



Bryssel 24.7.2019
COM(2019) 373 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**viimeaikaisten väitettyjen EU:n luottolaitoksiin liittyneiden rahanpesutapausten
arvioinnista**

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

viimeaikaisten väitettyjen EU:n luottolaitoksiin liittyneiden rahanpesutapausten arvioinnista

I. JOHDANTO

Unioni on ajan mittaan kehittänyt rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseksi vakaan lainsäädäntökehyksen. Kehys on linjassa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän hyväksymien kansainvälisten standardien kanssa. Viime aikoina on kuitenkin tullut esiin useita eurooppalaisiin pankkeihin liittyneitä tapauksia, joiden myötä on kiinnitetty huomiota tapaan, jolla unionin sääntöjä on pantu täytäntöön.

Komissio julkaisi 12. syyskuuta 2018 tiedonannon¹, jossa se ehdotti välittömiä toimia eräiden selkeästi havaittavien sääntelyyn liittyvien ja institutionaalisten puutteiden korjaamiseksi. Tätä seuranneessa talous- ja rahaliittoa koskeneessa tuoreemmassa tiedonannossa² komissio painotti jälleen, että välittömien toimien jälkeen on syytä pohtia perusteellisesti, mitä lisätoimia tarvitaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntakehyksen tehokkuuden varmistamiseksi pitkällä aikavälillä.

Myös unionin lainsäädäntövallan käyttäjät ovat yhtä mieltä siitä, että on tarpeen selvittää kaikki nykyisen sääntely- ja valvontakehyksen mahdolliset rakenteelliset puutteet.³ Euroopan parlamentin talousrikoksia, veropetoksia ja veronkiertoa käsittelevä erityisvaliokunta sekä talous- ja raha-asoiden valiokunta ovat toistuvasti kehottaneet arvioimaan nykyisen kehyksen riittävyyttä. Neuvosto hyväksyi 4. joulukuuta 2018 päätelmät rahanpesunvastaisesta toimintasuunnitelmasta⁴ ja kehotti niissä komissiota arvioimaan viimeaikaiset väitetyt EU:n luottolaitoksiin liittyneet rahanpesutapaukset.

Komissio vastaa kehotukseen antamalla tämän kertomuksen. Kertomuksen päätarkoituksena on tuoda esille havaitut puutteet ja saadut kokemukset sekä tarjota näyttöä tulevien politiikkatoimien tueksi, mikäli tällaiset toimet katsotaan tarpeellisiksi. Näyttö on peräisin tapaustutkimuksista, joissa tarkasteltiin kymmenen pankin muodostamaa otosta⁵. Tapaukset ajoittuvat vuosille 2012–2018 ja jotkin tutkituista

¹ Komission tiedonanto unionin vakavaraisuusvalvontaa ja rahanpesun torjuntaa koskevan sääntelykehyksen lujittamisesta rahoituslaitoksia varten, COM(2018) 645 final, 12.9.2018.

² Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle ja Euroopan keskuspankille – Euroopan talous- ja rahaliiton syventäminen: Tilannekatsaus neljän vuoden kuluttua viiden puheenjohtajan kertomuksesta, COM(2019) 279 final, 12.6.2019.

³ Rahanpesun torjunnan kehyksestä säädetään pääasiassa rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä direktiivien 2005/60/EY ja 2006/70/EY kumoamisesta 20 päivänä toukokuuta 2015 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2015/849, sellaisena kuin se on muutettuna (rahanpesunvastainen direktiivi), ja kehystä täydentävät oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta 26 päivänä kesäkuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/36/EU, sellaisena kuin se on muutettuna (vakavaraisuusdirektiivi), säännökset.

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2018/12/04/money-laundering-council-adopts-conclusions-on-an-action-plan-for-enhanced-monitoring/>

⁵ Otokseen sisältyneitä kymmentä pankkia ei analysoitu kokonaisvaltaisesti, vaan arvioinnissa keskityttiin tiettyihin julkisuudessa esillä olleisiin tapauksiin, jotka koskivat yksittäisiä pankkeja, sekä tapauksiin liittyneisiin valvontatoimiin. Kertomuksessa esitetyt havainnot eivät välttämättä koske kaikkia tarkasteltuja tapauksia, eikä niillä myöskään ole samaa painoarvoa kaikissa tapauksissa, joita ne koskevat. Otos sisälsi seuraavat tapaukset: ABLV Bank: pankin sulkemiseen johtaneet tapahtumat, Danske Bank: pankin Viron sivuliikkeen lakkauttamiseen johtaneet tapahtumat, Deutsche Bank: sakkoihin johtanut ns. mirror

tapahtumista myös tätä varhaisemmalle ajanjaksolle. Pankit valittiin neuvoston pyynnön perusteella, ja valinnassa haluttiin varmistaa, että otos antaa riittävän kattavan kuvan rahanpesun torjuntaan liittyvistä puutteista ja että se käsittää erityyppisiä luottolaitoksia⁶ sekä laajasti erilaisia valvontatoimia. Lisäksi valinnassa otettiin huomioon tapausten vaikutukset. Kyseisten tapausten valinta ei tarkoita sitä, että tiettyjen yksittäisten pankkien tai viranomaisten katsottaisiin olevan syyllisiä tapahtumiin tai vastuussa niistä. Se ei myöskään tarkoita, ettei muihin pankkeihin tai viranomaisiin liity ongelmia. On myös syytä huomauttaa, ettei tämä kertomus vaikuta komission oikeuteen käynnistää rikkomismenettelyjä jäsenvaltioita vastaan unionin lainsäädännön rikkomisesta.

Tarkastelujakson aikana sääntely- ja institutionaaliset kehykset kehittyivät merkittävästi. Sovellettavat oikeudelliset vaatimukset sisältyivät joko kolmanteen tai neljänteen rahanpesunvastaiseen direktiiviin.⁷ Muut vaatimukset, jotka liittyvät hallinto- ja ohjausjärjestelmiin ja riskienhallintajärjestelmiin, olivat puolestaan peräisin kolmannesta tai neljännessä vakavaraisuusdirektiivistä.⁸

Komissio keräsi aineistoa asiakirjatutkimuksilla sekä keskustelemalla yhdentoista jäsenvaltion luottolaitosten ja viranomaisten kanssa. Myös valvontatehtäväänsä hoitava Euroopan keskuspankki ja kolme muuta Euroopan valvontaviranomaista olivat tiiviisti mukana.

Kertomuksessa pyritään ennen kaikkea esittelemään havaintoja, jotka koskevat kaikkia tai useita tarkastelluista tapaustutkimuksista, mutta on selvää, että tutkittaessa yksittäisiä tapauksia, esille nousi myös seikkoja, jotka liittyvät mahdollisesti vain tiettyyn pankkiin tai lainkäyttöalueeseen. Tällaisissa tapauksissa on kuvailtu vain sellaisia havaintoja, jotka ovat erityisen vakavia tai luonteeltaan erityislaatuista ja joista voidaan näin ollen saada unionin oikeudellisen tai institutionaalisen kehyksen kannalta hyödyllisiä yksityiskohtaisia kokemuksia.

Havainnot jakautuvat kahteen ryhmään:

- luottolaitosten sisäisten tapahtumien tarkastelu
- eri viranomaisten toimintatapojen tutkiminen tapausten yhteydessä.

On tärkeää ymmärtää tapahtumien aikana sovelletun oikeudellisen kehyksen luomat puitteet, mutta samalla on hyödyllistä tarkastella havaintoja viimeaikaisen sääntelyyn liittyvän ja institutionaalisen kehityksen näkökulmasta. Tältä kannalta merkittäviä ovat erityisesti viidennen rahanpesunvastaisen direktiivin hyväksyminen, viides

trade -osakekaupankäyntitapaus, FBME Bank: pankin sulkemiseen johtaneet tapahtumat, ING: tapahtumat, jotka käynnistivät sovittelumenettelyn Alankomaiden syyttävaviranomaisen kanssa, Nordea: tapahtumat, joiden seurauksena pankille määrättiin sakkoja rahanpesua koskevien sääntöjen noudattamisen puutteista, Pilatus Bank: pankin sulkemiseen johtaneet tapahtumat, Satabank: pankin toimintojen rajoittamiseen johtaneet tapahtumat, Société Générale: tapahtumat, joiden seurauksena pankille määrättiin sakkoja rahanpesua koskevien sääntöjen noudattamisen puutteista, sekä Versobank: pankin sulkemiseen johtaneet tapahtumat.

⁶ Luottolaitosten koon, liiketoimintamallien, valtioiden rajat ylittävän toiminnan, hallinto- ja ohjausjärjestelmän jne. mukaan.

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849, annettu 20 päivänä toukokuuta 2015, rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta (EUVL L 849, 9.7.2018, s. 1).

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/48/EY, annettu 14 päivänä kesäkuuta 2006, luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta (EUVL L 177, 30.6.2006, s. 1–200) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/36/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta (EUVL L 176, 27.6.2013, s. 338–436).

vakavaraisuusdirektiivi⁹ ja Euroopan valvontaviranomaisten arviointi.¹⁰ Tätä kertomusta olisi myös tarkasteltava yhdessä rajatylittävien riskien arvioinnista annetun komission kertomuksen¹¹, rahanpesun selvittelykeskuksista annetun komission kertomuksen¹² sekä pankkitilejä koskevien jäsenvaltioiden kansallisten keskitettyjen automaattisten mekanismien yhteenliittämisestä annetun komission kertomuksen¹³ kanssa. Nämä kertomukset julkaistaan samaan aikaan tämän kertomuksen kanssa.

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunta vaatii jatkuvia ponnisteluja ja tuekseen sääntelykehyksen, jota on päivitettävä säännöllisesti uuden kehityksen tahtiin. Nykyisen kehyksen parantamiseksi on saatu jo paljon aikaan erityisesti lainsäädäntöön vuodesta 2018 lähtien tehtyjen mukautusten myötä. Yhä selkeämmin on kuitenkin havaittavissa, että kehystä sovelletaan pitkälti eri tavoin. Tämä rakenteellinen ongelma vaikuttaa unionin kykyyn estää rahoitusjärjestelmän käyttö laittomiin tarkoituksiin.

II. LUOTTOLAITOSTEN RAHANPESUN JA TERRORISMIN RAHOITUKSEN TORJUNTAJÄRJESTELMIIN LIITTYVÄT HAVAINNOT

Tapauksia arvioitaessa havaittiin puutteita kaikkien otokseen sisältyneiden luottolaitosten rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntajärjestelmissä, mutta kaikki puutteet eivät ole samanlaisia. Epäkohdista muodostettiin yhteisen analyysin perusteella alustavia ryhmiä, mutta tämä luokittelu ei välttämättä päde kaikkiin tarkasteltuihin laitoksiin.¹⁴

Analyysissä muodostettiin neljä pääryhmää, joihin puutteet voidaan luokitella:

- 1) rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntajärjestelmiä ja valvontatoimenpiteitä koskevien oikeudellisten vaatimusten tehon noudattaminen tai noudattamatta jättäminen
- 2) rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvät hallinnoinnin puutteet
- 3) riskinottohalun ja riskienhallinnan välinen ristiriitaisuus
- 4) konsernin laajuisten rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan toimintaperiaatteiden laiminlyönti.

⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/878, annettu 20 päivänä toukokuuta 2019, direktiivin 2013/36/EU muuttamisesta vapautettujen yhteisöjen, rahoitusalan holdingyhtiöiden, rahoitusalan sekaholdingyhtiöiden, palkitsemisen, valvontatoimenpiteiden ja -valtuuksien sekä pääoman ylläpitämistoimenpiteiden osalta (EUVL L 150, 7.6.2019).

¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/843, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivien 2009/138/EY ja 2013/36/EU muuttamisesta; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/878, annettu 20 päivänä toukokuuta 2019, direktiivin 2013/36/EU muuttamisesta vapautettujen yhteisöjen, rahoitusalan holdingyhtiöiden, rahoitusalan sekaholdingyhtiöiden, palkitsemisen, valvontatoimenpiteiden ja -valtuuksien sekä pääoman ylläpitämistoimenpiteiden osalta (EUVL L 150, 7.6.2019, s. 253–295) sekä Euroopan valvontaviranomaisten arviointi, joka on määrä hyväksyä virallisesti XXX.

¹¹ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle sisämarkkinoihin vaikuttavia ja rajat ylittäviin toimiin liittyviä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä koskevasta arvioinnista, COM(2019) 370.

¹² Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle rahanpesun selvittelykeskusten välisen yhteistyön kehyksen arvioinnista, COM(2019) 371.

¹³ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle pankkitilejä koskevien jäsenvaltioiden kansallisten keskitettyjen automaattisten mekanismien (keskitetyt rekisterit tai sähköiset tiedonhakujärjestelmät) yhteenliittämisestä, COM(2019) 372.

¹⁴ Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvien puutteiden yksityiskohtaiset syyt ja ilmenemistavat sekä niiden vakavuus vaihtelevat merkittävästi.

1. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvien vaatimusten puutteellinen noudattaminen

Unionin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan oikeudellinen kehys velvoittaa luottolaitoksia i) yksilöimään rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskit ja arvioimaan näitä riskejä sekä noudattamaan toimintaperiaatteita, valvontatoimenpiteitä ja menettelytapoja, joilla riskejä vähennetään ja hallitaan tehokkaasti, ii) toteuttamaan tarvittavat asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevat toimenpiteet sekä iii) ilmoittamaan rahanpesun selvittelykeskukselle kaikista rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen liittyvistä epäilyistä.

Useissa arvioiduista tapauksista luottolaitokset eivät olleet asettaneet rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan lainsäädännön noudattamista etusijalle toimintaperiaatteissaan. Joissakin tapauksissa valvontajärjestelmä oli virallisesti käytössä mutta rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyvää kokonaisriskiarviointia ei ollut suoritettu yksittäisten tahojen eikä ryhmän tasolla. Lisäksi osassa tapauksista vaatimustenmukaisuudesta vastaavilla osastoilla oli liian vähän henkilöstöä tai vaatimustenmukaisuutta käsittelevä yksikkö osallistui vain harvoin lopulliseen päätöksentekoon.

Asiakkaan tuntemisvelvollisuuden puutteellisen noudattamisen seurauksena jotkut luottolaitokset eivät tunteneet asiakkaidensa todellista toimintaa riittävän hyvin eivätkä ne näin ollen kyenneet arvioimaan riittävän luotettavasti asiakkansa toiminnan epäilyttävyyttä. Useilla luottolaitoksilla oli vaikeuksia määritellä asiakkaidensa taustalla toimivien tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien henkilöllisyyttä, koska henkilöllisyyden määrittäminen on työlästä eikä tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevia rekistereitä ollut käytössä. Useissa tapauksissa, joissa laitokset harjoittivat liiketoimintaa lukuisten poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden kanssa, näitä henkilöitä ei ollut yksilöity poliittisesti vaikutusvaltaisiksi eikä luokiteltu suuririskisiksi asiakkaiksi. Tämä rikkoo kansallisia lakeja, joilla rahanpesunvastainen direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Osassa tapauksista etävarausjärjestelyihin liittyvät epäkohdat hankaloittivat liiketoimien seuranta tietyiltä osin (esimerkiksi tilausten ja maksujen alkuperän yksilöiminen tai eri lainkäyttöalueiden välisten, toisiinsa kytköksissä olevien kauppojen tunnistaminen¹⁵).

Myös rahanpesun selvittelykeskuksille ilmoittamisen yhteydessä havaittiin tiettyjä puutteita. Esimerkiksi eräässä tapauksessa automaattisten valvontajärjestelmien varoitusten lukumäärä oli rajoitettu määrään, joka oli katsottu sopivaksi suhteessa varoituksia hoitavan henkilöstön määrään, ja osassa tapauksia luottolaitokset eivät olleet ottaneet käyttöön asianmukaisia riskienhallintavälineitä liiketoimien analysoimiseksi. Useimmissa tapauksissa epäilyttävistä liiketoimista oli tehty vain vähän ilmoituksia, ja tällaisten ilmoitusten johdosta oli toteutettu toimia vielä harvemmin.

Pienessä osassa tutkituista tapauksista työntekijät ovat mahdollisesti suoraan osallistuneet rahanpesuun tai avustaneet asiakkaita rahanpesurikoksen tekemisessä.¹⁶ Osassa tapauksista rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvontatoimenpiteiden laiminlyönti mahdollisti asiakkaille rahanpesun harjoittamisen tai teki sen erittäin todennäköiseksi.

¹⁵ Eräs arvioiduista luottolaitoksista oli osa monimutkaista konsernirakennetta, jonka puitteissa toimeksiantoja toteutettiin muilla lainkäyttöalueilla, ja niihin liittyvä varaus tehtiin sen jälkeen unioniin käyttäen ulkomaista sivuliikettä. Tällainen malli sisältää maksutapahtumien kolmanteen osapuoleen liittyviä riskejä, ja sen yhteydessä asiakkaan tuntemisvelvollisuus siirtyy yleensä täysin etävarauksen tekeväälle taholle.

¹⁶ On syytä huomauttaa, että vastuu näiden tapausten tutkinnasta kuuluu kansallisille viranomaisille, eikä Euroopan komissiolla ole toimivaltaa tutkinnan suhteen.

Tapaustutkimus: rahanpesun torjunnan toimintaperiaatteiden noudattaminen ja valvontatoimenpiteiden toteuttaminen

Erään tapauksen yhteydessä toteutettiin kansallinen rikostutkinta, johon liittyi useita eräissä pankissa tilejään pitäneitä järjestöjä. Tutkinnan tulokset antoivat aiheita epäillä, että pankki tai sen työntekijät olivat mahdollistaneet rahanpesun näiden tilien kautta. Kun tutkintaa tämän jälkeen laajennettiin ja pankin toimintaperiaatteita ja menettelytapoja tutkittiin, pankin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien valvontatoimenpiteiden soveltamistavasta paljastui merkittäviä puutteita, jotka liittyivät asiakkaan tuntemisvelvollisuuteen, liiketoimien seurantaan ja epäilyttävien liiketoimien ilmoittamiseen, vaikka asiakirjoihin oli kirjattu tehokkaita rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevia toimintaperiaatteita ja valvontatoimenpiteitä.

2. Hallinnoinnin epäkohdat

Vakavaraisuusdirektiivin¹⁷ mukaan laitoksilla olisi oltava käytössään hallinnointijärjestelmät, jotka takaavat moitteettoman ja tehokkaan riskienhallinnan. Tämä pitää sisällään riittävät sisäiset valvontamekanismit, joiden olisi estettävä vaatimustenmukaisuuskehyksen toimintapuutteet. Analyysi paljasti puutteita luottolaitosten rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvissä hallinnointijärjestelyissä (mukaan lukien torjunnan kolme tasoa¹⁸), sisäisessä raportoinnissa, konsernin toimintaperiaatteissa sekä ylimmän johdon vastuissa ja vastuuvelvollisuudessa. Nämä puutteet saattoivat useissa luottolaitoksissa olla merkittävä rahanpesua helpottava tai sille altistava tekijä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäisyn ollessa puutteiden takia tehotonta.

Torjunnan kolme tasoa

Useimmissa tarkastelluista tapauksista havaittiin heikkouksia yhdellä tai useammalla torjunnan tasolla sekä tasojen vastuunalaisten toimijoiden vuorovaikutustavassa. Vakavimmissa tapauksissa ensimmäisen tason torjunta (liiketoimintayksiköt) ei käytännössä toteutunut lainkaan, sillä asiakashankinnan työntekijät eivät täyttäneet rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntakehyksen mukaisia perusvelvollisuuksia, kuten epäilyttävien asiakas- ja liiketoimintatyyppien tunnistaminen tai niistä ilmoittaminen. Myös torjunnan toinen taso (riskienhallinta ja vaatimustenmukaisuus) todettiin useissa tapauksissa riittämättömäksi, sillä tällä tasolla ei joko arvioitu ja korjattu ensimmäisen tason työntekijöiden yksilöimiä heikkouksia oikein tai ei tunnistettu tapauksia, joissa ensimmäisen tason työntekijät olivat jättäneet noudattamatta vaatimuksia. Useissa tapauksissa vaikutti siltä, ettei torjunnan kolmannella tasolla (sisäiset tarkastustoiminnot) asetettu rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyviä ponnisteluja asianmukaisesti etusijalle tai että kolmas taso oli riippuvainen ensimmäisestä tasosta tai ylempi johto ei kiinnittänyt kolmanteen tasoon riittävästi huomiota. Useissa tapauksissa myöskään torjunnan kolmelle tasolle kohdennetut resurssit tai tasojen toimintaherkkyys eivät vastanneet niitä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyviä riskejä, joille laitos altistui, tai resurssit ja toimintaherkkyys pysyivät samalla tasolla (eli yhä riittämättömämpinä), vaikka luottolaitos harjoitti yhä riskipitoisempaa toimintaa.

Rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyvien riskien sisäinen raportointi

¹⁷ Vakavaraisuusdirektiivin 2013/36/EU 74 artikla.

¹⁸ Torjunnan kolme tasoa ovat liiketoimintayksiköt (1. taso), vaatimustenmukaisuudesta ja riskienhallinnasta vastaavat yksiköt (2. taso) ja sisäiset tarkastusyksiköt (3. taso).

Useimmissa tapauksissa rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyvien riskien sisäistä raportointia liiketoiminta- ja valvontayksiköiltä paikalliselle hallinnolle tai ylimmälle johdolle ei ollut järjestetty tai sitä ei hoidettu asianmukaisesti. Usein ylimmälle johdolle toimitetut tiedot eivät myöskään olleet riittävän kattavia tietoon perustuvien päätösten tekemiseksi. Suurissa rajat ylittävissä pankkiryhmissä raportoinnin puutteiden syynä näytti olevan osaltaan myös se, että tarkastuskertomuksia ei ollut käännetty ja paikallisella henkilöstöllä oli vaikeuksia saada yhteys luottolaitoksen toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevaan ylimpään johtoon.

Tapauksittainen tutkimus: perinteisten torjunnan tasojen ja sisäisen raportoinnin epäkohdat

Eräissä tapauksissa väärinkäytösten paljastajan raportti konsernin eräiden yksikköjen harjoittamasta riskipitoisesta liiketoiminnasta ja epäilyttävistä rahavirroista sai aikaan sen, että johtokunta käynnisti sisäisen tutkimuksen. Paikallinen hallinto ei ollut ilmoittanut johtokunnalle ongelmista, eikä johtokunta lukenut paikallisia (paikallisella kielellä laadittuja) sisäisiä tarkastuskertomuksia.

Ylimmän johdon vastuut ja vastuuvollisuus

Useissa tapauksissa luottolaitosten ylimmällä johdolla ei ollut riittävästi tietoa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntavaatimusten noudattamisen epäkohdista ja rahanpesuriskeistä, eikä se tästä syystä kyennyt havaitsemaan epäkohtia ja puuttumaan niihin asianmukaisesti ja ajoissa. Joissakin tapauksissa ylimmän johdon tukema yrityskulttuuri keskittyi ennen kaikkea tuottavuuteen vaatimustenmukaisuuden kustannuksella. Niissä tapauksissa, joissa toteutettiin sisäisiä tutkimuksia ylimmän johdon pyynnöstä, tutkimukset olivat toisinaan laajuudeltaan hyvin rajallisia, vaikka riskitason perusteella olisi ollut syytä toteuttaa huomattavasti kattavampia toimia. Ylimmän johdon rooliin liittyvät epäkohdat suurissa ja monimutkaisissa luottolaitoksissa johtuivat myös siitä, että ylin johto kiinnitti hyvin vähän huomiota pienempien liiketoimintayksiköiden ongelmiin huolimatta siitä, että tällaisissa liiketoimintayksiköissä esiin tulevat rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyvät ongelmat voivat aiheuttaa yksiköiden kokoon nähden suhteettoman suurta vahinkoa koko luottolaitokselle.

Tapauksittainen tutkimus: ylimmän johdon rooli

Eräissä tapauksissa pankin johtokunnan kokoonpanoa oli muutettu useita kertoja muun muassa valvontaviranomaisen pyynnöstä. Valvoja oli ollut tyytymätön useisiin peräkkäisiin johtokuntiin, sillä nämä eivät olleet kyenneet siirtämään liiketoimintojen painopistettä pois suuririskisiltä alueilta tai suuririskisistä asiakkaista.

3. Liiketoimintamalli ja riskinottohalu

Tapauksia koskeva analyysi viittaa siihen, että tietyt luottolaitokset ovat kenties pyrkineet aktiivisesti valitsemaan liiketoimintamalleja, jotka ovat rahanpesun ja terrorismin rahoituksen näkökulmasta riskialttiita. Tarkemmin ottaen näyttää siltä, että jotkut laitokset ovat harjoittaneet suuririskistä liiketoimintaa suoraan tietyillä (erityisesti kolmansien maiden) lainkäyttöalueilla tai ne ovat harjoittaneet tällaisilta lainkäyttöalueilta peräisin olevaa liiketoimintaa ja lisäksi niiden liiketoimintamallit ovat perustuneet lähes yksinomaan ulkomaisiin talletuksiin ilman, että laitokset ovat noudattaneet toimintaan suhteutettuja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan tähtääviä toimintaperiaatteita ja valvontatoimenpiteitä. Lisäksi useissa tapauksissa havaittiin, että laitokset altistuivat selkeästi rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyville riskeille kirjeenvaihtajapankkipalvelujen yhteydessä mutta ne eivät olleet laatineet rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan tähtääviä toimintaperiaatteita

nimenomaan tällaista liiketoimintaa varten tai niiden toimintaperiaatteet eivät olleet riittävän selkeitä. Pyrkinessään hyödyntämään uusia liiketoimintamahdollisuuksia useat luottolaitokset olivat halukkaita ottamaan riskipitoisia asiakkaita, kuten poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä ja kaupallisia tahoja, joiden tosiasiallista omistajaa ja edunsaajaa ei voitu yksilöidä, ilman asianmukaista asiakashallintaa. Joissakin tapauksissa luottolaitokset toteuttivat liiketoimia nimettömän osapuolen kanssa tai ylläpitivät asiakassuhteita tapaamatta asiakasta ja toteuttamatta riittäviä tuntemisvelvollisuutta koskevia toimenpiteitä. Jotkut luottolaitokset näyttävät puolestaan suosineen aggressiivista liiketoimintamallia, jonka mukaisesti ne perehdyttivät asiakkaita ja käsittelivät toimeksiantoja rajoittaen tarkoituksellisesti asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevia toimenpiteitä.

Tapaustutkimus: lisääntynyt riskinottohalu

Eräässä tapauksessa luottolaitos oli hankkinut suuren osan asiakkaistaan suosittelujärjestelmän avulla. Suosittelujärjestelmässä nk. esittelijöille maksettiin uusien asiakkaiden hankinnasta ja luotettiin siihen, että esittelijät tarkastavat mahdollisten uusien asiakkaiden nuhteettomuuden. Myös asiakkaat maksoivat esittelijöille. Näytön mukaan kaikki menettelyyn osallistuneet asiakkaat hyväksyttiin, joskin kyseinen luottolaitos sulki joitakin asiakastilejä ja katkaisi suhteensa useisiin esittelijöihin valvojan määrättyä sille sakkoja rahanpesun torjuntaan liittyvien valvontatoimenpiteiden heikkouksien johdosta.

4. Konsernin laajuiset rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvät toimintaperiaatteet

Joissakin tapauksissa pankkitoimintoja oli suoritettu konsernin eri osissa, muihin jäsenvaltioihin tai kolmansiin maihin sijoittautuneiden sivuliikkeiden kautta tai sellaisen tytäryrityksen kautta, joka oli sijoittautunut eri jäsenvaltioon kuin päätoimipaikka. Useimmat näistä konserneista olivat järjestäneet rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvät vaatimustenmukaisuuskäytännöt, hallinnoinnin sekä riskienhallinnan siten, että ne pyrkivät varmistamaan ennen kaikkea paikallisten rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntakehysten noudattamisen. Useimmiten koko konsernia koskevat toimintaperiaatteet täydensivät paikallisia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevia toimintaperiaatteita riittävästi, ja paikalliset sääntelytarpeet oli asetettu osaksi laajempia konsernin riskienhallinnan ja vaatimustenmukaisuuden toimintaperiaatteita ja menettelyjä. Koko konsernia koskevien rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvien toimintaperiaatteiden puuttuminen viittaa siihen, että ongelmien ratkaiseminen on mahdollisesti jätetty pääasiassa paikallisen johdon vastuulle. Joissakin tapauksissa paikallinen johto sijaitsi kolmannen maan lainkäyttöalueella eivätkä sitä koskeneet velvoitteet välttämättä olleet yhtä tiukkoja kuin unionissa sovellettavat velvoitteet.

Joissakin tapauksissa vaikuttaa siltä, että emoyrityksillä oli vaikeuksia muodostaa täsmällinen ja kattava yleiskäsitys konsernia koskevista riskeistä. Useissa tapauksissa näyttää siltä, että rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyviä paikallisia ongelmia ei tämän takia otettu huomioon konsernin laajuisen toimien yhteydessä. Muutamissa tapauksissa ostettujen (usein ulkomaisten) luottolaitosten toimintaperiaatteita ja valvontamenettelyjä ei yhdenmukaistettu oikea-aikaisesti konsernin laajuisen riskienhallintakehysten kanssa, jolloin tieto- ja raportointijärjestelmät pysyivät erillisinä eikä niitä sisällytetty tai yhdistetty konsernin järjestelmiin. Lisäksi tietyissä tapauksissa vaikuttaa siltä, että sivuliikkeiden ongelmat oli jätetty konsernin tasolla huomiotta suhteellisuuden perusteella eli ryhmään kuuluvan paikallisen ja syrjäisen yrityksen koon vuoksi, vaikka näin oli samalla jätetty huomioimatta, että myös syrjäiset yritykset ja toiminnot voivat vaikuttaa koko konsernin maineeseen.

III. TOIMIVALTAISTEN VIRANOMAISTEN TOIMIIN LIITTYVÄT HAVAINNOT

Arvioinnissa keskityttiin valvontaviranomaisten toimiin. Rahanpesun selvittelykeskusten toimintaa ja niiden yhteistyötä muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa on tutkittu rahanpesun selvittelykeskusten yhteistyön puitteiden arviointia koskevassa kertomuksessa. Tässä kertomuksessa ei myöskään käsitellä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toteuttamia rikostutkintoja, joista osa on edelleen käynnissä.

Valvojat puuttuivat laitosten rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan puutteisiin eri tavoin, sillä toimien ajoitus ja laajuus sekä toteutetut toimenpiteet vaihtelivat merkittävästi. Kaikista tapauksista ei ole välttämättä mahdollista tehdä yleisiä johtopäätöksiä, mutta analyysin perusteella voidaan kuitenkin tehdä useita havaintoja, joiden avulla saadaan lisää tietoa valvontatoimista ja -käytännöistä. Koska institutionaalista kehystä säätelevät sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntakehykseen että vakavaraisuuskehykseen sisältyvät täydentävät vaatimukset, havainnot on eritelty rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavien valvojien sekä vakavaraisuusviranomaisten toteuttamien toimien mukaan.

1. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvonta

Kolmannen rahanpesunvastaisen direktiivin mukaan jäsenvaltioiden oli vaadittava toimivaltaisia viranomaisia seuraamaan tehokkaasti, että kaikki direktiivissä tarkoitetut laitokset ja henkilöt noudattavat direktiivin vaatimuksia, sekä toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet tämän varmistamiseksi. Luotto- ja rahoituslaitosten osalta toimivaltaisilla viranomaisilla oli oltava laajemmat valvontavaltuudet, jotka mahdollistivat ennen kaikkea tarkastusten tekemisen paikan päällä sekä hallinnollisten sakkojen ja toimenpiteiden määräämisen direktiivin sisältämien velvoitteiden rikkomisesta.

a) Valtuudet, organisaatio ja resurssit

Useimmissa tapauksissa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa valvova viranomainen oli vastuussa myös vakavaraisuusvalvonnasta. Yhdessä tapauksista valvontaa suoritti rahanpesun selvittelykeskus. Harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta asiaankuuluvilla valvojilla näyttää olleen riittävät ja asianmukaiset valvontavaltuudet, vaikkakin sakkojen määräämiseen ja rahanpesunvastaisen direktiivin rikkomisen johdosta toteutettaviin valvontatoimenpiteisiin liittyvät valtuudet vaihtelivat. Sovelletujen seuraamusten tasoon¹⁹ näyttää liittyvän suuria eroja ennen kaikkea siksi, ettei kolmannen rahanpesunvastaisen direktiivin sisältämiä seuraamuksia ollut yhdenmukaistettu.

Useissa tapauksissa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvonnasta vastaavaa henkilöstöä näyttää olleen aivan liian vähän, kun taas osassa tapauksista vaikuttaa siltä, ettei henkilöstöllä ollut riittävästi kokemusta tai tietoa valvontatehtävien hoitamisesta. Tällä näyttää olleen välitön vaikutus valvojien kykyyn hoitaa valvontatehtävänsä tehokkaasti. Useimmissa arvioituista tapauksista näyttää siltä, että kansallisten valvojien toimien intensiteetti on vaikuttanut pitkälti se, ettei rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyviä ongelmia ollut asetettu etusijalle laajemmin sekä

¹⁹ Jotkut viranomaiset voivat määrätä enintään 46 500 euron suuruisen sakon rikkomusta kohden, kun taas osa viranomaisista voi määrätä miljoonien eurojen arvoisia hallinnollisia seuraamuksia.

hallituksen että viranomaisten tasolla. Useat tapauksista ajoittuivat finanssikriisin aikaan, jolloin julkinen ja poliittinen huomio oli kiinnittynyt rahoitusjärjestelmän muihin epäkohtiin.

b) Paikallisten tahojen valvonta

Useissa tapauksissa vaikuttaa siltä, että rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaava valvoja tukeutui ainoastaan etävalvontavälineisiin ja suoritti vain vähän tarkastuksia paikan päällä tai että tarkastukset olivat rajallisia tai ne suoritettiin myöhässä jopa suuririskisiltä vaikuttavissa tapauksissa. Silloinkin, kun paikan päällä suoritettiin tarkastus, valvojat näyttävät luottaneen pelkästään luottolaitosten toimittamiin asiakirjoihin tarkastamatta luottolaitosten toimittamien tietojen paikkansapitävyyttä otosten avulla. Usein tämän taustalla vaikutti valvojien näkemys valvojan ja valvottavan tahon välillä vallitsevasta luottamuksen ilmapiiristä. Useissa tapauksissa ensisijaiset vaatimustenmukaisuuteen liittyvät epäkohdat toistuivat vuosien ajan, ennen kuin valvojat huomasivat ne tai ennen kuin pankki ilmoitti niistä. Muutamassa tapauksessa näytti siltä, etteivät rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavat valvojat olleet havainneet tilanteen vakavuutta riittävän nopeasti, minkä vuoksi ne eivät puuttuneet valvottavan laitoksen toimintaan. Usein valvojat eivät todetuista rikkomuksista huolimatta määränneet lainkaan seuraamuksia tai valvontatoimenpiteitä vaan tukeutuivat epävirallisiin kirjeisiin ja suosituksiin.

Tapaustutkimus: täytäntöönpanokulttuuri

Yhdessä jäsenvaltiossa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaava valvoja selitti, että valvontakulttuurin luonteeseen kuului yksityisyyden kunnioittaminen ja että valvontakulttuuri pohjautui luottamukseen. Valvoja tukeutui pääasiassa – joskaan ei pelkästään – ulkopuolisiin tarkastuksiin sekä valvottavien tahojen kanssa käytyyn kirjeenvaihtoon, eikä kyseinen valvoja ollut koskaan määrännyt seuraamuksia tai toteuttanut muita valvontatoimenpiteitä.

c) Rajat ylittävien tahojen valvonta

Useimmissa tapauksissa asiaankuuluvien viranomaisen valvontavastuita ja -tehtäviä ei ollut ymmärretty riittävästi eikä niistä ollut sovittu etukäteen, jotta olisi voitu varmistaa, että rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyviin ongelmiin puututaan perusteellisesti konsernissa ja yksittäisissä yrityksissä. Yksikään rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaava valvoja ei näyttänyt olevan vastuussa konsernin valvonnasta, vaan se perustui kunkin jäsenvaltion paikallisen yrityksen valvontaan. Jotkut valvojat huomauttivat, että kolmannelta rahanpesunvastaisesta direktiivistä puuttui tätä koskeva erityinen velvoite. Tällainen vastuu sisältyi kuitenkin epäsuorasti sekä kyseiseen direktiiviin että rahanpesunvastaisen toimintaryhmän standardeihin. Tätä seikkaa on selkeytetty neljännessä rahanpesunvastaisessa direktiivissä.

Analyysissä havaittiin useiden tapausten yhteydessä, että konsernin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaava valvoja ei kyennyt ymmärtämään sivuliikkeiden ongelmien vakavuutta, koska konsernin valvoja ja sivuliikkeen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvonnasta vastaava viranomainen eivät olleet suoraan yhteydessä tai ne olivat vain rajoitetusti yhteydessä toisiinsa. Konsernin valvojat eivät myöskään saaneet asianomaisilta rahanpesun selvityskeskuksilta asiaankuuluvia tietoja ja analyysijä ulkomaisten sivuliikkeiden toimista. Tämä saattoi johtaa siihen, että rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyvien ongelmien vaikutuksia sivuliikkeeseen tai konserniin aliarvioitiin.

d) Valvontatoimenpiteet ja niiden tehokkuus

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavien valvojien seuraamusten ja valvontatoimenpiteiden määräämiseen liittyvissä oikeudellisissa valtuuksissa havaittiin eroja, mutta useissa tapauksissa havaittiin myös, että valtuuksien laajuudesta riippumatta valvojat suhtautuivat usein epäröiden seuraamusten määräämiseen tai valvontatoimenpiteiden toteuttamiseen. Joissakin tapauksissa valvojat toteuttivat tehokkaita toimenpiteitä ja määräsivät tuntuvia seuraamuksia vakavista rikkomuksista, mutta useimmissa tapauksissa määrätty seuraamukset tai toimenpiteet eivät vastanneet rikkomuksen vakavuutta, mikä johtui toisinaan käytössä olevien oikeudellisten valtuuksien rajallisuudesta. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavat valvojat epäröivät määrätä uusia seuraamuksia tai toimenpiteitä tapauksissa, joissa uusi paikan päällä tehty tarkastus oli paljastanut, ettei edellisissä toimenpiteissä asetettuja vaatimuksia ollut noudatettu lainkaan tai riittävästi. Tapauksissa turvauduttiin vaihtelevasti seuraamuksiin keinona puuttua havaittuihin ongelmiin, ja seuraamusten tehokkuuteen suhtauduttiin niin ikään eri tavoin. Useilta viranomaisilta puuttuivat tehokkaat valtuudet määrätä seuraamuksia, kun taas jotkut viranomaiset vaikuttivat olevan haluttomia käyttämään valtuuksiaan perustellen tätä usein sillä, ettei saatavilla ollut varmaa näyttöä. Useissa tapauksissa viranomaiset määräsivät useita valvontatoimenpiteitä, mutta tämä ei vaikuta saaneen aikaan merkittäviä parannuksia. Vaikuttaa siltä, etteivät sovellettavat kehykset ja/tai niiden täytäntöönpano antaneet riittävää varmuutta siitä, että valvojat voivat soveltaa tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia ja toimenpiteitä.

Joissakin tapauksissa luottolaitokset eivät täyttäneet valvontavaatimuksia, jotka edellyttivät erityisiä laajennettuja, todellisia riskejä vastaavia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvontatoimenpiteitä, jolloin valvontaviranomainen vaati nimenomaisesti tiettyihin luokkiin kuuluvien tai tietyillä lainkäyttöalueilla sijaitsevien asiakkaiden kanssa ylläpidettyjen liikesuhteiden päättämistä tai rajoittamista. Tämä osoittautui tehokkaaksi toimenpiteeksi. Eräässä toisessa tapauksessa valvojat toteuttivat talletusten hallitun vapauttamisen nimittämällä toimivaltaisen henkilön tätä varten. Myös tämä osoittautui tehokkaaksi toimenpiteeksi. Toimiluvan peruminen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntasääntöjen rikkomisen seuraamuksena vaikuttaa olleen käytössä vain viimeisenä keinona (toimenpidettä kuvaillaan lisää kohdassa 2.d.).

Osassa tapauksista myös syyttäjät toteuttivat toimia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan epäkohtien johdosta, sillä joissakin jäsenvaltioissa heidän toimivaltansa kattaa nämä alat. Lisäksi syyttäjät tutkivat rahanpesuun liittyviä rikoksia. Kahdessa jäsenvaltiossa syyttäjät ovat asettaneet syytteeseen luottolaitosten henkilöstöä, jonka väitetään olleen osallisena rahanpesuun liittyviin rikoksiin, ja henkilöstöä koskeva syytymenettely on parhaillaan käynnissä.

Tapaustudkimus: tehokkaiden, oikeasuhteisten ja varoittavien seuraamusten määräämisvaltuuksien puuttuminen

Yhdessä jäsenvaltiossa asiaankuuluvan viranomaisen valtuuksia määrätä rahallisia seuraamuksia oli rajoitettu siten, että viranomainen voi määrätä enintään 46 500 euron suuruisen sakon rikkomusta kohden, vaikka tuolloin sovelletussa rahanpesunvastaisessa direktiivissä vaadittiin jäsenvaltioita varmistamaan, että rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavilla viranomaisilla on valtuudet määrätä tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia direktiivin rikkomisesta.

2. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan ulottuvuus vakavaraisuusvalvonnassa

Vakavaraisuusvalvonta on rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvän valvonnan rinnalla keskeisessä asemassa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaisessa työssä. Tämä tehtävä on sisällytetty osaksi vakavaraisuuden valvontakehystä, vaikka rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan ulottuvuutta ei ole aina erikseen painotettu. Vakavaraisuusvalvonnasta vastaavat viranomaiset ovat vastuussa toimilupien myöntämisestä ja peruuttamisesta, luottolaitosten osakkeenomistajien, hallintoelinten jäsenten ja keskeisissä tehtävissä olevien henkilöiden soveltuvuuden arvioinnista sekä valvontaan liittyvistä tarkastus- ja arviointimenettelyistä, joilla varmistetaan, että luottolaitoksilla on riittävästi pääomaa ja riittävä maksuvalmius sekä vakaat hallinto- ja ohjausjärjestelmät.

a) Valtuudet, organisaatio ja resurssit

Tarkastellun ajanjakson aikana useat vakavaraisuusvalvojat keskittyivät ennen kaikkea kriisinhallintaan ja korjaaviin toimenpiteisiin vuosien 2008–2009 finanssikriisin ja sitä seuranneen julkisen talouden velkakriisin seurauksena. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan ei välttämättä aina kiinnitetty asianmukaisesti huomiota muiden valvontanäkökohtien ollessa etusijalla. Vaikka kaikki haastatellut vakavaraisuusviranomaiset pitivät rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa tärkeänä, vaikutti siltä, että muut vakavaraisuuskysymykset asetettiin etusijalle ja resurssit kohdennettiin ennen kaikkea niiden hoitamiseen.

Vakavaraisuuskehyksellä taataan vakavaraisuusviranomaisille laajat valtuudet, mutta tästä huolimatta useat valvojat ilmaisivat epäroivänsä käyttää näitä valtuuksia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyviin epäkohtiin puuttumiseksi, koska vakavaraisuuskehyksessä viitataan vain harvoin suoraan tällaisiin näkökohtiin.

Yhteisen valvontamekanismin²⁰ perustamisen myötä merkittävien luottolaitosten – sekä tiettyjen toimintojen (toimilupien myöntämisen ja peruuttamisen ja huomattavien omistussuhteiden hankintojen arvioinnin) osalta kaikkien pankkiunionin luottolaitosten – vakavaraisuuteen liittyvät vastuut siirrettiin Euroopan keskuspankille. Euroopan keskuspankin, kuten kaikkien vakavaraisuusvalvojien, on otettava vakavaraisuuden valvontatoimissaan huomioon rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvät näkökohdat. Hoitaessaan valvontatehtävänsä Euroopan keskuspankki ei kuitenkaan ole rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvonnasta vastaava viranomainen.²¹ Vakavaraisuuden valvontavaltuuksien siirtäminen Euroopan keskuspankille loi ylimääräisen institutionaalisen yhteistyö- ja koordinoititason, kun kotimaisten rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavien valvojien ja vakavaraisuusviranomaisten väliseen vuorovaikutukseen lisättiin vuorovaikutus Euroopan keskuspankin kanssa.

b) Paikallisten tahojen valvonta

Vakavaraisuusvalvonta perustuu kotimaisen valvonnan periaatteeseen, jonka mukaan valvonnasta vastaa sen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen, jossa sijaitsee

²⁰ Neuvoston asetus (EU) N:o 1024/2013, annettu 15 päivänä lokakuuta 2013, luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille (EUVL L 287, 29.10.2013, s. 63–89) (yhteisen valvontamekanismin perustamisesta annettu asetus).

²¹ Yhteisen valvontamekanismin perustamisesta annetun asetuksen johdanto-osan 28 kappale.

luottolaitoksen rekisteröity toimipaikka (pankkiunioniin sijoittautuneiden merkittävien luottolaitosten valvoja on Euroopan keskuspankki). Vastuu koskee myös luottolaitoksen sivuliikkeitä riippumatta siitä, sijaitsevatko ne samassa jäsenvaltiossa tai jäsenvaltion ulkopuolella. Niiden vastaanottavien jäsenvaltioiden vakavaraisuudesta vastaavalla viranomaisella, joihin sivuliikkeet ovat sijoittautuneet, on vain yleiseen etuun ja tilastointiin liittyvä jäännöstoimivalta.²²

Valvontapäätösten luottamuksellisuuden vuoksi ei ollut mahdollista tarkastaa, arvioivatko vakavaraisuusvalvojat useiden luottolaitosten elinkelpoisuutta ja haavoittuvuutta johdonmukaisesti liiketoimintamallianalyysien avulla edes silloin, kun kyseiset laitokset harjoittivat toimintaa, johon sisältyi merkittäviä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen liittyviä riskitekijöitä. Ei ollut myöskään mahdollista arvioida, ottivatko vakavaraisuusviranomaiset rahanpesun ja terrorismin torjuntaan liittyvät hallinnointikysymykset johdonmukaisesti huomioon luottolaitosten hallinnointijärjestelyjä koskevissa laajemmissa tarkastuksissa. Vapaamuotoisten kertomusten perusteella vaikuttaa siltä, ettei rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyviä näkökohtia ole otettu johdonmukaisesti huomioon valvonnan arviointimenettelyissä. Tähän viittaa myös se, että yhteisestä säännöstöstä puuttuu aihetta koskeva ohjeistus. Jälkikäteen ja tutkiessaan toimintaa tarkemmin jotkut viranomaisista myönsivät, että olisi ollut aiheellista nostaa esiin joitakin epäkohtia. Useissa tapauksissa vaikutti siltä, etteivät vakavaraisuusvalvojat olleet havainneet tilanteen vakavuutta ajoissa, minkä vuoksi ne eivät olleet ryhtyneet asianmukaisesti vilkkaaseen tietojenvaihtoon ja koordinoituihin toimiin muiden viranomaisten kanssa. Useissa tapauksissa valvojat mainitsivat syyksi, ettei niillä ollut riittävästi tietoa siitä, oliko vaatimusten noudattaminen tai riskienhallintajärjestelmät rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntakehyksen mukaan riittäviä.

Osasta analysoituja tapauksia kävi ilmi, että kansalliset toimivaltaiset viranomaiset olivat myöntäneet tietyille luottolaitoksille toimiluvan ilman rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvien näkökohtien riittävän huolellista tutkintaa. Tämä koski sekä liiketoimintamallin että osakkeenomistajien, hallintoneuvoston jäsenten ja keskeisissä tehtävissä olevien henkilöiden soveltuvuuden tutkintaa.

c) Rajat ylittävien tahojen valvonta

Rajat ylittävien sivuliikkeiden tapauksessa vakavaraisuuden valvonnasta vastaa kotijäsenvaltion viranomainen mutta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunta kuuluu vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisen toimivaltaan. Pankkiryhmiä (emo- ja tytäryrityksiä) koskevat vakavaraisuusvaatimukset (myös hallinnoinnin osalta), ja niiden vakavaraisuutta valvotaan konsolidoidusti. Konsolidointiryhmän valvoja on yleensä sen luottolaitoksen kotijäsenvaltion viranomainen, jolla on eniten varoja ja jolle konsernin toimintaperiaatteiden määrittäminen on keskitetty. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnassa konsernin valvonnan näkökulmaa painotetaan selvästi vähemmän, ja kotijäsenvaltion viranomaisella on vain rajallisesti siihen liittyviä tehtäviä.

Analyysissä havaittiin, että usein juuri sivuliikettä valvonut kotijäsenvaltion vakavaraisuusviranomainen ei ollut havainnut sivuliikkeen rahapesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyvien ongelmien vakavuutta. Tämä näyttää johtuneen siitä, etteivät kotijäsenvaltion vakavaraisuusviranomainen ja sivuliikkeen vastaanottavan jäsenvaltion rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvonnasta vastaava viranomainen

²² Vastaanottavan jäsenvaltion viranomaiset ovat tiiviimmin osana kotijäsenvaltion viranomaisten valvontatoimintaa silloin, kun vastaanottavan jäsenvaltion alueella sijaitsevat sivuliikkeet on luokiteltu merkittäviksi.

olleet suoraan yhteydessä toisiinsa, tai siitä, ettei edes kotijäsenvaltion vakavaraisuudesta vastaavaan viranomaiseen säännöllisesti yhteydessä ollut rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa valvova kotijäsenvaltion viranomainen ymmärtänyt ongelmien vakavuutta. Useissa tapauksissa tämä vaikuttaa johtaneen siihen, että rahanpesun ja terrorismin rahoitukseen liittyvien ongelmien mahdollinen vaikutus emoyritykseen ja konsernin maineeseen aliarvioitiin.

Joistakin vapaamuotoisista kertomuksista kävi ilmi, että rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyvistä tytäryritysten asioista keskusteltiin säännöllisesti valvontakollegioissa, joiden organisoinnista ja johtamisesta vastaa konsolidointiryhmän valvoja. Ei ole kuitenkaan näyttöä ryhmän tasolla tehdyistä yhteisistä päätöksistä, joilla pankkiryhmiä olisi vaadittu puuttumaan rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyviin konsernin sisäisiin epäkohtiin.

Useissa tapauksissa vakavaraisuuden sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvontatehtävistä vastaavien tasojen (kotijäsenvaltion tai vastaanottavan jäsenvaltion viranomaiset / kansalliset tai unionin viranomaiset) määrä näyttää vaikeuttaneen yhteistyötä ja muun muassa asianomaisen institutionaalisen vastapuolen määrittämistä.

Tapaustutkimus: konsernin valvonnan tehottomuus

Eräässä tapauksessa, jossa pankilla oli ulkomaisia sivuliikkeitä, kotijäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion valvojat olivat yhdistettyjä viranomaisia, jotka eivät olleet tehneet selvää eroa vakavaraisuuden ja rahanpesun torjunnan valvontaan liittyvien vastuiden välillä. Kotijäsenvaltion valvoja ei ottanut huomioon vastaanottavan jäsenvaltion valvojan esille tuomia rahanpesuun liittyviä ongelmia, vaikka se oli vastuussa ulkomaisten sivuliikkeiden vakavaraisuusvalvonnasta. Lopulta nimenomaan vastaanottavan jäsenvaltion viranomainen vaati sivuliikettä rajoittamaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä sisältävää toimintaa ja myöhemmin lopettamaan tällaisen toiminnan kokonaan.

d) Valvontatoimenpiteet ja niiden tehokkuus

Arvioinnissa havaittiin, että kun ongelmia ilmeni, vakavaraisuusvalvojat nojasivat selkeästi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavien valvojien korjaaviin toimenpiteisiin, sillä niiltä puuttuivat yksityiskohtaiset säännöt rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyvien ongelmien huomioon ottamiseksi. Joissakin tapauksissa vakavaraisuusvalvojien huomio kiinnittyi pääasiassa riittävien sakkojen määräämiseen, asianmukaisen maksuvalmiustason varmistamiseen tai operatiivisen riskin pääomavaatimusten kasvattamiseen. Jotkut vakavaraisuusvalvojat hyödynsivät laajemmin niiden käytössä olevia vakavaraisuusvalvonnan välineitä, kuten paikan päällä tehtäviä tutkimuksia ja kohdennettuja syväluotaavia operaatioita, puuttuakseen mahdollisiin rahanpesuriskeihin. Toisinaan tämä johti kvalitatiivisten toimenpiteiden toteuttamiseen puututtaessa hallinnoinnin, sisäisten valvontatoimenpiteiden, kestävämmien liiketoimintamallien sekä luottolaitosten riskienhallintakehyksen heikkouksiin. Luottamuksellisuusrajoitteiden vuoksi ei ollut aina mahdollista varmistaa, olivatko vakavaraisuusvalvojat toteuttaneet riittäviä vakavaraisuuden valvontatoimenpiteitä johdonmukaisesti ja ajoissa puuttuakseen sellaisiin hallinnoinnin heikkouksiin ja riskienhallinnan epäkohtiin, jotka olivat syynä merkittävimpiin virheisiin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnassa. Jotkut valvojat pyysivät tiettyjä luottolaitoksia muuttamaan liiketoimintamallejaan riskien vähentämiseksi.

Myös toimiluvan peruuttaminen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntasääntöjen vakavan rikkomisen johdosta kuuluu vakavaraisuuskehyksen mukaisiin seuraamuksiin.

Vain vakavaraisuusvalvojat voivat peruuttaa toimiluvan. Vakavaraisuusvalvojat olivat käyttäneet tätä keinoa useissa analysoiduista tapauksista, pääasiassa pienempien laitosten tapauksessa. Analysoitujen tapausten osalta ei ollut mahdollista selvittää, miten rikkomuksia ja niiden vakavuutta oli arvioitu päätettäessä toimiluvan peruuttamisesta. Analysoitujen tapausten joukossa oli useita tilanteita, joissa toimiluvan peruuttaminen osoittautui pikemminkin muodollisuudeksi kuin seuraamukseksi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntasääntöjen rikkomisesta, sillä luottolaitoksen oli jo tiedetty kaatuvan tai tätä pidettiin todennäköisenä tai luottolaitos oli asetettu erityisen hallinnoijan hoidettavaksi.

Käytössä ei ole pankkien sulkemista koskevia yhteisiä sääntöjä, ja näytön perusteella on viitteitä siitä, ettei kotijäsenvaltion vakavaraisuusviranomaisen aina osallistu täysipainoisesti päätöksentekoon vastaanottavan jäsenvaltion rahanpesusta ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavan viranomaisen päättäessä sivuliikkeen sulkemisesta.

Tapaustutkimus: toimiluvan peruuttaminen

Eräässä tapauksessa pankin pääsy markkinoille estettiin sen saatua kolmannen maan viranomaisilta varoituksen pankkiin liittyvien rahanpesuepäilyjen vuoksi. Tämän seurauksena pankin maksuvalmius huononi merkittävästi eikä se kyennyt maksamaan velkojaan tai muita sitoumuksiaan niiden erääntyessä. Tämä puolestaan johti siihen, että vakavaraisuusviranomaisen totesi pankin olevan kaatumassa tai kaatumisen olevan todennäköistä. Pankin toimilupa peruutettiin muutamaa kuukautta myöhemmin pankin ollessa selvitystilassa.

3. Yhteistyö EU:ssa

Eri viranomaisten yhteistyötä koskevat säännökset ovat hajallaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan sekä vakavaraisuuden sääntelykehysten eri osissa, ja säännösten täsmällisyys ja sitovuus vaihtelevat. Yhteistyöhön vaikuttaa merkittävästi vastuiden jakautuminen kotijäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten välillä. Rahanpesunvastaisessa direktiivissä vastuut ovat keskittyneet vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisille, vakavaraisuusdirektiivissä puolestaan kotijäsenvaltion viranomaisille. Yhteisen valvontamekanismin perustaminen ja Euroopan keskuspankin vakavaraisuuteen liittyvät valtuudet ovat tuoneet yhteistyöhön ylimääräisen ulottuvuuden.

Useimmat haastatelluista viranomaisista (vakavaraisuusviranomaiset, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavat valvojat, lainvalvontaviranomaiset ja rahanpesun selvittelykeskukset) ilmaisivat olevansa halukkaita tekemään yhteistyötä ja jakamaan tietoja muiden asiaankuuluvien viranomaisten kanssa. Analysoiduissa tapauksissa viranomaiset vaikuttavat olleen usein vuorovaikutuksessa keskenään sekä maan rajojen sisällä että rajojen yli. Esimerkiksi useimmat yhdistetyt viranomaiset mainitsivat, että niiden rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta sekä vakavaraisuuden valvonnasta vastaavat osastot olivat koordinoineet toimintaansa säännöllisesti keskenään tai työskennelleet toisinaan yhteisissä työryhmissä. Viranomaiset näyttävät keskustelleen rajat ylittävissä tapauksissa rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyvistä huolenaiheistaan valvontakollegioissa tai kahdenvälisesti erityisesti silloin, kun ongelmat ovat kärjistyneet. Kaikki asiaankuuluvat viranomaiset eivät ole kuitenkaan olleet vuorovaikutuksessa keskenään, ja lisäksi toteutuneen vuorovaikutuksen tiiviys ja yhteydenottojen tiheys vaihtelivat merkittävästi. Useissa analysoiduista tapauksista vuorovaikutus osoittautui selkeästi tehottomaksi ja esti osapuolia ymmärtämästä tilanteen vakavuutta tai se ei johtanut yhteisiin valvontatoimiin.

Kotimaisen yhteistyön osalta viranomaiset nostivat esille useita ongelmakohtia, jotka saattoivat vaikuttaa yhteistyön ja tietojenvaihdon tiiviyyteen, laatuun ja tiheyteen, mikä viittaa siihen, ettei yhteistyö aina mahdollistanut tehokasta valvontaa. Useat viranomaiset esimerkiksi mainitsivat, että luottamuksellisuusvaatimukset estivät tehokkaan yhteistyön ja tietojenvaihdon rahanpesun selvittelykeskusten, lainvalvontaviranomaisten sekä vakavaraisuudesta tai rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavien valvojien välillä. Osa viranomaisista mainitsi, että niiden oli vähäisen kokemuksen vuoksi hankalaa määritellä, mitkä tiedot olivat niin merkittäviä, että ne oli syytä jakaa rahanpesun selvittelykeskuksen ja vakavaraisuudesta tai rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavien valvojien tai molempien valvojien kanssa. Viranomaiset totesivat lisäksi, että kokemuksen kasvaessa myös tietojenvaihto oli viime aikoina vilkastunut. Jotkut yhdistetyistä valvojista ilmoittivat, etteivät ne olleet koskaan pyytäneet rahanpesun selvittelykeskuksilta näiden näkemyksiä vakavaraisuusarvioita varten esimerkiksi soveltuvuuden ja luotettavuuden arvioimiseksi, vaan ne olivat tukeutuneet vakavaraisuudesta vastaavien osastojen toimittamiin tietoihin. Lisäksi useista analysoiduista tapauksista kävi ilmi, etteivät rahanpesun selvittelykeskukset jakaneet jäsennellysti tietoja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta sekä vakavaraisuuden valvonnasta vastaavien valvojien kanssa. Kansalliset lait ovat toisinaan voineet estää rahanpesun selvittelykeskuksia jakamasta tietoja valvojien kanssa (esimerkiksi tapauksissa, joissa rahanpesun selvittelykeskuksen toteuttama analyysi katsottiin rikostiedusteluksi, jolloin se oli mahdollista jakaa vain lainvalvontaviranomaisten kanssa). Toisaalta rahanpesun selvittelykeskukset saivat valvojilta vain hyvin harvoin selvityksiä annettujen tietojen käytöstä ja kyseisten tietojen perusteella suoritettujen tutkimusten tuloksista. Näitä kysymyksiä käsitellään yksityiskohtaisemmin rahanpesun selvittelykeskusten yhteistyön puitteiden arviointia koskevassa kertomuksessa.

Lisäksi yhteistyön tiiviyyteen, laatuun ja tiheyteen ovat voineet vaikuttaa useat asiaankuuluvien direktiivien sisältämät määritelmät ja säännöt, joiden vuoksi velvoitteet on ymmärretty eri tavalla ja eri viranomaisten odotukset ovat muotoutuneet erilaisiksi.

Arvioinnissa havaittiin, että toiminta oli ollut tehokasta tapauksissa, joissa valvontaviranomaiset olivat olleet tiiviissä vuorovaikutuksessa lainvalvontaviranomaisten kanssa rahanpesun ja terrorismin rahoitukseen liittyvien havaintojen yhteydessä. Samalla kuitenkin havaittiin selkeästi, että lainvalvontaviranomaisten osallistumiseen johtavat tekijät vaihtelevat merkittävästi, sillä unionin lainsäädännössä ei ole yhteistä nimittäjää tätä varten. Tämä voi selittää myös sen, miksi lainvalvontaviranomaiset ja muiden jäsenvaltioiden valvojat ovat vain harvoin yhteydessä toisiinsa. Myös lainvalvontaviranomaisten asemassa ja valtuuksien laajuudessa näyttää olevan eroja, mikä voi osaltaan selittää sitä, miksi lainvalvojien välinen yhteistyö ja koordinointi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvissä kysymyksissä on edelleen vähäistä.

Analyysin avulla ei voitu määrittää eri viranomaisten välisen vuorovaikutuksen tiiviyyttä, laatua tai tiheyttä unionin sisäisen rajat ylittävän yhteistyön osalta. Tapaukset osoittivat, että viranomaisten (rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavien valvojien ja vakavaraisuusviranomaisten) välinen yhteydenpito vaihteli jäsenvaltioiden välillä ja oli usein tapauskohtaista, mikä saattaa pitkälti johtua sovellettavien oikeudellisten kehysten valvontavaltuuksien jakautumiseen ja ryhmävalvonnan käytäntöihin liittyvistä eroista. Yhteistyö rajoittui usein pelkkään tietojenvaihtoon, sen avulla ei aina päästy yhteisymmärrykseen rajat ylittävistä seurauksista eikä se johtanut aina yhdenmukaisiin valvontatoimiin. Lisäksi vaikuttaa siltä, että toimintaan osallistuneilta lukuisilta institutionaalisilta toimijoilta puuttui rahanpesun torjuntaan liittyvä yhteinen strateginen päämäärä.

4. Unionin ja kolmansien maiden viranomaisten yhteistyö

Rahanpesunvastaisessa direktiivissä ei säädetä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavien jäsenvaltioiden valvojien ja niiden kolmansien maiden vastapuolten välisestä yhteistyöstä ja tietojenvaihdosta. Sen sijaan valvontayhteistyötä tehdään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän standardien (erityisesti suosituksen 40²³ sitä koskevan huomautuksen) pohjalta ja lähes yksinomaan kahdenvälisesti. Unionin vakavaraisuusvalvonnasta vastaavat viranomaiset voivat keskustella rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvistä huolenaiheista kolmansien maiden vastapuolten kanssa vakavaraisuuden valvontakollegioiden kautta, mutta keskusteluihin eivät osallistu rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavat valvojat. Molempien valvontaviranomaisten edellytetään noudattavan periaatteita, jotka on määritetty Baselin komitean rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyvien riskien asianmukaista hallintaa koskevissa ohjeissa.

Noin puolet analyysissä tarkastelluista tapauksista piti sisällään valvontaan liittyvää vuorovaikutusta kolmansien maiden viranomaisten kanssa. Sidosryhmien mukaan seuraavat seikat aiheuttivat haasteita tiettyjen kolmansien maiden viranomaisten kanssa tehtävän yhteistyön osalta: molempien osapuolten haluttomuus vaihtaa luottamuksellisia tietoja tiettyjen viranomaisten kanssa, vastavuoroinen luottamuksen puute sekä huoli siitä, että tietojen vaihtaminen on ristiriidassa yleisen tietosuojasetuksen kanssa niissä harvoissa tapauksissa, joissa vaihdettaviin tietoihin sisältyi henkilötietoja.²⁴

Joissakin analysoiduista tapauksista viranomaiset kertoivat tehneensä yhteistyötä ja vaihtaneensa tietoja säännöllisesti ja yleisesti ottaen tyydyttävien tuloksin kolmansien maiden rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta sekä vakavaraisuuden valvonnasta vastaavien viranomaisten kanssa, joskin harvoissa tapauksissa oli ollut viitteitä tietojenvaihdon yksipuolisuudesta. Osassa tapauksista viranomaiset puolestaan korostivat kolmansien maiden viranomaisten kanssa tehdyssä yhteistyössä ilmenneitä puutteita, jotka liittyivät erityisesti tietojenvaihdon tai toiminnan koordinoimisen ajoitukseen ja laajuuteen. Muutamissa tapauksissa, joissa kolmannen maan viranomaiset ilmoittivat ryhtyvänsä perusteltuihin toimenpiteisiin unioniin sijoittautunutta luottolaitosta vastaan, unionin vakavaraisuusvalvojat ja/tai rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavat valvojat eivät vaikuttaneet olevan tietoisia lähestyvien toimenpiteiden ajankohdasta ja taustasta. Tällaisilla toimenpiteillä oli suuri vaikutus kyseisiin pankkeihin, mutta koska toimenpiteistä ei varoitettu riittävästi ennakkoon, asianomaisilla viranomaisilla unionissa ei ollut mahdollisuutta toteuttaa kyseisiä laitoksia koskevia ehkäiseviä toimenpiteitä sekä muita toimenpiteitä rahoitusjärjestelmän vakauden turvaamiseksi ennen toimenpiteiden julkaisemista. Näihin tapauksiin liittyi tilanteita, joissa toimenpiteitä toteuttivat erityisesti kolmannen maan lainvalvontaviranomaiset, eivät näiden maiden valvontaviranomaiset.

Lisäksi sellaisissa tapauksissa, joissa valvojien havainnot johtivat lainvalvontaviranomaisten käynnistämiin tutkintoihin, kyseisillä viranomaisilla oli usein yhteistyövaikeuksia joidenkin kolmansien maiden tapauksessa, kun kolmansien maiden viranomaiset eivät vastanneet jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten keskinäistä oikeusapua koskeviin pyyntöihin. Tästä syystä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisilta

²³<http://www.fatf->

[gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf](http://www.fatf-)

²⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus) (EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1).

puuttuivat todisteet rahan rikollisen alkuperän todistamiseksi, mikä lopulta esti syytteesen asettamisen.

Konserniin kuuluvien eri yhteisöjen valvonnasta vastaavat unionin viranomaiset koordinoivat toimintaansa kolmansien maiden viranomaisten kanssa vain harvoissa tapauksissa. Näytön perusteella toimintaa ei ollut koordinoitu useimmissa analysoituista tapauksista. Analyysin perusteella ei voitu myöskään vahvistaa, ovatko unionin viranomaiset välittäneet kaikki kolmansien maiden viranomaisilta saadut merkitykselliset tiedot vastaaville eurooppalaisille viranomaisille.

Tapauksittainen: vuorovaikutus kolmansien maiden viranomaisten kanssa

Kahdessa tapauksessa kansalliset viranomaiset eivät kyenneet puuttumaan kolmansien maiden viranomaisten toimien taustalla olleisiin rikkomuksiin tai todentamaan niitä, sillä kolmansien maiden viranomaiset ilmoittivat ehdotetuista toimenpiteistä jäsenvaltioiden viranomaisille vain hieman ennen kuin ne julkaistiin. Ehdotettujen toimenpiteiden julkaisemisen seurauksena kaksi eurooppalaista luottolaitosta joutui lakkauttamaan liiketoimintansa.

IV. VIIMEAIKAINEN EDISTYMINEN UNIONISSA

Luottolaitokset sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavat viranomaiset ovat viime vuosina toteuttaneet toimia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntakeinojen parantamiseksi. Edistyminen sekä ratkaisematta olevat haasteet on dokumentoitu maakohtaisissa suosituksissa ja niihin liitetyissä maaraporteissa.²⁵ Myös unionin tasolla on saavutettu merkittävää kehitystä.

5. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen sääntelykehityksen kehitys

Unionin oikeudellinen kehys on kehittynyt huomattavasti rahanpesunvastaisen direktiivin käyttöönoton jälkeen neljännen ja viidennen rahanpesunvastaisen direktiivin hyväksymisen myötä. Neljäs rahanpesunvastainen direktiivi oli määrä saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä kesäkuuhun 2017 mennessä, ja viides rahanpesunvastainen direktiivi, jolla kehystä parannetaan entisestään, olisi saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä tammikuuhun 2020 mennessä. Uusi kehys parantaa aikaisempia sääntöjä erityisesti siksi, että i) se selkeyttää luottolaitosten tarvetta suorittaa riskiarviointeja ja ottaa käyttöön riittäviä toimintaperiaatteita ja menettelyjä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumiseksi, ii) siinä säädetään rekistereiden perustamisesta tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien sekä luottolaitosten tilien rekisteröimiseksi ja poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden luettelointiseksi, jolloin laitokset kykenevät huomattavasti paremmin toteuttamaan asiakkaan tuntemisvelvollisuuden edellyttämiä toimenpiteitä tehokkaasti, iii) se selkeyttää emolaitoksen roolia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien toimintaperiaatteiden täytäntöönpanossa koko konsernin osalta, iv) se selkeyttää emolaitosta valvovan, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavan valvojan roolia koko konsernin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvonnassa, v) se lisää merkittävästi valvojen valtuuksia määrätä seuraamuksia ja hallinnollisia toimenpiteitä merkityksellisten velvoitteiden rikkomisesta sekä edellyttää lisäksi tällaisten seuraamusten ja hallinnollisten toimenpiteiden julkistamista, vi) se parantaa merkittävästi asiaankuuluvien toimivaltaisten viranomaisten

²⁵ https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_fi

välistä tietojenvaihtoa erityisesti siksi, että sen myötä poistuu valvojien välistä tietojen vaihtoa rajoittanut luottamuksellisuuteen liittyvä este ja siinä säädetään valvojien ja Euroopan keskuspankin välisestä tietojenvaihtoa koskevasta yhteisymmärryspöytäkirjasta, ja viii) se tarjoaa jäsenvaltioiden valvontaviranomaisille mahdollisuuden tehdä yhteisymmärryspöytäkirjoja kolmansien maiden vastapuolten kanssa yhteistyön ja luottamuksellisten tietojen vaihdon mahdollistamiseksi.

Direktiivissä (EU) 2018/1673 rahanpesun torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin täydennetään tätä ennalta ehkäisevää kehystä yhdenmukaistamalla rahanpesurikoksen ja siihen liittyvien seuraamusten määritelmät. Direktiivi tuli voimaan joulukuussa 2018, ja jäsenvaltioilla on kaksi vuotta aikaa saattaa se osaksi kansallista lainsäädäntöään. Uusi kehys parantaa aikaisempia sääntöjä erityisesti siksi, että i) rahanpesu on sen mukaan rangaistava teko, josta voidaan määrätä jopa neljän vuoden vankeustuomio, ii) sen mukaan tapaus luokitellaan törkeäksi silloin, kun rikosentekijä on ilmoitusvelvollinen ja rikos on tehty ammatillisen toiminnan yhteydessä, iii) se varmistaa, että lainvalvontaviranomaiset voivat hyödyntää tehokkaita tutkintakeinoja, kuten järjestäytyneen rikollisuuden tai muiden vakavien rikosten tutkinnassa käytettyjä keinoja, ja vi) sen myötä jäsenvaltiot voivat säätää rangaistavaksi myös sellaisen rahanpesun, joka on seurausta piittaamattomuudesta tai vakavasta laiminlyönnistä.

6. Vakavaraisuuden sääntelykehityksen kehitys

Vakavaraisuuskehystä päivitettiin merkittävästi vuonna 2018, ja näitä muutoksia on määrä alkaa soveltaa vuoden 2020 loppuun mennessä²⁶. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvät muutokset sisältävät nimenomaisen yhteistyövelvoitteen, joka koskee vakavaraisuusviranomaisia, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavia viranomaisia sekä rahanpesun selvittelykeskuksia, ja lisäksi muutosten myötä poistettiin näiden viranomaisten välistä tehokasta tietojenvaihtoa rajoittaneet luottamuksellisuuteen liittyvät esteet. Euroopan pankkiviranomaiselle on annettu tehtäväksi laatia yhteistyövaatimusta koskevat yksityiskohtaiset ohjeet.

Lisäksi viides vakavaraisuusdirektiivi selkeytti vakavaraisuusvalvojien mahdollisuutta käyttää tarjolla olevia vakavaraisuuden valvontakeinoja puuttuakseen rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyviin huolenaiheisiin vakavaraisuuden näkökulmasta. Viides vakavaraisuusdirektiivi sisältää yksityiskohtaisempaa tietoa sisäisten valvontatoimenpiteiden ja riskienhallintajärjestelmien arvioinnista lupamenettelyvaiheessa. Direktiivillä otetaan myös käyttöön nimenomaiset valtuudet erottaa johtokunnan jäseniä, jos on syytä epäillä heidän soveltuvuuttaan muun muassa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan näkökulmasta.

Viidennessä vakavaraisuusdirektiivissä mainitaan lisäksi selkeästi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan ulottuvuus vakavaraisuuden arviointiprosessin yhteydessä, ja siinä vaaditaan toimivaltaisia viranomaisia toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet niiden käytössä olevien keinojen ja valtuuksien mukaisesti, mikäli rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen liittyvät huolenaiheet ovat merkittäviä vakavaraisuuden näkökulmasta. Toimivaltaiset viranomaiset ovat myös velvoitettuja ilmoittamaan Euroopan pankkiviranomaiselle sekä rahanpesun torjunnan valvonnasta vastaavalle viranomaiselle, jos ne havaitsevat sellaisia hallinto- ja ohjausjärjestelmään,

²⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/878, annettu 20 päivänä toukokuuta 2019, direktiivin 2013/36/EU muuttamisesta vapautettujen yhteisöjen, rahoitusalan holdingyhtiöiden, rahoitusalan sekaholdingyhtiöiden, palkitsemisen, valvontatoimenpiteiden ja -valtuuksien sekä pääoman ylläpitämistoimenpiteiden osalta (EUVL L 150, 7.6.2019).

liiketoimiin tai liiketoimintamalliin liittyviä heikkouksia, jotka antavat perustellusti aihetta epäillä rahanpesua tai terrorismin rahoitusta.

7. Euroopan valvontaviranomaisten roolin kehittyminen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan näkökulmasta

Unionin tasolla toimivan kolmen eurooppalaisen valvontaviranomaisen – Euroopan pankkiviranomaisen, Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen sekä Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen – nykyiset valtuudet kattavat rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan. Näillä viranomaisilla on valtuudet laatia alaa koskevia sääntöjä ja ohjeita, edistää viranomaisten välistä yhteistyötä ja tietojenvaihtoa sekä valvonnan lähentämistä ja varmistaa, että rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa lainsäädäntöä sovelletaan asianmukaisesti. Euroopan valvontaviranomaiset eivät kuitenkaan itse ole valvojia, eikä niillä ole sitovia valtuuksia ja keinoja, joilla ne voisivat varmistaa sääntöjen ja suositusten noudattamisen ja täytäntöönpanon tai joiden kautta ne voisivat tehdä asianmukaisesti yhteistyötä kolmansien maiden viranomaisten kanssa. Sen sijaan niiden on toimittava yhteistyössä kansallisten viranomaisten kanssa niiden valtuuksien mukaisesti, jotka niille on perustamisasetuksissa²⁷ siirretty.

Viime vuosina Euroopan valvontaviranomaiset ovat keskittyneet rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan osalta täyttämään moninaisia sääntelyyn liittyviä tehtäviä, jotka niille on annettu neljännessä rahanpesunvastaisessa direktiivissä. Viime aikoina ne ovat kuitenkin keskittyneet yhä enemmän lähentymisen edistämiseen, kuten asiaankuuluvien sääntöjen asianmukaiseen soveltamiseen.

Esimerkiksi viime vuoden heinäkuussa Euroopan pankkiviranomaisen hallintoneuvosto antoi erään pankin tapauksessa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavalle valvontaviranomaiselle suosituksia, joissa se kehotti tätä toteuttamaan toimenpiteitä rahanpesunvastaisen direktiivin noudattamisen varmistamiseksi. Tämän jälkeen komissio antoi kyseiselle valvontaviranomaiselle osoitetun lausunnon tarvittavista toimenpiteistä, joita on toteutettava unionin lainsäädännön noudattamiseksi.²⁸

Lisäksi Euroopan pankkiviranomainen tutki aikaisemmin tänä vuonna komission pyynnöstä kahden jäsenvaltion valvontaviranomaisia tapauksessa, jossa pankki oli harjoittanut suuririskisiin ulkomaisiin asiakkaisiin liittyvää toimintaa ulkomaisen sivuliikkeen kautta. Helmikuussa 2019 Euroopan pankkiviranomainen käynnisti tapauksessa unionin lainsäädännön rikkomista koskevan virallisen tutkinnan asetuksen (EU) N:o 1093/2010²⁹ (Euroopan pankkiviranomaisesta annettu asetus) 17 artiklan nojalla. Euroopan pankkiviranomaisen käynnistettyä tutkinnan ja sen henkilöstön

²⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1093/2010, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkiviranomainen) perustamisesta sekä päätöksen N:o 716/2009/EY muuttamisesta ja komission päätöksen 2009/78/EY kumoamisesta; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1094/2010, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen) perustamisesta sekä päätöksen N:o 716/2009/EY muuttamisesta ja komission päätöksen 2009/79/EY kumoamisesta; sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1095/2010, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen) perustamisesta sekä päätöksen N:o 716/2009/EY muuttamisesta ja komission päätöksen 2009/77/EY kumoamisesta (EUVL L 331, 15.12.2010).

²⁸ C(2018) 7431 final, 8.11.2018.

²⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1093/2010, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkiviranomainen) perustamisesta sekä päätöksen N:o 716/2009/EY muuttamisesta ja komission päätöksen 2009/78/EY kumoamisesta (EUVL L 331, 15.12.2010, s. 12).

analysoitua tapausta perusteellisesti Euroopan pankkiviranomaisen unionin lainsäädännön rikkomista käsittelevä riippumaton ryhmä laati pankkiviranomaisen hallintoneuvostolle suositusluonnoksen. Luonnos koski molempien valvontaviranomaisten tekemiä unionin lainsäädännön rikkomuksia, jotka liittyivät tehokkaaseen valvontaan ja yhteistyöhön. Euroopan pankkiviranomaisen hallintoneuvosto (joka koostuu jäsenvaltioiden vakavaraisuusviranomaisten johtajista) hylkäsi suosituksen 16. huhtikuuta 2019.

Euroopan pankkiviranomaisen hallintoneuvoston kyseistä pankkia koskevassa unionin lainsäädännön rikkomismenettelyssä antamaan lopulliseen päätökseen saattoivat vaikuttaa seuraavat seikat:

- Vaikka hallintoneuvoston jäsenet olivat samaa mieltä valvonnan mahdollisista puutteista, vaikuttaa siltä, etteivät asiaankuuluvissa direktiiveissä säädetty valvojia koskevat velvollisuudet olleet heidän mielestään riittävän selkeitä ja ehdottomia, jotta niiden perusteella voitaisiin antaa unionin lainsäädännön rikkomista koskeva suositus. Lisäksi hallintoneuvoston jäsenet ottivat huomioon, että oikeudellinen kehys muuttui viranomaisen tutkinnan aikana.
- Hallintoneuvoston jäsenet katsoivat, että tapaus koski menneisyyttä ja että Euroopan pankkiviranomaisen perustamisesta annetun asetuksen unionin lainsäädännön rikkomismenettelyä koskeva 17 artikla ei ole oikea väline menneiden ongelmien korjaamiseksi.³⁰

Edellä esitetyt havainnot herättävät kysymyksiä tulevaisuuden suhteen: miten esimerkiksi varmistetaan, että valvojat voidaan asettaa vastuuseen toimistaan sen varmistamiseksi, että rahoituslaitokset noudattavat unionin lainsäädäntöä – erityisesti kun kyseessä olevissa direktiiveissä säädetään yhdenmukaistamisen vähimmäistasosta? Havainnot korostavat myös tarvetta hyödyntää kaikkia Euroopan valvontaviranomaisten käytössä olevia keinoja, mukaan lukien tulevaisuuteen suuntautuvia täytäntöönpanon arviointoja, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan käytännön valvonnan vahvistamiseksi kaikkialla EU:ssa. On syytä huomauttaa, että Euroopan pankkiviranomaisen päätös ei vaikuta komission oikeuteen käynnistää rikkomismenettely samojen tosiseikkojen perusteella.

Euroopan valvontaviranomaisten viimeaikaisen arvioinnin myötä on kiinnitetty enemmän huomiota rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyviin kysymyksiin. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvät valtuudet, jotka nykyisellään kuuluvat Euroopan kolmelle valvontaviranomaiselle, keskitetään tammikuusta 2020 lähtien Euroopan pankkiviranomaiselle, joka vastaa tulevassa asemassaan johtamisesta, koordinoinnista ja seurannasta edistettäessä rahoitusjärjestelmän eheyttä, avoimuutta ja turvallisuutta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäisemiseksi. Tietojen vaihtoa ja jakamista koskevien uusien sääntöjen odotetaan parantavan merkittävästi vakavaraisuudesta sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavien valvojien välistä yhteistyötä ja vahvistavan Euroopan pankkiviranomaisen asemaa sen varmistamiseksi, että asiaankuuluvien sääntöjen rikkomistapaukset tutkitaan johdonmukaisesti ja että rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavat kansalliset valvojat noudattavat unionin sääntöjä. Euroopan pankkiviranomaisen tehtäviin kuuluu tulevaisuudessa myös yhteistyön helpottaminen kolmansien maiden

³⁰ Jäsenet mainitsivat erityisesti, että vaikka tutkintojen laajuus ei 17 artiklan nojalla rajoitu pelkästään tämän hetkisiin rikkomuksiin, suositusten muodossa määräytyt, unionin lainsäädännön noudattamiseksi tarvittavat korjaustoimenpiteet eivät välttämättä sovellu menneisiin valvontatoimiin liittyviin tapauksiin.

viranomaisten kanssa tapauksissa, joissa on viitteitä rahanpesunvastaisen direktiivin rikkomisesta.

V. PÄÄTELMÄT

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäisy ja torjunta on keskeisen tärkeää sisämarkkinoiden eheyden säilyttämiseksi ja rikollisuuden torjumiseksi. Tämän tehtävän hoitamiseen osallistuu useita eri toimijoita: luottolaitoksia, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta sekä vakavaraisuudesta vastaavia valvojia (mukaan lukien valvontatehtäväänsä hoitava Euroopan keskuspankki), rahanpesun selvittelykeskuksia ja lainvalvontaviranomaisia (poliisi, syyttäjät ja tuomioistuimet). On ehdottoman tärkeää, että nämä toimijat asettavat rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvät tehtävänsä riittävän korkealle tärkeysjärjestyksessä. Lisäksi on olennaista, että luottolaitokset soveltavat lakeja täysimääräisesti ja tehokkaasti ja että viranomaiset, joilla on käytössään riittävät tutkinta- ja valvontavaltuudet sekä tehokkaat ja varoittavat seuraamukset, valvovat lakien noudattamista johdonmukaisesti. Rajat ylittävä rahanpesu ja terrorismi aiheuttavat yhä enemmän huolta myös unionin ulkopuolella, ja näihin huolenaiheisiin puuttumiseksi on keskeistä, että asiaa käsittelevät lukuisat viranomaiset tekevät yhteistyötä ja vaihtavat tietoja keskenään. Analyysi osoitti, että näitä keskeisiä näkökohtia ei aina oteta riittävästi huomioon käytännössä.

8. Luottolaitosten rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntakeinoihin liittyvät havainnot

Analyysiin valitut tapaukset paljastivat merkittäviä laiminlyöntejä, joissa luottolaitokset eivät olleet noudattaneet rahanpesunvastaisen direktiivin keskeisimpiä vaatimuksia, jotka koskivat esimerkiksi riskiarviota, asiakkaan tuntemisvelvollisuutta sekä epäilyttävien toimeksiantojen ja toimien ilmoittamista rahanpesun selvittelykeskuksille. Tapauksissa, joissa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntasääntöjen noudattamisessa oli ollut puutteita pitkään, todettiin usein myös laajempia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyviä hallinnoinnin epäkohtia erityisesti valvontatoiminnoissa ja joissakin tapauksissa myös ylimmän johdon asenteissa.

Useat tutkituista pankeista harjoittivat tietoisesti rahanpesun ja terrorismin rahoituksen näkökulmasta riskipitoista liiketoimintaa toteuttamatta riskejä vastaavia valvontatoimenpiteitä ja huolehtimatta riskienhallinnasta. Usein riskit toteutuivat kauan ennen kuin luottolaitokset havaitsivat puutteita, ja silloinkin kun puutteet oli havaittu, osalla pankeista kului kauan aikaa niihin puuttumiseen.

Useassa analysoiduista rajat ylittävistä pankkiryhmistä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunta oli paikallista ja siinä keskityttiin paikallisten sääntöjen noudattamiseen ilman, että torjuntaa täydennettiin ryhmän toimintaperiaatteiden ja valvontamenettelyjen huolellisella ja johdonmukaisella täytäntöönpanolla.

Jotkut havaituista puutteista vaikuttivat johtuvan pääasiassa piittaamattomuudesta, mutta esille tuli myös tapauksia, joissa luottolaitosten työntekijät tai johto näyttivät edistäneen rahanpesua tai terrorismin rahoitusta tai höllentäneen tietoisesti valvontaa tavoitellessaan tuottoja erittäin epäilyttävästä liiketoiminnasta huolimatta. Muutamissa tapauksissa puutteet olivat niin vakavia, että ne johtivat lopulta luottolaitoksen kaatumiseen tai sulkemiseen tai tietyn liiketoiminnan haaran lakkauttamiseen.

Monet tarkastelluista luottolaitoksista ovat kuitenkin viime vuosina toteuttaneet merkittäviä toimenpiteitä parantaakseen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan

vaatimustenmukaisuutta koskevia järjestelmiään, sillä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan oikeudellinen kehys on kehittynyt asteittain. Monet tarkastelluista luottolaitoksista ovat vahvistaneet riskienhallinnasta ja vaatimustenmukaisuudesta vastaavia ryhmiään, ja ne kehittävät parhaillaan menettelyjään ja sisäisiä valvontatoimenpiteitään. Joidenkin tähän liittyvien velvoitteiden odotetaan myös selkeytyvän, kun viides rahanpesunvastainen direktiivi ja viides vakavaraisuusdirektiivi saatetaan osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä. Myös Euroopan pankkiviranomainen laatii parhaillaan yksityiskohtaisempia ohjeita asiaankuuluvien sääntöjen soveltamista varten neuvoston hyväksyttyä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaisen toimintasuunnitelman joulukuussa 2018. Näillä toimilla pyritään selkeyttämään luottolaitoksiin kohdistettuja odotuksia sekä valmistamaan niitä hoitamaan niille kuuluvat tehtävät rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnassa. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntakehykseen sisältyy kuitenkin useita osia, joita voi olla tarpeen vahvistaa sitovilla säännöillä siten, että eriäville tulkinnoille ei jää liikkumavaraa.

9. Viranomaisten toimiin liittyvät havainnot

Analyysissä tutkittiin valvonta- ja muiden viranomaisten toteuttamia toimia ja reagointitapoja kussakin tapauksessa. Joissakin tapauksissa viranomaiset toimivat tehokkaasti yksilöiden luottolaitoksissa ilmeneviä epäkohtia jo ennakolta ja vaatien korjaavia toimia, mutta useissa muissa tapauksissa viranomaiset puuttuivat tilanteeseen vasta, kun merkittäviä riskejä oli jo toteutunut tai vaatimustenmukaisuuden ja hallinnoinnin epäkohdat olivat olleet toistuvia. Tällaisissa tapauksissa toteutettujen valvontatoimenpiteiden ajoitus ja tehokkuus vaihtelivat suuresti.

Useat tekijät näyttävät vaikuttaneen valvontatoimien tehokkuuteen. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntatoimien ensisijaisuus ja niihin kohdistetut resurssit vaihtelivat viranomaisen mukaan, mikä voi selittää, miksi valvonnan taso vaihteli laitosten yksityisyyden kunnioittamisen ja valvonnan intensiivisyyden suhteen. Usein laitoksia ei valvottu riittävän taajaan, kun taas osassa tapauksista tehtävän kannalta merkityksellisen kokemuksen puute vaikeutti viranomaisten henkilöstön toimintaa. Tältä kannalta on tärkeää, että Euroopan pankkiviranomainen painottaa valvonnan täytäntöönpanossa ja lähentämisessä jatkossa myös rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvontaa toteuttamalla tätä koskevia arviointeja ja tarjoamalla koulutusta. Lisäksi useat vakavaraisuusviranomaiset olivat epävarmoja siitä, kuinka laajasti ja millä tavoin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvät seikat olisi otettava huomioon niiden välineissä. Euroopan pankkiviranomainen pyrkii kehittämään ohjeita ja sisällyttämään nämä seikat vakavaraisuuden valvontaan, minkä odotetaan tukevan valvojien työtä tulevaisuudessa.

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen hajautettu valvontakehys perustuu pääasiassa vastaanottavan maan suorittamaan valvontaan, ja siinä keskitytään valvomaan, että kotimaiset tahot noudattavat paikallisia kehyksiä, kiinnittämättä juurikaan huomiota tahojen rajat ylittäviin toimiin. Yksikään rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaava valvoja ei vaikuttanut olevan vastuussa konsernin valvonnasta, vaan se perustui kunkin jäsenvaltion paikallisen yrityksen valvontaan, jolloin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevat konsernin toimintaperiaatteet jäivät valvonnan ulkopuolelle. Vaikka rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan ryhmävalvonta on sisällytetty selkeämmin neljänteen rahanpesunvastaiseen direktiiviin, viranomaiset eivät edelleenkään sovello sitä tehokkaasti käytännössä. Kehyksestä puuttuvat edelleen selkeät ryhmävalvonnan tehtävät, erityinen koordinointimekanismi sekä kaikkien asiaankuuluvien rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavien viranomaisten yhteinen päätöksentekomenettely. Tämä eroaa edelleen rajat ylittävissä vakavaraisuuden valvonnassa sovelletuista tehokkaista mekanismeista, jotka ovat olleet

käytössä neljännen vakavaraisuusdirektiivin hyväksymisestä ja yhteisen valvontamekanismin perustamisesta lähtien. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa käsittelevien kollegioiden muodostaminen sekä niiden valvonta Euroopan pankkiviranomaisen toimesta ovat tämän kannalta jatkossa tärkeitä.

Asianomaisten viranomaisten välisen yhteistyön ja tietojenvaihdon osalta havaittiin, että yhteistyötä tehtiin ja tietoja vaihdettiin jonkin verran mutta näiden toimien ajoitus ja tehokkuus vaihtelivat. Tähän näyttää vaikuttaneen muun muassa se, etteivät vakavaraisuusvalvojat ja asiaankuuluvat rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavat valvojat sekä rahanpesun selvittelykeskukset olleet suoraan yhteydessä toisiinsa, institutionaaliset rakenteet vaihtelivat unionissa ja vaikeuttivat koordinoitua, resurssit olivat vähäisiä ja oikeudelliset esteet rajoittivat tietojenvaihtoa.

Yhteistyö kolmansien maiden rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavien viranomaisten ja lainvalvontaviranomaisten kanssa on joissakin tapauksissa osoittautunut vaikeaksi, ja kolmansien maiden viranomaisten toimia on edelleen pitkälti vaikeaa ennustaa, vaikka näillä toimilla voi olla merkittäviä vaikutuksia unionin lainkäyttöalueilla. Euroopan pankkiviranomaisen roolia koordinoinnissa kolmansien maiden kanssa on vahvistettu, mutta sen asema pysynee jatkossakin rajallisena maiden toimivallan luonteen takia.

Rahanpesun torjuntakehystä kehitetään jatkuvasti, ja valvontaviranomaiset ovat kiinnittäneet selvästi enemmän huomiota rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyviin kysymyksiin erityisesti kahden viime vuoden aikana. Viime aikoina yleistyneet tapahtumat ovat johtaneet siihen, että asiaankuuluvaan oikeudelliseen kehikseen on tehty joitakin kohdistettuja muutoksia erityisesti vakavaraisuuskehiksen sekä Euroopan pankkiviranomaisen toteuttaman täytäntöönpanon valvonnan osalta. Useiden viranomaisten organisaatiota on muutettu tai muutetaan parhaillaan, ja niiden resursseja lisätään ja asiantuntemusta parannetaan. Tämän kehityksen odotetaan jatkuvan, ja sitä olisi tuettava edistämällä täytäntöönpanoa ja hyödyntämällä Euroopan pankkiviranomaisen tulevan tietokannan mahdollistamaa tietojen tehokasta jakamista koko EU:n laajuisesti.

10. Jäljellä olevat rakenteelliset ongelmat

Vaikka joihinkin analysoitujen tapahtumien taustalla olevista syistä on jo puututtu tai niihin tullaan pian puuttumaan sääntelykehikseen tehtyjen viimeaikaisten muutosten johdosta, analyysissä tuli esille myös useita jäljellä olevia rakenteellisia ongelmia. Tässä kertomuksessa esitettyjen havaintojen tarkoituksena on tarjota tietoa ja edistää tällä tavoin keskustelua siitä, miten rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntakehystä voitaisiin parantaa edelleen. Samalla havainnot luovat pohjan eri sidosryhmien kanssa käytävälle jatkokeskustelulle.

Jotkin tässä kertomuksessa esitetyistä epäkohdista ovat luonteeltaan rakenteellisia, eikä niihin ole puututtu vielä. Luottolaitosten asennoituminen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan vaatimusten noudattamiseen sekä kansallisten viranomaisten asennoituminen tätä koskevaan valvontaan vaihtelevat, koska yhdenmukaistaminen on unionissa toteutettu vain vähimmäistasolla. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan näkökohtien sisällyttämistä vakavaraisuuden valvontaan erityisesti rajat ylittävissä tilanteissa ei ole selitetty riittävän selkeästi vakavaraisuuskehiksessä.

Tämä johtaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan sääntelyn ja valvonnan tietyn asteiseen pirstaloitumiseen, joka on ongelmallista, kun otetaan huomioon, että rajat ylittävä toiminta unionissa lisääntyy jatkuvasti ja että vakavaraisuusvalvonta on pankkiunionissa keskitettyä. Ketjun heikot kohdat vaarantavat koko unionin

rahoitusjärjestelmän eheyden. Näin jatkuu niin kauan kunnes varmistetaan, että kaikki tahot panevat yhteiset säännöt täytäntöön yhdenmukaisesti ja tehokkaasti ja että kaikkia valvotaan mahdollisimman laadukkaasti.

Tämä tarkoittaa, että kaikkien rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan osallistuvien viranomaisten tehtävät on määritettävä selkeästi ja jaettava asianmukaisesti. Lisäksi on varmistettava, että kaikki toiminta, joka pitää sisällään rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen liittyviä riskejä, kuuluu valvonnan piiriin. Niin ikään kansainvälisellä tasolla yhteistyön kolmansien maiden keskeisten viranomaisten kanssa olisi oltava strukturoitua ja järjestelmällistä. Samalla olisi varmistettava, että yhteistyössä kolmansien maiden kanssa noudatetaan yhdenmukaista linjaa.

Tässä yhteydessä voitaisiin harkita rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan sääntöjen entistä laajempaa yhdenmukaistamista sekä luottolaitosten velvoitteiden että tehokkaan valvonnan edellyttämien valtuuksien, tehtävien ja välineiden osalta. Erityisesti olisi harkittava rahanpesunvastaisen direktiivin muuttamista asetukseksi, mikä tarjoaisi mahdollisuuden luoda yhdenmukaistettu, sellaisenaan sovellettava unionin sääntelykehys rahanpesun torjuntaa varten. Myös rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan rajat ylittävää ulottuvuutta olisi syytä kehittää siten, että se saatettaisiin pankkimarkkinoiden nykyistä integraatioastetta vastaavalle tasolle. Lisäksi voitaisiin tarkastella eri vaihtoehtoja, joilla varmistettaisiin korkealaatuinen ja johdonmukainen rahanpesun torjunnan valvonta, saumaton tietojenvaihto ja optimaalinen yhteistyö kaikkien asiaankuuluvien viranomaisten välillä unionissa. Tämä voi edellyttää erityisten rahanpesun valvontatehtävien antamista jollekin unionin elimelle.