VALTIOVARAINMINISTERIÖ

2.9.2020

Rahoitusmarkkinaosasto
Jaana Vehmaskoski

Eduskunnan lakivaliokunnalle

E 67/2020 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto toimintasuunnitelmasta koskien kokonaisvaltaista EU:n toimintapolitiikkaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä

Tausta

Valtioneuvosto antoi syksyllä 2019 selvityksen eduskunnalle (E42/2019 vp) komission tiedonannosta ”*Kohti parempaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisen sääntelyn täytäntöönpanoa*”. Selvitys koski komission heinäkuussa 2019 julkaisemaa arvioraporttia, jossa tuotiin esiin useita heikkouksia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevassa EU:n lainsäädännössä. Komission arviossa kiinnitettiin huomiota useisiin rakenteellisiin ongelmiin:

- Pankeilla ei ole ollut tarvittavia sisäisiä mekanismeja rahanpesun havaitsemiseksi ja estämiseksi eivätkä ne ole noudattaneet rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevissa toimissaan EU:n sääntöjä, vaikka niillä oli riskialttiita liiketoimintamalleja.
- Kansallisten viranomaisten valvontatoimien oikea-aikaisuudessa ja tuloksellisuudessa oli huomattavia eroja. Myös priorisoinnissa, resursseissa, asiantuntemuksessa ja käytettävissä olevissa työvälineissä oli suuria eroja.
- Erityisesti rajat ylittävää pankkitoimintaa harjoittavan pankkiryhmittymien valvonnassa valvontaviranomaiset olivat raportin mukaan taipuvaisia luottamaan liikaa vastaanottavan jäsenvaltion (ns. isäntävaltion) rahanpesun estämistä koskeviin sääntöihin, mikä heikentää valvontatoimien tehokkuutta rajat ylittävissä tapauksissa EU:n tasolla.

EU:n jäsenvaltiot sopivat talous- ja rahoitusasioiden neuvostossa (Ecofin) 5.12.2019 Suomen aloitteesta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskevista strategisista painopisteistä, joiden on tarkoitus toimia komission tulevien lainsäädäntöehdotusten pohjana. Euroopan parlamentti ja neuvosto kehottivat komissiota tutkimaan, miten EU:n sääntöjä voitaisiin yhdenmukaistaa ja miten valvontaa (myös EU:n tasolla) ja rahanpesun selvittelykeskusten välistä koordinointia voitaisiin parantaa.

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 7.5.2020 tiedonannon toimintasuunnitelmastaan koskien kokonaisvaltaista EU:n toimintapolitiikkaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä. Toimintasuunnitelmassa esitetään konkreettisia EU –tason toimenpiteitä, joita komissio aikoo toteuttaa seuraavien 12 kuukauden aikana parantaakseen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä ja torjumista koskevien EU:n sääntöjen noudattamista, valvontaa ja koordinointia. Komissio valmistelee varsinaisia lainsäädäntöesityksiä annettaviksi vuoden 2021 ensimmäisellä vuosineljänneksellä.

Komissio käynnisti 7.5. julkisen konsultaation toimintasuunnitelmasta. Määräaika konsultaatioon vastaamiselle oli 29.7.2020. Julkisen kuulemisen tarkoituksena oli kerätä sidosryhmien

näkemyksiä toimista, joita komissio on esittänyt toimintasuunnitelmassaan mahdollisten tulevien aloitteiden valmistelua varten EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen vahvistamiseksi. Valtiovarainministeriö ja sisäministeriö laativat valtioneuvoston vastauksen julkiseen kuulemiseen eduskunnalle 12.6.2020 annetussa E-kirjeessä esitettyjen Suomen kantojen ja eduskunnan hallintovaliokunnan E-kirjeeseen antaman vastauksen (HaVL 11/2020 vp) pohjalta.

Komissio on toimittanut toukokuussa jäsenvaltioiden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen asiantuntijoille yksityiskohtaisemman kyselyn ja elokuussa täydentävän jatkokyselyn tulevien lainsäädäntöehdotuksiensa pohjaksi. Jäsenvaltioiden antamien vastausten pohjalta komission suunnitelmista käydään keskusteluja syksyn aikana komission järjestämissä työryhmissä.

Komission toimintasuunnitelman sisältö sekä niitä koskevat Suomen kannat

Toimintasuunnitelman mukaan komission tavoitteena on luoda kokonaisvaltainen EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen järjestelmä. Järjestelmä perustuisi toimintasuunnitelman mukaan kuuteen ”pilariin”:

- EU:n nykyisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen lainsäädännön tehokkaan täytäntöönpanon varmistaminen
- EU:n yhteisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sääntelyn laatiminen
- EU:n tasoisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvontajärjestelmän toteuttaminen
- Kansallisille rahanpesun selvittelykeskuksille tarkoitetun koordinointi- ja tukimekanismin perustaminen
- Unionin tason rikosoikeudellisten säännösten täytäntöönpano ja tietojenvaihdon tehostaminen
- EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan toimintapolitiikan kansainvälisen ulottuvuuden vahvistaminen

Komission mukaan EU:n rahanpesulainsäädäntö tulee panna täytäntöön tiukasti ja tehokkaasti jäsenvaltioiden, toimivaltaisten viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten toimesta. ***Suomi pitää tärkeänä***, että EU:ssa jatketaan määrätietoisia toimia nykyisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan lainsäädännön tehokkaaksi täytäntöönpanemiseksi.

Komission näkemyksen mukaan EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen lainsäädännöstä on tultava yksityiskohtaisempi, täsmällisempi ja vähemmän riippuvainen jäsenvaltioiden erilaisista täytäntöönpanotoimista. Sääntöjen tulkinnassa ja soveltamisessa esiintyvien erojen rajoittamiseksi tietyt rahanpesudirektiivin osat olisi muutettava asetuksessa säädetyiksi suoraan sovellettaviksi säännöksiksi. ***Suomi kannattaa*** asetustasoista sääntelyä EU:ssa erityisesti koskien sellaisia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskevia säännöksiä, joihin kansalliset tulkinnat vaikuttavat eniten. Erityisen tärkeää on, että viranomaisten toimivaltuuksia, yhteistyötä ja tiedonvaihtoa koskevat säännökset ovat yhdenmukaiset EU:ssa. ***Suomen kannan*** mukaisesti samalla on tärkeää huolehtia asianmukaisen tietosuojan toteutumisesta ja sääntelyn selkeydestä. On huomioitava, että komission suunnitelmissa ei ole esitetty rahapelitoiminnan sääntelyn harmonisointia, eikä sitä ***Suomen kannan*** mukaan tulisi jatkossakaan harmonisoida, muuten kuin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sääntelyn osalta.

Komission mukaan EU:n tulee luoda tehokas rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvontajärjestelmä, joka edistää sisämarkkinoiden ja pankkiunionin moitteetonta toimintaa. Korkealaatuinen valvonta koko EU:ssa on välttämätöntä kansalaisten ja laajemman kansainvälisen yhteisön luottamuksen palauttamiseksi. EU:n tasoisen valvontajärjestelmän perustaminen on komission ensisijainen tavoite, ja sen tehtävät, toimivaltuudet ja vuorovaikutus kansallisten valvontaviranomaisten kanssa on määriteltävä selkeästi komission lainsäädäntö-

ehdotuksessa. ***Suomi pitää EU-tasoisen valvonnan toteuttamista kannatettavana.*** Parhaiten tätä tehtävää hoitaisi uusi riippumaton valvontaviranomainen, kuitenkin siten että myös kansallisilla valvojilla olisi jatkossakin tärkeä rooli valvontatyössä. EU:n valvontaviranomaiselle olisi ***Suomen kannan*** mukaan annettava suorat valvontavaltuudet, mukaan lukien korjaavien toimien ja seuraamusten määrääminen. Valvonnan tulisi perustua riskiperusteiseen lähestymistapaan, jossa otettaisiin huomioon rajat ylittävät näkökohdat. Tällaisen lähestymistavan olisi katettava ainakin kaikkein suurimmat ja rajat ylittävät rahoitussektorin toimijat. Myös pienemmät kansalliset toimijat voisivat kuulua soveltamisalaan, jos niiden katsotaan olevan erityisen riskialttiita. Valvontajärjestelmää koskevassa uudistuksessa on ***Suomen kannan*** mukaan huomioitava edelleen nykyisen kaltaisen asianajajien itsesääntelyyn perustuvan valvontamallin jatkamisen mahdollisuus erityisesti EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön puitteissa.

Komissio on havainnut useita puutteita siinä, miten kansalliset rahanpesun selvittelykeskukset soveltavat lainsäädäntöä sekä tekevät yhteistyötä keskenään ja muiden viranomaisten kanssa kansallisella ja EU:n tasolla. Komission ehdottama rahanpesun selvittelykeskusten koordinointi- ja tukimekanismi EU:n tasolla korjaisi edellä mainitut puutteet. Tämä mekanismi ottaisi johtavan roolin kansallisten rahanpesun selvittelykeskusten työn koordinoinnissa***. Suomi tukee*** rahanpesun selvittelykeskusten paremman koordinoinnin järjestämistä ja tukimekanismin perustamista tätä tarkoitusta varten***.*** Koordinaatio- ja tukimekanismin tulee laaja-alaisesti tukea rahanpesun selvittelykeskusten tehtäväkenttää rahanpesun, esirikosten ja terrorismin rahoittamisen estämiseen, paljastamiseen ja torjuntaan liittyen. Uudella koordinaatio- ja tukimekanismilla voisi ***Suomen kannan*** mukaan olla valtuudet muun muassa hyväksyä malleja ja ohjeita kansallisille rahanpesun selvittelykeskuksille sekä ylläpitää niiden toimintaa tukevia tietojärjestelmiä. Oikeudellisesti sitovien standardien antamisen mahdollisuutta voidaan edelleen selvittää.

Komissio antaa julkisen ja yksityisen sektorin tietojenvaihtoyhteistyötä (PPP, public private partnership) koskevia ohjeita vuoden 2021 alkuun mennessä. Julkisen ja yksityisen sektorin tietojenvaihdon tietosuojaa koskevien näkökohtien osalta komissio harkitsee mahdollisuutta pyytää Euroopan tietosuojaneuvostolta lausuntoa. ***Suomi katsoo***, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen edellyttää merkittävää tiedonvaihdon tehostamista eri viranomaisten ja toimijoiden välillä. Tietojenvaihto on suunniteltava huolella ja henkilötietojen suojaa koskeva sääntely on otettava tarkasti huomioon. ***Suomi tukee*** komission aloitetta laatia suositus yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyöjärjestelyistä ja pyrkimyksiä pyytää Euroopan tietosuojaneuvostoa antamaan suositus yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisesta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevaan tietojen käsittelyyn.

Komissio pitää tärkeänä, että EU puhuu yhdellä äänellä FATF:ssa (OECD:n yhteydessä toimiva kansainvälinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastainen toimintaryhmä, Financial Action Task Force). Tämä mahdollistuisi komission näkemyksen mukaan antamalla komissiolle tehtäväksi edustaa EU:ta FATF:ssa perustamissopimuksen määräysten mukaisesti. Ensimmäisenä askeleena olisi perustettava tehostettu koordinointimekanismi komission ja jäsenvaltioiden välille, jotta EU:n edustajat esittäisivät yhteensovitettuja kantoja FATF:ssa. FATF:n tekemien EU:n jäsenvaltioiden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen sääntelypuitteiden maa-arvioinneissa ei ole tähän mennessä otettu riittävästi huomioon EU:n sääntöjen ylikansallista luonnetta. Tästä kysymyksestä tulee entistä merkittävämpi, jos otetaan käyttöön uusia rakenteita, kuten EU:n tason rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvonta ja rahanpesun selvittelykeskusten koordinointi - ja tukijärjestelmä. Komission tavoitteena on varmistaa, että kun standardeja pannaan täytäntöön EU:n tasolla, niitä arvioidaan yhtenäisesti. ***Suomi kannattaa*** EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevien toimien kansainvälisen ulottuvuuden vahvistamista. ***Suomi tukee*** sitä, että EU tunnistetaan FATF:n puitteissa yhtenäisenä lainkäyttöalueena siltä osin, kun sääntely on toteutettu yhtenäisesti. On tärkeää, että EU toimii aktiivisesti ja yhtenäisesti FATF:ssa. ***Suomi ei kuitenkaan pidä perusteltuna***, että komissio edustaisi EU:n jäsenvaltioita FATF:ssa.

Komission toimintasuunnitelman mukaan on jatkettava EU:n rahoitusjärjestelmän suojelua koskevan yksipuolisen politiikan täytäntöönpanoa kolmansia maita kohtaan. Komissio määrittelee maat, jotka muodostavat erityisen uhan unionin rahoitusjärjestelmälle, käyttäen autonomista menetelmää, jossa otetaan asianmukaisesti huomioon FATF:n luettelointiprosessin synergia, tehostettu vuoropuhelu kolmansien maiden kanssa, joka toteutetaan yhteistyössä Euroopan ulkosuhdehallinnon (EEAS) kanssa, sekä jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kuuleminen. ***Suomi katsoo***, että kolmansien maiden asettaminen korkeariskisten maiden luetteloon on tärkeä väline EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sääntelykehyksessä. Korkeariskiseksi maaksi nimeäminen on poliittisilta ja toiminnallisilta vaikutuksiltaan voimakas toimintatapa, ja sen tulee perustua perusteellisiin arviointeihin ja jäsenvaltioiden asiantuntijoiden sekä asianomaisten kolmansien maiden kanssa käytävään vuoropuheluun.

Korkeariskisiä kolmansia maita koskeva metodologia ja päivitetty luettelo

EU:n rahanpesudirektiivin (2015/849) 9 artiklan mukaan kolmannet maat, joiden kansallisissa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntajärjestelmissä on strategisia puutteita, jotka muodostavat merkittävän uhan unionin rahoitusjärjestelmälle, on yksilöitävä sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan suojaamiseksi.

Korkeariskiset kolmannet maat yksilöidään komission delegoidulla asetuksella. Rahanpesudirektiivin 9 artiklassa vahvistetaan ne arviointiperusteet, joihin komission arvion on perustuttava. Direktiivin määräysten mukaan komissio ottaa arvioinnissaan huomioon rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan alan kansainvälisten järjestöjen ja normeja hyväksyvien tahojen laatimat asiaankuuluvat arvioinnit tai raportit.

Komissio julkaisi 7.5.2020 uuden metodologian, jonka avulla voidaan arvioida sellaiset suuririskiset kolmannet maat, joiden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisjärjestelmän strategiset puutteet muodostavat merkittävän uhan EU:n rahoitusjärjestelmälle. Lisäksi komissio on samassa yhteydessä hyväksynyt päivitetyn luettelon suuririskisistä kolmansista maista ja antanut niistä delegoidun asetuksen.

Komissio on pyrkinyt vastaamaan uudessa metodologiassa jäsenvaltioiden ja Euroopan parlamentin esittämään kritiikkiin. Komissio ottaa FATF:n tekemät kansainväliset arviot myös EU:n toteuttaman arvioinnin lähtökohdaksi: EU:n lainsäädännön vaatimuksista johtuen EU:n omassa arvioinnissa sovelletaan kuitenkin eräitä lisäkriteerejä. FATF:n korkeariskisiksi arvioimat kolmannet maat katsotaan korkeariskisiksi myös EU:n arvioinnissa. Korkeariskisiksi katsottaisiin lisäksi myös sellaiset maat, jotka eivät täytä EU:n asettamia lisäkriteereitä. Komissio vahvistaa vuoropuhelua kolmansien maiden kanssa: Jos asianomainen maa ilmaisisi halunsa toimia yhteistyössä komission kanssa, maan kanssa sovittaisiin korjaavista toimenpiteistä. Kolmas maa nimettäisiin korkeariskiseksi EU:n arvioinnissa vain, jos se ei toteuttaisi korjaavia toimenpiteitä määräajassa.

Komission delegoitu asetus korkeariskisten kolmansien maiden luettelon päivittämisestä tulee voimaan listalle lisättyjen maiden osalta 1.10.2020. Luettelo on päivitetty huomioiden FATF:n uusimmat päätökset valtioista, joilla on strategisia puutteita rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisjärjestelmässä ja valtioista, jotka ovat korjanneet strategiset puutteensa. Luetteloon on lisätty Bahama, Barbados, Botswana, Kamboza, Ghana, Jamaica, Mauritius, Mongolia, Myanmar/Burma, Nicaragua, Panama ja Zimbabwe. Luettelosta on poistettu Bosnia-Herzegovina, Etiopia, Guyana, Laos, Sri Lanka ja Tunisia. Luettelossa säilyvät edelleen Afghanistan, Irak, Trinidad, Tobago ja Vanuatu FATF:n uusimmista arvioista huolimatta mm. siksi, ettei komissio ole voinut päätellä tietojensa valossa, onko EU-lainsäädäntöön perustuvia erikseen osoitettuja strategisia puutteita riittävästi korjattu. Komissio jatkaa näiden jäsenvaltioiden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisjärjestelmän tarkastelua päivitetyn arviointimetodologian mukaisesti.

Komission päivittämä metodologia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen kannalta korkeariskisten maiden tunnistamiseen on ***Suomen kannalta hyväksyttävissä***. Komission antama delegoitu asetus korkeariskisten maiden luettelon päivittämisestä perustuu pääosin FATF:n puitteissa aiemmin tehtyihin päätöksiin ja se on ***Suomen kannalta hyväksyttävissä***.