

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): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 37/2022 vp — U 42/2021 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Elina Rantakokko, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Monna Airiainen, sisäministeriö
- ylitarkastaja Lotta Järvinen, keskusrikospoliisi
- johtava asiantuntija Mika Linna, Finanssiala ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- Tulli

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 20.7.2021 neljä lainsäädäntöehdotusta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen tehostamiseksi. Lisäksi komissio antoi ehdotuksen rahoitustietodirektiivin muuttamisesta siltä osin kuin kyse on toimivaltaisten viranomaisten pääsystä keskitettyihin pankkitilirekistereihin keskitetyn yhteyspisteen kautta.

Valiokunnan lausunto HaVL 40/2022 vp

Ajankohtaiseen käsittelyvaiheeseen liittyen keskeisimmät kysymykset liittyvät AMLA:n tehtävien lisäämiseen laventamalla suoraan valvontaan otettavien ilmoitusvelvollisten kriteereitä ja näihin liittyviin kustannuksiin sekä AMLA:n kotipaikan valintaan.

Maksun tiedot -asetusta on täydennetty lisäämällä kryptovarojen tarjoajat sen soveltamisalaan. Asetuksen myötä kryptovarojen tarjoajien on kerättävä tiedot kryptovaroilla tehtävien liiketoimien osapuolista FATF:n (Financial Action Task Force) suosituksen 15 edellyttämällä tavalla.

Rahanpesuasetukseen ja kuudenteen rahanpesudirektiiviin on ehdotettu myös useita muutoksia. Neuvoston kannassa ilmoitusvelvollisten välistä tiedonvaihtoa on mm. lavennettu siten, 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.

Uusimmassa puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa rahoitustietodirektiivin muuttamisesta esitetään lisättäväksi direktiiviin tilitapahtumatietojen toimittaminen kansallisen sääntelyn mukaisesti sähköisessä muodossa toisen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille.

Valtioneuvoston kanta

Suomen kannat rahanpesun vastaiseen lainsäädäntöpakettiin on määritelty U-kirjelmissä 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-tasoisena 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

Valiokunnan lausunto HaVL 40/2022 vp

AMLAn 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 uudelleenkohdentamalla 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 eisaisi 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 estämistoimissa. Suomi kannattaa myös neuvoston kannan mukaisesti mahdollisuutta säätää kansallisesti nykyistä laajemmasta tiedonvaihdesta 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-tuomioistuinten ratkaisun liittyen tietojen yleisöjulkisuuden 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.

Valiokunnan lausunto HaVL 40/2022 vp

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 huomiota tietosuojaan, sillä tilitapahtumatiedot sisältävät henkilötietoja, joista osa voi olla arkaluonteisia tietoja.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komissio on antanut kesällä 2021 neljä lainsäädäntöehdotusta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisen tehostamiseksi. Ehdotukset koostuvat uudesta rahanpesun valvontaviranomaisesta (AMLA) koskevasta asetusehdotuksesta (COM(2021) 421 final), rahanpesuasetusehdotuksesta (COM(2021) 420 final), kuudennesta rahanpesudirektiivistä (COM(2021) 423 final) sekä maksutiedot asetuksen uudelleenlaadinnasta (COM(2021) 422 final). Lisäksi komissio on antanut ehdotuksen rahoitustietodirektiivin ((EU) 2019/1153) muuttamisesta siltä osin kuin on kyse toimivaltaisten viranomaisten pääsystä keskitettyihin pankkitilirekistereihin keskitetyn yhteyspisteen kautta. Vaikka ehdotusta ei ole julkaistu komission sivuilla yhdessä rahanpesun vastaisen säädösehdotuspaketin kanssa, ehdotus liittyy kiinteästi kuudenteen rahanpesudirektiiviin, jossa esitetään keskitetyn yhteyspisteen perustamista jäsenvaltioiden pankkitilirekisterien yhteen liittämistä varten.

Ehdotusten tavoitteina 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).

Hallintovaliokunta on antanut komission ehdotuksista lausuntonsa HaVL 31/2021 vp — U 42/2021 vp ja HaVL 7/2022 vp — U 62/2021 vp. Valiokunta toteaa lausunnoissaan, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen on olennainen osa kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa ja että EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaista politiikkaa kehitettäessä on otettava täysimääräisesti huomioon sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen es-

Valiokunnan lausunto HaVL 40/2022 vp

tämiseen että rikostorjuntaan liittyvät näkökohdat. Samoin valiokunta on pitänyt kannatettavana sitä, että jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille luodaan työkalu selvittää ja puuttua nopeammin ja tehokkaammin rikollisuuden rahoittamiseen rajat ylittävissä tapauksissa.

AMLA-asetusehdotus

Hallintovaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että AMLA:n suoraan valvontaan valittavien valintakriteerinä tulee olla ensimmäisen valintakierroksen jälkeenkin maantieteellisen kattavuuden sijaan riskiperusteisuus. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että AMLA:n resurssit mitoitetaan sen tehtäviä ja valvottavien lukumäärää vastaaviksi. Valiokunta tukee valtioneuvoston kantaa, jonka mukaan AMLA:lle EU-budjetista ohjattava rahoitus tulee hoitaa ensisijaisesti uudelleen kohdentamalla varoja EU-budjetin sisällä.

Rahoitustietodirektiivi

Komissio on ehdottanut tiedonvaihdon tehostamista pankkitilitapahtumatietojen saamisesta viranomaisille. Ehdotuksen tarkoitus on, että jäsenvaltioiden toimivaltaiset lainvalvontaviranomaiset, joiden tehtävänä on vakavien rikosten estäminen, havaitseminen, tutkiminen tai syyttäminen, saisivat tilitapahtumatietoja toisista jäsenvaltioista harmonisoidussa, helposti prosessoitavassa ja analysoitavassa muodossa kansallisen lainsäädännön ja toimintamallien mukaisesti. Hallintovaliokunta pitää myönteisenä ehdotusta hyödyntää rahoitustietodirektiivin muutosta tilitapahtumatietojen toimittamiseksi tunnistetuilta tileiltä harmonisoidussa muodossa.

Hallintovaliokunta kuitenkin toteaa, että ehdotusta on tarpeen vielä tarkentaa siltä osin, millä tavoin kyseistä tiedonvaihtoa on tarkoitus toteuttaa ja harmonisoida. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksella tulee olemaan taloudellisia vaikutuksia viranomaisille ja maksu- ja luottolaitoksille, mutta ennen ehdotuksen täsmentymistä niitä on vaikeaa arvioida. Ehdotus ei sisälly komission ehdotukseen, eikä siitä ole sen vuoksi tehty vaikutusarviointia.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan viranomaisille aiheutuvat kustannukset riippuvat siitä, miten esimerkiksi poliisi tulisi saamaan tilitapahtumatiedot maksu- ja luottolaitoksilta. Jos tilitapahtumatiedot saadaan Tullin ylläpitämän pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta, tarvitsee poliisi vain yhden rajapinnan Tullin järjestelmään. UJ-jatkokirjelmässä todetaan, että tarkoituksena ei ilmeisesti ole säätää siitä, että tilitapahtumatietoja toimitettaisiin kansallisten pankkitilirekisterien eli Suomessa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta. Valiokunta toteaa saamaansa selvitykseen perustuen, että jos tilitapahtumia ei voi saada keskitetyn mekanismin kautta, tulee poliisin rakentaa erillinen rajapinta jokaisen pankin kanssa, millä olisi merkittäviä kustannusvaikutuksia.

Valiokunta toteaa, että UJ-jatkokirjelmässä on asianmukaisesti huomioitu, että ehdotettu tilitapahtumatietojen luovuttamista koskeva lisäys on merkityksellinen perustuslain (731/1999) 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on rinnastanut tilitapahtumatiedot arkaluonteisiin tietoihin (PeVL 48/2018 vp). Tilitapahtumien tiedot voivat antaa varsin yksityiskohtaista tietoa esimerkiksi siitä, missä paikoissa henkilö on liikunnut ja käyttänyt palveluita ja mihin tarkoitukseen rahaa on käytetty, mukaan lukien arkaluonteiset tarkoitukset, kuten terveydenhuoltopalveluiden käyttö. Valiokunnan käsityksen mukaan

Valiokunnan lausunto HaVL 40/2022 vp

oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta oleellista ehdotetussa sääntelyssä on, miten laajalti tietojen luovuttaminen sallitaan ja mihin tarkoituksiin ja ovatko ne välttämättömiä sääntelyn tavoitteen eli rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen kannalta.

Vaikutukset

Hallintovaliokunta pitää valtioneuvoston kannan mukaisesti tärkeänä komission asetus- ja säädösehdotusten tavoitetta EU:n rahanpesusääntelyn yhdenmukaistamisesta ja kehittämisestä. Hallintovaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotetuista muutoksista viranomaisille ja yrityksille aiheutuvien kustannusten lisäksi myöskään kuluttajille aiheutuvat kustannukset ja toisaalta hallinnollinen taakka eivät saa nousta liian suuriksi suhteessa tavoitteisiin.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 28.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Jenna Simula ps
jäsen Kari Tolvanen kok
jäsen Heidi Viljanen sd
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Sanna Helopuro