

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*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle komission ehdotukset asetukseksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, direktiiviksi jäsenvaltioissa toteutettavista toimenpiteistä rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen ja direktiivin (EU) 2015/849 kumoamisesta, asetukseksi varainsiirtojen ja tiettyjen kryptovarojen siirtojen mukana toimitettavista tiedoista ja asetukseksi eurooppalaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisviranomaisen perustamisesta.

Helsingissä 9.9.2021

Valtiovarainministeri Annika Saarikko

Lainsäädäntöneuvos Janne Häyrynen

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO

EU/2021/0835, EU/2021/0836,
EU/2021/0837, EU/2021/0856

27.8.2021

**EHDOTUKSET EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSIKSI JA
DIREKTIIVIKSI EU:N RAHANPESUN JA TERRORISMIN RAHOITTAMISTA
KOSKEVAN TOIMINTASUUNNITELMAN TOTEUTTAMISEKSI**

1 Tausta

Komissio antoi 7.5.2020 toimintasuunnitelman EU:n kokonaisvaltaisesta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen toimintapolitiikasta. Toimintasuunnitelmassa esitetään toimenpiteitä, joilla komissio pyrkii parantamaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamista estämistä koskevien toimenpiteiden tehokkaampaa täytäntöönpanoa, valvontaa ja koordinaatiota. Toimintasuunnitelmassa esitetään kuusi prioriteettia EU:n toimintapolitiikan kehittämiseksi.

Komissio antoi 20.7.2021 neljä lainsäädäntöehdotusta toimintasuunnitelmassa esitettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi:

1. Asetusehdotus rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, COM(2021) 420 final
2. Direktiiviehdotus jäsenvaltioissa toteutettavista toimenpiteistä rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen ja direktiivin (EU) 2015/849 kumoamisesta, COM(2021) 423 final
3. Asetusehdotus varainsiirtojen ja tiettyjen kryptovarojen siirtojen mukana toimitettavista tiedoista (uudelleenlaadinta), COM(2021) 422 final
4. Asetusehdotus eurooppalaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisviranomaisen perustamisesta, COM (2021) 421 final

Lisäksi komissio julkaisi samana päivänä ehdotuksia koskevan vaikutustenarvioinnin, SWD(2021) 190 final.

2 Ehdotusten tavoite

Ehdotusten tavoitteena on vastata toimintasuunnitelmassa esitettyyn neljään prioriteettiin: EU:n yhteisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sääntelyn laatimiseen, EU:n tasoisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvontajärjestelmän toteuttamiseen, rahanpesun selvittelykeskusten koordinointi- ja tukimekanismin perustamiseen sekä EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan toimintapolitiikan kansainvälisen ulottuvuuden vahvistamiseen. Säädösehdotuksilla pyritään myös lisäämään rahanpesusääntelyn koherenssia muun EU-sääntelyn kanssa, erityisesti muun rahoitusmarkkinasääntelyn ja tietosuojasääntelyn kanssa.

Substanssiasetusehdotuksen tavoitteena on tehostaa EU:n rahanpesusääntelyn yksityiskohtaisuutta ja täsmällisyyttä sekä vähentää riippuvuutta jäsenvaltioiden erilaisista

täytäntöönpanotoimenpiteistä. Asetusehdotukseen on sisällytetty merkittävä osa nykyisin direktiivitasoisesta sääntelystä, erityisesti siltä osin kuin kyse on ilmoitusvelvollisia ja oikeushenkilöitä suoraan koskevasta sääntelystä.

Direktiiviehdotus käsittää ne säännökset, joiden siirtäminen suoraan sovellettavaan asetukseen ei ole tarkoituksenmukaista. Direktiiviin ehdotetaan jätettäväksi säännökset toimivaltaisten viranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista sekä tosiasiallisia edunsaajia ja pankki- ja maksutilejä koskevista rekistereistä, kansallisista valvojista ja rahanpesun selvittelykeskuksista sekä viranomaisten välisestä yhteistyöstä. Myös direktiiviehdotuksessa on täsmennetty ja selkeytetty nykyisin voimassa olevia säännöksiä.

Ns. maksajan tiedot -asetus¹ ehdotetaan uudelleenlaadittavaksi. Asetusta täydennettäisiin lisäämällä kryptovarojen tarjoajat sen soveltamisalaan. Asetusehdotuksen myötä kryptovarojen tarjoajien olisi kerättävä tiedot kryptovaroilla tehtävien liiketoimien osapuolista FATF:n suosituksen 15 edellyttämällä tavalla.

Asetusehdotuksella eurooppalaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisviranomaisen perustamisesta (jäljempänä AML-viranomainen) on tarkoitus tehostaa velvoitteiden noudattamisen valvontaa ja nykyisin jäsenvaltioiden kansallisten valvojien vastuulla olevien tehtävien täydentämistä EU:n tasolla. AML-viranomaisella olisi suorat toimivaltuudet valvoa korkeariskisimpiä rajat ylittäviä rahoitussektorin ilmoitusvelvollisia, minkä lisäksi se koordinoisi jäsenvaltioiden valvojien toimintaa. Lisäksi viranomaisen yhteyteen perustettaisiin jäsenvaltioiden rahanpesun selvittelykeskusten tuki- ja koordinaatiomekanismi, jonka tehtävänä olisi rajat ylittäviin epäilyttäviin liiketoimiin liittyvä raportointi ja analyysityö, rahanpesun selvittelykeskusten välisen viestintäverkoston FIU.netin ylläpito sekä yhtenäisten raportointilomakkeiden ja standardien kehittäminen.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

1. Asetusehdotus rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen

Luku I Yleiset säännökset (artiklat 1–6)

Asetusehdotus kattaa ilmoitusvelvollisia suoraan velvoittavat säännökset rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjumiseksi, yhteisöjen ja oikeudellisten järjestelyjen tosiasiallisten edunsaajien tunnistamiseen liittyvät vaatimukset sekä säännökset anonyymien instrumenttien väärinkäytösten välttämiseksi. Yleiset säännökset kattavat EU:n rahanpesusääntelyssä tarkoitettujen käsitteiden määritelmät.

Rahanpesun vastaisen sääntelyn piirissä olevien ilmoitusvelvollisten alaan lisättäisiin kryptovarojen tarjoajat, joukkorahoitusasetuksen piiriin kuulumattomat joukkorahoituksen tarjoajat, kiinteistö- ja kuluttajaluottojen tarjoajat ja välittäjät, jotka eivät ole luotto- tai rahoituslaitoksia sekä sijoittajien viisumijärjestelmiä (*investor residence scheme*) tarjoavat toimijat. Ilmoitusvelvollisten luettelosta ehdotetaan poistettavaksi arvometallien ja -kivien kauppiaita lukuun ottamatta tavarakauppiaat. Tavarakauppiaat ovat nykysääntelyn mukaan velvollisia ilmoittamaan käteisellä tehtävistä yli 10 000 euron liiketoimista.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/847, annettu 20.5.2015, varainsiirtojen mukana toimitettavista tiedoista ja asetuksen (EY) N:o 1781/2006 kumoamisesta

Luku II Ilmoitusvelvollisten sisäiset toimintaperiaatteet, valvontatoimenpiteet ja menettelytavat (artiklat 7–14)

Ehdotuksessa tarkennettaisiin ilmoitusvelvollisia velvoittavia säännöksiä niitä koskevien rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien arvioimisessa. Ehdotuksen mukaan ilmoitusvelvollisten tulisi jatkossa arvioida myös joukkotuhoaseiden leviämisen estämiseksi asetettujen finanssipakotteiden kiertämiseen ja noudattamatta jättämiseen liittyviä riskejä. Lisäksi ehdotuksessa tarkennetaan vaatimustenmukaisuuden hallintaan liittyvien vastuiden järjestämistä ilmoitusvelvollisen johtoelimissä sekä säännöksiä velvollisuudesta nimetä luotettavuus- ja sopivuusedellytykset täyttävä vaatimustenmukaisuudesta vastaava toimihenkilö.

Konsernien osalta AML-viranomainen antaisi jatkossa teknisiä sääntelystandardeja sisäisten toimintaperiaatteiden järjestämisestä tilanteissa, joissa konsernin emoyhtiö ei itse ole ilmoitusvelvollinen sekä vaatimuksista, jotka koskevat varsinaisen konsernimääritelmän ulkopuolisissa yhteistyöjärjestelyissä toimiva ilmoitusvelvollisryhmiä.

Luku III Asiakkaan tunteminen (artiklat 15–41)

Asiakkaan tuntemista edellyttävien yksittäisten liiketoimien alarajaa alennettaisiin ehdotuksessa 10 000 euroon nykyisestä 15 000 eurosta, lisäksi AML-viranomainen määrittäisi teknisellä sääntelystandardilla sektoreita, joilla sovellettaisiin alempaa kynnysrajaa. Asetuksessa täsmennettäisiin, että asiakkaan tuntemista koskevat velvollisuudet soveltuvat myös luottolaitokseen, joka on kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa.

Ehdotuksessa täsmennettäisiin asiakkaan tuntemisessa käytettäviä menettelyjä ja tarvittavia toimenpiteitä asiakkaan henkilöllisyyden todentamisessa. Asiakkaan etätunnistamisen osalta täsmennetään eIDAS-yhteensopivien tunnistamismenetelmien käyttöä. AML-viranomaisen tulisi jatkossa antaa tarkemmat tekniset sääntelystandardit asiakkaan tunnistamisessa edellytettävistä tiedoista sekä vaadittavista toimenpiteistä matalan ja korkean riskin tilanteissa.

Suuririskisiin kolmansiin valtioihin liittyvät tehostetut toimenpiteet

Ehdotuksessa tarkennettaisiin menettelyitä, joita sovelletaan tiettyihin komission identifioimiin kolmansiin valtioihin. Komissio ottaisi arvioinneissa huomioon rahanpesun vastaisen toimintaryhmän FATF:n päätökset ja tekisi lisäksi itsenäisiä arviointoja. Komissio identifioisi suuririskiset valtiot nykyiseen tapaan delegoiduilla asetuksilla. Tämä vastaa toukokuussa 2020 komission antamassa arviontimetodologiassa omaksuttua lähestymistapaa, mutta identifioituihin valtioihin liittyviin liiketoimiin sovellettavia toimenpiteitä tarkennettaisiin ja kehitettäisiin niiden riskiperustaisuutta.

FATF:n vastatoimien kohteeksi asetettujen valtioiden (”musta lista”) osalta tarkennettaisiin, että kyseisiin valtioihin sovelletaan tehostettuja tuntemismenettelyjä kokonaisuudessaan, minkä lisäksi komission delegoidussa asetuksessa voitaisiin edellyttää maakohtaisten vastatoimien soveltamista. Niiden valtioiden osalta, joiden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntajärjestelmissä FATF on todennut strategisia puutteita (”harmaa lista”) sovellettaisiin komission delegoidussa asetuksessa täsmentämiä maakohtaisia tehostettuja tuntemismenettelyjä. Komission autonomiseen arvioon perustuvien korkeariskisten valtioiden osalta komissio täsmentäisi delegoidussa asetuksessa riskiperusteiset toimenpiteet, joita ilmoitusvelvollisten tulisi soveltaa kyseisiin valtioihin liittyvissä liiketoimissa.

Lisäksi AML-viranomaisen tehtäväksi tulisi kehittää suuntaviivoja tiettyihin maantieteellisiin alueisiin liittyvistä erityisistä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä sekä toimenpiteistä niiden lieventämiseksi.

Poliittisesti vaikutusvaltaisiin henkilöihin sovellettavat toimenpiteet

Asetuksessa tarkennettaisiin, että poliittisesti vaikutusvaltaisiin henkilöihin sovellettavia tehostettuja menettelyjä olisi sovellettava vähintään vuoden ajan siitä, kun henkilö on jättänyt merkittävän julkisen tehtävän hoitamisen. Lisäksi AML-viranomainen antaisi jatkossa ohjeistusta poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden yhtiökumppaneihin ja perheenjäseniin liittyvän riskin arvioimisesta.

Asiakkaan tuntemista koskevien velvollisuuksien täyttäminen ilmoitusvelvollisen puolesta

Ehdotuksessa on täsmennetty säännöksiä, joiden puitteissa ilmoitusvelvollinen voi asiakkaan tuntemista koskevissa menettelyissä huomioida toisen ilmoitusvelvollisen toteuttamat toimenpiteet sekä toisaalta ulkoistaa asiakkaan tuntemista koskevien velvoitteiden täyttämisen toiselle palveluntarjoajalle. Lisäksi ehdotuksessa tarkennettaisiin konsernin sisäisten ilmoitusvelvollisten välisiä vastuuta. Kummassakin tapauksessa ilmoitusvelvollisella säilyy vastuu velvoitteiden täyttämisestä. AML-viranomainen tulisi antamaan tarkemmat suuntaviivat asiakkaan tuntemista koskevien velvollisuuksien täyttämisestä asiakkaan puolesta.

Luku IV Tosiasiallisia edunsaajia koskevat tiedot (artiklat 42–49)

Nykyisen direktiivin tavoin asetusehdotus edellyttäisi kaikilta yhteisöiltä täsmällisten ja ajantasaisten tietojen hankkimista ja ylläpitämistä tosiasiallisista edunsaajistaan. Yhteisön tosiasiasiallisena edunsaajana pidettäisiin jatkossakin luonnollista henkilöä, joka omistaa 25 prosenttia ylittävän osuuden yhteisön osakkeista tai äänistä. Ehdotuksessa tarkennettaisiin, että arvioitaessa tosiasiallisen edunsaajan määritelmän täyttymistä epäsuoran omistuksen kautta, tulee yli 25 prosentin omistuksen tai äänioikeuksien täyttymistä tarkastella kaikissa omistusportaissa. Soveltamisalan osalta täsmennettäisiin, että säännöksiä ei sovelleta julkisoikeudellisiin yhteisöihin. Asetusehdotuksen 65. johdantokappaleen mukaan jäsenvaltioilla säilyisi mahdollisuus alentaa kansallisesti tosiasiasiallisten edunsaajien ilmoittamisvelvollisuutta 25 prosentista alemmaksi.

Ehdotuksessa tarkennetaan riittävien, täsmällisten ja ajantasaisten tietojen sisältöä ja määritelmää sekä säädettäisiin yhteisöjä koskevasta velvoitteesta hankkia tiedot 14 kalenteripäivän sisällä yhteisön perustamisesta tai muutoksen perusteena olevasta tapahtumasta sekä vuosittain. Yhteisöjen velvollisuutta hankkia tarvittavat tiedot edunsaajistaan aktiivisin toimin vahvistettaisiin. Mikäli yhteisön selvityksen mukaan sillä ei ole tosiasiallisia edunsaajia, sen tulisi toimittaa toimivaltaiselle viranomaiselle selvitys siitä, miksi se ei ole pystynyt tunnistamaan tosiasiallista edunsaajaa.

Asetuksessa lisättäisiin hallintarekisteröinnin hoitajia koskevia tiedonantovelvoitteita sekä säädettäisiin EU:n alueella ilmoitusvelvollisten kanssa liiketoimia tekeville kolmansien valtioiden yhteisöille velvoite rekisteröidä tosiasiasialliset edunsaajansa vähintään yhteen jäsenvaltioon.

Luku V Raportointivelvoitteet (artiklat 50–54)

Ehdotukset vastaavat pääpiirteissään nykysääntelyä. Asetusehdotuksessa tarkennetaan kriteerejä, joiden perusteella epäilyttävistä liiketoimista tulee raportoida rahanpesun

selvittelykeskukselle, lisäksi AML-viranomainen laatisi EU:n laajuisen lomakkeen käytettäväksi raportoinnissa epäilyttävistä liiketoimista.

Luku V Tietosuoja ja tietojen säilyttäminen (artiklat 55–57)

EU:n yleistä tietosuoja-asetusta (EU) 2016/679 sovellettaisiin asetuksen noudattamiseksi tarvittavien henkilötietojen käsittelyyn. Lisäksi ehdotuksessa täsmennettäisiin, että ilmoitusvelvolliset voivat käsitellä rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä tietoja silloin, kun ne liittyvät rahanpesuun, sen esirikoksiin tai terrorismin rahoittamiseen. Ilmoitusvelvollisten tulisi säilyttää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi keräämät tiedot ja asiakirjat viiden vuoden ajan liikesuhteen päättymisen tai yksittäisen liiketoimen toteuttamisen jälkeen.

Luku VII Anonyymien instrumenttien väärinkäytön estäminen (artiklat 58–59)

Ehdotuksessa ehdotetaan 10 000 euron kattorajaa käteismaksuille tavaroiden ja palveluiden kaupassa. Kielto ei koskisi yksityishenkilöiden välisiä maksuja tai luottolaitoksen kautta tehtäviä käteismaksuja. Luottolaitosten olisi automaattisesti tehtävä ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta sen välittämien yli 10 000 euron käteismaksujen osalta. Jäsenvaltioiden tulisi säätää rangaistuksista ja seuraamuksista kiellon rikkomisesta.

Haltijaosakkeet tulisi muuntaa rekisteröidyiksi osakkeiksi kahden vuoden kuluessa asetuksen soveltamisen alkamisesta.

Anonyymien tilien kiello laajennettaisiin koskemaan kryptovaroja. Lisäksi luotto- ja rahoituslaitoksia kiellettäisiin vastaanottamasta maksuja kolmansissa valtioissa liikkeeseen lasketuilta anonyymeilta maksukorteilta.

Luku VIII Loppusäännökset (artiklat 60–65)

Asetuksen soveltaminen alkaisi kolmen vuoden päästä sen voimaantulosta, jotta täydentävät tekniset sääntelystandardit saadaan laadittua ja hyväksyttyä ennen soveltamisen aloittamista.

Komissio arvioi asetusta viiden vuoden päästä sen soveltamisen aloituspäivästä. Lisäksi komissio arvioi tarvetta alentaa tosiasiallisen edunsaajan ilmoitusvelvollisuutta 25 prosentista sekä sallittujen käteismaksujen rajan alentamista kolmen vuoden päästä asetuksen soveltamisen alkamisesta.

Komissiolle annettaisiin valtuudet antaa delegoituja asetuksia suuririskisistä kolmansista valtioista.

2. Direktiiviehdotus jäsenvaltioissa toteutettavista toimenpiteistä rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen ja direktiivin (EU) 2015/849 kumoamisesta

Luku I Yleiset säännökset (artiklat 1–9)

Direktiiviehdotus kattaa säännökset kansallisella tasolla edellytettävistä toimista sektoreilla, joihin kohdistuu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski, riskiarvioiden laatimisesta kansallisella ja EU:n tasolla, tosiasiallisia edunsaajia, pankki- ja maksutilejä sekä kiinteistötietoja koskevista rekistereistä, rahanpesun selvittelykeskusten tehtävistä ja vastuista, ilmoitusvelvollisten valvojien tehtävistä ja vastuista sekä toimivaltaisten viranomaisten

välisestä yhteistyöstä. Lisäksi ehdotus kattaa siinä käytettyjen keskeisten käsitteiden määrittelyt siltä osin, kuin niitä ei ole määritelty edellä käsitellyssä asetusehdotuksessa.

Jäsenvaltiot voivat jatkossakin kansallisin toimin ulottaa rahanpesusääntelyn myös sellaisille aloille, joita asetusehdotus ei soveltamisalansa perusteella koske. Jäsenvaltion tulee tällaisissa tapauksissa ilmoittaa aikomuksestaan komissiolle ja pidättäytyä kansallisen laajennuksen soveltamisesta kuuden kuukauden ajan, jonka aikana komissio arvioi tarvetta EU-tason toimille kuultuaan AML-viranomaista. Artikla sisältää siirtymäsäännökset sellaisten sektoreiden osalta, jotka ovat ennestään kansallisen rahanpesusääntelyn piirissä, mutta joita ei sisällytetä EU:n rahapesusääntelyn soveltamisalaan.

Direktiivissä säädetään tarkemmin tietyillä toimialoilla vaadittavista rekisteröinti- tai toimilupavaatimuksista ja nykyisen sääntelyn tavoin ilmoitusvelvollisten johdossa toimivien henkilöiden ammattitaito- ja luotettavuusvaatimuksista. Nykysääntelyyn nähden valvojien toimivaltuuksia vaatimusten täytäntöönpanossa on vahvistettu erityisesti, mikäli johdossa toimiva henkilö on tuomittu rahanpesusta tai terrorismin rahoittamisesta.

Komissio laatii jatkossakin ylikansallisen riskiarvion, mutta sen päivityssykliä pidennettäisiin neljään vuoteen. Kansalliset riskiarviot olisi niin ikään päivitettävä vähintään neljän vuoden välein. Riskiarvioiden tulisi kattaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien arvioimisen lisäksi tarvittavien toimenpiteiden arvioimisen joukkotuhouksien leviämisen vastaisten finanssipakotteiden kiertämiseen tai puutteelliseen täytäntöönpanoon liittyvien riskien tunnistamiseksi ja vähentämiseksi.

Luku II Rekisterit (artiklat 10–16)

Voimassa olevaa direktiiviä vastaavalla tavalla edellytettäisiin, että jäsenvaltiot perustavat ja ylläpitävät rekisteriä yhteisöjen tosiasiallisista edunsaajista sekä varmistavat rekisteröityjen tietojen kattavuuden, täsmällisyyden ja ajantasaisuuden. Komissiolle annettaisiin toimivalta antaa täytäntöönpanosäädöksiä edunsaajatietojen rekisteröinnin yksityiskohdista. Ehdotus sisältää nykyistä tarkempia säännöksiä toiminnasta tilanteissa, joissa ilmoitusvelvollinen tai viranomainen toteaa rekisterissä olevissa tiedoissa puutteita tai epä johdonmukaisuuksia sekä tilanteissa, joissa tosiasiasiallista edunsaajaa ei pystytä nimeämään. Direktiiviehdotuksen mukaan rekisteriä ylläpitävällä viranomaisella tulisi olla toimivalta tehdä tarkastuksia, mukaan lukien yhteisön toimitiloissa sen varmistamiseksi, että yhteisö on toimittanut rekisteriin täsmälliset ja ajantasaiset tiedot.

Viranomaisilla, ilmoitusvelvollisilla ja suurella yleisöllä tulisi olla pääsy rekisterin tietoihin direktiivin edellyttämällä tavalla. Jäsenvaltioiden tulisi ehdotuksen mukaan ilmoittaa komissiolle luettelo viranomaisista ja ilmoitusvelvollisista, joilla on pääsy rekisteriin. Komissiolle tulisi myös notifioida, miltä osin pääsyä rekisterin tietoihin on rajoitettu suuren yleisön osalta.

Direktiivi edellyttäisi jatkossakin järjestelmien luomista maksu- ja pankkitilien haltijoiden tunnistamiseksi. Ehdotuksessa on lisäksi tarkemmat säännökset jäsenvaltioiden rekistereiden ja tiedonhakupäijestelmien yhteenliittämistä varten.

Voimassa olevan sääntelyn tavoin toimivaltaisilla viranomaisilla tulee olla pääsy kansalliseen kiinteistörekisteriin. Lisäksi ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi jatkossa ilmoittaa komissiolle luettelo viranomaisista, joilla on pääsy rekisteriin.

Luku III Rahanpesun selvittelykeskukset (artiklat 17–28)

Direktiiviehdotus velvoittaisi nykyisen sääntelyn tavoin jäsenvaltioita perustamaan rahanpesun selvittelykeskuksen epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten vastaanottamiseksi ja analysoimiseksi. Säännökset selvittelykeskusten yhteistyötä, selvittelykeskusten välillä jaetun tiedon käyttöä ja jakamista koskien säilyisivät ennallaan. Nykysääntelyyn nähden ehdotuksessa säädettäisiin tarkemmin rahanpesun selvittelykeskusten toiminnallisesta itsenäisyydestä, riittävästä resursseista sekä tietoturvasta ja tietojen luottamuksellisuudesta. Ehdotus sisältää säännökset tiedoista, joihin selvittelykeskuksilla tulee minimissään olla pääsy sekä selvittelykeskusten yhteistyövelvoitteesta muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa.

Ehdotuksessa täsmennetään, että rahanpesun selvittelykeskusten tulee keskeyttää liiketoimen toteuttaminen 48 tunnin sisällä epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen vastaanottamisen jälkeen, mikäli on syytä epäillä liiketoimen liittyvän rahanpesuun tai terrorismin rahoittamiseen. Liiketoimi voi olla keskeytettynä enintään 15 päivän ajan. Lisäksi direktiiviehdotuksessa rahanpesun selvittelykeskusten toimivaltaa laajennettaisiin antamalla oikeus keskeyttää pankki- tai maksutilin käyttö tilanteissa, joissa kyseistä tiliä on käytetty useisiin epäilyttäviin liiketoimiin. Tilin käytön keskeyttäminen voisi olla voimassa enintään viisi päivää.

Selvittelykeskusten tulisi vuosittain raportoida toiminnastaan viranomaisille ja ilmoitusvelvollisille sekä varmistaa riittävä palautteen antaminen ilmoitusvelvollisille. AML-viranomaisen tehtäväksi annettaisiin velvoite kehittää teknisiä sääntelystandardeja tietojenvaihdon toteuttamisesta ja muodosta. Lisäksi AML-viranomaiselle tulisi velvoite laatia suuntaviivat, joiden pohjalta selvittelykeskukset arvioisivat tarvetta jakaa tietoa epäilyttävää liiketoimea koskevasta ilmoituksesta toisen jäsenvaltion selvittelykeskukselle. Lisäksi jäsenvaltioiden tulisi varmistaa selvittelykeskusten edellytykset tehdä yhteisiä analyysejä jäsenvaltioiden välillä epäilyttävistä liiketoimista.

Luku IV Valvonta (artiklat 29–44)

Direktiiviehdotus säätäisi nykyisen direktiivin tavoin rahanpesuvalvojien tehtävistä, yhteistyöstä valvojien ja rahanpesun selvittelykeskusten välillä kotimaassa ja yli rajojen. Direktiiviehdotuksessa säädetään nykyistä tarkemmin valvojien tehtävistä ja toimivaltuuksista ja valvojien tiedonantovelvollisuuksista ilmoitusvelvollisille. Lisäksi tarkennetaan riskiperusteisen valvonnan lähtökohtia ja annetaan AML-viranomaiselle toimivalta antaa tarkempaa ohjeistusta ja teknisiä sääntelystandardeja riskien arvioimiseksi ja valvonnan kohdentamiseksi.

Direktiiviehdotuksessa tarkennetaan palveluiden vapaan liikkuvuuden perusteella toimivien ilmoitusvelvollisten valvontaa ja ilmoitusvelvollisryhmien osalta vastuuta ja yhteistyötä ilmoitusvelvollisen koti- ja isäntävaltion välillä. Rajat ylittävien luotto- ja rahoituslaitosten osalta direktiivissä säädettäisiin yhteisten valvontaryhmien järjestämisestä. AML-viranomainen antaisi tarkempia teknisiä sääntelystandardeja valvontaryhmien toiminnasta.

Mikäli jäsenvaltio on antanut tiettyjen ilmoitusvelvollisten valvonnan itsesääntelyelimen tehtäväksi, ehdotetaan velvoitetta nimetä julkinen taho, joka varmistaisi itsesääntelyelimen valvonnan laadun. Julkisella taholla olisi mm. oikeus saada itsesääntelyelimeltä tietoja valvonnan toteuttamisesta ja velvoite laatia vuosittain raportti itsesääntelyelimen toiminnasta.

Nykysääntelyn mukaisesti valvojilla tulee olla toimivaltuudet määrätä hallinnollisia toimenpiteitä ja seuraamuksia rahanpesusääntelyn rikkomuksista. Ehdotuksessa on tarkennettu hallinnollisten toimenpiteiden käyttöalaa tilanteissa, joissa rikkomukset eivät ole vakavia. Lisäksi asetettaisiin velvoite toimittaa komissiolle ja AML-viranomaiselle tiedot menettelyistä, joissa hallinnolliset toimenpiteet ja seuraamukset määrätään. Säännöksissä täsmennetään

huomioon otettavia seikkoja arvioitaessa määrättävän seuraamuksen laatua ja tasoa. Lisäksi AML-viranomaiselle annettaisiin toimivaltuus antaa tarkempia teknisiä sääntelystandardeja hallinnollisten seuraamusten määräämisessä käytettävistä indikaattoreista.

Luku V Yhteistyö

Toimivaltaisten viranomaisten välistä yhteistyötä koskeviin säännöksiin sisältyisi yhteistyövelvoite AML-viranomaisen ja kansallisten viranomaisten välillä. Olemassa olevia säännöksiä valvontaviranomaisten yhteistyöstä vakausvalvontaviranomaisten kanssa on täsmennetty ja jatkossa kansallisten viranomaisten tulisi raportoida EU-viranomaiselle vuosittain yhteistyöstä vakausvalvontaviranomaisten kanssa. AML-viranomaisen tehtävänä olisi laatia tarkempia suuntaviivoja yhteistyön toteuttamisesta.

Luvut VI ja VII Tietosuoja ja loppusäännökset (artiklat 53–60)

Loppusäännökset sisältävät muu muassa EU:n tietosuojalainsäädännön edellyttämällä tavalla säännökset henkilötietojen käsittelystä rahanpesusääntelyn mukaisten velvoitteiden täyttämisen yhteydessä. Direktiiviehdotus olisi implementoitava kahden vuoden kuluessa sen voimaantulosta ja sillä kumottaisiin nykyinen rahanpesudirektiivi.

3. Asetusehdotus varainsiirtojen ja tiettyjen kryptovarojen siirtojen mukana toimitettavista tiedoista (uudelleenlaadinta)

Ehdotuksella laajennettaisiin ns. maksajan tiedot-asetuksen velvoitteet koskemaan kryptovarojen tarjoajien tekemiä kryptovarojen siirtoja. Muutosten taustalla on FATF:n kesäkuussa 2019 uudistettu suositus 15, joka edellyttää kryptovaroilla tehtävien siirtojen osapuolten tietojen keräämistä.

Asetus soveltuisi kryptovarojen tarjoajien tekemiin liiketoimiin riippumatta siitä, tehdäänkö ne fiat-valuutalla tai kryptovaroilla silloin, kun liiketoimeen liittyy sähköinen rahalähetys tai kryptovarojen siirto kryptovarojen tarjoajan ja toisen ilmoitusvelvollisen välillä. Kryptovarojen siirtoihin sovellettaisiin samoja vaatimuksia kuin rajat ylittäviin sähköisiin rahalähetyksiin niihin liittyvistä riskeistä johtuen.

Kryptovarojen lähettäjän tulisi varmistaa, että siirron mukana toimitetaan siirtäjän nimi, tilinumero, osoite, henkilötietoasiakirjan numero, asiakasnumero tai syntymäpaikka ja –aika sekä siirronsaaajan nimi ja tilinumero. Siirronsaaajan palveluntarjoajan olisi varmistettava, että tarvittavat tiedot siirron tekijästä on saatavilla ja huolehdittava siirtojen riittävästä monitoroinnista.

4. Asetusehdotus eurooppalaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen viranomaisen perustamisesta

Soveltamisala ja määritelmät (asetusehdotuksen artikkelit 1–4)

AML-viranomainen olisi oikeushenkilö ja EU:n hajautettu virasto. Virasto toimisi EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä koskevan EU:n lainsäädännön puitteissa, myös siltä osin kuin rahanpesudirektiiviä täytäntöönpaneva kansallinen sääntely sitoo sen suoraan valvontaan tulevaa ilmoitusvelvollista. Sen tavoitteena olisi ehkäistä rahanpesua ja terrorismin rahoittamista unionissa tehostamalla rahanpesun selvittelykeskusten ja valvontaviranomaisten välistä valvontaa ja tehostettua yhteistyötä. Päätös AML-viranomaisen

toimipaikasta olisi tehtävä hajautettuja virastoja koskevan Euroopan parlamentin, EU:n neuvoston ja Euroopan komission lähestymistavan asiaa koskevien säännösten mukaisesti.

AML-viranomaisen tehtävät ja toimivalta (asetusehdotuksen artikkelit 5-44)

AML-viranomaisesta tulisi keskeinen osa integroitua rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvontajärjestelmää, joka koostuisi AML-viranomaisesta sekä kansallisista valvontaviranomaisista. AML-viranomainen valvoisi suoraan tiettyjä toimijoita (konsernitason), joilla on suuria rahanpesun ja/tai terrorismin rahoittamiseen liittyviä riskejä. Samalla se koordinoisi kaikkien kansallisten valvontaviranomaisten toimintaa ja auttaisi niitä lisäämään tehokkuutta yhtenäisen valvontajärjestelmän sekä yhdenmukaisten ja korkealaatuisten valvontastandardien täytäntöönpanossa. AML-viranomainen tarkistaisi tietyin väliajoin, että kaikilla kansallisilla valvoijilla on riittävät resurssit ja valtuudet, jotka ovat tarpeen niille säädettyjen tehtävien suorittamiseksi. Rahanpesun selvittelykeskusten tuki- ja koordinaatiomekanismi perustettaisiin AML-viraston yhteyteen ja se ylläpitäisi niiden välistä viestintäverkostoa FIU.netiä.

AML-viranomaisella olisi lisäksi valtuudet laatia sääntelyä, teknisiä sääntelystandardeja, ohjeita ja suosituksia sen toimialaan kuuluvissa asioissa sekä antaa neuvoja ja kannanottoja komissiolle ja lainsäätäjille rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevien toimenpiteiden kehittämiseksi.

Valikoitujen rahoitusalan toimijoiden suora valvonta (asetusehdotuksen artikkelit 12-27)

AML-viranomainen valvoisi suoraan riskialttiimpia rajat ylittäviä luotto- ja rahoituslaitoksia, minkä lisäksi se voisi ottaa kansallisilta valvontaviranomaisilta vastuulleen minkä tahansa rahoitusalan ilmoitusvelvollisen, jos ilmenee viitteitä siitä, että rahanpesulainsäädäntöä on rikottu ja että kansallinen valvontaviranomainen ei ole käsitellyt rikkomuksia tehokkaasti ja asianmukaisesti.

Suoraan valvontaan tulevien finanssisektorin toimijoiden osalta asetusehdotus sisältää kriteerit, joiden pohjalta valvottavat luotto- ja rahoituslaitokset valittaisiin. Valittavan luottolaitoksen tulisi olla sijoittautunut vähintään seitsemään jäsenvaltioon, joista vähintään neljässä se olisi arviointimetodologian mukaisesti arvioitu korkeariskiseksi. Suoraan valvontaan tulevalla rahoituslaitoksella tulisi olla toimintaa kymmenessä jäsenvaltiossa, joko sijoittautumisen tai palvelujen tarjoamisen perusteella siten, että se olisi arvioitu korkeariskiseksi vähintään viidessä jäsenvaltiossa. Arviointi suoran valvonnan piiriin tulevista luotto- ja rahoituslaitoksista tehdään kolmen vuoden välein. Ensimmäisten suoraan valvontaan tulevien luotto- ja rahoituslaitosten valinta tehtäisiin elokuussa 2025 ja valittujen ilmoitusvelvollisten valvonta siirtyisi AML-viranomaiselle 1.1.2026.

Suoraan valvontaan tulevan ilmoitusvelvollisen valvontaa varten perustettaisiin yhteinen valvontaryhmä, joka koostuisi AML-viranomaisen ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstön edustajista.

AML-viranomaisella olisi valtuudet osoittaa suoran valvonnan kohteena oleville ilmoitusvelvollisille sitovia päätöksiä ja määrätä niille hallinnollisia seuraamuksia, jotka olisivat enintään 10 prosenttia liikevaihdosta tai 10 miljoonaa euroa sen mukaan, kumpi näistä on suurempi. Hallinnollisia seuraamuksia ehdottaisi yhteisestä valvontaryhmästä erillinen AML-viranomaisen yksikkö. Viranomaisen määräämät seuraamukset voisi viedä EU-tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Epäsuora valvonta (asetusehdotuksen artikkelit 28–32)

AML-viranomaisen välillinen valvonta koostuisi kansallisten valvojien toiminnan koordinoinnista ja valvonnasta, mukaan lukien tietyissä jäsenvaltioissa toimivat itsesääntelyelimet. AML-viranomaisella olisi valtuudet antaa ohjeita ja suosituksia kansallisille valvojille ja itsesääntelyelimille.

Rahoitussektorin ilmoitusvelvollisia koskeva epäsuora valvonta käsittäisi jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten tekemän valvonnan arvioinnin sekä rajat ylittävien ilmoitusvelvollisten valvontaan perustettujen valvontaryhmien koordinaation ja fasilitoinnin. Lisäksi kansallisilla valvojilla olisi velvollisuus ilmoittaa niiden valvottavana olevaan luotto- tai rahoituslaitokseen liittyvistä merkittävistä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä. AML-viranomainen ohjeistaisi ilmoituksen perusteella kansallista valvojaa tarvittavien toimenpiteiden toteuttamisesta määräajassa. Mikäli kansallinen valvoja ei noudattaisi AML-viranomaisen ohjeita, komissio voisi siirtää kyseisen ilmoitusvelvollisen suoraan AML-viranomaisen valvontaan.

Rahoitussektorin ulkopuolisten ilmoitusvelvollisten osalta AML-viranomainen voisi tehdä toimivaltaisten viranomaisten valvontaa koskevia vertaisarviointoja. Vertaisarviointien pohjalta annettaisiin raportti tarvittavista toimenpiteistä valvonnan kehittämiseksi. Lisäksi AML-viranomainen voisi antaa suosituksia kansallisille viranomaisille jos sen tietoon tulisi, että toimivaltainen viranomainen ei ole pystynyt varmistamaan sääntelyn noudattamista sen valvontaan kuuluvan ilmoitusvelvollisen toiminnassa. Mikäli suositeltuja korjaavia toimenpiteitä ei toteutettaisi, komissio voisi antaa AML-viranomaisen ehdotuksesta virallisen lausunnon kansalliselta viranomaiselta edellytettävistä toimenpiteistä.

Rahanpesun selvittelykeskusten koordinointi- ja tukimekanismi (asetusehdotuksen artikkelit 33–37)

AML-viranomaisella olisi keskeinen rooli tietojenvaihdon parantamisessa ja rahanpesun selvittelykeskusten välisen yhteistyön vahvistamisessa. AML-viranomainen toimisi tuki- ja koordinointimekanismina kansallisille rahanpesunselvittelykeskuksille avustuen muun muassa yhteisten analyysien ja raporttien laatimisessa koskien tapauksia, joilla on merkittävä rajat ylittävä ulottuvuus. Lisäksi AML-viranomainen laatisi yhteiset raportointimallit ja standardit, joita jäsenvaltioiden rahanpesun selvittelykeskusten tulisi käyttää rajat ylittävissä tapauksissa ja se ottaisi vastattavakseen FIU.netin ylläpitoon liittyvät tehtävät.

Tekniset sääntelystandardit, suuntaviivat ja suositukset (asetusehdotukset artikkelit 38–44)

AML-viranomaisella olisi toimivalta valmistella sitovia teknisiä sääntelystandardeja siltä osin kuin sille on annettu toimivalta niiden valmisteluun rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevassa substanssisääntelyssä. Lisäksi viranomaisella olisi mahdollisuus antaa suuntaviivoja ja suosituksia ilmoitusvelvollisille, valvojille ja rahanpesun selvittelykeskuksille. Valvojilla on perusteluvelvollisuus, mikäli ne eivät noudattaisi viranomaisen antamia suuntaviivoja ja suosituksia.

AML-viranomaisen organisaatio ja rakenne (asetusehdotuksen artikkelit 45–63)

AML-viranomaisen hallintorakenne muodostuisi johtokunnasta, jossa olisi viisi kokoaikaista jäsentä ja AML-viranomaisen puheenjohtaja sekä hallintoneuvostosta, joka koostuisi jäsenvaltioiden edustajista. Hallintoneuvostolla olisi kaksi vaihtoehtoista kokoonpanoa – valvontakokoonpano sekä rahanpesun selvittelykeskuksista koostuva kokoonpano.

Hallintoneuvoston kokoonpanoissa olisi puheenjohtaja, yksi edustaja kustakin jäsenvaltiosta, komission edustaja tarkkailijajäsenenä sekä mahdollisten muiden tarkkailijajäsenien edustajat. Valvontakokoonpanon tehtävänä olisi antaa lausuntoja suorassa valvonnassa oleviin ilmoitusvelvollisiin kohdistuvista toimenpiteistä. Rahanpesun selvittelykeskusten kokoonpano tekisi tuki- ja koordinaatiomekanismiin liittyviä päätöksiä. Molemmat kokoonpanot valmistelisivat lisäksi toisen ja kolmannen tason sääntelyä.

Johtokunnan tehtävänä olisi tehdä päätökset suorassa valvonnassa olevia ilmoitusvelvollisia yhteisten valvontaryhmien ehdotusten pohjalta. Lisäksi johtokunta vastaisi virastoa koskevien hallinnollisten päätösten tekemisestä.

AML-viranomaisen rahoitus (asetusehdotuksen artiklat 64–72)

AML-viranomaisen toiminta rahoitettaisiin osittain EU:n talousarvion kautta ja osittain valvottavilta kerättävillä maksuilla. Maksuvelvollisten valvottavien sekä maksujen määrittämisestä säädettäisiin tarkemmin komission delegoidulla asetuksella. AML-viranomainen on velvollinen laatimaan oman budjettinsa, jonka Euroopan tilintarkastustuomioistuin tarkastaa.

Henkilöstö (asetusehdotuksen artiklat 73–76) ja viranomaisten välinen yhteistyö (asetusehdotuksen artiklat 77–81)

AML-viranomainen soveltaisi henkilöstösääntöjä ja palvelussuhteen ehtoja, sisältäen salassapitovelvollisuuden sekä säädetyt edut. Tietosuojaa ja asiakirjojen saatavuutta koskevat säännöt velvoittaisivat AML-viranomaisen tekemään tiivistä yhteistyötä Euroopan tietosuojavaltuutetun ja -lautakunnan kanssa.

AML-viranomaisen olisi tehtävä vilpittömässä mielessä yhteistyötä relevanttien muiden toimielinten ja viranomaisten kanssa, mukaan lukien EU:n toimielimet (Europol, Euroopan valvontaviranomaiset, yhteinen valvontamekanismi ja Euroopan syyttäjävirasto), muut asiaankuuluvat kansalliset toimivaltaiset viranomaiset, kuten vakavaraisuus-, kriisinratkaisu- ja talletussuojaviranomaiset sekä tarvittaessa kolmansien maiden relevantit viranomaiset.

Loppusäännökset (asetusehdotuksen artiklat 82–93)

Euroopan pankkiviranomaisen rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen liittyvät tehtävät siirtyisivät asetuksen myötä AML-viranomaiselle. AML-viranomainen perustettaisiin hallinnollisesti vuoden 2023 alussa ja se aloittaisi operatiivisen toimintansa vuoden 2024 alusta lähtien. Sen toteuttaman suoran valvonnan on tarkoitus alkaa vuoden 2026 alussa.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Oikeusperusta

Kaikki neljä säädösehdotusta perustuvat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen SEUT 114 artiklaan. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskeva EU-sääntely perustuu nykyisin samaan oikeusperustaan. Ehdotukset käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä. Valtioneuvosto pitää komission ehdotuksia oikeusperustan näkökulmasta perusteltuna rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen unionille ja sisämarkkinoille aiheuttamien taloudellisten menetysten ja häiriöiden vuoksi.

Suhteellisuusperiaate

Komission näkemyksen mukaan yhtenäisemmän ja osittain asetustasoisen sääntelyn antaminen on perusteltua suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Vaikka kansallinen liikkumavara joiltain osin kapenee, esitykset eivät loisi maksimiharmonisoitua sääntelyä. Jäsenvaltioilla olisi edelleen kansallisten riskien perusteella mahdollisuus antaa pidemmälle menevää sääntelyä, mikäli se on rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi perusteltua. Lisäksi direktiivitasolla säädettäisiin edelleen osa-alueista, joiden toteuttamiseen liittyvistä yksityiskohdista päättäminen on parhaiten tehtävissä kansallisella tasolla.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotuksia suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta perusteltuina.

Toissijaisuusperiaate

Toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta ehdotusten päämäärät voidaan komission mukaan tehokkaimmin saavuttaa unionin tasoisilla toimilla. Komission vuoden 2019 julkaisemissa arvioraporteissa tuotiin esille, kuinka rikolliset ovat pystyneet hyödyntämään jäsenvaltioiden keskenään osittain epäjohtonmukaisia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntajärjestelmiä.² Yhtenäisempi sääntely on perusteltua unionin rahoitusjärjestelmän vakauden ja maineen turvaamiseksi sekä sisämarkkinoiden toimivuuden varmistamiseksi. Myös unionin alueella toimivat ilmoitusvelvolliset hyötyvät siitä, että sisämarkkinoilla sovelletaan yhdenmukaisia velvoitteita. EU-tason valvonnan ja rahanpesun selvittelykeskusten yhteistyön kehittäminen tehostaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä rajat ylittävissä tilanteissa.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotuksia toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta perusteltuina.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Rahanpesu ja terrorismin rahoittaminen ovat vakava uhka EU:n taloudelle ja rahoitusjärjestelmälle sekä kansalaisten turvallisuudelle. Syyskuussa 2017 Europol arvioi, että EU:n vuosittaisesta bruttokansantuotteesta 0,71–1,28 prosenttia liittyy epäilyttävään taloudelliseen toimintaan. Tämä tarkoittaa vuoden 2019 tasolla 117 miljardista 210 miljardiin epäilyttäviä liiketoimia EU:n rahoitusjärjestelmän ja talouden kautta. Suomessa harmaan talouden suuruudeksi on arvioitu eri selvityksissä 1–10 prosenttia bruttokansantuotteesta. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen tehostamisella saavutettaisiin taloudellisia hyötyjä ja vähennettäisiin rikosten tekemisen taloudellista kannattavuutta.

Vaikutukset yrityksiin, valvojiin ja rahanpesun selvittelykeskukseen

Lainsäädännön soveltamisalassa olevat ilmoitusvelvolliset hyötyisivät sääntelyn täsmentymisestä oikeudellisten epävarmuuksien ja hallinnollisen taakan vähentyessä. Erityisesti rajat ylittävät toimijat hyötyisivät siitä, että sääntelystä johtuvat vaatimukset olisivat yhtenäisemmät koko unionin alueella. Lisäksi säädöksillä vähennettäisiin mahdollisuutta hyväksikäyttää sääntelyn katvealueita.

² Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan EU:n kehyksen täytäntöönpanon parantaminen COM(2019) 360 final

Komission arvion mukaan pidemmälle menevällä harmonisaatiolla ja yksityiskohtaisemmillä säännöillä voi olla taloudellisia vaikutuksia erityisesti pienille ilmoitusvelvollisille korkeampina sääntelyn noudattamisen varmistamiseen liittyvinä kuluina.

AML-viranomaisen ehdotetussa rahoitusmallissa suoraan valvontaan tulevilta ilmoitusvelvollisilta kannettavilla valvontamaksuilla katettaisiin suurin osa viranomaisen toimintamenoista. Komission vaikutustenarviossa kuitenkin korostetaan, että suurien ja rajat ylittävien toimintaa harjoittavien ilmoitusvelvollisten osalta suoran EU-valvonnan hyödyt olisivat kuitenkin kustannuksia suuremmat.

Tosiasiallisia edunsaajia koskevien säännösten tarkentaminen ja tehostaminen voi lisätä yritysten ja yhteisöjen hallinnollista taakkaa edellytettäessä niiltä pidemmälle meneviä selvityksiä edunsaajistaan. Toisaalta edunsaajatietojen täsmällisyyden ja ajantasaisuuden tehostaminen parantaa rekistereihin kirjattujen tietojen käytettävyyttä muun muassa ilmoitusvelvollisten asiakkaiden tuntemista koskevilla menettelyillä.

Sääntelyn pidemmälle menevä harmonisointi tukee kansallisia toimivaltaisia viranomaisia. Ehdotuksilla myös kehitetään valvojien ja rahanpesun selvittelykeskusten rajat ylittävää yhteistyötä. Ehdotuksilla voi kuitenkin kokonaisuudessaan olla valvojien ja muiden viranomaisten työmäärää lisäävä vaikutus. Esimerkiksi tehostuvan analyysiyhteistyön ja tiedonvaihdon velvoitteet, palautteenantovelvoitteet sekä mahdollisuus delegoidun edustajan lähettämiseen AML-viranomaisen palvelukseen voivat lisätä lähtökohtaisesti Keskusrikospoliisin Rahanpesun selvittelykeskuksen työmäärää ja resurssitarvetta. Vastaavasti voidaan arvioida, että kansallisten valvojien valvontatyötä tulisi lisäämään AML – viranomaiselle esitetyt tehtävät liittyen muiden muassa kansallisten valvontaviranomaisten toiminnan koordinointiin sekä yhtenäisen valvontajärjestelmän tehokkuuteen ja yhdenmukaisten ja korkealaatuisten valvontastandardien täytäntöönpanoon.

Vaikutukset julkiseen talouteen

Uuden viranomaisen perustamisella olisi vaikutuksia EU:n talousarvioon. Uusien tehtävien lisäksi virastolle siirrettäisiin jo tällä erää EU-budjetista rahoitettavien Euroopan pankkiviranomaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen keskustietokannan ja rahanpesun selvittelykeskusten viestintäverkoston FIU.netin ylläpito. Komissio on arvioinut viraston vuosittaisiksi kokonaistoimintamenoiksi 45,6 miljoonaa euroa, josta kolme neljäsosaa katettaisiin ilmoitusvelvollisilta kerättävillä maksuilla.

Vaikutukset lainsäädäntöön

Esitykset edellyttäisivät muutoksia ainakin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisesta annettuun lakiin, rahanpesulainsäädännön valvontaviranomaisia koskeviin lakeihin ja rahanpesun selvittelykeskusta koskevaan lakiin.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotuksilla säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä ilmoitusvelvollisten ja viranomaisten toiminnassa, joten ehdotuksilla on erityisesti vaikutuksia henkilötietojen suojaan. Ehdotusten soveltamisessa henkilötietojen käsittelyn osalta noudatettaisiin EU:n yleistä tietosuojasetusta. Komissio on ilmoittanut kuulevansa Euroopan tietosuojavaltuutettua lainsäädäntöehdotuksista varmistaakseen, että kaikki henkilötietojen suojaan liittyvät vaatimukset otetaan täysimääräisesti huomioon.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 5 luvun 27 §:n perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Komissio antoi esityksensä 20.7.2021 ja käsittely neuvostossa alkoi rahoituspalvelutyöryhmässä 22.7.2021. Kokouksessa komissio antoi yleisesityksen säädösehdotuksista. Kokouksessa ei vielä käyty yksityiskohtaista keskustelua, mutta ehdotuksiin suhtauduttiin jäsenvaltioiden puheenvuoroissa yleisellä tasolla myönteisesti.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Säädösehdotukset sekä niihin liittyvä luonnos valtioneuvoston kirjelmäksi ovat olleet lausunnolla kirjallisessa menettelyssä (2.–17.8.2021) oikeus- ja sisäasiat -jaostossa (jaosto 7) sekä rahoituspalvelut ja pääomanliikkeet -jaostossa (jaosto 10). U-kirjelmä on ollut EU-ministerivaliokunnan kirjallisessa käsittelyssä 26.–27.8.2021.

10 Valtioneuvoston kanta

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.

Valtioneuvosto kannattaa komission asetus- ja direktiiviehdotuksia EU:n rahanpesusääntelyn yhdenmukaistamisesta ja kehittämisestä. Ehdotukset sisältävät nykysääntelyyn nähden tarkennuksia viranomaisten toimivaltuuksien, yhteistyön ja tiedonvaihdon osalta, mikä on keskeistä järjestelmän tehokkuuden varmistamiseksi. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tulevaisuudessa neuvotteluissa huomioidaan ilmoitusvelvollisten keskinäistä tiedonvaihtoa sekä ilmoitusvelvollisten ja viranomaisten välistä tiedonvaihtoa koskevien säännösten keskeinen merkitys osana tehokasta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoimintaa. Valtioneuvoston mielestä on tärkeää varmistua siitä, että sääntely noudattaa EU:n tietosuoja-sääntelyä ja kunnioittaa perus- ja ihmisoikeuksia. Valtioneuvosto pitää myös tarpeellisena komission aikomusta pyytää Euroopan tietosuojavaltuutetulta lausunto sen varmistamiseksi, että ehdotukset ovat yhteensopivia tietosuojaan liittyvien vaatimusten kanssa.

Asetustasoinen sääntely erityisesti ilmoitusvelvollisia koskevien velvoitteiden osalta tukee sääntelyn yhtenäistä soveltamista EU:ssa. Valtioneuvosto tukee komission ehdotuksia myös siltä osin, kuin niillä parannetaan yhteisöjen ja oikeudellisten järjestelyjen läpinäkyvyyttä tarkentamalla ja tehostamalla tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen saatavuutta. Kryptovarojen tarjoajien osalta valtioneuvosto kannattaa niiden tuomista täysimääräisesti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan sääntelyn soveltamisalaan.

Suuririskisiin kolmansiin valtioihin kohdistettavat toimenpiteet ovat tärkeä väline EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sääntelykehyksessä. Suuririskiseksi valtioksi nimeämisellä on merkittäviä poliittisia ja taloudellisia vaikutuksia. Vaikutusten paremman kohdentamisen ja riskiperustaisuuden kehittämiseksi valtioneuvosto pitää kannatettavana suuririskisiin kolmansiin valtioihin liittyviin liiketoimiin sovellettavien toimenpiteiden

täsmentämistä. EU:n autonomisten maa-arvioiden on jatkossakin pohjauduttava avoimeen ja objektiiviseen metodologiaan.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta uuden EU-viranomaisen perustamisesta EU-tasoisena valvonnan ja rahanpesun selvittelykeskusten tuki- ja koordinaatiomekanismin toteuttamiseksi kannatettavana. Valtioneuvosto tukee komission ehdotusta suorien ja epäsuorien valvontavaltuuksien antamisesta viranomaiselle. Suoraan valvontaan tulevien luotto- ja rahoituslaitosten valinnan osalta valtioneuvosto pitää tärkeänä arviointikriteerien riskiperusteisuutta, jossa ilmoitusvelvollisen koko ei saisi olla liian määrittävä tekijä. EU-tason viranomaisen ohella myös kansallisilla valvojilla tulee jatkossakin olla tärkeä rooli valvontatyössä.

Rahanpesun selvittelykeskusten tuki- ja koordinaatiomekanismin tulee laajasti tukea rahanpesun selvittelykeskusten tehtäväkenttää rahanpesun, esirikosten ja terrorismin rahoittamisen estämiseen, paljastamiseen ja torjuntaan liittyen. Valtioneuvosto tukee esitettyjä EU-tason viranomaiselle annettavia valtuuksia antaa malleja ja ohjeita erityisesti rajat ylittävien liiketoimien analysoimisessa sekä FIU.netin ylläpidon siirtämistä perustettavalle viranomaiselle.