Eduskunnan hallintovaliokunnalle

UJ 37/2022 vp (U 42/2021 vp)

Valtioneuvoston jatkokirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi ja direktiiviksi EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan toimintasuunnitelman toteuttamiseksi (rahanpesun vastainen lainsäädäntöpaketti) sekä ehdotuksesta rahoitustietodirektiivin muuttamiseksi

Yleisiä huomioita

Hallintovaliokunta on pyytänyt Keskusrikospoliisilta lausuntoa otsikkokentän asiassa. Keskusrikospoliisi kiinnittää tässä lausunnossa erityisesti huomiota sääntelykokonaisuuden niihin osioihin, joilla on suoria vaikutuksia sen tehtäviin ja operatiiviseen toimintaympäristöön. Keskusrikospoliisi tukee EU:n laajuisia toimenpiteitä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan yhtenäistämiseksi, sillä ne ovat omiaan tehostamaan unioninlaajuisia toimia rikosten estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja tutkintaan saattamiseksi.

Keskusrikospoliisi viittaa antamaansa lausuntoon talousvaliokunnalle U-kirjelmästä U 42/2021 vp, antamaansa lausuntoon U-kirjelmästä U 62/2021 vp ja lausuntoonsa talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 163/2021 vp.

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

Keskusrikospoliisi pitää perusteltuna, että ilmoitusvelvollisten keskinäistä tiedonvaihtoa tehostetaan, ja tiedonvaihdon ja tietosuojasääntelyn suhdetta selkeytetään. Nykyistä oikeustilaa on jatkokirjelmässä (s. 10) selostetuin tavoin tarvetta tarkentaa, jotta ilmoitusvelvolliset voivat vaihtaa operatiivista tietoa keskenään rikostorjuntatoimien tehostamiseksi.

Asetusehdotukseen on tuotu muitakin erityisesti ilmoitusvelvollisten toimintaa yhdenmukaistavia ja täsmentäviä vaatimuksia. Keskusrikospoliisin kannalta myönteisiä uudistuksia ovat Rahanpesun selvittelykeskusten pyyntöihin vastaamiselle asetetut määräajat 5 päivää/kiireellisissä tapauksissa 24 tuntia (50 artikla).

Asetusehdotuksen mukaan epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen muoto tullaan yhdenmukaistamaan, mikä tulee helpottamaan tietojen siirtoa EU-maasta toiseen. Nykyisellään selvittelykeskuksen resursseja sitovat ilmoitusvelvollisten ilmoitukset, jotka tulevat puutteellisessa tai epäjohdonmukaisessa muodossa. Kansallisessa lainvalmistelussa onkin vireillä muutos lakiin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017) siltä osin, että Rahanpesun selvittelykeskus voisi antaa sitovan ohjeistuksen epäilyttävän liiketoimen ilmoituksen muodosta ja sisällöstä.

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

Direktiiviehdotuksessa vahvistetaan Rahanpesun selvittelykeskusten operatiivista riippumattomuutta ja itsenäisyyttä (17 artikla). Rahanpesun selvittelykeskuksille tulee muun muassa osoittaa riittävät tekniset, taloudelliset ja henkilöresurssit tehtävien hoitamiseksi. Artiklassa kuvatut vaatimukset täyttyvät pitkälti jo nykyisessä tilanteessa.

19 artiklassa ehdotetaan säädettäväksi velvoite toimivaltaisille viranomaisille antaa palautetta Rahanpesun selvittelykeskuksen toimittamien tietojen käyttämisestä esimerkiksi rikosten tutkinnassa ja syytteeseenpanossa. Kyseinen menettely tehostaisi selvittelykeskuksen mahdollisuuksia laatia operatiivisia ja strategisia analyyseja ja suunnata omaa toimintaansa yhä tehokkaammin vakavimpien rahanpesurikosten estämisessä ja paljastamisessa.

Kuten Keskusrikospoliisin lausunnossa U-kirjelmästä U 42/2021 vp on todettu, merkittävänä uudistuksena voidaan pitää kaikille EU-maiden rahanpesun selvittelykeskuksille annettavaa liiketoimen keskeyttämismääräys toimivaltuutta (20 artikla). 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.

Direktiiviehdotuksen 24 artiklassa säädetään, että 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.

Lopuksi on todettava, että jonkin verran sekavuutta säädöksien 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 saattaisi olla johdonmukaisempaa, että säännökset olisivat yhdessä ja samantasoisessa säädöksessä.

Asetusehdotus eurooppalaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisviranomaisen perustamisesta, COM(2021) 421 final (”AMLA-asetusehdotus”)

Kuten Keskusrikospoliisi on lausunnossaan U-kirjelmästä U 42/2021 vp todennut, Keskusrikospoliisin ja Rahanpesun selvittelykeskuksen toimintaedellytysten kannalta erityisen merkityksellistä on se, millaisiksi AMLA:an perustettava rahanpesun selvittelykeskusten koordinaatio- ja tukimekanismin asema, tehtävät ja toiminta säädetään. Rahanpesun selvittelykeskusten toimintaa ei ole EU-tasolla tähän mennessä kovin voimakkaasti harmonisoitu ja toimivaltuuksien ja toimintamallien yhdenmukaistaminen tulee parhaimmillaan helpottamaan ja tehostamaan yhteistyötä ja erityisesti tiedonvaihtoa rahanpesun selvittelykeskusten välillä.

AMLA:n toimintaa valmisteltaessa on turvattava rahanpesun selvittelykeskusten koordinaatio- ja tukimekanismitoimintojen resursointi sekä se, että toiminto ei ole alisteinen tai riippuvainen ilmoitusvelvollisten valvontaa koordinoivasta toiminnosta.

Asetusehdotuksessa säännellään rahanpesun selvittelykeskusten yhteisten analyysien toteuttamisesta (33 artikla). Yhteiseen analyysiryhmään osallistuvien maiden sen salliessa rahanpesun estämisviranomaisen edustajilla voi olla pääsy kaikkeen analyysiryhmän tietoon. On syytä huomioida, että kysymyksessä on tällöin EU-viraston henkilöstö, vaikka nykyisellään lain rahanpesun selvittelykeskuksesta (445/2017) 3 § 4 momentin mukaan pääsy rahanpesurekisteriin on vain rahanpesun selvittelykeskuksen henkilöstöllä. Asetustasoisena määräyksenä tämä ei kuitenkaan 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 (35 artikla) jäsenmaan rahanpesun selvittelykeskus voi nimetä viranomaiseen yhden henkilöstöjäsenen, jonka kustannuksista vastaa jäsenmaa. Tämä edellyttää yhden henkilötyövuoden lisäämistä rahanpesun selvittelykeskuksen resursseihin, jotka ovat jo nykyisellään hyvin niukat.

Asetusehdotuksen mukaan (36 artikla) rahanpesun estämisviranomaisen tehtäviin kuuluisi joukko selvittelykeskusten toimintamallien ja henkilöstön osaamisen kehittämiseen tähtääviä tehtäviä. Lisäksi säädetään (37 artikla) 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.

Asetusehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1153 muuttamisesta (”rahoitustietodirektiivi”)

Suomessa viidennen rahanpesudirektiivin 32 a artiklan mukainen velvoite on implementoitu pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän toteuttamisella. Toistaiseksi järjestelmän kautta on selvitettävissä vain tilin omistaja- ja käyttöoikeustiedot. Kun on kyse rahanpesurikosten ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, paljastamisesta, selvittämisestä ja tutkintaan saattamisesta, *tilitapahtumatiedot* ovat välttämättömiä, jotta voidaan selvittää, minkälaista tililiikennettä tietyllä tilillä on ollut. Sisäministeriössä onkin vireillä 10.2.2022 asetettu esiselvityshanke, jonka tavoitteena on laatia esiselvitys tilitapahtumatietojen lisäämisestä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään.

Jatkokirjelmässä selostetuin tavoin (s. 10-11) komissio on ehdottanut tiedonvaihdon tehostamista liittyen pankkitilitapahtumatietojen saamiseen ”viranomaisille, jotka ovat vastuussa vakavien rikosten estämisestä, havaitsemisesta, tutkimisesta tai syyttämisestä”. Komission ehdotusta lienee tarpeen tarkentaa siltä osin, millä keinoin kyseistä tiedonvaihtoa olisi tarkoitus harmonisoida. Jatkokirjelmässä lausutaan (s. 11), että ilmeisesti pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää ei ole tarkoitus hyödyntää kyseiseen tiedonvaihtoon.

Taloudellisista vaikutuksista

Kuten Keskusrikospoliisin lausunnossa U-kirjelmästä U 42/2021 vp on todettu, ehdotetut säädökset vaikuttavat sen työmäärään seuraavasti;

- Yhteiseen analyysiryhmään osallistuminen ja lisääntyvä tiedonvaihto edellyttävät yhden tietoanalyytikon sekä rahanpesun selvittelystä vastaavan henkilön (rikostutkija) työpanosta. Mikäli jäsenvaltiolla on hallussaan tietoja, joita yhteinen analyysi koskee, se on velvollinen osallistumaan yhteiseen analyysiryhmään. Analyysiryhmässä toimiminen voi edellyttää päivittäistä tietojenvaihtoa ja tietojen ristiinvertaamista 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, resurssivaikutuksia arvioidaan olevan yhteensä noin 3 - 5 henkilötyövuoden verran.

Keskusrikospoliisin apulaispäällikkö Markus Välimäki

Ylitarkastaja Lotta Järvinen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 20.02.2023 klo 15:19. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu Talousvaliokunta

Tiedoksi Poliisihallitus