21.9.2021

Rahoitusmarkkinaosasto
Juho Keinänen

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Valtioneuvoston U-kirjelmä U42/2021 vp: Ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi ja direktiiviksi EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan toimintasuunnitelman toteuttamiseksi (rahanpesun vastainen lainsäädäntöpaketti)

Tausta

Valtioneuvosto antoi kesällä 2020 selvityksen eduskunnalle (E 67/2020 vp) komission toimintasuunnitelmasta koskien kokonaisvaltaista EU:n toimintapolitiikkaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä. Toimintasuunnitelmassa esitettiin EU-tason toimenpiteitä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevien EU:n sääntöjen noudattamisen, valvonnan ja koordinaation parantamiseksi. Toimintasuunnitelmassa esitettiin kuusi osa-aluetta, joilla unionin toimenpiteet olisivat tarpeen järjestelmän kehittämiseksi:

- 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

Neuvoston joulukuussa 2019 ja marraskuussa 2020 hyväksymissä päätelmissä neuvosto näki komission tavoin tarpeelliseksi rahanpesun estämisjärjestelmän kehittämisen ja tehokkuuden parantamisen. Myös Euroopan parlamentti antoi syyskuussa 2019 ja heinäkuussa 2020 päätöslauselmat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen tehokkuuden tarpeellisuudesta. Komission toimintasuunnitelman julkistamisen jälkeisessä julkisessa konsultaatiossa eri sidosryhmät jakoivat niin ikään laajasti komission näkemykset olemassa olevista ongelmista ja hahmotelluista keinoista niihin vastaamiseksi.

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 20.7.2021 neljä lainsäädäntöehdotusta heinäkuun 2020 toimintasuunnitelman tavoitteiden toteuttamiseksi siltä osin, kuin niiden toteutuminen edellyttää olemassa olevan lainsäädännön muuttamista:

- asetusehdotus rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, COM(2021) 420 final (jäljempänä *substanssiasetus*)
- 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 (uudelleenlaadinta), COM(2021) 422 final (jäljempänä *maksajan tiedot -asetus*)
- asetusehdotus eurooppalaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisviranomaisen perustamisesta, COM (2021) 421 final (jäljempänä *AML-viranomaisasetus*)

Ehdotusten käsittely neuvoston rahoituspalvelutyöryhmässä aloitettiin 22.7.2021.

Lainsäädäntöehdotusten sisältö sekä niitä koskevat Suomen kannat

Ehdotusten tavoitteena on vastata toimintasuunnitelmassa esitettyyn neljään prioriteettiin:

1. laatia yhteinen ja yhtenäisempi EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sääntely
2. toteuttaa EU:n tasoinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvontajärjestelmä
3. perustaa rahanpesun selvittelykeskusten koordinaatio- ja tukimekanismi
4. vahvistaa EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan toimintapolitiikan kansainvälistä ulottuvuutta.

Yhteisen ja yhtenäisemmän sääntelyn luomiseksi substanssiasetuksella lisättäisiin EU:n rahanpesusääntelyn yksityiskohtaisuutta sekä vähennettäisiin jäsenvaltioiden erilaisten täytäntöönpanotoimenpiteiden vaikutusta sääntelyn tehokkuuteen. Suoraan sovellettavaan substanssiasetukseen sisällytettäisiin merkittävä osa nykyisen rahanpesudirektiivin sääntelystä erityisesti siltä osin kuin kyse on ilmoitusvelvollisia ja oikeushenkilöitä suoraan koskevasta sääntelystä. Lisäksi kaikkia oikeushenkilöitä koskevia velvoitteita tunnistaa tosiasiasialliset edunsaajansa tarkennettaisiin ja vahvistettaisiin.

Osa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevasta EU-sääntelystä jäisi edelleen direktiivitasoiseksi. Kuudenteen rahanpesudirektiiviin ehdotetaan jätettäväksi säännökset toimivaltaisten viranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista, tosiasiallisia edunsaajia ja pankki- ja maksutilejä koskevista rekistereistä, kansallisista valvojista ja rahanpesun selvittelykeskuksista sekä viranomaisten välisestä yhteistyöstä. Tältäkin osin säännöksiä on selkeytetty ja täydennetty.

Suomi kannattaa asetustasoista sääntelyä erityisesti ilmoitusvelvollisia koskevien velvoitteiden osalta, mikä tukee sääntelyn yhtenäistä soveltamista EU:ssa. Suomi tukee komission ehdotuksia oikeushenkilöiden läpinäkyvyyden parantamiseksi tehostamalla ja selkeyttämällä tosiasiallisten edunsaajien tunnistamiseen liittyviä velvoitteita. Suomi pitää tärkeänä, että tietosuojasääntely otetaan täysimääräisesti huomioon lainsäädännön kehittämisessä. Lisäksi ehdotuksissa on täsmennetty viranomaisten toimivaltuuksia, yhteistyötä ja tiedonvaihtoa koskevia säännöksiä, millä on keskeinen merkitys rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen tehokkuuden parantamisessa.

Lisäksi substanssiasetuksella vahvistettaisiin rahanpesusääntelyn kansainvälistä ulottuvuutta tarkentamalla suuririskisiksi identifioituihin kolmansiin valtioihin sovellettavia toimenpiteitä.

Tavoitteena on tehostaa toimenpiteitä sekä FATF:n (OECD:n yhteydessä toimiva kansainvälinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastainen toimintaryhmä) nimeämien valtioiden, että EU:n itsenäisen arvion perusteella suuririskisiksi katsottujen valtioiden suhteen.

Suomi kannattaa suuririskisiin kolmansiin valtioihin sovellettavien menettelytapojen riskiperustaisuuden kehittämistä. Kolmansiin maihin sovellettavilla toimenpiteillä on merkittäviä poliittisia ja taloudellisia vaikutuksia. Sovellettavien toimenpiteiden ja erityisesti EU:n autonomisten maa-arvioiden onkin jatkossa pohjauduttava avoimeen ja objektiiviseen metodologiaan, joka perustuu jäsenvaltioiden ja asianomaisten kolmansien valtioiden osallistamiseen.

Substanssiasetuksen myötä kryptovarojen tarjoajat saatettaisiin täysimääräisesti EU:n rahanpesusääntelyn soveltamisalaan. Lisäksi kryptovarojen tarjoajien olisi jatkossa noudatettava niin sanotussa maksajan tiedot-asetuksessa säädettyjä velvoitteita. Tällä hetkellä asetusta sovelletaan maksupalveluntarjoajiin. Kryptovarojen tarjoajien pitäisi jatkossa toimittaa liiketoimien yhteydessä sekä maksajan että maksunsaajan tiedot ilmoitusvelvollisten välillä. Kryptovarojen lisäksi paketissa esitetään toimia nimettömiin instrumentteihin, kuten haltijaosakkeisiin ja käteiseen liittyvien rahanpesun riskien vähentämiseksi. Käteisen osalta komissio esittää 10 000 euron kattorajaa käteismaksujen vastaanottamiselle elinkeinotoiminnassa. **Suomi tukee** kryptovarojen tarjoajien saattamista täysimääräisesti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan sääntelyn soveltamisalaan. Käteisen käytön rajoittamisen osalta komission esittämä kattoraja on hyväksyttävissä.

AML-viranomaisasetuksella toteutettaisiin toimintasuunnitelman prioriteetit EU:n tasoisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvontajärjestelmän toteuttamisesta sekä rahanpesun selvittelykeskusten tuki- ja koordinaatiomekanismin perustamisesta. Perustettava viranomainen olisi uusi EU:n hajautettu virasto. Viranomaisella olisi suorat toimivaltuudet valvoa korkeariskisimpiä rajojen yli toimivia luotto- ja rahoituslaitoksia. Suorien valvontavaltuuksien lisäksi viranomainen koordinoisi kansallisten valvojien toimintaa sekä edistäisi yhdenmukaisten ja korkealaatuisten valvontastandardien kehittämistä ja täytäntöönpanoa. Viranomainen voisi puuttua kansallisten viranomaisten puutteelliseen toimintaan ja eräissä tapauksissa ottaa hoitaakseen valvontatehtäviä, mikäli kansallinen viranomainen ei pysty suoriutumaan niistä.

Viranomaisen toisena keskeisenä tehtävänä yhteisen valvonnan lisäksi olisi toimiminen rahanpesun selvittelykeskusten tuki- ja koordinaatiomekanismina. Viranomaisella olisi keskeinen rooli selvittelykeskusten välisen yhteistyön vahvistamisessa erityisesti rajat ylittävien tapausten osalta. Viranomaisen tehtäväksi tulisi yhteisten raportointimallien ja standardien laatiminen, lisäksi viranomainen ylläpitäisi selvittelykeskusten tietojenvaihtoverkostoa FIU.netiä.

Yhteisen valvonnan ja rahanpesun selvittelykeskusten yhteistyön edistämisen lisäksi viranomaisen tehtävänä olisi laatia rahanpesusääntelyä täydentäviä teknisiä sääntelystandardeja, suuntaviivoja ja suosituksia.

Suomi kannattaa komission ehdotusta uuden EU-viranomaisen perustamisesta EU-tasoisen valvonnan ja rahanpesun selvittelykeskusten tuki- ja koordinaatiomekanismin toteuttamiseksi. Suomi tukee suorien ja epäsuorien valvontavaltuuksien antamista 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.