetyn yhteyspisteen perustamista jäsenvaltioiden pankkitilirekisterien yhteen liittämistä varten.

Rahanpesupaketin käsittely neuvostossa alkoi rahoituspalvelutyöryhmässä 22.7.2021. Maksun tiedot -asetuksen uudelleen laadinnan osalta poliittiset trilogineuvottelut saatiin päätökseen kesäkuun lopussa. AMLA-asetusehdotuksen osalta valmistui kesäkuussa 2022 neuvoston yleisnäkemyks, pois lukien AMLA:n sijoittamispaikkaa koskeva päätös. Neuvoston kanta kuudennesta rahanpesudirektiivistä ja rahanpesuasetuksesta on muodostettu 7.12.2022 pidetyssä pysyvien edustajien komitean (Coreper) kokouksessa.

Trilogineuvottelut Euroopan parlamentin kanssa AMLA-asetusehdotuksesta, rahanpesuasetuksesta sekä rahanpesudirektiivistä on tarkoitus käynnistää mahdollisimman pian. Euroopan parlamentin odotetaan edelleen käsittelevän pakettia kokonaisuutena, mutta äänestys talous- ja rahoitusasioiden valiokunnassa (ECON) järjestään todennäköisesti kuitenkin vasta maaliskuu- tai huhtikuussa 2023, minkä jälkeen trilogineuvottelut voitaisiin aloittaa. On todennäköistä, että trilogineuvottelujen loppuun saattaminen jää seuraavan neuvoston puheenjohtajan Espanjan tehtäväksi.

Neuvoston puheenjohtaja toimiva Ruotsi on ilmoittanut pyrkivänsä edistämään ja selkiyttämään erityisesti AMLA:n sijoittamispaikan valintakriteereitä sekä päätöksentekoon liittyvää prosessia ennen kuin varsinaiset trilogit saadaan käyntiin. Puheenjohtaja suunnittelee, että AMLA:n sijoituspaikkaa koskevaa kysymystä käsiteltäisiin Euroopan unionin hallitusten pysyvien edustajien komitean (Coreper) kokouksissa. AMLA:sta kiinnostuneiden jäsenmaiden ilmoittautumisprosessi voitaisiin mahdollisesti avata Ruotsin puheenjohtajuuskaudella.

Neuvottelu rahoitustietodirektiivin muutoksesta on aloitettu neuvoston lainvalvontatyöryhmässä 10.1.2023 pidetyssä kokouksessa. Neuvoston puheenjohtaja pyrkii saamaan muotoiltua neuvoston kannan ehdotuksesta keväällä 2023.

Suomen kanta

Suomen kannat rahanpesun vastaiseen lainsäädäntöpakettiin on määritelty U-kirjeissä U 42/2021 vp ja U 62/2021 vp.

Keskeisiä aikaisempia kantoja on se, että Suomi kannattaa komission asetus- ja direktiiviehdotuksia EU:n rahanpesusääntelyn yhdenmukaistamisesta ja kehittämisestä. Suomi pitää komission ehdotusta uuden EU-viranomaisen perustamisesta EU-tasoisen valvonnan ja rahanpesun selvittelykeskusten tuki- ja koordinaatiomekanismin toteuttamiseksi kannatettavana. Suomi 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. Suomi tukee esitettyjä EU-tason viranomaiselle annettavia valtuuksia antaa malleja ja ohjeita erityisesti rajat ylittävien liiketoimien analysoimisessa sekä FIU.netin ylläpidon siirtämistä perustettavalle viranomaiselle.

Suomen mielestä on tärkeää varmistua siitä, että sääntely noudattaa EU:n tietosuojasääntelyä ja kunnioittaa perus- ja ihmisoikeuksia.

Suomi täsmentää kantojaan rahanpesun vastaiseen lainsäädäntöpakettiin seuraavasti;

AMLA-asetusehdotus

AMLA:n suoraan valvontaan valittavien valintakriteerinä tulisi olla ensimmäisen valintakierroksen jälkeenkin maantieteellisen kattavuuden sijaan riskiperusteisuus. Suomi pitää tärkeänä varmistaa, että AMLA:lla on riittävät resurssit tehtäviensä suorittamiseksi. Suomi korostaa, että AMLA:lle EU-budjetista ohjattava rahoitus tulee hoitaa ensisijaisesti uudelleen kohdentamalla varoja EU-budjetin sisällä. EU-budjetin liikkumavaraa tulisi käyttää lähtökohtaisesti varainhoitovuoden aikana ilmenneisiin ennakoimattomiin menoihin. Suomi esitti neuvoston neuvotteluissa huolensa liittyen valvottavien suuren määrän vaikutukseen AMLA:n resursseihin ja on esittänyt, että budjettiehdotuksesta tulisi saada uusi versio.

Suomi ei tavoittele AMLA:n kotipaikkaa. Kotipaikasta päätettäessä Suomi muodostaa kunkin jäsenvaltion tarjouksesta objektiivisen kokonaisarvion, jossa olennaista on kotipaikan yleinen valmius ottaa AMLA asianmukaisesti ja ajoissa vastaan heti sen perustamisasetuksen tullessa voimaan. Erityistä merkitystä on tällöin annettava myös kotipaikan hyvälle logistiselle saavutettavuudelle sekä kyvylle houkutella riittävästi ammattitaitoista henkilöstöä AMLA:n palvelukseen.

Rahanpesuasetus ja kuudes rahanpesudirektiivi

Suomi kannattaa sitä, että rahanpesuasetusta koskevassa kompromissiehdotuksessa ulkoistamista koskevaa sääntelyä on laajennettu komission ehdotuksesta niin, että ilmoitusvelvolliset voisivat ulkoistaa suurimman osan asiakkaan tuntemiseen liittyvistä velvoitteistaan. Riskiarvion ja sisäisten käytäntöjen, menettelyjen ja prosessien hyväksyntää ei saisi ulkoistaa. Epäilyttävää liiketoimintaa koskevan ilmoituksen osalta ulkoistaminen

edellyttäisi sitä, että asiasta on kansallisesti säädetty osana ilmoitusvelvollisten välistä tiedonvaihtoa.

Suomi pitää myönteisenä, että neuvoston kannassa on laajennettu mahdollisuutta ilmoitusvelvollisten keskinäiseen tiedonvaihtoon, sillä tiedonvaihtoa koskevilla säännöksillä on keskeinen merkitys tehokkaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistöimissä. Suomi kannattaa myös neuvoston kannan mukaisesti mahdollisuutta säätää kansallisesti nykyistä laajemmasta tiedonvaihdosta ilmoitusvelvollisten välillä liittyen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen.

Suomi suhtautuu myönteisesti siihen, että tosiasiallisia edunsaajia koskevalla tarkemmalla sääntelyllä parannettaisiin yhteisöjen ja oikeudellisten järjestelyjen läpinäkyvyyttä tehostamalla tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen saatavuutta, samalla ottaen huomioon EU-tuomioistuimen ratkaisun liittyen tietojen yleisjulkisuuden rajaamiseen.

Suuririskisten kolmansien valtioiden osalta Suomi pitää myönteisenä sitä, että jatkossa EU:n asetuksessa eroteltaisiin riskiperusteisesti korkean rahanpesun- ja terrorismin rahoittamisen riskin kolmannet maat. Suomi pyrkii trilogineuvotteluissa edistämään sitä, että EU:lla olisi jatkossakin oikeus tehdä autonomisia maa-arvioita, jotka pohjautuisivat avoimeen ja objektiiviseen metodologiaan.

Sääntelyn voimaantulon osalta Suomi kiinnittää huomiota siihen, että AMLA:n perustaminen on viivästynyt siitä, mitä komissio säädösehdotuspakettia antaessaan suunnitteli. AMLA:n perustamisen viivästymisellä on vaikutusta siihen, että AMLA:n tulisi valmistella esimerkiksi ohjeita, joilla on vaikutusta ehdotetun sääntelyn soveltamisen alkamiseen. Suomi korostaa neuvotteluissa sitä, että sääntelyn soveltamisen alkamiselle tulee olla riittävän pitkä siirtymäaika.

Suomi pitää tärkeänä, ettei ilmoitusvelvollisten operatiivisten ja valvovien toimintojen rooleja sekoiteta. Suomen näkemyksen mukaan vaatimustenmukaisuuden toiminnon riippumattomuuteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

Rahoitustietodirektiivi

Rahoitustietodirektiiviin ehdotettujen muutosten osalta Suomi suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti siihen, että selvitetään sääntelyn lisäämistä direktiiviin tilitapahtumatietojen toimittamisesta kansallisen sääntelyn mukaisesti sähköisessä muodossa toisen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille. Tilin omistajuutta koskevan tiedon selvittämisen jälkeen tilitapahtumatietojen avulla voidaan selvittää, liittyykö tiliin esimerkiksi rahanpesua, terrorismin rahoittamista tai muita vakavia rikoksia, jotka kuuluvat rahoitustietodirektiivin soveltamisalaan.

Ehdotus vaatii kuitenkin vielä selventämistä, liittyen esimerkiksi siihen, että voimassaolevassa rahoitustietodirektiivissä säädetään, ettei direktiivin nojalla ole pääsyä niihin lisätietoihin, joita jäsenvaltiot voivat pitää tärkeinä ja viedä keskitettyihin pankkitilirekistereihin direktiivin rahanpesudirektiivin 32 a artiklan 4 kohdan nojalla. Ehdotuksen osalta on kiinnitettävä erityistä huomioita tietosuojaan, sillä tilitapahtumatiedot sisältävät henkilötietoja, joista osa voi olla arkaluonteisia tietoja.

Komission alkuperäisten ehdotusten sisältöä on käsitelty U-kirjelmissä U 42/2021 vp ja U 62/2021 vp.

Maksun tiedot -asetuksen uudelleenlaadinta

Alkuperäinen maksun tiedot -asetus (EU) 2015/847 annettiin sen varmistamiseksi, että sähköisten rahalähetysten palveluntarjoajiin sovellettavia rahanpesunvastaisen toimintaryhmän (Financial Action Task Force, jäljempänä *FATF*), vaatimuksia ja erityisesti maksupalveluntarjoajien velvollisuutta toimittaa varainsiirtojen mukana maksajaa ja maksunsaajaa koskevia tietoja sovelletaan yhdenmukaisesti kaikkialla unionissa. *FATF*:n suositukseen kesäkuussa 2019 tehdyillä muutoksilla, joiden tarkoituksena on säännellä niin kutsuttuja virtuaalivaroja ja virtuaalivaroihin liittyvien palvelujen tarjoajia, on asetettu uusia ja vastaavia velvoitteita virtuaalivaroihin liittyvien palvelujen tarjoajille virtuaalivarojen siirtojen jäljitettävyyden helpottamiseksi. Näiden uusien vaatimusten mukaan virtuaalivarojen siirtopalvelujen tarjoajien on toimitettava virtuaalivarojen siirtojen mukana näiden varojen siirron toimeksiantajia ja siirronsaajia koskevat tiedot, jotka niiden on hankittava, säilytettävä ja jaettava virtuaalivarojen siirron vastapuolen kanssa ja annettava pyynnöstä toimivaltaisten viranomaisten käyttöön. Maksun tiedot -asetusta on täydennetty lisäämällä kryptovarojen tarjoajat sen soveltamisalaan. Asetuksen myötä kryptovarojen tarjoajien on kerättävä tiedot kryptovaroilla tehtävien liiketoimien osapuolista *FATF*:n suosituksen 15 edellyttämällä tavalla.

AMLA-asetusehdotus

Komission ehdotuksen mukaan AMLA oli tarkoitus perustaa vuonna 2023, olla operatiivisessa toiminnassa vuonna 2024 ja rekrytoida henkilöstöä noin 250 vuoteen 2025 mennessä. Komissio on ehdottanut AMLA:lle 47.5 miljoonan euron vuosibudjettia, josta 75 prosenttia tulisi valvottavilta ja 25 prosenttia EU:n budjetista. Neuvoston neuvotteluissa AMLA:n tehtäviä on lisätty laventamalla suoraan valvontaan otettavien ilmoitusvelvollisten kriteereitä ja myös Euroopan parlamentin raportojien 30.5.2022 julkistetun luonnostelun mukaan AMLA:n tehtäviä kasvatettaisiin merkittävästi.

AMLA:n suoraan valvontaan olisi tulossa nyt neuvoston kannan mukaisesti laajasti finanssialan toimijoita, mukaan lukien virtuaalivarojen tarjoajat. AMLA:n suoraan valvontaan valittavien ilmoitusvelvollisten osalta kriteerinä on se, että ilmoitusvelvollisen riskiprofiili on korkea ja ilmoitusvelvollinen toimii vähintään 7 jäsenvaltiossa, mukaan lukien tytäryhtiöt. AMLA:lle on esitetty 40 valvottavan enimmäismäärää ensimmäisellä valintakierroksella. Toisella valintakierroksella, joka on tarkoitus järjestää 3 vuotta ensimmäisen jälkeen, 40 valvottavan rajaa ei enää olisi. Komission vaikutustenarvioinnissa suunniteltiin, että suoraan valvottavia olisi kerrallaan 12, joten odotettavissa on, että AMLA:n koko kasvaa merkittävästi komission suunnitelmaan verrattuna. Neuvoston kannan mukaisesti jokaisesta jäsenvaltiosta valittaisiin vähintään yksi ilmoitusvelvollinen AMLA:n suoraan valvontaan toisesta valintakierroksesta lähtien.

Enemmistö jäsenvaltioista on kannattanut sitä, että jokaisesta jäsenvaltiosta valitaan vähintään yksi valvottava maantieteellisen tasapuolisuuden saavuttamiseksi. Suomi on pitänyt neuvotteluissa esillä tarvetta päivittää komission tekemää budjettilaskelmaa, jotta

olisi selkeä kuva siitä, millaisia kustannuksia komission ehdotusta suuremmasta AMLA:sta syntyisi, tähän mennessä uutta budjettiehdotusta ei kuitenkaan ole saatu.

SEUT 341 artiklan laajaan tulkintaan perustuneen käytännön mukaisesti unionin uusien virastojen ja elinten kotipaikoista on yleensä aiemmin päätetty lainsäädäntöprosessista erillisessä menettelyssä jäsenvaltioiden hallitusten edustajien kesken. Tällöin jäsenvaltiot ovat myös usein sopineet etukäteen keskenään hakuprosessista, valintakriteereistä ja käytettävästä päätöksentekomenettelystä (esimerkiksi yksi ääni per jäsenvaltio).

AMLA:n kotipaikkaa koskevan päätöksen tekemistä varten jäätiin odottamaan Euroopan unionin tuomioistuimen (jäljempänä *EU-tuomioistuin*) ratkaisuja liittyen kanteisiin koskien toimivaltaa päättää Euroopan lääkeviraston EMA:n ja Euroopan työviranomaisen ELA:n kotipaikan sijainnista. Tuomiot asiassa C-743/19 (parlamentti v. neuvosto) ja yhdistetyissä asioissa C-59/18 ja C-182/18 18 sekä C-106/19 ja C-232/19 (Italia ja Milano v. neuvosto ja parlamentti (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:62018CJ0059&from=en>, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:62019CA0743>)) saatiin 14.7.2022.

EU-tuomioistuin katsoi, että aiemman käytännön mukaisilla jäsenvaltioiden hallitusten edustajien kotipaikkaa koskevilla päätöksillä ei ole sitovia oikeusvaikutuksia unionin oikeudessa. Toimivalta päättää unionin viraston tai elimen kotipaikasta ei kuulu jäsenvaltioille vaan unionin lainsäätäjälle, jonka tulisi tehdä päätös kotipaikasta saman oikeusperustan nojalla ja samassa päätöksentekomenettelyssä, missä itse viraston perustamisasetuskin hyväksytään. Näin ollen AMLA:n kotipaikasta tulisi päättää sitovasti osana asetusta, joka hyväksytään neuvostossa määräenemmistöllä ja tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä yhdessä Euroopan parlamentin kanssa.

AMLA:n osalta kotipaikan valintaprosessi on vielä osittain epäselvä. Myös EU-tuomioistuimen ratkaisut näyttävät jättävän neuvostolle tietyn harkintavallan sen suhteen, miten se käytännössä muodostaa oman kantansa kotipaikan valintaan. Neuvoston puheenjohtajan tarkoituksena on käsitellä asiaa pysyvien edustajien komitean (Coreper) kokouksissa.

Aikaisemmin kiinnostuneet jäsenvaltiot ovat tehneet etukäteen sovittujen valintakriteerien pohjalta tarjouksensa, komissio on arvioinut ne ja laatinut tästä arvioinnista päätöksenteon pohjana toimineen asiakirjan. Tämän pitäisi olla edelleen mahdollista.

Parlamentin alustava näkemys on ollut, että kotipaikkaa koskevan kysymyksen tulisi olla osa AMLA-asetusta koskevia trilogineuvotteluita ja kotipaikka tulisi valita mahdollisimman objektiivisin kriteerein. Parlamentin luonnostelun mukaan AMLA:n isäntävaltion tulisi maksaa osa AMLA:n budjetista ja toimistotilaa ja pätevää henkilökuntaa tulisi olla saatavilla. Yksi kriteereistä sijoituspaikalle olisi myös kansainvälinen lentokenttä.

Tämä vastaa pitkälti jäsenvaltioiden aiemmin käyttämiä valintakriteerejä, joihin on käytetty kotipaikan helppopääsyisyyttä, henkilöstön perheiden asemaa (pääsy oppilaitoksiin, työmarkkinoille sekä sosiaaliturvan ja terveydenhuollon piiriin), kotipaikan valmiutta ottaa virasto vastaan heti sen perustamissäädöksen tullessa voimaan (toimisto-, kokous- ja arkistointitilat, tieto- ja tallennusverkot, logistiikka, turvallisuus jne.) ja maantieteellistä tasapainoa (etusija tulisi Eurooppa-neuvoston kesäkuun 2008 päätelmien mukaisesti antaa niille jäsenvaltioille, joiden alueella ei ole EU:n virasto-ja, elimiä tai laitoksia).

AMLA:n kotipaikasta kiinnostuneita jäsenvaltioita ovat alustavasti olleet ainakin Saksa, Ranska, Italia, Itävalta, Liettua, Latvia, Espanja, Luxembourg ja Belgia. Kai-kissa edellä mainituissa valtioissa on jo vähintään yksi EU:n virasto, laitos tai elin.

Rahanpesuasetus ja kuudes rahanpesudirektiivi

Yleistä

Rahanpesuasetus ja kuudes rahanpesudirektiivi muodostavat yhdessä rahanpesun vastaisen sääntökirjan (AML Rulebook). Tarkoituksena on tehostaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä yhtenäistämällä jäsenvaltioiden erilaisesta rahanpesudirektiivien implementoinnista johtuvia erilaisia menettelytapoja ja sääntelyä nostamalla osa sääntelystä asetustason sääntelyksi. Samalla ei ole kuitenkaan tarkoitus estää direktiiviä tai asetusta tiukemman sääntelyn käyttämistä jäsenvaltioissa, eli lähtökohta säilyy samana kuin voimassaolevassa rahanpesudirektiivissä. Toisaalta rahanpesuasetuksen johdantokappaleessa 32 mainitaan yhdeksi sääntelyn tavoitteeksi vähentää kansallisia eroja tasapuolisten toimintaolosuhteiden mahdollistamiseksi sisämarkkinoilla. EU-sääntelyn implementoinnissa tulisi arvioida, onko tiukempi kansallinen sääntely tarpeellista.

Neuvoston kannan mukaisesti rahanpesuasetuksen soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan virtuaalivaluutan tarjoajia. Tämä tarkoittaa sitä, että virtuaalivarojentarjoajat veloitetaan toteuttamaan asiakkaiden tuntemisen toimenpiteet, jos ne suorittavat liiketoimia, joiden arvo on vähintään 1 000 euroa.

Neuvoston kannassa laajennettiin lisäksi rahanpesuasetuksen soveltamisalaa kolmantena osapuolena toimiviin rahoituksen välittäjiin ja jalometalleilla, jalokivillä, arvokelloilla sekä kulttuurihyödykkeillä kauppaa käyviin tahoihin.

Käteismaksujen osalta asetettaisiin 10 000 euron raja, joka vastaa komission alkupe-
räistä ehdotusta, mutta jäsenvaltioilla olisi liikkumavaraa säätää kansallisesti tätä matalampia rajoja.

Neuvoston kannan mukaisesti voitaisiin jatkossa soveltaa FATF:n luetteloita korkean riskin kolmansista maista, joiden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen järjestelmissä on strategisia puutteita, ilman että komission olisi uusittava näiden valtioiden tunnistamisprosessi.

Lisäksi neuvoston kanta sisältää yhtenäisempiä ja läpinäkyvämpiä tosiasiallisia edunsaajia koskevia sääntöjä, mukaan lukien monikerroksisia omistus- ja määräysvaltarakenteita koskevat täsmennykset.

Tosiasialliset edunsaajat (AMLR 42 -49 artiklat ja AMLD 10-12 artiklat)

Tosiasiallisten edunsaajien osalta neuvotteluissa on luonnosteltu ehdotuksia tarkemmasta sääntelystä erityisesti trusteja ja vastaavia oikeudellisia järjestelyjä koskien, kuin komission ehdotuksessa on. Ulkomaisten oikeushenkilöiden ja järjestelyjen tosiasialliset edunsaajat tulisi rekisteröidä, jos ne ovat saaneet julkista hankintaa koskevan toimeksiannon tai ryhtyneet liikesuhteeseen ilmoitusvelvollisten kanssa, lukuun ottamatta toimintaa sektoreilla, joissa on vähäisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski ja liikesuhde tai siihen liittyvät transaktiot eivät ylitä 250 000 euroa. Neuvoston kompromissin

mukaisesti jäsenvaltioiden tulee sallia, että ulkomainen oikeushenkilö tai järjestely rekisteröi tosiasialliset edunsaajansa. Muotoilu johtuu siitä, ettei kolmansien valtioiden yrityksille voida asettaa velvoitteita EU-sääntelyllä.

Silloin, kun tosiasiallista edunsaajaa ei voida määritellä omistus- tai vaikutusvaltakriteerien perusteella, tulisi neuvoston kannan mukaisesti laatia todistus siitä, ettei tosiasiallista edunsaajaa ole ja kirjata kaikista ylimmän johtotason henkilöistä tiedot. Ei ole yksiselitteistä, ketkä kuuluvat tähän kategoriaan. Tämä poikkeaa nykysääntelystä, jossa on voitu kirjata hallituksen jäsenten tiedot.

Suomi on pitänyt neuvotteluissa esillä, että sääntelyn tulisi olla selkeää ja sen tulisi jättää mahdollisimman vähän tulkinnanvaraa. Ilmoituksen laiminlyömisestä tulisi seurata sanktio.

Suomi piti neuvotteluissa esillä ehdotusta tosiallisen edunsaajan määrittämisestä koskevan rajan laskemisesta 25 %:sta 10 %:iin. Ehdotus ei kuitenkaan saanut vastakaikua, neuvoston kannassa raja on 25 %. Neuvoston kannan mukaisesti jatkossa olisi kuitenkin useampia tosiasiallisen edunsaajan määrittämisestä koskevia rajoja, sillä komission asetuksella määriteltäisiin ne oikeushenkilöt, jotka ovat korkeariskisempiä ja joiden osalta käytettäisiin 25 % matalampaa rajaa. Myös raja määriteltäisiin komission asetuksella.

EU-tuomioistuin antoi 22.11.2022 tuomion yhdistetyissä asioissa C-37/20 ja C-601/20 koskien tosiasiallisia edunsaajia koskevien rekisterien yleisöjulkisuutta. EU-tuomioistuin katsoo, että suuren yleisön pääsy tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskeviin tietoihin merkitsee vakavaa puuttumista Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä *perusoikeuskirja*) 7 artiklassa vahvistettua yksityiselämän kunnioitusta ja perusoikeuskirjan 8 artiklassa vahvistettua henkilötietojen suojaa koskeviin perusoikeuksiin. Tuomioistuin katsoo, että kyseessä oleva puuttuminen ei ole täysin välttämätöntä eikä oikeasuhteista ja toteaa, että viides rahanpesudirektiivi on pätemätön siltä osin kuin siinä säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden alueelle perustettujen yhtiöiden ja muiden oikeushenkilöiden tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevat tiedot ovat kaikissa tapauksissa suuren yleisön saatavilla. EU-tuomioistuimen tuomio tarkoittaa sitä, että tosiasiallisten edunsaajatietojen yleisöjulkisuuden osalta on palattu neljännen rahanpesudirektiivin mukaiseen sääntelyyn, jonka mukaan tietojen luovuttaminen yleisölle edellyttää sitä, että tietopyynnön perusteena on oikeutettu etu. Suomessa tosiasiallisten edunsaajien tietojen luovuttamisen edellytyksenä on käytetty tietojen käyttötarkoitusta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen, eli tietoja on luovutettu suppeammin kuin viides rahanpesudirektiivi edellytti.

Edellä mainitun tuomion jälkeen tosiasiallisten edunsaajia koskevien tietojen yleisöjulkisuutta on rajattu neuvoston kannassa verrattuna komission alkuperäiseen ehdotukseen niin, että tiedonluovutus on sidottu siihen, että tiedonpyytäjällä on oikeutettu etu saada tietoja.

Poliittisesti vaikutusvaltaisiin henkilöihin sovellettavat toimenpiteet (AMLR 2 ja 32-35 artiklat)

Neuvoston kannassa asetuksen sääntelyä on tarkennettu niin, että poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön määritelmään 2 artiklan 25 kohdassa on lisätty uusi kohta muista mer-

kittävästä poliittisesti vaikutusvaltaisista tehtävistä jäsenvaltioissa. Tarkoituksena muutoksessa on, että jäsenvaltiot voisivat poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden määrittelyssä kansallisesti ottaa huomioon erilaisia poliittisia tehtäviä jäsenvaltioissa.

Asiakkaan tuntemista koskevien velvollisuuksien täyttäminen ilmoitusvelvollisen puolesta (AMLR artikla 6a)

Rahanpesuasetusta koskevassa kompromissiehdotuksessa ulkoistamista koskevaa sääntelyä on lavennettu komission ehdotuksesta niin, että ilmoitusvelvolliset voisivat ulkoistaa suurimman osan asiakkaan tuntemiseen liittyvistä velvoitteistaan. Riskiarvion ja sisäisten käytäntöjen, menettelyjen ja prosessien hyväksyntää ei voisi ulkoistaa. Vastuu ulkoistettujen tehtävien osalta säilyisi edelleen ilmoitusvelvollisella.

Valtaosa jäsenvaltioista katsoi neuvotteluissa, että ulkoistamisen mahdollisuus voi parantaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvien velvoitteiden noudattamista ja esimerkiksi ilmoitusvelvollisen riskiarvion laatua erityisesti pienten toimijoiden osalta. Ulkoistaminen on mahdollista myös nykysääntelyn mukaan. Neuvoston kannan mukaan epäilyttäviä liiketoimia koskevaa raportointivelvoitetta rahanpesun selvittelykeskukselle ei voisi ulkoistaa, elleivät kansalliset toimivaltaiset viranomaiset anna tähän lupaa osana tiedonvaihtoon liittyvää kumppanuutta, jonka perustamista koskeva sääntely sisältyy rahanpesuasetuksen 54 artiklaan ilmoitusvelvollisten välisestä tiedonvaihdesta.

Vaatimustenmukaisuuden toiminto (AMLR 9 artikla)

Vaatimustenmukaisuuden toiminnon osalta rahanpesuasetuksen 9 artiklan muotoilua on muutettu siitä, mitä se oli komission ehdotuksessa. Vaatimustenmukaisuudesta vastaava johtaja tulee nimittää ylimmästä hallintoelimestä tai hallintatoiminnosta.

Suomen yhtiöoikeudessa ei ole ylimmällä hallintoelimellä vastaavia hallintatoimintotehtäviä kuin sellaisissa maissa, joissa on erikseen eroteltu hallintoelin, jolla on sekä valvonta- että hallintatoimintoja. Ei ole yksiselitteistä, miten tätä sääntelyä tulisi soveltaa Suomessa. Uusien muotoilujen osalta on vaarana se, että ilmoitusvelvollisten operatiivisten ja valvovien toimintojen roolit voivat sekoittua. Lisäksi vaatimustenmukaisuuden toiminnon riippumattomuuteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

Suuririskisiin kolmansiin valtioihin liittyvät tehostetut toimenpiteet (AMLR 23-26 artiklat)

Komission ehdotuksessa esitetään, että tarkennettaisiin menettelyitä, joita sovelletaan tiettyihin komission identifioimiin kolmansiin valtioihin, mutta menettelyt pysyisivät pääpiirteissään samanlaisina kuin nykyisin, eli komissio ottaisi arvioinneissa huomioon rahanpesun vastaisen toimintaryhmän FATF:n päätökset ja voisi tehdä itsenäisiä arviointoja. Komissio tunnistaisi suurirriskiset valtiot nykyiseen tapaan delegoiduilla asetuksilla.

Neuvoston luonnostelussa on poistettu komission mahdollisuus itsenäisiin, FATF:ista riippumattomiin arviointeihin, taustalla on toisaalta huoli siitä, että komission prosessi

korkean riskin kolmansien maiden arvioimiseksi ei ole riittävän laadukas ja toisaalta ei haluta toistaa FATF:n tekemää työtä.

Ilmoitusvelvollisten välinen tiedonvaihto (AMLR artikla 54)

Neuvoston kannassa ilmoitusvelvollisten välistä tiedonvaihtoa on lavennettu niin, että jäsenvaltiot voisivat perustaa ilmoitusvelvollisten välisiä yhteisiä tiedonvaihtokanavia, joissa tiedonvaihto rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyen ei olisi sidottua samaan asiakassuhteeseen ja transaktioon, kuten voimassaolevassa rahanpesudirektiivissä on säädetty. Rahanpesun selvittelykeskus voisi yksittäisessä tapauksessa kieltää tiedonvaihdon, jos se voisi esimerkiksi vaarantaa vireillä olevaa rahanpesututkimusta.

Rahoitustietodirektiivin muutos

Komission ehdotuksessa lisätään rahoitustietodirektiivin 4 artiklaan kohta jossa todetaan, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti nimetyillä kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla on valtuudet päästä ja tehdä hakuja suoraan ja välittömästi pankkitilitietoihin, jotka ovat saatavilla muissa jäsenvaltioissa uuden rahanpesun vastaisen direktiivin nojalla perustetun pankkitilirekisterien keskitetyn yhteyspisteen kautta, aina, kun se on tarpeen niiden sellaisten tehtävien suorittamiseksi, joiden tarkoituksena on estää ennalta, paljastaa ja tutkia vakavia rikoksia tai suorittaa niihin liittyviä syytetoimia tai tukea vakaviin rikoksiin liittyvää rikostutkimusta, mukaan lukien tutkimaan liittyvien varojen tunnistaminen, jäljittäminen ja jäädyttäminen.

Komission ehdotusta on muokattu lainvalvontatyöryhmässä joulukuussa 2022 käydyin, lainvalvontaviranomaisille luovutettavien tilitapahtumatietojen harmonisointia koskevan asiakirjan ja sitä koskeneen keskustelun perusteella. Lainvalvontatyöryhmässä kannatettiin ajatusta siitä, että rahoitustietodirektiivin muutosta tulisi hyödyntää tilitapahtumatietojen toimittamiseksi tunnistetuilta tileiltä harmonisoidussa muodossa. Uusimmassa puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa rahoitustietodirektiivin muuttamisesta esitetään, että direktiivin 1 artiklan 1 kohtaan lisättäisiin uusi virke, jonka mukaan direktiivissä säädetäisiin toimista lainvalvontaviranomaisten pankkitilitapahtumatietoihin pääsyn sekä käytön mahdollistamiseksi. Artiklan 1 kohtaan 2 lisättäisiin uusi e kohta, jossa säädetäisiin, että kansallisen lain mukaisten prosessien mukaan viranomaiset, jotka ovat vastuussa vakavien rikosten estämisestä, havaitsemisesta, tutkimisesta tai syyttämisestä voivat vaatia, että rahoituslaitokset antavat pankkitilitapahtumatietoja rikosprosessiin kuuluvien todisteiden keräämiseksi. Artiklaan 2 ehdotetaan lisättäväksi uusi 7 a kohta, jossa määriteltäisiin pankkitilitapahtumatieto niin, että se tarkoittaisi tietyn pankki- tai maksutilin yksityiskohtia ja pankkitoimenpiteistä liittyen tiliin, jotka ovat pyynnöstä lainvalvontaviranomaisten saatavilla kansallisen lain mukaisesti. Ehdotuksen mukaan rahoitustietodirektiiviin lisättäisiin uusi 6 b artikla, jonka mukaan rajat ylittävän yhteistyön mahdollistamiseksi jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että kun direktiivin mukainen haku johtaa tilin tunnistamiseen ja kun lainvalvontaviranomaiset pyytävät tiliin liittyvää pankkitilitapahtumatietoa kansallisen lain mukaisesti, tunnistetusta tilistä vastuussa olevan instituution tulisi toimittaa pankkitilitapahtumatiedot ilman aiheetonta viivytystä sähköisessä muodossa.

Lisäksi ehdotetaan, että lisättäisiin uusi 6 c artikla, jonka mukaan komissiolla olisi valtuudet laatia implementoivia asetuksia koskien teknisiä määrittelyjä pankkitilitapahtumatietojen toimittamiseksi. Aikaisempien neuvostossa käytyjen keskustelujen perusteella tarkoituksena olisi ilmeisesti kehittää järjestelmä, jossa tiedot siirrettäisiin tietyn ISO-standardin mukaisesti ja tästä säädettäisiin komission asetuksella. Lisäksi ehdotetaan uutta artiklaa, jonka mukaan komission avustamiseksi asetuksen laatimisessa perustettaisiin komitea asetuksen (EU) 182/2011 yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä, mukaisesti.

Voimassaolevan rahoitustietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla ei ole rahoitustietodirektiivin nojalla pääsyä niihin lisätietoihin, joita jäsenvaltiot voivat pitää tärkeinä ja viedä keskitettyihin pankkitilirekistereihin viidennen rahanpesudirektiivin 32 a artiklan 4 kohdan nojalla, eikä puheenjohtajan uusimmassa ehdotuksessa esitetä muutosta tähän, joten tarkoituksena ei ilmeisesti ole säätää siitä, että tilitapahtumatietoja toimitettaisiin kansallisten pankkitilirekisterien, eli Suomessa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta. Rahanpesudirektiivissä säädetään niistä tiedoista, joita jäsenvaltioiden tulee lisätä keskitettyihin pankkitilirekistereihin tai järjestelmiin ja tilitapahtumatiedot eivät kuulu näihin tietoihin, vaan ne voivat olla lisätietoja, joita jäsenvaltiot ovat voineet lisätä järjestelmiinsä viidennen rahanpesudirektiivin 32 a artiklan 4 kohdan nojalla tai joiden luovuttamisesta on voitu muuten kansallisesti säätää.

Suomessa tilitapahtumatietoihin ei ole pääsyä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta, joka on perustettu viidennen rahanpesudirektiivin 32 a artiklan mukaisen velvoitteen täyttämiseksi. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta ovat saatavilla nykyisellään tilien omistajuutta koskevat tiedot. Tilitapahtumatietoihin liittyen sisäministeriössä on vireillä 10.2.2022 asetettu esiselvityshanke SM004:00/2022, jonka tavoitteena on laatia esiselvitys tilitapahtumatietojen lisäämisestä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään. Esiselvityksen tehtävänä on kartoittaa toimivaltaisten viranomaisten tilitapahtumatietoihin pääsyn nykytila ja kehittämiskohteet sekä selvittää myös mahdolliset vaihtoehtoiset toteuttamistavat.

Kun toisen EU-jäsenmaan viranomainen pyytää tilitapahtumatietoja suomalaiselta toimijalta, tapahtuu se oikeusapupyynnön (European Investigation Order) kautta. Toisen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen tekee pyynnön Suomen viranomaiselle, eli käytännössä keskusrikospoliisin kansainväliselle yksikölle, joka tekee tiedustelun suomalaiselle toimijalle ja välittää tiedot pyytäjälle. Prosessi on jo nykyisellään sähköinen. Mikäli kyse on rahanpesun selvittelykeskusten välisestä tiedonvaihdosta, käytetään niin ikään sähköistä FIU.net järjestelmää.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Säädösehdotukset perustuvat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen SEUT 114 artiklaan. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskeva EU-sääntely perustuu nykyisin samaan oikeusperustaan. Ehdotukset käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Parlamentin raportoina toimivat talous- ja rahavaliokunnan (ECON) edustajana espanjalainen Eva Maria Poptcheva ja kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan (LIBE) sekä vetoomusvaliokunnan (PETI) edustajana bulgarialainen Emil Radev.

Arviota käsittelyn ajankohdasta on käsitelty U-jatkokirjelmän kohdassa käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu.

Kansallinen valmistelu

Valtiovarainministeriön edustajat ovat osallistuneet neuvotteluihin neljästä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä koskevasta lainsäädäntöehdotuksesta neuvoston rahoituspalvelutyöryhmässä. Rahoitustietodirektiivin muutosta koskevaa neuvottelua käydään sisäministeriön vastuulla olevassa lainvalvontatyöryhmässä, johon osallistuvat sisäministeriön edustajat.

U-jatkokirjelämä oli kirjallisessa menettelyssä oikeus- ja sisäasiat jaostossa (EU7) ja rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet jaostossa (EU10) 25 – 30.1.2023.

Eduskuntakäsittely

Valtioneuvosto antoi 9.9.2021 U-kirjelmän 42/2021 vp Euroopan komission 20.7.2021 antamasta neljästä lainsäädäntöehdotuksesta, joiden avulla pyritään tehostamaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa. Lisäksi valtioneuvosto on antanut 28.10.2021 U-kirjelmän 62/2021 vp komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1153 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse toimivaltaisten viranomaisten pääsystä keskitettyihin pankkitilirekistereihin keskitetyn yhteyspisteen kautta.

Eduskunnan talous- ja hallintovaliokunnan lausunnot U-kirjelmästä 42/2021 vp ovat TaVL 32/2021 vp ja HaVL 31/2021 vp. U-kirjelmästä 62/2021 vp annettu talousvaliokunnan lausunto on TaVL 2/2022 vp ja hallintovaliokunnan lausunto HaVL 7/2022 vp.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 5 luvun 27 §:n perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

U-kirjelmissä U 42/2021 vp ja U 62/2021 vp on käsitelty ehdotusten suhdetta perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin. Rahoitustietodirektiivin muutoksen osalta ehdotettu tilitapahtumatietojen luovuttamista koskeva lisäys on merkityksellinen perustuslain (731/1999) 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteysdessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5 ja siinä viitatu lausunnot). Merkityksellistä on ollut, että lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädetäessä erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvattun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on tämän vuoksi arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä vuoksi esimerkiksi tällaisia

tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4–5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp)

Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että pankkisalaisuus ei ole yksityiselämän ydinalueeseen kuuluva seikka (PeVL 14/2002 vp, s. 4/II, PeVL 7/2000 vp, s. 4/I). Valiokunta on sittemmin arvioinut uudelleen yksityiselämän suojan ydinalueen merkitystä. Valiokunnan aiemmassa käytännössä esimerkiksi luottamuksellisen viestin tunnistamistietojen katsottiin jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (ks. esim. PeVL 33/2013 vp, s. 3/I, PeVL 6/2012 vp, s. 3–4, PeVL 29/2008 vp, s. 2/II ja PeVL 3/2008 vp, s. 2/I). Valiokunta on tarkistanut tätä käytäntöään, koska sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat olla yksityiselämän suojan näkökulmasta siinä määrin ongelmallisia, että kategorinen erottelu suojan reuna ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen (PeVL 18/2014 vp, s. 6/II, ks. myös PeVL 36/2018 vp, s. 22). Perustuslakivaliokunta on katsonut lausunnossaan (PeVL 48/2018 vp), että mitä suurimmassa määrin yksityisten ihmisten maksuliikenne siirtyy käteisen rahan käytöstä pankkitilin välityksellä tapahtuvaan maksuliikenteeseen, sitä yksityiskohtaisemman kuvan henkilön yksityiselämästä voi muodostaa pankkitilin tilitapahtumista. Tilitapahtumista voi ilmetä suoraan jopa arkaluonteisia tietoja, kuten tietoja uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyydestä tai terveydenhuoltopalvelujen käytöstä. Valiokunnan mielestä luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset tilitiedot rinnastuvat tämän johdosta yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin.

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyvät tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 15/2018 vp, s. 37, PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuojasetuksen mukaan sen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tietosuojasetuksen mahdollistamissa puitteissa edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta (PeVL 14/2018 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina myös arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3). Valiokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen.

Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut

tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2–3 ja siinä viitatus lausunnot). Valiokunta ei kuitenkaan ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 19/2012 vp, s. 4/I ja siinä mainitut lausunnot).

Rahoitustietodirektiivin osalta ehdotetun tilitapahtumatietojen luovuttamista sähköisessä muodossa koskevan kirjauksen tarkoituksena on ilmeisesti se, että jäsenvaltioiden toimivaltaiset lainvalvontaviranomaiset saisivat tilitapahtumatietoja toisista jäsenvaltioista harmonisoidussa muodossa kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Tilitapahtumatietojen luovuttaminen sähköisessä harmonisoidussa merkitsisi toimivaltaisille viranomaisille nykyistä helpommin käsiteltävässä muodossa olevaa pääsyä tilitapahtumatietoihin ja samalla henkilötietoihin, joita ne sisältävät. Edellä mainittu tilitapahtumatietojen luovuttamisen tehostaminen tarkoittaisi nykyistä tehokkaampaa henkilötietojen luovuttamista. Tilitapahtumia koskevan tiedonsaannin sujuvoittaminen voisi johtaa siihen, että viranomaiset pyytäisivät niitä aikaisempaa enemmän, koska tiedonsaannin sähköistymisen ja keskittymisen myötä myös viranomaisten toiminta tehostuisi.

Ehdotuksen tarkoituksena ei näytä olevan muuttaa sitä tapaa, jolla tilitapahtumatietoja luovutetaan oikeusapupyynnön kautta toisen jäsenvaltion viranomaiselle, vaan ilmeisesti tarkoituksena olisi säätää velvoitteesta toimittaa tiedot tietyssä sähköisessä muodossa eikä ehdotuksella tästä näkökulmasta vaikuttaisi olevan merkittäviä vaikutuksia yksityiselämän suojaan. Ehdotus on kuitenkin vielä osittain epäselvä ja vaatii täsmentämistä.

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotusten vaikutuksia, mukaan lukien taloudelliset vaikutukset, on kuvattu U-kirjelmässä U 42/2021 ja U 62/2021 vp ja edellä AMLA:n osalta pääasiallisessa sisällössä.

Komission esityksen mukaan AMLA:lle kohdennettaisiin kuluva monivuotisen rahoituskehyskauden 2021–2027 aikana yhteensä noin 73,1 milj. euroa EU-budjetista. Tarvittavat varat katettaisiin uudelleenkohdentamalla varoja EU-budjetin otsakkeen 1 (Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous) sisällä. Suurin osa katettaisiin otsakkeen 1 liikku-mavarasta noin 65,9 milj. euroa.

Suomi on pitänyt neuvoston neuvotteluissa esillä tarvetta päivittää komission laatimaa AMLA:a koskevaa budjettiehdotusta AMLA:n tehtävien kasvattamisen vuoksi. Uutta budjettiehdotusta ei ole tähän mennessä saatu.

Rahoitustietodirektiivin muutoksen osalta ehdotetuilla uusilla tilitapahtumatietojen toimitamista sähköisessä muodossa koskevilla ehdotuksilla on taloudellisia vaikutuksia sekä viranomaisille, että maksu- ja luottolaitoksille, mutta tässä vaiheessa ennen ehdotuksen täsmentymistä niitä on vaikeaa arvioida. Viranomaisten kustannukset tulevat riippumaan siitä, miten poliisi tulisi saamaan tilitapahtumatiedot maksu- ja luottolaitoksilta. Jos tilitapahtumatiedot saataisiin Tullin ylläpitämän pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta tarvitsisi poliisi vain yhden rajapinnan Tullin järjestelmään. Jos tilitapahtumia ei voi saada keskitetyn mekanismin kautta tulisi poliisin rakentaa erillinen rajapinta jokaisen pankin kanssa, millä olisi merkittäviä kustannusvaikutuksia poliisille. Poliisilla, Ulosottolaitoksella ja Verohallinnolla on jo omia tietojärjestelmiä tiettyjen luottolaitosten kanssa, joiden kautta pyydetään ja luovutetaan tietoja pankki- ja maksutileistä, ml. tilitapahtumia koskevia tietoja. Viranomaisille aiheutuneet kustannukset rajapinnan rakenta-

misesta ovat olleet ilman henkilökuluja noin 300 000 euroa ja luottolaitoksille henkilökuluineen noin 400 000—500 000 euroa. Kun järjestelmä on luotu, sen kopioiminen muiden toimijoiden kanssa perustettaviin sähköisiin yhteyksiin on huomattavasti edullisempaa. Tilitapahtumatietojen saaminen sähköisessä muodossa helpottaisi niiden hyödyntämistä viranomaisen toimesta.

Ehdotuksen mahdollisesti edellyttämä valtion rahoitustarve toteutetaan lähtökohtaisesti valtiontalouden kehysten puitteissa tarvittaessa kohdentamalla määrärahoja uudelleen. Mahdollisista lisämäärärahatarpeista päätetään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Neuvoston kanta asetusehdotuksesta rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen COM(2021) 420 final

Neuvoston kanta asetusehdotuksesta eurooppalaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisviranomaisen perustamisesta COM(2021) 421 final

Neuvoston kanta direktiiviehdotuksesta jäsenvaltioissa toteutettavista toimenpiteistä rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen ja direktiivin (EU) 2015/849 kumoamisesta COM(2021) 423 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VM/RMO, neuvotteleva virkamies Elina Rantakokko, 0295 530 507

VAHVA-tunnus

EU/1035/2022
EU/879/2022
EU/882/2022
EU/881/2022

Liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite