Eduskunnan talousvaliokunta

U 42/2021 vp 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)

Finanssivalvonnan lausunto koskien Valtioneuvoston kirjelmää 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)

1 Yleistä

Talousvaliokunta on pyytänyt Finanssivalvonnalta asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa 15.9.2021. Esitämme kunnioittavasti lausuntonamme seuraavaa.

Komissio on jo usean vuoden ajan pyrkinyt tehostamaan ja tiivistämään rahanpesun vastaista sääntelyä ja sen valvontaa EU -alueella. Useissa tilanteissa on todettu tällä hetkellä voimassa olevien 5. rahanpesudirektiivin täytäntöönpanon poikkeavan eri maiden välillä ja yhtenäisen valvonnan kehittäminen on pääosin ollut finanssisektorin osalta Euroopan pankkiviranomaisen suositusten varassa. Ylikansallisten toimijoiden on ollut vaikea saattaa omaa toimintaansa kaikkien eri maiden kansallisen sääntelyn mukaiseksi.

Komissio on antanut heinäkuussa neljä erillistä ehdotusta eli

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

- Asetusehdotus varainsiirtojen ja tiettyjen kryptovarojen siirtojen mukana toimitettavista tiedoista (uudelleenlaadinta), COM(2021) 422 final
- Asetusehdotus eurooppalaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisviranomaisen perustamisesta, COM (2021) 421 final

Kaikille komission esityksillä on merkittäviä vaikutuksia Finanssivalvonnan valvonnassa toimivien yhtiöiden ja muiden valvottavien toimintaan. Samalla AML – viranomaisen perustaminen ja sen toiminnan yhteen saattaminen kansallisten valvojien kanssa merkitsee huomattavaa muutosta Finanssivalvonnan toteuttamaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen valvontaan.

Finanssivalvonta kannattaa pääsääntöisesti kaikkien ehdotusten sisältöä. Yhtenäinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen sääntely koko komission alueella on keskeinen keino parantaa rahoitusjärjestelmän ja muiden säänneltyjen toimialojen luotettavuutta. Samalla koko EU-alueen kattava viranomainen, joka saattaa yhteen valvojien ja rahanpesun selvittelykeskusten tietoja ja koordinoi niiden välistä toimintaa, on merkittävä parannus nykytilaan. Vaikka Euroopan Pankkiviranomaisen rooli rahanpesun valvonnassa on lisääntynyt vuoden 2020 alusta, sillä ei ole edelleenkään mahdollisuutta toteuttaa suoraa valvontaan. Lisäksi EPV:n resurssit ovat aivan liian pienet itse toteutettavaan valvontaan.

2 Yksityiskohtaiset ehdotukset

Asetusehdotus, jolla yhtenäistetään kaikkien rahanpesusääntelyn alaisten velvoitteita, on hyvä askel yhtenäisen valvontaympäristön ja yhteneväisten toimintamahdollisuuksien luomisessa. Kansallisessa sääntelyssä olleet eroavaisuudet ovat voineet vaikeuttaa toimintaa eri jäsenvaltioiden alueella. Lisäksi valvonta ei ole voinut olla yhtenäistä, kun vaatimukset ovat poikenneet eri maissa.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota Komission ehdotukseen, jonka mukaan ilmoitusvelvollisten tulisi jatkossa arvioida myös joukkotuhoaseiden leviämisen estämiseksi asetettujen finanssipakotteiden kiertämiseen ja noudattamatta jättämiseen liittyviä riskejä. Tämä uusi velvoite sisältyy FATF:n vuonna 2020 hyväksymiin periaatteisiin, joiden mukaan joukkotuhoaseiden leviämisen estäminen on nostettu rahanpesun ja terrorismin rahoituksen rinnalle rahoitusjärjestelmän väärinkäytön riskiksi. Samalla asetuksessa esitetään kaikkien yli 10 000 euron käteismaksujen johtavan automaattisesti rahanpesun selvittelykeskukselle tehtävään ilmoitukseen epäilyttävästä liiketoimesta. Komission mukaan jäsenvaltioiden tulisi kieltää kyseiset maksut ammatinharjoittajille.

Direktiiviin on sisällytetty kaikki komissiota ja kansallisia viranomaisia koskeva sääntely, jossa komission mukaan voi olla eroavaisuuksia. Finanssivalvonta pitää valittua ratkaisua toimivana. Direktiivin mukaan kansallisesti voidaan edelleen ulottaa rahanpesun sääntely sellaisille toimialoille, joita ei ole komission esittämässä asetuksessa. Suomessa

tällainen kansallinen laajennus on vahinkovakuuttaminen, jonka osalta komissiolle tulee esittää perusteluja kansallisen sääntelyn tarpeelle. Direktiiviesitys sisältää eräitä valvontaa koskevia artikloja. Peruslähtökohdaltaan valvonnan tulee edelleenkin olla riskiperusteista, mikä on vuosien ajan vallinnut tilanne. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota direktiivissä esitettyyn ehdotukseen, jonka mukaan AML-viranomainen tulee antamaan tarkempia ohjeita riskiperusteisen valvonnan rakentamisesta ja yksittäisten valvottavien riskin määrittämiseen. Tätäkin on pidettävä myönteisenä kehityksenä, sillä tällä hetkellä jokainen valvoja on rakentanut omaa riskikehikkoaan ja määrittänyt valvottavien riskitasoa omista lähtökohdista. Yhtenäinen riskiperusteinen lähestyminen edellyttää yhtenäistä riskien määrittelyä. AML- viranomainen tulee myös kiinteästi seuraamaan kansallisten valvojien toimintaa.

Maksajan tietoasetuksen laatiminen uudelleen siten, että kryptovarojen siirrot tulevat asetuksen piiriin, on komission esityksistä ehkä kunnianhimoisin. Ehdotuksella pyritään konkreettisiin toimiin, jotta FATF:n piirissä jo 2019 hyväksytty periaate kryptovarojen saamisesta samanlaisen valvonnan piiriin kuin perinteiset maksutapahtumat, voisi toteutua. FATF:n puitteissa on käyty kuluneiden kahden vuoden ajan dialogia alan toimijoiden ja valvojien kesken ja ainakaan vielä sellaista yhtenäistä teknistä standardia, jolla tietojen välittäminen kaikilla alustoilla ja kaikkien kryptovarojen osalta onnistuisi, ei ole saatu aikaan. Siksi on vielä liian aikaista arvioida, mitä asetuksen täytäntöönpano edellyttää. Toteutuessaan asetuksella on todella merkittävä vaikutus koko kryptovarojen kenttään ja samalla Finanssivalvonnan valvontaan.

Komission neljäs esitys sisältää ehdotuksen kokonaan uuden EU-viranomaisen eli eurooppalaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisviranomaisen (AML- viranomainen) perustamisesta. Komission mukaan viranomaisen tehtävät on jaettu neljään pääalueeseen seuraavasti: 1) riskipitoisimpien valvottavien suoraan valvontaan; 2) kansallisten valvojien kautta tapahtuvaan muiden finanssialan toimijoiden epäsuoraan valvontaan; 3) muiden kuin finanssisektorin valvojien valvontaan ja 4) rahanpesun selvittelykeskusten toiminnan koordinointiin ja tukemiseen.

Komission esityksen mukaan suoran valvonnan alaisuuteen tulevien valvottavien tulisi toimia vähintään seitsemän valtion alueella, joista neljässä valvottavan katsottaisiin muodostavan korkean rahanpesun riskin. Rahoituslaitosten osalta edellytettäisiin vastaavasti toimintaa 10 jäsenvaltion alueella, joista viidessä valvottavaa pidettäisiin korkeariskisenä. Finanssivalvonnan mukaan komission esitys rajaa hyvin monet toimijat suoran valvonnan ulkopuolelle. Tämän takia rahanpesun riskin tulisi olla keskeisempi periaate valvonnan kohteiden valinnassa. Huomattavaa on myös AML-viranomaisen mahdollisuus ottaa suoraan valvontaan sellainen valvottava, jonka toiminnassa havaitaan merkittäviä rahanpesun vastaisten säädösten puutteita. Finanssivalvonta pitää ehdotusta periaatteessa hyvänä, mutta on olemassa riski, että tällaisia toimijoita voi tulla ilmi useita, jolloin AML-viranomaisen resurssien riittävyys voi joutua rasitukselle.

Epäsuoran valvonnan kehittämisessä merkitystä on AML-viranomaisen antamilla teknisillä standardeilla ja toimintaohjeilla. Finanssivalvonta katsoo tämän olevan toimiva tapana yhtenäistää valvontaa, ja pitää samalla hyvänä esitystä muiden kuin finanssisektorin valvojien toiminnan kehittämistä yhtenäisemmäksi.

Esityksen avoimimmat kohdat liittyvät AML-viranomaisen resursseihin ja toiminnan rahoittamiseen. Komission esityksen mukaan suoran valvonnan alaisuuteen tulevat toimijat kattaisivat suurimman osan toimintamenoista valvontamaksuina ja loput katettaisiin EU:n budjetista. Viranomaisen palveluksessa olevan henkilöstön määrä vaikuttaa rajalliselta ottaen huomioon viranomaiselle kaavaillun laajan tehtäväkentän.

Finanssivalvonta kannattaa komission ehdotusta lähentää valvojien ja rahanpesun selvittelykeskusten työtä yhdistämällä niiden tietoja ja selvittelykeskusten tuki – ja analyysifunktio AML-viranomaiseen. Monissa jäsenvaltioissa selvittelykeskus ja valvoja ovat erittäin lähellä toisiaan ja kuluneiden vuosien aikana on tullut ilmeiseksi, että tiedonvaihto ulkomaisten valvojien ja selvittelykeskusten välillä on erittäin tärkeä osa havaittujen väärinkäytösten selvittelyä ja tutkintaa.

3 Lopuksi

Finanssivalvonta katsoo, että edellä kuvatut komission esitykset vahvistavat ja selkiyttävät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen sääntelyä ja valvontaa. Samalla on tärkeää huomata, että eurooppalaisen valvontaviranomaisen perustaminen ei suinkaan vähennä kansallisten valvojien työmäärää vaan pikemminkin päinvastoin: tulossa oleva yksityiskohtaisempi sääntely lisää kansallisen valvojan tehtäviä ja lisäksi esitykset sisältävät laajan raportointi- ja ilmoittamisvelvollisuuden AML- viranomaisen suuntaan.

Rahanpesun valvonta on tärkeä alue kansainvälisen ja järjestäytyneen rikollisuuden sekä terrorismin torjunnassa. Se edellyttää tulevaisuudessa myös enemmän resursseja kansallisissa viranomaisissa.

FINANSSIVALVONTA

Samu Kurri
osastopäällikkö

Pekka Vasara
toimistopäällikkö