VALTIOVARAINMINISTERIÖ

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

Neuvotteleva virkamies Jaana Vehmaskoski
Lakivaliokunta 3.9.2020



Aluksi

- Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estäminen on Suomelle tärkeä prioriteetti sekä kansallisesti että EU:ssa
- Hallitusohjelmassa on linjattu, että ”*varmistetaan riittävät viranomaisresurssit, parannetaan tiedonvaihtoa ja tehostetaan valvontaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumiseksi*”.
- Rahoitusmarkkinat toimivat ylikansallisesti ja rahanpesun ja terrorismin rahoittaminen on perusluonteeltaan rajat ylittävää toimintaa, jolloin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen ja sen valvonta edellyttävät toimenpiteitä ja yhteistyötä sekä globaalilla, EU:n että kansallisella tasolla.
- Rahanpesulla ja terrorismin rahoittamisella on merkittäviä taloudellisia vaikutuksia yhteiskunnalle.

Tausta

- Komissio antoi 24.7.19 Euroopan parlamentille ja neuvostolle rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämistä koskevan **tiedonannon ja neljä arvioraporttia**.
  - VN:n selvitys eduskunnalle (E42/2019 vp)
- EU:n jäsenvaltiot sopivat talous- ja rahoitusasioiden neuvostossa 5.12.2019 Suomen aloitteesta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskevista **strategisista painopisteistä**.
- Euroopan parlamentti ja neuvosto kehottivat komissiota tutkimaan, miten
  - EU:n sääntöjä voitaisiin yhdenmukaistaa,
  - miten valvontaa (myös EU:n tasolla) voitaisiin parantaa ja
  - Miten rahanpesun selvittelykeskusten välistä koordinointia voitaisiin parantaa.

Komission tiedonanto ja julkinen konsultaatio

- 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.

Komission toimintasuunnitelman sisältö

EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen järjestelmä perustuisi kuuteen ”pilariin”:

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

1. EU:n nykyisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen lainsäädännön tehokkaan täytäntöönpanon varmistaminen

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.

2. EU:n yhteisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sääntelyn laatiminen

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.
- Samalla on tärkeää huolehtia asianmukaisen tietosuojan toteutumisesta ja sääntelyn selkeydestä.
- On huomioitava, että komission suunnitelmissa ei ole esitetty rahapelitoiminnan sääntelyn harmonisointia, eikä sitä tulisi jatkossakaan harmonisoida, muuten kuin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sääntelyn osalta.

3. EU:n tasoisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvontajärjestelmän toteuttaminen

Komission mukaan EU:n tulee luoda tehokas rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvontajärjestelmä, joka edistää sisämarkkinoiden ja pankkiunionin moitteetonta toimintaa. EU:n tasoisen valvontajärjestelmän perustaminen on komission ensisijainen tavoite, ja sen tehtävät, toimivaltuudet ja vuorovaikutus kansallisten valvontaviranomaisten kanssa on määriteltävä selkeästi komission lainsäädäntöehdotuksessa.

- ***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 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 huomioitava edelleen nykyisen kaltaisen asianajajien itsesääntelyyn perustuvan valvontamallin jatkamisen mahdollisuus erityisesti EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön puitteissa.

4. Kansallisille rahanpesun selvittelykeskuksille tarkoitetun koordinointi- ja tukimekanismin perustaminen

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 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.

5. Unionin tason rikosoikeudellisten säännösten täytäntöönpano ja tietojenvaihdon tehostaminen

Komissio antaa julkisen ja yksityisen sektorin tietojenvaihtoa koskevan yhteistyön (PPP) 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.

6. EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan toimintapolitiikan kansainvälisen ulottuvuuden vahvistaminen

Komissio pitää tärkeänä, että EU puhuu yhdellä äänellä FATF:ssa. Tämä mahdollistuisi antamalla komissiolle tehtäväksi edustaa EU:ta FATF:ssa perustamissopimuksen määräysten mukaisesti. Komission tavoitteena on varmistaa, että kun standardeja pannaan täytäntöön EU:n tasolla, niitä arvioidaan yhtenäisesti. Komission toimintasuunnitelman mukaan on jatkettava EU:n rahoitusjärjestelmän suojelua koskevan yksipuolisen politiikan täytäntöönpanoa kolmansia maita kohtaan.

- ***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.
- ***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

- 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.
- 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.
- Metodologia **on *Suomen kannalta hyväksyttävissä***.

Komission päivitetty luettelo suuririskisistä kolmansista maista

- Komissio on 7.5.2020 hyväksynyt päivitetyn luettelon suuririskisistä kolmansista maista ja antanut niistä delegoidun asetuksen.
- Komission delegoitu asetus 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.
- Delegoitu asetus korkeariskisten maiden luettelon päivittämisestä on ***Suomen kannalta hyväksyttävissä***

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Jaana Vehmaskoski
Neuvotteleva virkamies
Puh. 0295 530267
jaana.vehmaskoski@vm.fi

Maarit Pihkala
Lainsäädäntöneuvos
Puh. 0295 530310
maarit.pihkala@vm.fi

