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 toimin

Keskusrikospoliisi kiinnittää tässä lausunnossa erityisesti huomiota säädösehdotuskokonaisuuden niihin artikloihin, joilla on suoraa vaikutusta sen toimintaedellytyksiin nyt ja tulevaisuudessa. Kokonaisuus on laaja ja se sisältää erittäin paljon rahanpesun torjunnan alaa koskevien säännösten toisaalta täsmentämistä mutta myös uutta sääntelyä. Ehdotuksen rahanpesun ilmoitusvelvollisten valvontaa koskevat uudistukset eivät suoraan koske Keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskuksen toimintaa. Säädöspaketin käännösversioita ei ole vielä saatavilla suomen kielellä.

Säädöskokonaisuuden tavoitteena on yhdenmukaistaa rahanpesuntorjuntaa eri jäsenmaissa ja vähentää riippuvuutta jäsenvaltioiden erilaisista täytäntöönpanoratkaisuista. Tämä tavoite on Keskusrikospoliisin ja erityisesti Rahanpesun selvittelykeskuksen näkemyksen mukaan hyvin kannatettava. Jonkin verran huolta aiheuttaa se, että aikaisemman rahanpesudirektiivin sijasta nyt sekä direktiivi että asetus tasolla säännellään rahanpesun torjunnan alaa. Tämän lisäksi säädöskokonaisuus antaa ehdotetulle uudelle eurooppalaiselle rahanpesun estämisviranomaiselle oikeuden antaa erilaisia ei sitova ohjeita ja standardeja, mutta osin myös alemman asteista sääntelyä tullaan antamaan Komission delegoiduilla säädöksillä. Vaikuttaa siltä, että sääntely siten monimutkaistuu.

Merkittävimmät vaikutukset säädöskokonaisuudessa ovat Keskusrikospoliisin toiminnan kannalta direktiiviehdotuksen säännökset Rahanpesun selvittelykeskuksen toiminnasta, tehtävistä ja toimivaltuuksista sekä asetusehdotus uuden rahanpesun estämisviranomaisen perustamisesta. Erityisesti direktiiviehdotuksen vaatimukset sekä uudet annettavat EU-laajuiset yhteneväiset ohjeet, standardit ja toimintamalli ovat omiaan yhdenmukaistamaan rahanpesun selvittelykeskusten toimintaa EU-alueella mikä on erittäin positiivinen toimintaedellytyksiä parantava kehityssuunta.

Asetusehdotus rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, COM(2021) 420 final

Asetusehdotukseen on tuotu lukuisia erityisesti ilmoitusvelvollisten toimintaa yhdenmukaistavia ja täsmentäviä vaatimuksia. Keskusrikospoliisin kannalta myönteisiä uudistuksia (artikla 50) ovat Rahanpesun selvittelykeskusten pyyntöihin vastaamiselle asetetut määräajat (24h, 5 päivää). Asetusehdotuksen mukaan epäilyttävää liiketointa koskevan ilmoituksen muoto tullaan yhdenmukaistamaan. Tämä tulee helpottamaan tietojen siirtoa EU-maasta toiseen. Rahanpesun estämisviranomainen tulee antamaan myös ohjeita ja indikaattoreita ilmoitusvelvollisille helpottamaan epäilyttävien tapausten tunnistamista.

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

Direktiiviehdotuksen III-luvussa vahvistetaan (artikla 17) Rahanpesun selvittelykeskustenoperatiivista riippumattomuutta ja itsenäisyyttä. Artiklassa kuvatut vaatimukset täyttyvät jo pitkälti nykyisessä tilanteessa. Rahanpesun selvittelykeskuksille tulee muun muassa osoittaa riittävät resurssit tehtävien hoitamiseksi.

Direktiiviehdotuksessa on yksityiskohtaisia säännöksiä (artikla 18) siitä mihin tietoon rahanpesun selvittelykeskuksella tulee olla pääsy. Listassa on lueteltu pääsy taloudelliseen tietoon, poliisitietoon sekä hallinnollisiin rekistereihin. Taloudellinen tieto sisältää muun muassa pääsyn tilisiirtoihin ja lainoihin. Hallinnollinen tieto sisältää pääsyn muun muassa verotustietoihin sekä esimerkiksi sosiaalietuuksia koskeviin rekistereihin (social security registers). Vaikka tietoaineistot vaikuttavat laajoilta, määräyksillä ei tosiasiallisesti ole juurikaan vaikutusta Rahanpesun selvittelykeskuksen käytettävissä olevien tietoaineistojen laajuuteen, sillä yksiköllä on laajat toimivaltuudet ja pääsy tietoon rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi jo tälläkin hetkellä. Jäsenvaltioiden tulee antaa komissiolle selvitys, jos pääsyä johonkin vaadittuun tietoaineistokategoriaan ei voida taata.

Enemmän huomio kiinnittyy siihen, miten pääsy järjestetään siten että se täyttää vaatimuksen välittömästä ja suorasta pääsystä (immediate and direct access). Tuo vaatimus ei tosin koske tilisiirtotietoja. Kansallisesti muiden lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä muun muassa joudutaan arvioimaan

tätä. Kun tietoihin ei ole suoraa pääsyä ja ne tarvitaan toiselta viranomaiselta, tietopyyntöihin tulisi vastata pääsäännön mukaan 24 tunnin kuluessa. Asetusehdotuksen puolella asetetaan ilmoitusvelvollisille vastaavasti määräaika vastaamiselle. Rahanpesun selvittelykeskusten toiminnan luonteen huomioiden tämä on myönteinen kehityssuunta ja annettuja määräaikoja voidaan pitää hyväksyttävinä.

Merkittävänä uudistuksena voidaan pitää (artikla 20) kaikille EU-maiden rahanpesun selvittelykeskuksille annettavaa liiketoimen keskeyttämismääräys toimivaltuutta. Suomessa rahanpesun selvittelykeskuksella on tällä hetkellä oikeus keskeyttää liiketoimi 10 arkipäivän ajaksi. Määräys on kattanut sekä yksittäisen tapahtuman että mahdollisen tilin liiketoimien keskeyttämisen.

Ehdotettu säännös nykymuodossa hieman heikentää nykytilannetta kansallisesti, sillä tilin osalta määräys voitaisiin antaa vain 5 päiväksi ja se tulee välittömästi ilmoittaa oikeusviranomaisille. Määräajan jatkamisesta voisi päättää vain oikeusviranomainen. Lyhyt määräaika ja asian ilmoittaminen oikeusviranomaiselle muuttavat jonkin verran nykyistä väliaikaisen liiketoimen keskeyttämismääräyksen luonnetta, joka on nähty tähän asti ensivaiheen turvaamistoimena. Jäädyttämispäätös pitää ilmoittaa ilmoitusvelvolliselle 48 tunnin kuluessa epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen tekemisestä.

Toisaalta toimintaedellytyksiä parantaa se, että yksittäisen liiketoimen osalta määräaika pitenee 15 kalenteripäiväksi. EU-alueella yhtenäisenä toimivaltuutena, välitöntä liiketoimen keskeyttämismääräystä voidaan pitää nykyisessä nopeassa maksuliikenteessä merkittävänä toimintaedellytysten parannuksena. Käytettävissä olevat oikeussuojakeinot, esimerkiksi valitusoikeus, jätetään ehdotuksessa kansallisen lain varaan. Tältä osin yhtenäiset säännökset olisivat myös tervetulleita, sillä keskeyttämismääräys voi perustua myös toisen maan pyyntöön ja siellä käynnissä olevaan rikosten paljastamiseen ja selvittämiseen. Tällä hetkellä liiketoimen keskeyttämismääräyksestä ei ole kansallisessa laissa valitusoikeutta.

Direktiiviehdotus asettaa rahanpesun selvittelykeskuksille nimenomaisen (artikla 21) velvollisuuden julkaista vuosiraportti yksilöidyin tilastotietosisällöin. Raportti näyttää sisältävän asetetun vaatimuksen mukaan myös tullin, valvojien ja patentti- ja rekisterihallituksen tietoja, mistä voi aiheutua käytännön haasteita ja päällekkäistä viestintää. Lisäksi rahanpesun selvittelykeskuksille asetetaan velvoite antaa palautetta ilmoitusvelvollisille tietyllä tietosisällöillä ja vähintään kerran vuodessa, tosin huomioiden ilmoitusvelvollisten ilmoitusmäärät. Tämä vaatimus sisältyy, tosin yleisemmällä tasolla jo

kansalliseen lakiin. Annettu palaute tulee saattaa myös rahanpesulain mukaisten valvojien käyttöön. Näin onkin jo menetelty käytännössä kansallisesti suurimmille ilmoittajatahoille annettujen palautteiden osalta.

Direktiiviehdotus sisältää (artiklat 22, 23 ja 24) Rahanpesun selvittelykeskusten välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa koskevia säännöksiä sekä vahvistaa FIU.net tiedonvaihtoalustan asemaa tiedonvaihdossa. Rahanpesun estämisviranomainen (AMLA) määritellään FIU.net järjestelmän ylläpitäjäksi ja sille annetaan oikeus määritellä tekninen standardi tiedonvaihdon muodosta, joka komission on määrä hyväksyä. Lisäksi rahanpesun estämisviranomaiselle (AMLA) annetaan oikeus antaa ohje huomioon otettavista seikoista, kun harkitaan epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten toimittamista toiseen EU maahan tai vastaanotettaessa ilmoituksia toisesta EU maasta. Muuten tiedonvaihdon osalta direktiiviehdotuksen vaatimukset mukailevat jo voimassa olevaa sääntelyä ja noudatettuja käytäntöjä.

Toisesta maasta tuleviin tietopyyntöihin tulee vastata pääsäännön mukaan 7 päivässä, jota määräaikaa voidaan poikkeustilanteissa pidentää 14 päivään. Ehdotetut määräajat ovat kohtuullisia ja vastaavat pitkälti jo tällä hetkellä käytännössä noudatettuja menettelyitä. Kiireellisessä tilanteessa vastaus voidaan pyytää toimittamaan 24 tunnin kuluessa, mikä voi kansallisesti aiheuttaa ongelmia viikonloppuina, koska Rahanpesun selvittelykeskuksella ei ole päivystystä vaan se toimii arkipäivisin.

Direktiiviehdotus sisältää uudenlaisen velvoitteen (artikla 25) yhteisien analyysien toimittamisesta (Joint analysis). Yhteinen analyysiryhmä voidaan perustaa rahanpesun estämisviranomaisen (AMLA) avustuksella tiettyä tarkoitusta varten ja määräajaksi epäilyttäviä liiketoimia koskevien operatiivisten analyysien tekemiseksi. Edellytyksenä on erityiset vaikeat ja haastavat analyysit, joilla on liityntä useampaan jäsenvaltioon tai se, että useamman maan suorittama analyysi edellyttää koordinoituja toimia. Rahanpesun selvittelykeskusten tulee varmistaa tietojen toimittaminen analyysin käyttöön. Yhteiset analyysit voivat käytännössä edellyttää nykyistä laajempien tietoaineistojen luovuttamista toisen EU maan rahanpesun selvittelykeskuksen käyttöön.

Lopuksi on todettava, jonkin verran sekavuttaa tulkinnassa voi aiheuttaa se, että esimerkiksi yhteisistä analyyseista ja FIU.net toiminnasta säädetään direktiiviehdotuksen kanssa päällekkäin myös rahanpesun estämisviranomaista koskevassa asetusehdotuksessa (kts. alla). Tulkinnan johdonmukaisuuden vuoksi olisi ollut helpompi, että säännökset olisivat yhdessä ja samantasoisessa säädöksessä.

Asetusehdotus eurooppalaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisviranomaisen perustamisesta, COM (2021) 421 final

Keskusrikospoliisin ja Rahanpesun selvittelykeskuksen toimintaedellytysten kannalta erityisen merkityksellistä on se, millaiseksi eurooppalaisen rahanpesun estämisviranomaiseen perustettava rahanpesun selvittelykeskusten koordinaatio- ja tukimekanismin (CSM) asema, tehtävät ja toiminta säädetään. Rahanpesun selvittelykeskusten toimintaa ei ole EU-tasolla tähän mennessä kovin voimakkaasti harmonisoitu ja toimivaltuuksien ja toimintamallien yhdenmukaistaminen tulee helpottamaan ja tehostamaan yhteistyötä ja erityisesti tiedonvaihtoa rahanpesun selvittelykeskusten välillä.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan kuitenkin, huomioiden rahanpesun selvittelykeskusten rikostorjunnallisen roolin, sen sijoittuminen valvonnan yhteyteen ei ole toiminallisesti paras ratkaisu. Kuitenkin, mikäli mekanismi saa riittävän vahvan aseman rahanpesun estämisviranomaisen itsenäisenä yksikkönä, sen toimintaedellytykset voivat olla hyvät. Keskusrikospoliisin käsityksen mukaan neuvottelujen kuluessa on turvattava yksikön resursointi ja se, että mekanismi ei ole alisteinen tai riippuvainen valvontaa koodinoivalle toiminnolle (Jakso III).

Asetusehdotuksessa säännellään (artiklat 30 – 34) yhteisten analyysien toteuttamisesta. Yhteiseen analyysiryhmään osallistuvien maiden sen salliessa rahanpesun estämisviranomaisen edustajilla voi olla pääsy kaikkeen analyysiryhmän tietoon. On syytä huomioida, että kysymyksessä ovat tällöin EU-viraston henkilöstö. Asetustasoisena määräyksenä tämä ei edellyttäne muutoksia kansallisiin salassapitoa ja tietojen luovuttamista koskeviin säännöksiin.

Rahanpesun estämisviranomainen tarjoaa työkaluja sekä operatiivista, teknistä, taloudellista ja logistista tukea näissä tapauksissa. Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, että EU-viraston toimivaltuudet ja tietojen käsittely on säännelty näissä tapauksissa yksityiskohtaisesti. Asetusehdotuksessa jää avoimeksi se, mihin toimiin analyysien perusteella ryhdytään eli mitä toimimisvelvoitteita mailla niiden nojalla on ja miten jatkotoimista sovitaan tai päätetään. Oletettavaa on, että näissä rajat ylittävissä tapauksissa joudutaan sopimaan esimerkiksi siitä, missä maassa tapausta koskeva esitutkinta on tarkoituksenmukaista suorittaa, jos analyysiin perusteella havaitaan, että useat maat ovat toimivaltaisia.

Asetusehdotuksen mukaan (artikla 32) jäsenmaan rahanpesun selvittelykeskus voi nimetä viranomaiseen yhden henkilöstöjäsenen (national FIU delegate), jonka kustannuksista vastaa jäsenmaa. Jo nyt tiukassa resurssitilanteessa tämä edellyttää yhden henkilötyövuoden lisäämistä rahanpesun selvittelykeskuksen resurssiin.

Asetusehdotuksen mukaan (artikla 33) rahanpesun estämisviranomaisen tehtäviin kuuluisi joukko selvittelykeskusten toimintamallein ja henkilöstön osaamisen kehittämiseen tähtääviä tehtäviä. Lisäksi säädetään (artikla 34) direktiiviehdotusta tarkemmin FIU.netin ylläpitoon liittyvistä tehtävistä. Tämä on erityisen tärkeää, sillä FIU.net on vakiintunut ja luotettava tiedonvaihdon alusta, jonka hallinnollinen asema on ollut epäselvä, sillä siitä on säännelty tähän mennessä vain yksittäisellä maininnalla rahanpesudirektiivissä.

Taloudelliset vaikutukset

Keskusrikospoliisi toteaa, että ehdotetut säädökset vaikuttavat sen työmäärään seuraavasti;

- Yhteisteiseen analyysiryhmään osallistuminen ja lisääntyvä tiedonvaihto edellyttävät yhden tietoanalyytikon sekä rahanpesun selvittelystä vastaavan henkilön (rikostutkijan) työpanosta. Mikäli jäsenvaltiolla on hallussaan tietoja, joita yhteinen analyysi koskee, se on velvollinen osallistumaan yhteiseen analyysiryhmään. Analyysiryhmässä toimiminen voi edellyttää päivittäistä tietojen vaihtoa ja tietojen ristiin vertaamista ja muuta analysointia sekä tiedonhankintaa ilmoitusvelvollisilta.
- Resurssivaikutuksia on yhteisten standardien ja ohjeiden kehittämisellä sekä niiden kansallisessa käyttöönotossa ainakin yhden IT henkilön verran. Rahanpesuilmoituksen muodosta, indikaattoreista sekä tiedonvaihdon kynnyksestä tullaan antamaan yhdenmukainen tekninen standardi, jonka kehittäminen jää jäsenvaltioiden asiantuntijoiden tehtäväksi. Tiedonvaihtoa varten rakennetaan tekninen ratkaisu, jonka kehittämisessä Rahanpesun selvittelykeskus on jo ollut mukana (XBD, XBR).
- Tiedonvaihdosta päättää päällystöön kuuluva virkamies, joten myös tältä osin tarvitaan lisäresursointia. Esimerkiksi virtuaalivaluuttapalveluiden tarjoajien tekemät epäilyttäviä liiketoimia koskevat ilmoitukset, jotka ovat myös volyymiltaan merkittävä määrä, koskevat lukuisia EU-maita ja nämä ilmoitukset on velvoitteiden mukaan siirrettävä maahan, jota ne koskevat.

Huomioiden jo edellä mainittu kansallisen delegaatin nimeäminen yhteensä resurssivaikutuksia arvioidaan olevan noin 3 - 5 henkilötyövuoden verran.

Lopuksi

Kokonaisuutena Keskusrikospoliisi pitää annettua ehdotuskokonaisuutta hyvänä askeleena kohti yhtenäistä rahanpesun torjuntaa EU- maissa. Erityisesti toimivaltuuksia ja toimintamalleja yhtenäistävät säännökset ovat omiaan tehostamaan maiden välistä yhteistyötä.

Keskusrikospoliisin päällikön puolesta
Esikuntapäällikkö Risto Lohi

Ylitarkastaja Anu Jaakola

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 21.09.2021 klo 11:00. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu Talousvaliokunta

Tiedoksi Sisäministeriö
Poliisihallitus