



Brüssel, 24.7.2019  
COM(2019) 360 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE**

**ELi rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistiku parem rakendamine**

# KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

## ELi rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistiku parem rakendamine

### I. SISSEJUHATUS

Rahapesu ja terrorismi rahastamise riskid on liidu finantssüsteemi terviklikkuse ja kodanike julgeoleku jaoks endiselt suur probleem. Europoli<sup>1</sup> andmetel on koguni 0,7–1,28 % Euroopa Liidu (EL) aastase sisemajanduse koguprodukti puhul tuvastatud, et see on seotud kahtlase finantstegevusega<sup>2</sup>. Rahapesu ja terrorismi rahastamise vastane võitlus on seepärast liidu jaoks oluline prioriteet ja osa julgeolekuliidu loomisest.

Aja jooksul on liit kooskõlas rahapesuvastase töökonna vastu võetud rahvusvaheliste standarditega töötanud välja kindla õigusraamistiku rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks. Õigusraamistik peab sammu pidama finantsvoogude üha suurema integratsiooniga siseturul, arenevate suundumustega, tehnoloogilise arenguga ja kurjategijate leidlikkusega kasutada ära süsteemis olevaid puudujääke või lünki.

Käesolevas teatises tehakse kokkuvõtte aruannetest, mis on seotud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamist käsitleva liidu õigusraamistiku ja selle rakendamisega. Sellele on lisatud komisjoni iga kahe aasta tagant korraldatav riigiülene riskihinnang<sup>3</sup> rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide kohta, millega liidu siseturg silmitsi seisab, samuti hinnang hiljutistele väidetavatele rahapesujuhtumitele, mis on seotud ELi krediidasutustega, ning aruanded rahapesu andmebüroode vahelise koostöö kohta<sup>4</sup> ja liikmesriikide pangakontodega seotud automatiseeritud keskmehhanismide omavahelise ühendamise kohta<sup>5</sup>.

Käesolevas teatises ja täna vastu võetud aruannetes esitatud järelduste eesmärk on pakkuda teavet aruteluks selle üle, kuidas saaks veelgi parandada rahapesu / terrorismi rahastamise tõkestamise raamistikku, ja luua alus edasisteks aruteludeks asjaomaste sidusrühmadega.

### II. TAUST: ÕIGUSRAAMISTIKU VÄLJATÖÖTAMISE SENINE ARENG

Liit on viimastel aastatel märkimisväärselt tugevdanud oma rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamist käsitlevat õigusraamistikku. Neljas rahapesuvastane direktiiv<sup>6</sup> võeti vastu 2015. aasta mais ja liikmesriigid pidid selle üle võtma 2017. aasta juuniks<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Europol on ELi õiguskaitseasutus, <https://www.europol.europa.eu/et/about-europol>

<sup>2</sup> Europoli finantsteabe rühm, aruanne „From suspicion to action“, 2017: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact>

<sup>3</sup> Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule siseturgu mõjutavate ja piiriülese tegevusega seotud rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide hindamise kohta (COM(2019) 370).

<sup>4</sup> Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule rahapesu andmebüroode vahelise koostöö raamistiku hindamise kohta (COM(2019) 371).

<sup>5</sup> Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule liikmesriikide pangakontodega seotud automatiseeritud keskmehhanismide (keskregistrid või kesksed elektroonilised andmeotsingu süsteemid) omavahelise ühendamise kohta (COM(2019) 372).

<sup>6</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2015. aasta direktiiv (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist ning millega muudetakse Euroopa

2016. aasta veebruaris vastu võetud terrorismi rahastamise vastase võitluse tõhustamise tegevuskava osana<sup>8</sup> ning vastusena 2016. aasta aprillis avaldatud Panama dokumentidele võeti 2018. aasta aprillis vastu viies rahapesuvastane direktiiv<sup>9</sup> ning liikmesriigid peavad selle riigi õigusesse üle võtma 2020. aasta jaanuariks. Selle muudatusega suurendatakse tegelikku tulusaajat käsitleva teabe läbipaistvust, antakse rahapesu andmebüroodele parem juurdepääs teabele, tõhustatakse järelevalveasutustevahelist koostööd ning reguleeritakse virtuaalväeringuid ja ettemaksekaarte, et tõkestada paremini terrorismi rahastamist.

Uued teabe jagamise ja levitamise eeskirjad peaksid finantssektoris märkimisväärselt parandama järelevalveasutuste koostööd usaldatavusnõuete täitmise ja rahapesu / terrorismi rahastamise tõkestamise valdkonnas<sup>10</sup> ning tugevdama Euroopa Pangandusjärelevalve rolli liidu eeskirjade järgimise tagamisel ja koostöö tõhustamisel küsimustes, mis on seotud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisega.

Lisaks sellele täiendab direktiiv (EL) 2018/1673 (rahapesu vastu võitlemise kohta kriminaalõiguse abil)<sup>11</sup> seda ennetavat raamistikku, ühtlustades rahapesu kuriteo määratluse ja seotud karistused. Direktiiv jõustus 2018. aasta detsembris ja liikmesriikidel on selle ülevõtmiseks aega kuni 2020. aasta detsembrini.

Direktiiv (EL) 2019/1153 (finants- ja muu teabe kasutamise hõlbustamiseks)<sup>12</sup> tugevdab veelgi kriminaalõiguse õigusraamistikku, kiirendades õiguskaitseasutuste juurdepääsu finantsteabele ning tõhustades finantsteabe vahetust õiguskaitseasutuste ja rahapesu andmebüroode vahel. Direktiiv jõustub 2019. aasta augustis ja liikmesriikidel on selle ülevõtmiseks aega kuni 2021. aasta augustini.

### III. RAHAPESU JA TERRORISMI RAHASTAMISE RISKID JA PARANDAMIST VAJAVAD VALDKONNAD

Hoolimata õigusraamistiku hiljutisest täiustamisest esineb endiselt probleeme. Komisjon avaldab täna mitu aruannet, milles hinnatakse riske ja määratakse kindlaks parandamist vajavad valdkonnad.

#### a) Liitu mõjutavate riskide hindamine

Esiteks esitab komisjon liidu siseturgu mõjutavate ja piiriülese tegevusega seotud rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide **riigiülese riskihinnangu**, nagu nõutakse neljanda rahapesuvastase direktiivi artiklis 6. Sellega ajakohastatakse 2017. aastal vastu

---

Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 648/2012 ja tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ ja komisjoni direktiiv 2006/70/EÜ (ELT L 141, 5.6.2015, lk 73).

<sup>7</sup> Komisjon hindab neljanda rahapesuvastase direktiivi ülevõtmist, kontrollides samal ajal ka seda, kas liikmesriigid rakendavad eeskirju. Komisjon on algatanud rikkumismenetluse kõigi 28 liikmesriigi vastu, kuna ta leidis, et liikmesriikidelt saadud teave ei kajastanud kõnealuse direktiivi täielikku ülevõtmist.

<sup>8</sup> COM(2016) 050 final.

<sup>9</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/843, millega muudetakse direktiivi (EL) 2015/849, mis käsitleb finantsüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist, ning millega muudetakse direktiivi 2009/138/EÜ ja 2013/36/EL (ELT L 156, 19.6.2018, lk 43).

<sup>10</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2019. aasta direktiiv (EL) 2019/878, millega muudetakse direktiivi 2013/36/EL seoses vabastatud üksuste, finantsvaldusettevõtjate, segafinantsvaldusettevõtjate, tasustamise, järelevalvemeetmete ja -volituste ning kapitali säilitamise meetmetega (ELT L 150, 7.6.2019).

<sup>11</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/1673 rahapesu vastu võitlemise kohta kriminaalõiguse abil (PE/30/2018/REV/1; ELT L 284, 12.11.2018, lk 22–30).

<sup>12</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2019. aasta direktiiv (EL) 2019/1153, millega kehtestatakse normid finants- ja muu teabe kasutamise hõlbustamiseks teatavate kuritegude tõkestamisel, avastamisel, uurimisel ja nende eest vastutusele võtmisel ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsus 2000/642/JSK (ELT L 186, 11.7.2019).

võetud esimest riigiülest riskihinnangut<sup>13</sup> ja järgitakse soovitusi, mis esitati rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitlusega seotud osalistele<sup>14</sup>.

Aruandest nähtub, et enamik osalistest on rakendanud esimeses riigiüleses riskihindamises tehtud soovitusi. Samal ajal on horisontaalsel tasandil endiselt haavatavaid kohti, eriti seoses anonüümsete toodete, tegelike kasusaajate tuvastamise ja uute reguleerimata toodetega (näiteks virtuaalsed varad). Mõnda neist loodetakse käsitleda viienda rahapesuvastase direktiivi eelseisva ülevõtmise raames, näiteks virtuaalväeringute pakkujate kaasamisega direktiivi kohaldamisalasse ning tegelike kasusaajate registrite laiendamise ja laiema juurdepääsu tagamise kaudu. Muud rahapesu andmebüroode ja finantsjärelevalvega seotud horisontaalsed haavatavused on kindlaks tehtud komisjoni aruandes rahapesu andmebüroode kohta ja komisjoni aruandes ELi krediidasutustega seotud hiljutiste väidetavate rahapesujuhtumite hindamise kohta. Aruandes antakse soovitusi iga sektori kohta ja nende soovitude täitmist kontrollitakse järgmises riigiüleses riskihindamises, mille tulemused avaldatakse hiljemalt kahe aasta pärast.

#### **b) Rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise ELi raamistiku parandamist vajavad valdkonnad**

Aruanne **ELi krediidasutustega seotud hiljutiste väidetavate rahapesujuhtumite hindamise kohta**<sup>15</sup> tugineb selliste juhtumiuuringute faktidele, mis hõlmavad valimit kümnest krediidasutusi käsitlevast avalikust juhtumist perioodil 2012–2018. Selles hinnatakse krediidasutuste rolli ning rahapesu / terrorismi rahastamise tõkestamise ning usaldatavusnõuete täitmise järelevalveasutuste volitusi ja tegevust. Aruanne on esitatud vastusena nõukogu 4. detsembri 2018. aasta rahapesuvastase võitluse tegevuskava käsitlevatele järeldustele,<sup>16</sup> milles kutsuti komisjoni korraldama ELi krediidasutustega seotud hiljutiste väidetavate rahapesujuhtumite järeluurimine.

Valimis olnud juhtumite analüüs paljastas krediidasutuste suuri tegematajätmissi täita rahapesuvastase direktiivi põhinõudeid, nagu riskihindamine, kliendi suhtes rakendatavad hoolsusmeetmed ning kahtlastest tehingutest ja tegevustest rahapesu andmebüroodele teatamine. Mõnel juhul suutsid järelevalveasutused krediidasutuste puudused ennetavalt tuvastada ja nõuda parandusmeetmete võtmist, kuid paljudel muudel juhtudel sekkusid järelevalveasutused alles pärast oluliste riskide ilmnemist või korduvate vastavus- ja juhtimispuuduste korral. Krediidasutustele kehtestatud järgnevate järelevalvemeetmete õigeaegsus ja tõhusus varieerusid suurel määral. Grupi järelevalve oli rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise seisukohast suures osas puudulik. Regulaatiivse ja järelevalvesüsteemi killustatus mõjutab asjaomaste osaliste koostöö tulemuslikkust.

<sup>13</sup> COM(2017) 340 final, 26.6.2017.

<sup>14</sup> Kolmandate riikidega seotud liidu finantssüsteemile märkimisväärset ohtu tekitavate riskide hindamine on sellest riigiülesest riskihindamisest eraldiseisev protsess ja seda tehakse komisjoni delegeeritud õigusaktide alusel, milles määratakse kindlaks suure riskiga kolmandad riigid. Praegune suure riskiga kolmandate riikide loetelu on esitatud komisjoni 14. juuli 2016. aasta delegeeritud määruses (EL) 2016/1675, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2015/849, määrares kindlaks suure riskiga kolmandad riigid, kus esineb strateegilisi puudusi (viimati muudetud komisjoni 27. juuli 2018. aasta delegeeritud määrusega (EL) 2018/1467). Pärast seda, kui nõukogu lükkas tagasi komisjoni 13. veebruaril 2019 vastu võetud delegeeritud määruse, mis oleks praeguse loetelu asendanud, suhtleb komisjon Euroopa Parlamendi ja nõukoguga täpsustatud meetodika teemal ning on tihendanud oma koostööd asjaomaste kolmandate riikide ja rahapesuvastase töökonnaga.

<sup>15</sup> Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule ELi krediidasutustega seotud hiljutiste väidetavate rahapesujuhtumite hindamise kohta (COM(2019) 373).

<sup>16</sup> <https://www.consilium.europa.eu/et/press/press-releases/2018/12/04/money-laundering-council-adopts-conclusions-on-an-action-plan-for-enhanced-monitoring/>

**Rahapesu andmebüroode**<sup>17</sup> aruandes hinnatakse rahapesu andmebüroode ja kolmandate riikide vahelise koostöö raamistikku ning võimalust tõhustada Euroopa Liidu rahapesu andmebüroode vahelist koostööd, sealhulgas võimalust luua koordineerimis- ja toetusmehhanism, ning selle võimaluse ees seisvaid takistusi. Aruanne avaldatakse vastusena rahapesuvastase direktiivi artikli 65 lõikes 2 sätestatud komisjoni juriidilisele kohustusele.

Hindamine näitas, et mõned rahapesu andmebürood ei alusta kahtlasi tehinguid käsitlevate teadete kohta kvaliteetset tagasisidet andes mõtestatud dialoogi kohustatud isikutega. Teadete esitamise vormide puudumine kahjustab ka kohustatud isikute teadete kvaliteeti. Mitmed rahapesu andmebürood ei täida täielikult oma kohustust vahetada teavet teiste rahapesu andmebüroodega. Tundub, et korduvalt esinevad tehnilised probleemid FIU.net-i töös on olnud selle juures oluliseks teguriks ja muutnud rahapesu andmebüroodele teabe jagamise keerulisemaks. Hindamine näitas ka, et liikmesriikide rahapesu andmebüroode ja kolmandate riikide rahapesu andmebüroode vahelise teabevahetuse puudulik reguleerimine viis olukorrani, kus sellisele teabevahetusele läheneti ühtlustamata viisil. Samuti tuleb tagada sellise teabevahetuse vastavus liidu andmekaitseraamistikule.

Samuti esitatakse aruanne **liikmesriikide pangakontodega seotud automatiseeritud keskmehhanismide omavahelise ühendamise kohta**;<sup>18</sup> seda tehakse vastusena rahapesuvastase direktiivi artikli 32a lõikele 5, millega kohustatakse komisjoni hindama tingimusi, tehnilisi nõudeid ja korda, millega tagatakse automatiseeritud keskmehhanismide turvaline ja tõhus omavaheline ühendamine. Seetõttu hinnatakse aruandes mitmesuguseid ELi tasandi IT-lahendusi, mis juba toimivad või on praegu väljatöötamisel ning mida võiks kasutada keskmehhanismide võimaliku omavahelise ühendamise mudelina. Aruandes järeldatakse, et omavahelise ühendamise on tehniliselt teostatav ja kuna keskmehhanismide omavahelise ühendamise tulevikus kogu ELis kiirendaks juurdepääsu saamist finantsteabele ja hõlbustaks piiriülest koostööd, kavatab komisjon edaspidi konsulteerida asjaomaste sidusrühmade, valitsuste, samuti rahapesu andmebüroode, õiguskaitseasutuste ja kriminaaltulu jälitamise talitustega kui võimaliku ühendsüsteemi potentsiaalsete lõppkasutajatega. Omavahelise ühendamise teostamiseks on vajalik õigusakti olemasolu.

#### IV. KOKKUVÕTE

Rahapesu ja terrorismi rahastamise vastane võitlus on pidev ülesanne, mille aluseks on õigusraamistik, mida tuleb korrapäraselt ajakohastada, et pidada sammu uute arengusuundumustega. Olemasolevat raamistikku on palju täiustatud, eriti viimastel aastatel tehtud seadusandlike muudatuste kaudu. Sellegipoolest on raamistiku kohaldamisel suuri erinevusi, mis kujutavad endast struktuurset probleemi liidu suutlikkuses tõkestada finantssüsteemi kasutamist ebaseaduslikel eesmärkidel.

Integreeritud siseturul ohustavad õigusraamistiku killustatus ja vead raamistiku kohaldamisel liidu finantssüsteemi terviklikkust ja liidu üldist julgeolekut. Vaja on jätkata kindlameelset, kiiret ja kooskõlastatud tegutsemist, et tagada rahapesu / terrorismi rahastamise tõkestamist käsitlevate õigusaktide täielik rakendamine ühtselt ja tõhusalt, eriti selliste pädevate põhiasutuste poolt nagu järelevalveasutused ja rahapesu

<sup>17</sup> Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule rahapesu andmebüroode vahelise koostöö raamistiku hindamise kohta (COM(2019) 371).

<sup>18</sup> Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule liikmesriikide pangakontodega seotud automatiseeritud keskmehhanismide (keskregistrid või kesksed elektroonilised andmeotsingu süsteemid) omavahelise ühendamise kohta (COM(2019) 372).

andmebürood. Komisjon jätkab ajakohastatud õigusraamistiku ja riigiülese riskihindamises antud soovitude rakendamise jälgimist.

Kuigi tänu hiljutistele õigusraamistiku muudatustele on paljud riskid ja puudused juba kõrvaldatud või need kõrvaldatakse peatselt, on mõned tuvastatud puudused oma olemuselt struktuursed ja neid ei ole veel kõrvaldatud.

Täna vastu võetud aruannetes esitatud järelduste eesmärk on pakkuda teavet aruteluks selle üle, kuidas saaks veelgi parandada rahapesu / terrorismi rahastamise tõkestamise raamistikku ja luua alus edasisteks aruteludeks asjaomaste sidusrühmadega.

Kaaluda võiks rahapesu / terrorismi rahastamise tõkestamist käsitleva reeglistiku täiendavalt ühtlustamist. Ühe võimalusena võiks kaaluda rahapesuvastase direktiivi muutmist määruseks, millega oleks võimalik kehtestada ühtne ja vahetult kohaldatav liidu rahapesuvastane õigusraamistik. Kaaluda võiks ka erinevaid alternatiive, et tagada finantssektori kvaliteetne ja järjepidev rahapesuvastane järelevalve, milleks võib olla vajalik anda konkreetsed rahapesuvastased järelevalveülesanded ühele liidu asutusele. Lisaks näitavad hinnangud vajadust tugevama mehhanismi järele, et koordineerida ja toetada piiriülest koostööd ning rahapesu andmebüroode tehtavat analüüsi.