Valiokunnan lausunto HaVL 11/2020 vp– E 67/2020 vp

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto toimintasuunnitelmasta koskien kokonaisvaltaista EU:n toimintapolitiikkaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto toimintasuunnitelmasta koskien kokonaisvaltaista EU:n toimintapolitiikkaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä (E 67/2020 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Jaana Vehmaskoski, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Maarit Pihkala, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Elina Rantakokko, sisäministeriö
- ylitarkastaja Anu Jaakkola, keskusrikospoliisi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- ulkoministeriö
- oikeusministeriö
- Finanssiala ry

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Komissio on antanut 7.5.2020 tiedonannon toimintasuunnitelmastaan koskien kokonaisvaltaista EU:n toimintapolitiikkaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä. Toimintasuunnitelmassa esitetään konkreettisia EU-tason toimenpiteitä, joita komissio aikoo toteuttaa seuraavien 12 kuukauden aikana parantaakseen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä ja torjumista koskevien EU:n sääntöjen noudattamista, valvontaa ja koordinointia.

Toimenpiteet jakaantuvat kuuteen "pilariin": EU:n nykyisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen lainsäädännön tehokkaan täytäntöönpanon varmistaminen; EU:n yhteisen ra-

hanpesun 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.

Komissio on julkaissut 7.5.2020 myös uuden metodologian, jonka avulla voidaan arvioida sellaiset suuririskiset kolmannet maat, joiden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisjärjestelmän strategiset puutteet muodostavat merkittävän uhan EU:n rahoitusjärjestelmälle. Lisäksi komissio on samassa yhteydessä hyväksynyt päivitetyn luettelon suuririskisistä kolmansista maista ja antanut niistä delegoidun asetuksen.

Valtioneuvoston kanta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa todetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnasta seuraavaa: "Varmistetaan riittävät viranomaisresurssit, parannetaan tiedonvaihtoa ja tehostetaan valvontaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumiseksi."

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen on olennainen osa kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa. EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaista politiikkaa kehitettäessä on otettava täysimääräisesti huomioon sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen että rikostorjuntaan liittyvät näkökohdat.

Suomi pitää tärkeänä, että EU:ssa jatketaan määrätietoisia toimia nykyisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan lainsäädännön tehokkaaksi täytäntöönpanemiseksi.

Suomi kannattaa asetustasoista sääntelyä EU:ssa erityisesti koskien sellaisia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskevia säännöksiä, joihin kansalliset tulkinnat vaikuttavat eniten. Erityisen tärkeää on, että viranomaisten toimivaltuuksia, yhteistyötä ja tiedonvaihtoa koskevat säännökset ovat yhdenmukaiset EU:ssa. Samalla on tärkeää huolehtia asianmukaisen tietosuojan toteutumisesta ja sääntelyn selkeydestä. On huomioitava, että komission suunnitelmissa ei ole esitetty rahapelitoiminnan sääntelyn harmonisointia, eikä sitä Suomen kannan mukaan tulisi jatkossakaan harmonisoida, muuten kuin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sääntelyn osalta.

Suomi pitää EU-tasoisen valvonnan toteuttamista kannatettavana. Parhaiten tätä tehtävää hoitaisi uusi riippumaton valvontaviranomainen, kuitenkin siten että myös kansallisilla valvojilla olisi jatkossakin tärkeä rooli valvontatyössä. EU:n valvontaviranomaiselle olisi annettava suorat valvontavaltuudet, mukaan lukien korjaavien toimien ja seuraamusten määrääminen. Valvonnan tulisi perustua riskiperusteiseen lähestymistapaan, jossa otettaisiin huomioon rajat ylittävät näkökohdat. Tällaisen lähestymistavan olisi katettava ainakin kaikkein suurimmat ja rajat ylittävät rahoitussektorin toimijat. Myös pienemmät kansalliset toimijat voisivat kuulua soveltamisalaan, jos niiden katsotaan olevan erityisen riskialttiita. Valvontajärjestelmää koskevassa uudistuksessa on huomioitava edelleen nykyisen kaltaisen asianajajien itsesääntelyyn perustuvan valvontamal-

lin jatkamisen mahdollisuus erityisesti EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön puitteissa.

Suomi tukee rahanpesun selvittelykeskusten paremman koordinoinnin järjestämistä ja tukimekanismin perustamista tätä tarkoitusta varten. Koordinaatio- ja tukimekanismin tulee laaja-alaisesti tukea rahanpesun selvittelykeskusten tehtäväkenttää rahanpesun, esirikosten ja terrorismin rahoittamisen estämiseen, paljastamiseen ja torjuntaan liittyen. Uudella koordinaatio- ja tukimekanismilla voisi olla valtuudet muun muassa hyväksyä malleja ja ohjeita kansallisille rahanpesun selvittelykeskuksille sekä ylläpitää niiden toimintaa tukevia tietojärjestelmiä. Oikeudellisesti sitovien standardien antamisen mahdollisuutta voidaan edelleen selvittää.

Suomi katsoo, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen edellyttää merkittävää tiedonvaihdon tehostamista eri viranomaisten ja toimijoiden välillä. Tietojenvaihto on suunniteltava huolella ja henkilötietojen suojaa koskeva sääntely on otettava tarkasti huomioon. Suomi tukee komission aloitetta laatia suositus yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyöjärjestelyistä ja pyrkimyksiä pyytää Euroopan tietosuojaneuvostoa antamaan suositus yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisesta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevaan tietojen käsittelyyn.

Suomi kannattaa EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevien toimien kansainvälisen ulottuvuuden vahvistamista. Suomi tukee sitä, että EU tunnistetaan OECD:n yhteydessä toimivan kansainvälisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän FATF:n puitteissa yhtenäisenä lainkäyttöalueena siltä osin, kun sääntely on toteutettu yhtenäisesti. On tärkeää, että EU toimii aktiivisesti ja yhtenäisesti FATF:ssa. Suomi ei kuitenkaan pidä perusteltuna, että komissio edustaisi EU:n jäsenvaltioita FATF:ssa.

Suomi katsoo, että kolmansien maiden asettaminen korkeariskisten maiden luetteloon on tärkeä väline EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sääntelykehyksessä. Korkeariskiseksi maaksi nimeäminen on poliittisilta ja toiminnallisilta vaikutuksiltaan voimakas toimintatapa, ja sen tulee perustua perusteellisiin arviointeihin ja jäsenvaltioiden asiantuntijoiden sekä asianomaisten kolmansien maiden kanssa käytävään vuoropuheluun. Komission päivittämä metodologia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen kannalta korkeariskisten maiden tunnistamiseen on Suomen kannalta hyväksyttävissä.

Komission antama delegoitu asetus korkeariskisten maiden luettelon päivittämisestä perustuu pääosin FATF:n puitteissa aiemmin tehtyihin päätöksiin ja se on Suomen kannalta hyväksyttävissä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaa koskevan tiedonvaihdon ja yhteistyön lisääminen on yksi Eurooppa-neuvoston vuosille 2019—2024 hyväksymän EU:n strategisen ohjelman painopiste. Komission heinäkuussa 2019 julkaisemassa raportissa on tuotu esiin useita heikkouksia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevassa EU:n lainsäädännössä. Joulukuussa 2019 EU:n jäsenvaltiot ovat Suomen aloitteesta sopineet rahanpesun ja terrorismin

rahoittamisen torjuntaa koskevista strategisista painopisteistä, joiden on tarkoitus toimia komission tulevien lainsäädäntöehdotusten pohjana. Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat kehottaneet komissiota tutkimaan, miten EU:n sääntöjä voitaisiin yhdenmukaistaa ja miten valvontaa ja rahanpesun selvittelykeskusten välistä koordinointia voitaisiin parantaa.

Edellä todetun pohjalta komissio on antanut toukokuussa 2020 tiedonannon toimintasuunnitelmastaan koskien kokonaisvaltaista EU:n toimintapolitiikkaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä. Toimintasuunnitelmassa esitetään konkreettisia EU-tason toimenpiteitä, joita komissio aikoo toteuttaa parantaakseen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä ja torjumista koskevien EU:n sääntöjen noudattamista, valvontaa ja koordinointia. Hallintovaliokunta tarkastelee tässä lausunnossaan toimialansa huomioiden vain komission toimintasuunnitelmaa. Valiokunta ei ota kantaa komission metodologiaan EU:n rahoitusjärjestelmän uhkien arvioimiseksi eikä siihen liittyvään korkeariskisten kolmansien maiden määrittämiseen, joita valtioneuvoston selvityksessä myös käsitellään.

Hallintovaliokunta toteaa, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen on olennainen osa kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa. Valiokunta korostaa valtioneuvoston tavoin, että EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaista politiikkaa kehitettäessä on otettava täysimääräisesti huomioon sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen että rikostorjuntaan liittyvät näkökohdat. Rahanpesulla ja terrorismin rahoittamisella on myös merkittäviä taloudellisia vaikutuksia yhteiskunnalle.

Viime vuosina on annettu runsaasti uutta EU-sääntelyä, jonka tarkoituksena on ollut tehostaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että EU:ssa jatketaan määrätietoisia toimia nykyisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan lainsäädännön tehokkaaksi täytäntöönpanemiseksi.

Valiokunta tähdentää sääntelyn huolellista vaikutusarviointia, kun valmistellaan uuden lainsäädännön antamista, jotta sääntelystä ei muodostu tarpeettoman monimutkaista eikä aiheuteta kohtuutonta hallinnollista tai taloudellista taakkaa. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen ja sen valvonta vaativat yhteistyötä sekä unionin että kansallisella tasolla. Sen vuoksi on tärkeää, että sääntely on selkeää ja tulkinnat mahdollisimman yhdenmukaisia. Nykyinen direktiiviin perustuva lainsäädäntö on muodostunut hajanaiseksi, ja komissio ehdottaa, että nykyisten sääntöjen tulkinnassa ja soveltamisessa esiintyvien erojen rajoittamiseksi osa sääntelystä toteutettaisiin asetuksella, joka on suoraan sovellettavaa oikeutta. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston asiaa koskeviin linjauksiin, mutta toteaa, että sääntelyyn liittyviä kysymyksiä voidaan arvioida niin kansallisen kuin EU-oikeudenkin kannalta tarkemmin siinä vaiheessa, kun tiedot ehdotuksista ovat täsmentyneet.

Valtioneuvoston selvityksessä todetaan, että komission suunnitelmissa ei ole esitetty rahapelitoiminnan sääntelyn harmonisointia, eikä sitä valtioneuvoston kannan mukaan tulisi jatkossakaan harmonisoida muuten kuin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sääntelyn osalta. Valiokunta pitää valtioneuvoston kannanottoa perusteltuna.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvonta EU:ssa perustuu nykyisin jäsenvaltioiden kansalliseen valvontaan. Tiedonannon mukaan valvonnan laatu ja tehokkuus ovat epäta-

saisia eri puolilla EU:ta, eikä unionilla ole käytössään riittävän tehokkaita järjestelyjä, joilla voitaisiin käsitellä rajat ylittäviä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen tapauksia. Komissio katsoo, että EU:n tulee luoda tehokas rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvontajärjestelmä, joka edistää sisämarkkinoiden ja pankkiunionin moitteetonta toimintaa. Komission ensisijaisena tavoitteena on valvontajärjestelmän EU:n tason ytimen perustaminen.

Tiedonannon mukaan EU-tasolla on jo nykyisin keskitettyjä valvontatehtäviä hoitavia mekanismeja, joiden perustamisesta ja toiminnasta saadut kokemukset voivat tarjota hyödyllistä tietoa. EU:ssa toimii muun muassa Euroopan pankkiviranomainen (EPV), joka johtaa, koordinoi ja seuraa kaikkien EU:n finanssipalvelujen tarjoajien ja toimivaltaisten viranomaisten toimia, joita nämä toteuttavat torjuakseen rahanpesua ja terrorismin rahoitusta. EPV:llä on myös muun muassa valtuudet pyytää viranomaisia tutkimaan yksittäisiä rahoituslaitoksia ja harkitsemaan niihin kohdistettavien toimien toteuttamista.

Valiokunta katsoo, että EU-tason valvontaa tulee vahvistaa ja valvontaa tehostamaan tarvitaan myös sanktioita. Valiokunnan ei ole ollut mahdollista esitetyn selvityksen ja käytettävissä olevan ajan puitteissa arvioida tässä vaiheessa sitä, onko Suomen näkökulmasta paras ratkaisu uuden riippumattoman valvontaviranomaisen perustaminen vai voitaisiinko valvontaa vahvistaa riittävän tehokkaasti esimerkiksi kehittämällä nykyisiä rakenteita ja työkaluja. Tärkeä näkökohta on myös taloudelliset vaikutukset. Valiokunta katsoo, että tulevien ehdotusten tulee perustua viranomaisen tehtäviä, toiminta-alaa ja rakennetta koskevien vaihtoehtojen vaikutusten perusteelliseen arviointiin. EU-tasoisen valvojan tehtävät, toimivaltuudet ja suhde kansallisiin valvojiin tulee määritellä selkeästi. Myös suhteen EU:n muihin toimielimiin (esimerkiksi Europol, EPPO, OLAF) tulee olla selkeä.

Komission tiedonannossa esitetään rahanpesun selvittelykeskusten koordinaatio- ja tukimekanismin perustamista. Tavoitteena on parantaa kansallisten rahanpesun selvittelykeskusten yhteistyötä toistensa ja muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Rahanpesun selvittelykeskusten toiminnan aikaisempaa parempaa yhteensovittamista sekä toimintamallien ja toimintamahdollisuuksien yhdenmukaistamista voidaan pitää myönteisenä kehityssuuntana. Valiokunta pitää tärkeänä, että koordinaatio- ja tukimekanismia suunniteltaessa sen ensisijaisena tavoitteena on tukea rikosten ennalta estämistä, paljastamista ja selvittämistä, mikä on rahanpesun selvittelykeskuksen luonteenomaisin tehtävä.

Valiokunta kannattaa tavoitetta tiivistää viranomaisten ja yksityisen sektorin toimijoiden välistä yhteistyötä ja toimintamallien luomista tähän työhön. Suomessa ollaan aloittamassa tällaista yhteistyömuotoa rahanpesulain mukaisten ilmoitusvelvollisten kanssa. EU-tason mallin ja ohjekirjan voidaan arvioida tukevan tämän toimintamallin edelleen kehittämistä sekä selkiyttävän henkilötietojen käsittelyn rajoja tässä yhteistyössä. Valiokunta pitää kannatettavana, että Euroopan tietosuojaneuvostoa pyydettäisiin antamaan suositus EU:n tietosuojalainsäädännön soveltamisesta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevaan tietojen käsittelyyn.

Valiokunta tukee EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevien toimien kansainvälisen ulottuvuuden vahvistamista. Rahoitusmarkkinat toimivat ylikansallisesti, ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen voidaan katsoa olevan perusluonteeltaan rajat ylittävää toimin-

taa. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen ja sen valvonta edellyttävät siten toimenpiteitä ja yhteistyötä myös globaalilla tasolla.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin rajauksin ja huomioin.

Helsingissä 25.6.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd
jäsen Ben Zyskowicz kok
varajäsen Jenni Pitko vihr
varajäsen Mari Rantanen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne