Valtiovarainministeriö Lausunto EU/1035/2022-VM-5

Rantakokko Elina 21.2.2023

Hallintovaliokunta

Valtiovarainministeriön lausunto hallintovaliokunnalle valtioneuvoston jatkokirjelmästä 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)

Eduskuntatunnus

UJ 37/2022 vp - U 42/2021 vp

VAHVA-tunnus

EU/1035/2022

Euroopan komissio on antanut 20.7.2021 neljä lainsäädäntöehdotusta koskien rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen tehostamista. Ehdotukset koostuvat uudesta rahanpesun valvontaviranomaista (AMLA) koskevasta asetusehdotuksesta, rahanpesuasetusehdotuksesta, kuudennesta rahanpesudirektiivistä sekä maksun-tiedot asetuksen uudelleenlaadinnasta. Lisäksi komissio antoi 20.7.2021 ehdotuksen rahoitustietodirektiivin muuttamisesta siltä osin kuin on kyse toimivaltaisten viranomaisten pääsystä keskitettyihin pankkitilirekistereihin keskitetyn yhteyspisteen kautta.

Maksun tiedot-asetuksen uudelleen laadinnan osalta poliittiset trilogineuvottelut saatiin päätökseen kesäkuun lopussa. AMLA-asetusehdotuksen osalta valmistui kesäkuussa 2022 neuvoston yleisnäkemys, pois lukien AMLA:n sijoittamispaikkaa koskeva päätös. Neuvoston kanta kuudennesta rahanpesudirektiivistä ja rahanpesuasetuksesta on muodostettu 7.12.2022 pidetyssä pysyvien edustajien komitean (Coreper) kokouksessa.

Trilogineuvottelut Euroopan parlamentin kanssa AMLA-asetusehdotuksesta, rahanpesuasetuksesta sekä rahanpesudirektiivistä on tarkoitus aloittaa, kun parlamentti saa kantansa muodostettua. Euroopan parlamentin äänestys talous- ja rahoitusasioiden valiokunnassa järjestään todennäköisesti kuitenkin vasta maalis- tai huhti-

kuussa 2023, minkä jälkeen trilogineuvottelut voitaisiin aloittaa. Neuvoston puheenjohtaja on ilmoittanut pyrkivänsä selventämään AMLA:n sijoittamispaikan valintakriteereitä sekä päätöksentekoon liittyvää prosessia ennen trilogineuvotteluiden aloittamista, mutta tähän mennessä suunnittelut kokoukset on peruutettu. AMLA:n sijoittamispaikkaa koskevaa kysymystä on tarkoitus käsitellä Euroopan unionin hallitusten pysyvien edustajien komitean (Coreper) kokouksissa ja AMLA:sta kiinnostuneiden jäsenmaiden ilmoittautumisprosessi avata.

Neuvottelua rahoitustietodirektiivin muutoksesta on käyty neuvoston lainvalvontatyöryhmässä 10.1. ja 16.2.2023 pidetyissä kokouksissa. Neuvoston puheenjohtaja pyrkii saamaan muotoiltua neuvoston kannan ehdotuksesta keväällä 2023.

Suomen kannat rahanpesun vastaiseen lainsäädäntöpakettiin sekä rahoitustietodirektiivin muutosehdotukseen on määritelty U-kirjelmissä U 42/2021 vp ja U 62/2021 vp. U-jatkokirjelmässä UJ 37/2022 vp Suomi täsmentää kantojaan rahanpesun vastaiseen lainsäädäntöpakettiin.

AMLA:n suoraan valvontaan valittavien valintakriteerinä tulisi olla ensimmäisen valintakierroksen jälkeenkin maantieteellisen kattavuuden sijaan riskiperusteisuus. AMLA:lla tulee olla riittävät resurssit tehtäviensä suorittamiseksi ja AMLA:lle EU-budjetista ohjattava rahoitus tulee hoitaa ensisijaisesti uudelleenkohdentamalla varoja EU-budjetin sisällä. EU-budjetin liikkumavaraa tulisi käyttää lähtökohtaisesti varainhoitovuoden aikana ilmenneisiin ennakoimattomiin menoihin. Suomi on neuvoston neuvotteluissa esittänyt huolensa valvottavien suuren määrän vaikutuksesta AMLA:n resursseihin ja pyytänyt budjettiehdotuksesta uutta versiota.

Suomi ei tavoittele AMLA:n kotipaikkaa. Kotipaikasta päätettäessä Suomi muodostaa kunkin jäsenvaltion tarjouksesta objektiivisen kokonaisarvion, jossa olennaista on kotipaikan valmius ottaa AMLA asianmukaisesti ja ajoissa vastaan heti sen perustamisasetuksen tullessa voimaan. Erityistä merkitystä on tällöin annettava myös hyvälle logistiselle saavutettavuudelle sekä kyvylle houkutella riittävästi ammattitaitoista henkilöstöä AMLA:n palvelukseen.

Suomi kannattaa sitä, että rahanpesuasetusta koskevassa kompromissiehdotuksessa ulkoistamista koskevaa sääntelyä on laajennettu komission ehdotuksesta niin, että ilmoitusvelvolliset voisivat ulkoistaa suurimman osan asiakkaan tuntemiseen liittyvistä velvoitteistaan. Riskiarvion ja sisäisten käytäntöjen, menettelyjen ja prosessien hyväksyntää ei saisi ulkoistaa. Epäilyttävää liiketoimintaa koskevan ilmoituksen osalta ulkoistaminen edellyttäisi sitä, että asiasta on kansallisesti säädetty osana ilmoitusvelvollisten välistä tiedonvaihtoa.

Suomi pitää myönteisenä, että neuvoston kannassa on laajennettu mahdollisuutta ilmoitusvelvollisten keskinäiseen tiedonvaihtoon, koska tiedonvaihtoa koskevat säännökset ovat keskeisiä tehokkaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoimissa. Suomi kannattaa myös neuvoston kannan mukaisesti mahdollisuutta säätää kansallisesti nykyistä laajemmasta tiedonvaihdosta ilmoitusvelvollisten välillä liittyen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen.

Suomi suhtautuu myönteisesti siihen, että tosiasiallisia edunsaajia koskevalla tarkemmalla sääntelyllä parannettaisiin yhteisöjen ja oikeudellisten järjestelyjen läpinäkyvyyttä tehostamalla tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen saatavuutta, samalla ottaen huomioon EU-tuomioistuimen ratkaisun liittyen tietojen yleisöjulkisuuden rajaamiseen.

Suuririskisten kolmansien valtioiden osalta Suomi pitää myönteisenä sitä, että jatkossa EU:n asetuksessa eroteltaisiin riskiperusteisesti korkean rahanpesun- ja terrorismin rahoittamisen riskin kolmannet maat. Suomi pyrkii trilogineuvotteluissa edistämään sitä, että EU:lla olisi jatkossakin oikeus tehdä autonomisia maa-arvioita, jotka pohjautuisivat avoimeen ja objektiiviseen metodologiaan.

Suomi kiinnittää huomiota siihen, että AMLA:n perustaminen on viivästynyt siitä, mitä komissio säädösehdotuspakettia antaessaan suunnitteli. AMLA:n perustamisen viivästymisellä on vaikutusta siihen, että AMLA:n tulisi valmistella esimerkiksi ohjeita, joilla on vaikutusta ehdotetun sääntelyn soveltamisen alkamiseen. Suomi korostaa neuvotteluissa sitä, että sääntelyn soveltamisen alkamiselle tulee olla riittävän pitkä siirtymäaika.

Suomi pitää tärkeänä, ettei ilmoitusvelvollisten operatiivisten ja valvovien toimintojen rooleja sekoiteta. Suomen näkemyksen mukaan vaatimustenmukaisuuden toiminnon riippumattomuuteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

Rahoitustietodirektiiviin ehdotettujen muutosten osalta Suomi suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti siihen, että selvitetään sääntelyn lisäämistä direktiiviin tilitapahtumatietojen toimittamisesta kansallisen sääntelyn mukaisesti sähköisessä muodossa toisen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille. Tilin omistajuutta koskevan tiedon selvittämisen jälkeen tilitapahtumatietojen avulla voidaan selvittää, liittyykö tiliin esimerkiksi rahanpesua, terrorismin rahoittamista tai muita vakavia rikoksia, jotka kuuluvat rahoitustietodirektiivin soveltamisalaan.

Ehdotus vaatii kuitenkin selventämistä, liittyen esimerkiksi siihen, että voimassaolevassa rahoitustietodirektiivissä säädetään, ettei direktiivin nojalla ole pääsyä niihin lisätietoihin, joita jäsenvaltiot voivat pitää tärkeinä ja viedä keskitettyihin pankkitilirekistereihin direktiivin rahanpesudirektiivin 32 a artiklan 4 kohdan nojalla. Ehdotuksen osalta on kiinnitettävä erityistä huomioita tietosuojaan, sillä tilitapahtumatiedot sisältävät henkilötietoja, joista osa voi olla arkaluonteisia tietoja.

Rahoitustietodirektiivin osalta ehdotetun tilitapahtumatietojen luovuttamista sähköisessä muodossa koskevan kirjauksen tarkoituksena on ilmeisesti se, että jäsenvaltioiden toimivaltaiset lainvalvontaviranomaiset saisivat tilitapahtumatietoja toisista jäsenvaltioista harmonisoidussa muodossa kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Tilitapahtumatietojen luovuttaminen sähköisessä harmonisoidussa merkitsisi toimivaltaisille viranomaisille nykyistä helpommin käsiteltävässä muodossa olevaa pääsyä tilitapahtumatietoihin ja samalla henkilötietoihin, joita ne sisältävät. Edellä mainittu tilitapahtumatietojen luovuttamisen tehostaminen tarkoittaisi nykyistä tehokkaampaa henkilötietojen luovuttamista. Tilitapahtumia koskevan tiedonsaannin sujuvoittaminen voisi johtaa siihen, että viranomaiset pyytäisivät niitä aikaisempaa enemmän, koska tiedonsaannin sähköistymisen ja keskittymisen myötä myös viranomaisten toiminta tehostuisi.

Ehdotuksen tarkoituksena ei näytä olevan muuttaa sitä tapaa, jolla tilitapahtumatietoja luovutetaan oikeusapupyynnön kautta toisen jäsenvaltion viranomaiselle, vaan ilmeisesti tarkoituksena olisi säätää velvoitteesta toimittaa tiedot tietyssä sähköisessä muodossa eikä ehdotuksella tästä näkökulmasta vaikuttaisi olevan merkittäviä vaikutuksia yksityiselämän suojaan. Ehdotus on kuitenkin vielä osittain epäselvä ja vaatii täsmentämistä.

Rahoitustietodirektiivin muutoksen osalta ehdotetuilla uusilla tilitapahtumatietojen toimittamista sähköisessä muodossa koskevilla ehdotuksilla on taloudellisia vaikutuksia viranomaisille ja maksu- ja luottolaitoksille, mutta ennen ehdotuksen täsmentymistä niitä on vaikeaa arvioida. Ehdotus ei sisälly komission ehdotukseen eikä

siitä ole tehty vaikutusarviointia. Viranomaisten kustannukset riippuisivat siitä, miten poliisi tulisi saamaan tilitapahtumatiedot maksu- ja luottolaitoksilta. Jos tilitapahtumatiedot saataisiin Tullin ylläpitämän pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta, tarvitsisi poliisi vain yhden rajapinnan Tullin järjestelmään. Jos tilitapahtumia ei voi saada keskitetyn mekanismin kautta, tulee poliisin rakentaa erillinen rajapinta jokaisen pankin kanssa, millä olisi merkittäviä kustannusvaikutuksia poliisille. Poliisilla, Ulosottolaitoksella ja Verohallinnolla on jo omia tietojärjestelmiä tiettyjen luottolaitosten kanssa, joiden kautta pyydetään ja luovutetaan tietoja pankki- ja maksutileistä, ml. tilitapahtumia koskevia tietoja. Viranomaisille aiheutuneet kustannukset rajapinnan rakentamisesta ovat olleet ilman henkilökuluja noin 300 000 euroa ja luottolaitoksille henkilökuluineen noin 400 000—500 000 euroa. Kun järjestelmä on luotu, sen kopioiminen muiden toimijoiden kanssa perustettaviin sähköisiin yhteyksiin on huomattavasti edullisempaa.

Ehdotuksen mahdollisesti edellyttämä valtion rahoitustarve toteutetaan lähtökohtaisesti valtiontalouden kehysten puitteissa tarvittaessa kohdentamalla määrärahoja uudelleen. Mahdollisista lisämäärärahatarpeista päätetään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä.