



Brüssel, 26.6.2017
COM(2017) 340 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

siseturgu mõjutavate ja piiriülese tegevusega seotud rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide hindamise kohta

{SWD(2017) 241 final}

1. SISSEJUHATUS

Rahapesu ja terrorismi rahastamine on suured ja üha muutuvad probleemid, millega tuleb tegeleda Euroopa Liidu (ELi) tasandil. Hiljutised terrorirünnakud ja korduvad finantskandaalid nõuavad tõhusamaid meetmeid selles valdkonnas.

Siseturul on finantsvood oma olemuselt lõimitud ja piiriülesed ning raha saab ühest liikmesriigist teise liigutada kiiresti, võimaldades kurjategijatel ja terroristidel liigutada vahendeid ühest riigist teise ametivõimudele märkamata.

Nende piiriüleste nähtustega tegelemiseks on ELi rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitluse raamistikus määratud kindlaks ühtsed eeskirjad finantsasutuste ja teiste ettevõtjate kontrolli- ja aruandekohustuste kohta ning kehtestatud kindel raamistik ELi rahapesu andmebüroode jaoks, et analüüsida kahtlaseid tehinguid ja teha omavahel koostööd. Hoolimata olulistest ja pidevatest edusammudest selles valdkonnas, on vaja veelgi rohkem pingutada ja võtta lisameetmeid võimalike puudujääkide kõrvaldamiseks, et võidelda tõhusalt rahapesu ja terrorismi rahastamisega.

Käesolev aruanne siseturgu mõjutavate ja piiriülese tegevusega seotud rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide riigiülese riskihindamise kohta on esimene aruanne, mis on ELis riigiüleisel tasandil koostatud. Selles analüüsitakse rahapesu ja terrorismi rahastamise riske, mis võivad ELis tekkida, ning pakutakse välja terviklik lähenemisviis nende maandamiseks.

Direktiivi (EL) 2015/849 (mis käsitleb finantsüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist) (neljas rahapesuvastane direktiiv)¹ artikli 6 alusel nõutakse, et komisjon koostaks 26. juuniks 2017 aruande, milles tuvastatakse, analüüsitakse ja hinnatakse liidu tasandil rahapesu ja terrorismi rahastamise riske. Käesoleva riigiülese riskihindamise aruande avaldamine on ka üks Euroopa julgeoleku tegevuskava² ja terrorismi rahastamise vastast võitlust käsitleva tegevuskava³ tulemustest.

Rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide selge mõistmine ja analüüs on eeltingimus tõhusa ja asjakohase poliitika kujundamiseks. Riskihindamine on eriti oluline siseturu jaoks, sest finantsvood on olemuselt lõimitud ja piiriülesed.

Riigiüleisel riskihindamisel kasutatakse kindlaksmääratud meetodit⁴, mille abil on võimalik süsteemselt analüüsida kurjategijate tegutsemisviisidega seotud rahapesu või terrorismi rahastamise riske. Eesmärk ei ole anda hinnangut sektorile tervikuna, vaid teha kindlaks olukorrad, kus sektori pakutavaid tooteid või osutatavaid teenuseid võidakse terrorismi rahastamise või rahapesu eesmärgil kuritarvitada. Käesolev riigiülene riskihindamine põhineb direktiivil 2005/60/EÜ (kolmas rahapesuvastane direktiiv), mis kehtis analüüsi koostamise ajal. Aruandes kirjeldatakse valdkondi, kus ELi õigusraamistik ei olnud sel ajal nii ühtlustatud või täielik, kui see oleks pärast kolmandas rahapesuvastases direktiivis tehtud hilisemate muudatuste jõustumist.

¹ Selle direktiivi siseriiklikku õigusesse ülevõtmise tähtaeg on 26. juuni 2017.

² COM(2015) 185 final, 28.4.2015.

³ COM(2016) 50 final, 2.2.2016.

⁴ Meetodi üksikasjalikum kirjeldus on esitatud talituste töödokumendis (2017) 241.

See riigiülene riskihindamine keskendub nii õigusraamistiku kui ka tõhusa kohaldamise puhul ELi tasandil tuvastatud haavatavustele. Selles ei anta hinnangut maandamismeetmetele, mida mõned liikmesriigid kohaldavad või võivad otsustada kohaldada oma riigi rahapesu või terrorismi rahastamise riskidele reageerides. Liikmesriigid võivad seega mõnda alltoodud soovitustest juba rakendada või olla vastu võtnud rangemad normid kui ELi tasandil määratletud miinimumnormid. Selles aruandes tuvastatud haavatavuste vähendamise meetmete hinnangut tuleks seega käsitleda alusena, mida saab sõltuvalt juba võetud riiklikest meetmetest kohandada.

Neljanda rahapesuvastase direktiivi artiklis 6 on sätestatud, et juhul kui liikmesriigid otsustavad mõne esitatud soovitusest jätta oma riikliku rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise korra raames kohaldamata, peaksid nad oma otsusest komisjoni teavitama ja seda otsust põhjendama („täida või selgita“).

Käesolevas aruandes käsitletakse peamisi riske siseturu jaoks mitmes eri sektoris ning horisontaalseid haavatavusi, mis võivad selliseid sektoreid mõjutada. Selle põhjal esitatakse aruandes maandamismeetmed, mida tuleks ELi ja riigi tasandil nende riskide vähendamiseks kasutada, ning esitatakse mitu soovitus rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitlusega seotud eri osalistele.

Samal ajal kui komisjon tunnistab riske, mida kujutavad endast mõned suure riskiga kolmandad riigid, ei olnud selline geograafiline riskianalüüs kõnealuse esimese riigiülese riskihindamise osa. See on tingitud asjaolust, et nende jurisdiktsioonide tekitatud riske analüüsitakse praegu eraldi protsessi raames, nimelt seoses komisjoni delegeeritud aktidega, millega määratakse kindlaks kolmandate riikide jurisdiktsioonid, millel on strateegilised puudujäägid, mis tekitavad ELi finantsüsteemile märkimisväärset ohtu seoses rahapesu / terrorismi rahastamisega⁵.

2. RIIGIÜLESE RISKIHINDAMISE TULEMUSED

Komisjon on kindlaks teinud 40 toodet või teenust, mis võivad olla siseturu mõjutavate rahapesu / terrorismi rahastamise riskide suhtes haavatavad. Need hõlmavad 11 kutsetegevussektorit, sealhulgas kõiki neid, mis on määratletud neljandas rahapesuvastases direktiivis, samuti mõnesid sektoreid, mis ei kuulu direktiivi kohaldamisalasse, aga mida peetakse riigiülese riskihindamise puhul oluliseks⁶. See on võimaldanud komisjonil kindlaks teha siseturu valdkonnad, kus risk on kõige suurem ja mida kurjategijad kasutavad kõige rohkem. Riigiülene riskihindamine keskendub eelkõige iga asjaomase sektoriga seotud riskidele. Samal ajal on komisjon nende riskide maandamiseks soovitatud meetmeid hinnates vaadelnud vahendeid, mida kurjategijad kõige laialdasemalt kasutavad.

⁵ Komisjoni 14. juuli 2016. aasta delegeeritud määrus (EL) 2016/1675, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2015/849, määrates kindlaks suure riskiga kolmandad riigid, kus esineb strateegilisi puudusi. Lisaks on ELis käimas nimekirjadesse kandmise protsess, et teha kindlaks kolmandad riigid, kes ei järgi head maksuhaldustava, ja nendega tegeleda (COM(2016) 24 final).

⁶ Need riskid on seotud sularaha, virtuaalvaluuta, ühisrahastamise, kahjukindlustuse ja mittetulundusühendustega, samuti mitteametliku rahaülekannete süsteemiga Hawala ja muude samalaadsete mitteametlike rahaülekandeteenuste pakkujatega.

2.1. Peamised riskid siseturu jaoks riigiülese riskihindamisega hõlmatud sektorites⁷

2.1.1. Finantssektor

Finantssektor on ELi rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistikuga reguleeritud alates 1991. aastast ning tundub oma riskidest hästi teadlik olevat. Ehkki terroristid ja kurjategijad üritavad siiski finantssektorit oma tegevuse jaoks kasutada, näitab hinnang seda, et finantssektorit ohustavate rahapesu / terrorismi rahastamise riskide tase on mõõdukas, tulenevalt sellest, et maandamismeetmed on juba kasutusel.

Samas on rahapesu risk endiselt suur teatavate finantssektori segmentide jaoks, nagu **privaatpangandus ja institutsionaalsed investeeringud** (eelkõige maaklerite kaudu). See on tingitud üldisest suuremast toote- ja kliendiriskist, sektoris valitsevast konkurentsivõimest ning sellest, et järelevalveasutused ei ole hästi kursis riskidega, mis on seotud rahapesu ja terrorismi rahastamisega. **Pangahoidla teenuseid** peetakse samuti äärmiselt avatuks rahapesu riskidele, sest kohustatud isikute kontrollivõimalused on piiratud ning eksisteerivad reguleerimata hoiuvõimalused (nt vabatsoonid).

Rahapesu / terrorismi rahastamise riski peetakse **e-raha- või rahasiirete**⁸ puhul suureks või isegi väga suureks – e-raha puhul seetõttu, et seda saab kasutada kolmanda rahapesuvastase direktiivi järgi anonüümselt, ning rahasiirete puhul seetõttu, et kohustatud isikute kontrollivõimalused on väga erinevad. **Valuutavahetusasutuste ja rahasiirete** puhul tundub probleemne, et rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise norme kohaldatakse üksnes juhtehingute suhtes, mis ületavad 15 000 eurot, sest kurjategijad saavad teha ajatatult väiksemaid ülekandeid. See on eriti probleemne, kui puudub selliste tehingute ühtne määratlus, mida käsitada omavahel seotuna või kestvana.

Uued tooted – näiteks **ühisrahastamisplatvormid või virtuaalvaluutad** – tunduvad olevat rahapesu / terrorismi rahastamise riskidele suurel määral avatud. Mõned liikmesriigid on otsustanud reguleerida neid finantstooteid riigisisese õigusega, aga üldiselt ei ole kolmanda rahapesuvastase direktiivi kohane ELi õigusraamistik piisav. **Finantstehnoloogia (FinTech)**⁹ eesmärk on tutvustada uusi tehnoloogilisi lahendusi kiiremate, turvalisemate ja tõhusamate finantstoodete jaoks, aga see võib luua uusi võimalusi ka kurjategijatele. Tehnoloogia pideva arenguga kohanemiseks on vaja lisaanalüüsi, et mõista, milliseid riske võivad selle kiiresti areneva sektori tooted kanda, ning kasutada uue tehnoloogia võimalusi rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisel.

Lõpuks on hindamine näidanud, et pettuse teel saadud **tarbimislaine ja väikese väärtusega laene** on korduvalt kasutatud hiljutiste terrorismi juhtumitega seoses. Selliste toodete pakkujate seas valitseb vähene teadlikkus rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nõuetest ning riigiti kohaldatakse neid erinevalt.

⁷ Lisatud talituste töddokument sisaldab üksikasjalikku analüüsi selle kohta, milline on riskitase ja kui haavatav iga sektori teatavaid tooteid või teenuseid pakkudes rahapesu ja terrorismi rahastamise suhtes on.

⁸ Direktiivi (EL) 2015/2366 artikli 4 lõikes 22 on määratletud rahasiire kui makseteenus, mille puhul saadakse maksjalt rahalisi vahendeid maksja või makse saaja nimel maksekontot avamata ning mille ainsaks eesmärgiks on kanda vastav rahasumma üle makse saajale või mõnele teisele makseteenuse pakkujale, kes tegutseb makse saaja nimel, ja/või kui rahalised vahendid saadakse makse saaja nimel ning tehakse talle kättesaadavaks.

⁹ Finantstehnoloogia viitab tehnoloogiapõhistele ja tehnoloogiaga toetatavatele finantsteenustele. Tehnoloogia suudab hõlbustada juurdepääsu finantsteenustele ja muuta finantssüsteemi tõhusamaks. Reguleerimistehnoloogia (RegTech) tähendab uute tehnoloogiate kasutuselevõttu, et hõlbustada regulatiivsete nõuete täitmist.

2.1.2. Hasartmängusektor

Kolmanda rahapesuvastase direktiivi järgi kohaldatakse rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nõudeid hasartmängusektoris üksnes kasiinode suhtes. Neljanda rahapesuvastase direktiivi alusel muutuvad kõik hasartmänguteenuste osutajad kohustatud isikuteks. Samas võivad liikmesriigid otsustada võimaldada teatavatele hasartmänguteenuste osutajatele täielikke või osalisi vabastusi, tuginedes tõendatud väiksele riskile. Liikmesriigid peaksid võtma arvesse käesoleva riigiülese riskihindamise asjaomaseid järeldusi.

Praeguses etapis leitakse, et teatavad hasartmängutooted on väga suurel määral rahapesuriskidele avatud. **Traditsiooniliste kihlvedude ja pokkeri puhul** tundub see olevat tingitud eelkõige ebatõhusast kontrollist. See on nii kas seetõttu, et neid iseloomustavad suures mahus kiired ja anonüümsed tehingud, mis sageli tehakse sulas, või siis seetõttu, et neid tehakse üksikisikute vahel ja puudub nõuetekohane järelevalve. **Interneti hasartmängude** puhul on risk suur tingituna tehingute/finantsvoogude ülisuurest mahust ja näost näkku elemendi puudumisest. Interneti hasartmängudes lubatakse kasutada anonüümseid maksevahendeid, kuid samas on võimalik tehingut jälgida, mis vähendab oluliselt riski. **Loteriide ja mänguautomaatide** (väljaspool kasiinosid) puhul on rahapesu / terrorismi rahastamise risk mõõdukas. Loteriide jaoks on välja töötatud teatavad kontrollid, eelkõige selleks, et hoida ära suurte võitudega seotud riske. Ehkki **kasiinodega** kaasneb iseenesest suur risk, on nende reguleerimine rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistikuga alates 2005. aastast aidanud rahapesu ja terrorismi rahastamise riske maandada. **Traditsioonilist bingolotot** peetakse väikese rahapesu / terrorismi rahastamise riskiga valdkonnaks tingituna selle suhteliselt väikestest panustest ja võitudest.

2.1.3. Teatavad mittefinantsettevõtted ja -kutsealad

Üldiselt peetakse mittefinantssektori riskitaset rahapesu / terrorismi rahastamise suhtes suureks või isegi väga suureks. Kliendi **tegelikult kasusaava omaniku** tuvastamine tundub olevat peamine nõrk koht selles sektoris, eriti **usaldusfondi- ja äriühinguteenuste pakkujate, maksunõustajate, audiitorite, väliste raamatupidamisteenuse osutajate, notarite ja muude sõltumatute õigusteenuse osutajate** puhul. Analüüs on näidanud, et ärisuhte loomisel mõnikord kas ei saada tegelikult kasusaava omaniku mõistest aru või ei kontrollita seda korrektselt.

Kui tegu on selliste kutsealade esindajatega, kes tegutsevad kutsesaladusega hõlmatud valdkonnas (maksunõustajad, audiitorid, väliste raamatupidamisteenuse osutajad, notarid ja muud sõltumatud õigusteenuse osutajad), siis osutub rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise normide rakendamine keerukaks. Kutsesaladus on ELi tasandil oluline tunnustatud põhimõte. See kajastab habrast tasakaalu, mis tuleneb Euroopa Kohtu kohtupraktikast seoses õigusega õiglasele kohtumenetlusele¹⁰, mis kajastab ise Euroopa Inimõiguste Kohtu ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta (nt artikkel 47) põhimõtteid.

ELi rahapesuvastase võitluse raamistiku¹¹ alusel on nende kutsealade esindajad vabastatud teavitamiskohustustest, kui nad kaitsevad klienti kohtumenetluses (kutsesaladus), ning see suurendab kuritarvitamise riski. Tegelikult on juhtumeid, mil nende kutsealade esindajate tegevus on mõnikord selgelt kaetud kutsesaladusega (nt oma kliendi õiguslikku seisukohta kinnitades või oma klienti kohtumenetluses kaitstes või

¹⁰ Vt kohtuasi C-305/05.

¹¹ Vt direktiivi 2005/60/EÜ artikli 23 lõige 2.

esindades), kui ka tegevusega, mis seda ei ole, näiteks õigusnõustamine seoses äriühingute asutamise, tegutsemise või juhtimisega. Ilmneb, et mõnel juhul võivad mõned selliste kutsealade esindajad käsitleda kõiki neid tegevusi kutsealaduse põhimõtte alla kuuluvana. See võib kaasa tuua olukorra, kus osa tegevuse puhul ei järgita rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise kohustusi. Oluline on rõhutada, et rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise normide järgimine ei takista mingil viisil kutsealaduse põhimõtte järgimist. Samal ajal võiks parandada selle **tõlgendamist ja kohaldamist** nende kutsealade esindajate poolt, kes tegelevad kutsealaduse põhimõttega hõlmatud tegevusega. Parem arusaamine maksunõustajate, audiitorite, väliste raamatupidamisteenuse osutajate, notarite ja muude sõltumatute õigusteenuse osutajate poolt oleks samuti kasulik, sest ka nemad on neljanda rahapesuvastase direktiivi alusel kohustatud isikud.

Pealegi on kehtivale ELi õigusraamistikule tuginedes iseregulatsiooni organid määratud tegema järelevalvet maksunõustajate, audiitorite, väliste raamatupidamisteenuse osutajate, notarite ja muude sõltumatute õigusteenuse osutajate ning kinnisvaravahendajate tegevuse üle¹². Liikmesriigid võivad otsustada, et need iseregulatsiooni organid on pädevad saama otse kohustatud isikutelt kahtlaseid tehinguid käsitlevaid teateid, olles seejärel kohustatud saatma need viivitamata ja algsel kujul rahapesu andmebüroodele. Konsultatsioonid on näidanud, et selles sektoris ei teata kohustatud isikud ja iseregulatsiooni organid rahapesu andmebüroodele paljudest kahtlastest tehingutest, eriti teatavates liikmesriikides. See võib näidata kas seda, et kahtlaseid tehinguid ei tuvastata ja neist ei teatata nõuetekohaselt, või seda, et iseregulatsiooni organ ei taga kahtlaseid tehinguid käsitlevate teadete korrapärasest edastamisest.

Kinnisvarasektor on samuti rahapesu riskid suured, sest kinnisvaratehingutes osalevad mitmesuguste kutsealade esindajad (kinnisvaravahendajad, krediidasutused, notarid ja juristid). Teine levinud tulu pesemise vahend on ülemääraste arvete esitamine kaubanduses (nii-öelda **kaubanduspõhine rahapesu**) või fiktiivne laenuandmine. Selliste tegude toimepanijad kasutavad neid meetodeid kui vahendit, et õigustada kriminaaltulu liikumist pangakanalite kaudu, kasutades sageli valedokumente kaupade või teenustega kauplemiseks. Samamoodi tehakse nende vahel sageli fiktiivseid laenu tehinguid, et luua fiktiivne finantstehing eesmärgiga õigustada ebaseaduslikku päritolu vahendite ülekandmist. Seda riski peavad õiguskaitseasutused suureks.

2.1.4. Sularaha ja rahalaadsed varad¹³

Riigiülene riskihindamine on näidanud, et **sularaha** on endiselt kõige sagedasem rahapesu / terrorismi rahastamisel kasutatav vahend, sest see võimaldab kurjategijatel oma identiteeti varjata. Seepärast on see teemaks pea igas rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise uurimises. Kolmanda rahapesuvastase direktiivi raames ei ole jälgitud sularahatehinguid siseturul korrektselt, sest selle kohta ei ole sätestatud selgeid õigusnorme ega kontrollinõudeid. Mõnes liikmesriigis kasutatakse sularahatehingute teateid või sularahamaksete limiite. Ent kõikide liikmesriikide jaoks ühtsete nõuete puudumisel saavad kurjategijad õigusnormides esinevaid erinevusi lihtsasti ära kasutada.

¹² Direktiivis 2015/849 (EL) on iseregulatsiooni organ määratletud kui organ, mis esindab kutsealade liikmeid ja millel on roll kutsealade reguleerimisel teatavate järelevalve või kontrolli laadi ülesannete täitmisel ja kutsealade normide täitmise tagamisel.

¹³ Mitmeotstarbelised rahaülekanded humanitaarabitehingutes, mida rahastab EL, ei puutu siia.

Samamoodi ei maanda ELi välispiiril sularahakullerite kontrolli käsitlev ELi raamistik¹⁴ riske piisavalt, eelkõige seetõttu, et see ei hõlma rahalaadseid tooteid, nagu väga likviidsed kaubad, sealhulgas kuld, teemandid, või väga suure mahuga anonüümsed ettemaksekaardid.

Lisaks peetakse suureks riske, mis kaasnevad **väga suure väärtusega kaupadega kauplejatega**, kes aktsepteerivad sularahamakseid suuremas summas kui 15 000 eurot. See tuleneb sularahale omasest riskist ja puudulikest kontrollidest. Asjaolu, et nende kauplejate suhtes kehtivad rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise normid üksnes siis, kui nad aktsepteerivad suures väärtuses sularahamakseid, tundub kaasa toovat nende normide kohaldamise ebatõhususe. See probleem on veelgi teravam **suuri sularahakoguseid käitlevate ettevõtjate** puhul. Nende suhtes ei kehti rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise normid, välja arvatud juhul, kui nad kuuluvad ülalnimetatud väga suure väärtusega kaupadega kauplejate kategooriasse. Samas võidakse neid vabalt kasutada sularahas saadud kriminaaltulu pesuks.

Hinnangus rõhutatakse ka seda, et sularahaga samasuguseid võimalusi pakkuvad varad (**kuld, teemandid**) või suure väärtusega ja lihtsasti kaubeldavad elustiilikaubad (nt **kultuuriväärtused, autod, ehted, kellad**) on nõrgast kontrollist tingituna samuti suure riskiga. Eraldi on väljendatud muret seoses antiikesemete ja muude kunstiteoste röövimise ja kaubandusega: röövitud esemeid saab kasutada terrorismi rahastamiseks – või siis alternatiivselt rahapaigutamiseks rahapesu eesmärgil.

2.1.5. Mittetulundusühendused

Mittetulundusühendused võivad olla seotud riskiga, et neid kasutatakse ära terrorismi rahastamise eesmärgil. Mittetulundusühenduste sektori haavatavust terrorismi rahastamise suhtes on olnud üsna keeruline analüüsida, sest see on struktuuride ja tegevuste osas olemuselt mitmetahuline, mis sellest lähtuvalt varieerub nii kaasneva riski kui ka riskiteadlikkuse poolest. See tuleneb peamiselt mittetulundusühenduste valdkonna mitmekesisusest ning õigusraamistike ja riikide tavade erinevustest. Nii-öelda väljenduslikud mittetulundusühendused¹⁵ on teataval määral haavatavad, sest neisse võivad sisse imbuda kuritegelikud või terroriorganisatsioonid, mis saavad peita tegelikult kasusaavat omanikku, muutes vahendite kogumise jälgitavuse raskemaks. Samal ajal aga on nii-öelda teenustega seotud mittetulundusühendused¹⁶ oma tegevuse olemusest tingituna otsesemalt haavatavad. See tuleneb asjaolust, et need võivad olla seotud rahastamisega konfliktipiirkondadele või kolmandatele riikidele (või neist piirkondadest või riikidest), mille puhul komisjon on tuvastanud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise korras strateegilisi puudujääke¹⁷. Sellegipoolest on analüüsi käigus leitud, et mittetulundusühenduste valdkonna mitmekesisus ei takista mittetulundusühenduste sektori haavatavuste ühiste omaduste kindlakstegemist.

¹⁴ 26. oktoobri 2005. aasta määrus (EÜ) nr 1889/2005 ühendusse sisse toodava või ühendusest välja viidava sularaha kontrollimise kohta.

¹⁵ Väljenduslikud mittetulundusühendused tegelevad peamiselt programmidega, mis on suunatud spordile ja meelelahutusele, kunstile ja kultuurile, huvide esindamisele ja propageerimisele.

¹⁶ Teenustega seotud mittetulundusühendused tegelevad mitmesuguse tegevusega, näiteks elamu-, sotsiaal-, haridus- või tervishoiuteenuste osutamisega.

¹⁷ Komisjoni 14. juuli 2016. aasta delegeeritud määrus (EL) 2016/1675, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2015/849, määrates kindlaks suure riskiga kolmandad riigid, kus esineb strateegilisi puudusi.

Analüüs on selles osas näidanud, et olemasolevad rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nõuded ei ole pädevate asutuste meelest tingimata piisavad, et vastata mittetulundusühenduste sektori erivajadustele, ja kehtestatud kontrollimeetmed erinevad olenevalt asjaomasest liikmesriigist. Tunnistatakse, et kehtiv kontroll on tõhusam ja sellest tulenevalt haavatus väiksem, kui vahendeid kogutakse ELis, võrreldes vahendite ülekandmisega või kuludega väljaspool ELi, kus puudused on suuremad.

Üldisemas plaanis näitas mittetulundusühenduste sektori hindamine, et selles sektoris võib toimuda riskide vähendamine (*de-risking*), st mõned finantsasutused ei soovi eriti pakkuda sellele sektorile finantsteenuseid, näiteks pangakonto avamist. Mõnedest finantstehingutest võidakse keelduda sõltuvalt vahendite sihtriigist. Lisaks võib väiksematel ühendustel, kes ei suuda esitada vajalikke lube või maksukohustuslasena registreerimise tõendit, olla keeruline avada pangakontot. Mittetulundusühenduste esindajate sõnul suurendab finantsteenustest keeldumine sularaha kasutamist. See aga suurendab nende haavatust rahapesu / terrorismi rahastamisega seotud kuritarvituste suhtes.

Kliendisuhete katkestamise või finantsteenuste osutamisest keeldumise küsimust tuleks rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise poliitika analüüsimisel silmas pidada. Reguleeritud finantsteenuste pakkujad ei tohiks keelduda klientide teenindamisest ega sundida neid kasutama pörandaaluseid pangandus- või ülekandeteenuseid. Samas on rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine vaid üks mitmest kliendisuhete katkestamist põhjustest. ELi tasandil suurendab maksekontode direktiivi¹⁸ vastuvõtmine suurel määral juurdepääsu põhifinantsteenustele, mis tõenäoliselt vähendab mitteametlike kanalite kasutamist.

2.1.6. Mitteametlik rahaülekannete süsteem Hawala

Ehkki rahaliste väärtuste ülekande teenustega on seotud omad riskid, kaasneb Hawala¹⁹ ja muude selliste mitteametlike rahaliste väärtuste ülekande teenustega terrorismi rahastamise suhtes eriti suur risk. Reeglina peaks kõik ettevõtjad, kes pakuvad makseteenuseid, mis on määratletud teise makseteenuste direktiivi artikli 4 lõikes 3,²⁰ olema asjakohaselt registreeritud ja reguleeritud. Neil teenusepakkujatel peaks olema tegevusloa saanud makseasutuste staatus või teatavatel tingimustel registreeritud makseasutuse staatus. Hawala ja muud sellised mitteametlikud rahaliste väärtuste ülekande teenused on tavaliselt ebaseaduslikud, sest need ei ole reeglina registreeritud ega vasta teise makseteenuste direktiivi nõuetele. Seda probleemi teravdab asjaolu, et Hawala või muude selliste teenuse olemasolu on keeruline tuvastada: sageli on mitu tehingut pundis, tagasimakse toimub kaupade impordi või ekspordi näol ning tehingut on keeruline jälgida. Kliendisuhete katkestamine on samuti sel puhul asjakohane, sest kliendid, keda reguleeritud finantsteenuste osutajad on teenindamast keeldunud, kasutavad mõnikord seda laadi ebaseaduslikke teenuseid.

¹⁸ 23. juuli 2014. aasta direktiiv 2014/92/EL maksekontoga seotud tasude võrreldavuse, maksekonto vahetamise ja põhimaksekontole juurdepääsu kohta.

¹⁹ Hawala ja muud samalaadsed teenuseosutajad pakuvad vahendite või muude samalaadsete väärtuste ülekandmist ja vastuvõtmist ning arveldavad kauplemise teel, sularahas ja tasaarveldamisega pika aja jooksul. Neid eristab teistest rahaülekandeteenuste pakkujatest see, et nad kasutavad muid meetodeid kui panga kaudu arveldamine.

²⁰ 25. novembri 2015. aasta direktiiv (EL) 2015/2366 makseteenuste kohta siseturul, direktiivide 2002/65/EÜ, 2009/110/EÜ ning 2013/36/EL ja määruse (EL) nr 1093/2010 muutmise ning direktiivi 2007/64/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta.

2.1.7. Raha võltsimine

Raha võltsimine on ebaseaduslik tegevus, mis on olemuselt rahvusvaheline ja millega on seotud nii kurjategijate kui ka võltsitud raha suur piiriülene liikumine, ning sellesse on sageli segatud organiseeritud kuritegelikud ühendused. Valeraha ebaseaduslikust üle piiri toimetamisest saadakse kriminaaltulu, mis tuleb selle tavapärasesse finantsvoogu integreerimiseks pesta. Lisaks saab võltsitud raha jaotada terrorivõrgustike kaudu, et rahastada koolitamist, värbamist, rünnakuid ja propagandat, mille kõigi jaoks on vaja suuri summasid. Võltsimise tulu võidakse investeerida, et tugevdada terrorismi tugivõrgustikku.

2.2. Horisontaalsed haavatavused

Komisjon on teinud kindlaks mitmed haavatavused, mis on kõikidele sektoritele ühised.

2.2.1. *Finantstehingute anonüümsus (sularaha ja muud anonüümsed finantstooted)*

Kuritegelikud organisatsioonid või terrorirühmitused püüavad oma tegevusest jälgi mitte maha jätta ja jääda ebaseadusliku tegevusega tegelemisel märkamatuks. Oma olemusest tulenevalt võimaldavad sularahatehingud täielikku anonüümsust, muutes need toimepanijate jaoks väga atraktiivseks maksete/ülekannete viisiks. Eriti suure riskiga alla loetakse sektorid, kus tehakse väga palju sularahatehinguid. See on eriti asjakohane suuri sularahakoguseid käitlevate ettevõtjate, sularahamakseid aktsepteerivate kaupade ja teenustega kauplejate ning suurtes nimiväärtustes rahatähtedes, näiteks 500- ja 200eurostes rahatähtedes makseid aktsepteerivate ettevõtjate puhul.

Finantstooted, mis pakuvad teatavatel asjaoludel sarnast anonüümsust (anonüümsed e-rahatooted, virtuaalvaluutad või ühisrahastamisplatvormid), on samuti rahapesu ja terrorismi rahastamise suhtes haavatavad. Nende riskitasemed erinevad võrreldes sularahatehingutega, sest need nõuavad keerulisemat kavandamist, hõlmavad väiksemas mahus tehinguid ning neid võidakse teataval määral jälgida. Samas piirab nende anonüümsus juba iseenesest tuvastamise ja jälgimise võimalusi. Sama arutluskäik on kohane ka teiste varaliikide suhtes, nagu kuld ja teemandid, mis on lihtsasti kaubeldavad või mida saab turvaliselt hoiustada. Neid on lihtne üle anda ning need tagavad samal ajal anonüümsuse.

2.2.2. *Tegelikult kasusaava omaniku tuvastamine ja juurdepääs tegelikult kasusaava omaniku andmetele*

Kurjategijad kasutavad finantssüsteemi ka selleks, et paigutada oma kuritegelik tulu finantsturgudele, kinnisvarasse või seaduslikku majandusse struktuursemalt kui sularaha- või anonüümsete finantstehingute kaudu. Esiteks on kõikides sektorites oht, et organiseeritud kuritegelikud ühendused või terrorirühmitused imbuvad või integreeruvad nende ettevõtmisse või omandavad selle. Teiseks on kurjategijate tavapärane meetod luua varifirmasid, usaldusfonde või keerulisi ettevõttestruktuure, et varjata oma identiteeti. Sellistel juhtudel võivad asjaomased vahendid olla selgelt tuvastatavad, aga tegelikult kasusaav omanik jääb teadmata. Õiguskaitseasutuste andmetel on suuremates rahapesu ja terrorismi rahastamise juhtumites kasutatud korduvalt läbipaistmatuid struktuure, et varjata tegelikult kasusaavaid omanikke. See laialt levinud teema ei piirdu teatavate jurisdiktsioonide ega teatavat liiki juriidiliste isikute või õiguslike üksustega. Nende tegude toimepanijad kasutavad kõige mugavamaid, lihtsamaid ja turvalisemaid vahendeid sõltuvalt oma asjatundlikkusest, asukohast ja oma jurisdiktsiooni turutavatest.

Kolmandas rahapesuvastases direktiivis on sätestatud normid tegelikult kasusaava omaniku määratlemiseks ärisuhte loomisel. Direktiivis kehtestatud 25 % osaluse künnis on üksnes soovituslik ning kõrgema astme juhi kui tegelikult kasusaava omaniku tuvastamine on üksnes viimane abinõu, kui muud tegelikult kasusaavat omanikku ei õnnestu pärast dokumenteeritud põhjalikku hindamist (nt jagatud osalused) tuvastada. Samas võivad praktikas teatavad kohustatud isikud kohaldada norme mehaaniliselt. Sellistel juhtudel on küsitav, kas selle tulemusena tuvastatakse tegelikult kasusaav omanik.

2.2.3. Järelevalve ELi siseturul

Teatavad haavatavused piiriüleses finantsjärelevalve tõhususes on ilmsed. Vastavalt Euroopa järelevalveasutuste ühisele arvamusele²¹ erineb pädevate asutuste poolt nende järelevalve alla kuuluva sektori vastavuse hindamine suurel määral. Kõige keerulisemad on olukorrad, kus üksused, mis kuuluvad samasse finantskontserni, on mitme liikmesriigi pädevate asutuste järelevalve all. Need olukorrad muudavad rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise normide rakendamise suhteliselt keeruliseks tingituna püsivatest erinevustest pädevate asutuste käsitluses rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalvest ning ebakindlusest asukoha- või vastuvõtva riigi järelevalvekohustuste suhtes eelkõige makseasutuste ja nende välisriigi esindajate puhul. Sel põhjusel finantskuritegevuse eesmärkidel toimunud rikkumisi või kuritarvitamisi alati ei avastata. Lisaks tundub, et asjaomast teavet ei jagata mõnikord piisavalt või õigel ajal pädevate rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalveasutuste seas.

Sellel on mitu põhjust:

- vastaspoole staatuse erinevused;
- ebapiisav raamistik konfidentsiaalse rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise teabe vahetamiseks;
- liigne keskendumine üksnes usaldatavusnõuete täitmise järelevalvele ning
- õigusraamistiku/mehhanismide puudumine teabevahetuseks usaldatavusnõuete täitmise järelevalve tegijate ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise finantsjärelevalve tegijate vahel²².

Lisaks on järelevalveasutustel mõnel piiratud juhul keeruline tuvastada asjaomaseid vastaspooli, sest mõnes liikmesriigis on rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalve killustatud. Ühises arvamuses märgitakse ka seda, et mõned järelevalveasutused ei tuvasta piisavalt rahapesu ja terrorismi rahastamisega seotud riske, mis on seotud sektoritega, mille üle nad teevad järelevalvet, ja/või neil ei ole piisavaid või spetsiaalseid riskipõhiseid menetlusi, et teha järelevalvet nende riskide üle, eriti terrorismi rahastamise valdkonnas.

Mittefinantssektorites võivad liikmesriigid lubada iseregulatsiooni organitel täita järelevalvefunktsioone maksunõustajate, audiitorite, välise raamatupidamisteenuse osutajate, notarite ja muude sõltumatute õigusteenuse osutajate ning kinnisvaraagentide seas. Sõltumata sellest, millist järelevalvemudelit järgitakse, on enamikus liikmesriikides järelevalves puuduseid, mis on seotud kontrolli, suuniste ja aruandlustasemega.

²¹<http://www.eba.europa.eu/documents/10180/1759750/ESAS+Joint+Opinion+on+the+risks+of+money+laundering+and+terrorist+financing+affecting+the+Union%E2%80%99s+financial+sector+%28JC-2017-07%29.pdf>

²² Näiteks praegu ei saa EKP anda riiklikele rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalveasutustele konfidentsiaalset usaldatavusnõuete täitmise järelevalve teavet, mis on asjakohane ka rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalve jaoks.

2.2.4. Rahapesu andmehüroode vaheline koostöö

Rahapesu andmehürood vastutavad sellise kahtlast finantstegevust käsitleva teabe vastuvõtmise ja analüüsimise eest, mis on oluline rahapesu, terrorismi rahastamise ja seonduvate peamiste õiguserikkumiste puhul, ning oma analüüsi tulemuste pädevatele asutustele edastamise eest. See analüüs on väga oluline õiguskaitseasutuste jaoks, et algatada uusi uurimisi või viia lõpule käimasolevad uurimised. Ehkki ELi rahapesu andmehüroode vahel on hakatud koostööd viimase kümnendi jooksul tegema oluliselt rohkem, on see teatud osas endiselt nõrk.

Rahapesu andmehüroode platvormi²³ ülevaatlikus aruandes tuuakse välja mitmed takistused, mis on seotud teabe juurdepääsu, teabe vahetamise ja kasutamise ning rahapesu andmehüroode vahelise operatiivkoostööga. Ülevaatlik aruanne koostati 2016. aasta detsembris²⁴. Selles tuuakse välja ka peamised õiguslikud, praktilised ja tegevusega seotud küsimused. Sellele aruandele ja oma analüüsile tuginedes on komisjon oma talituste eraldi töödokumendis²⁵ välja toonud võimalikud variandid ELi rahapesu andmehüroode vahelise koostöö edendamiseks.

2.2.5. Muud kõikidele sektoritele ühised haavatavused

Riigiülene riskihindamine on näidanud, et kõikides nimetatud sektorites esineb veel mõningaid haavatavusi:

- **kurjategijate sisseimbumine:** kurjategijad võivad mõnikord saada kohustatud isiku omanikuks või otsida kohustatud isikuid, mis soovivad neid nende rahapesuga seotud tegevuses abistada. See tingib sobivuse ja nõuetekohasuse testide vajalikkuse kõikides analüüsitavales sektorites;
- **võltsitud dokumendid:** tänapäevase tehnoloogiaga on dokumente võltsida järjest lihtsam ning kõik sektorid üritavad luua töökindlaid mehhanisme nende tuvastamiseks;
- **ebapiisav teabevahetus avaliku ja erasektori vahel:** kõik kohustatud isikud on rõhutanud vajadust nõuetekohaste mehhanismide järele tagasiside saamiseks rahapesu andmehüroodelt ja teabe jagamiseks pädevate asutustega. Ka kahtlastest tehingutest teatamine kohustatud isikute poolt, kes tegutsevad eri jurisdiktsioonides, on ilmselgelt probleemne;
- **ebapiisavad ressursid ning ebapiisav riskiteadlikkus ja oskusteave rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise normide rakendamiseks:** ehkki teatavad kohustatud isikud investeerivad keerulisematesse vastavuse tagamise vahenditesse, on paljudel neist vähem teavet ning vahendeid ja suutlikkust selles valdkonnas; ning
- **finantstehnoloogiast tulenevad uued riskid:** internetipõhiste teenuste kasutamine peaks eeldatavasti veelgi suurendama digitaalmajandust, suurendama nõudlust e-identimise järele, tekitades samas suurema riski vahetu kontaktita tehingute puhul. E-identimise kasutamine ja usaldusväärsus on sel puhul väga olulised.

3. TUVASTATUD RISKIDE MAANDAMISMEETMED

Pärast riskide hindamist esitatakse käesolevas aruandes ülevaade meetmetest, mida tuleks komisjoni arvates ELi ja liikmesriikide tasandil rakendada. Need põhinevad hindamisel,

²³ Rahapesu andmehüroode platvorm on mitteametlik rühm, mille komisjon moodustas 2006. aastal ja mis ühendab ELi liikmesriikide rahapesu andmehüroosid.

²⁴ ELi rahapesu andmehüroode platvorm (viide E03251) <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/>.

²⁵ SWD (2017)/275.

kus uuriti erinevaid võimalusi tuvastatud riskide vähendamiseks. Selle käigus võttis komisjon arvesse:

- rahapesu / terrorismi rahastamise riskide taset;
- vajadust ja proportsionaalsust, mis on seotud meetme võtmisega või liikmesriikide poolt meetme võtmise soovimisega;
- vajadust ja proportsionaalsust, mis on seotud regulatiivsete või mitteregulatiivsete meetmete soovimisega, ning
- mõju eraelu puutumatusle ja põhiõigustele.

Lisaks on komisjon võtnud arvesse vajadust hoiduda sellest, et tema soovitusi võidakse kuritarvitada või väärtalt tõlgendada, mis tooks kaasa tervete kliendirühmade kõrvalejätmise või kliendisuhete lõpetamise, võtmata täielikult ja nõuetekohaselt arvesse riskitaset asjaomases sektoris.

Hindamise käigus on komisjon teinud kindlaks ka tooted, mille riskitase on üksnes madal (või mõõdukas) ja mille puhul ei peeta selles etapis uusi maandamismeetmeid vajalikuks. Seepärast on selles aruandes esitatud meetmed seotud üksnes riskidega, mille puhul komisjon leiab, et neid on vaja rohkem maandada. Selle lähenemisviisi eesmärk on võimaldada liikmesriikidel teha paremini kindlaks prioriteetsed meetmed kooskõlas riskipõhise lähenemisviisiga. Ehkki liikmesriikidele antud soovitusel hõlmavad mitut eri valdkonda, on enamik neist seotud ELi õigusaktide rakendamisega²⁶. Need töötati välja eesmärgiga toetada liikmesriike keskendumisel peamistele riskivaldkondadele, kui nad täidavad oma kohustusi. Käesolevas aruandes ei anta hinnangut maandamismeetmetele, mida mõned liikmesriigid kohaldavad või võivad otsustada kohaldada oma riigis rahapesu või terrorismi rahastamise riskide vähendamiseks. Liikmesriigid võivad seega mõnda alltoodud soovitustest juba rakendada või olla vastu võtnud rangemad normid kui ELi tasandil määratletud miinimumnormid.

Riigiülese riskihindamise aruandes soovitakse anda lühiülevaade rahapesu / terrorismi rahastamise riskidest aruande avaldamise ajal. Hindamise alguses ja lõppedes kehtis asjaomase õigusraamistikuna direktiiv 2005/60/EÜ (kolmas rahapesuvastane direktiiv). Ehkki neljas rahapesuvastane direktiiv oli sel ajal juba vastu võetud, ei olnud selle ülevõtmise tähtpäev veel saabunud. Sel põhjusel ei saanud võtta arvesse selle direktiivi rakendamise konkreetset mõju. Samas on maandamismeetmete sõnastamisel arvesse võetud muudatusi, mis on ELi rahapesuvastase võitluse raamistikku tehtud neljanda rahapesuvastase direktiiviga, ja viimasesse tehtud muudatusettepanekuid,²⁷ arvestades et need kaks õigusakti tugevdavad olulisel määral ennetavat õigusraamistikku ning vähendavad seeläbi varasemalt nimetatud haavatavust ja riske.

3.1. Neljanda rahapesuvastase direktiivi kohased maandamismeetmed

Alates 26. juunist 2017 jõustunud neljanda rahapesuvastase direktiiviga lisati ELi õigusraamistikku järgmised uued nõuded:

- kohustatud isikute ringi on laiendatud, et hõlmata hasartmänguteenuste pakkujad, kauplused, kes aktsepteerivad sularahamakseid summas üle 10 000 euro, ning juhutehingud, mis tähendavad vahendite ülekandmist (sealhulgas rahasiirdeid) summas üle 1000 euro;

²⁶ Näiteks riiklikud riskihinnangud, tegelikult kasusaavate omanike registrid, järelevalve, ressursside eraldamine, tagasiside erasektorile ning rahapesu / terrorismi rahastamise suhtes haavatavad sektorid, mida reguleerib neljas rahapesuvastane direktiiv.

²⁷ COM(2016) 450 final.

- riskipõhist lähenemisviisi on tugevdatud;
- luuakse tegelikult kasusaavate omanike andmete registrid, et hõlbustada juriidiliste isikute tegelikult kasusaavate omanike tuvastamist ja mõningaid õiguslikke üksuseid;
- e-raha toodete anonüümsust vähendatakse;
- sanktsioonide karmistamine suurendab hoiatavat mõju;
- luuakse uus koostöökord rahapesu andmebüroode jaoks ELis.

Eeldatakse, et uute meetmetega vähendatakse oluliselt riske kõikides sektorites. Komisjon vaatab neljanda rahapesuvastase direktiivi järgimise läbi ja avaldab rakendamist hindava aruande 2019. aasta juuniks.

3.2. Juba kehtestatud või ELi tasandil kasutatavad maandamismeetmed

Lisaks on riigiülese riskihindamise käigus leidnud kinnitust, et mõnede probleemide lahendamiseks on vaja seadusandlikke meetmeid või muid poliitikaalgatusi ELi tasandil.

3.2.1. Seadusandlikud meetmed

- **Komisjoni ettepanek, millega muudetakse neljandat rahapesuvastast direktiivi:** selle ettepaneku alusel peaks nii virtuaalvaluuta vahetamise platvormid kui ka rahakotitteenuse pakkujad muutuma kohustatud isikuteks, et vähendada anonüümsust tehingutes. Võimalust e-rahatooteid rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nõuete alt välja jätta piiratakse edaspidi veelgi. Rahapesu andmebüroode tõhusust suurendatakse ning luuakse pangakontode keskregistrid või andmeotsingusüsteemid, et päringuid oleks võimalik paremini suunata. Rangemad eeskirjad pädevate asutuste, sealhulgas järelevalveasutuste vaheliseks koostööks võimaldavad tõhusat teabevahetust. Veelgi täpsustatakse kliendi suhtes rakendatavaid tõhustatud hooldusmeetmeid, mida kohaldatakse suure riskiga kolmandate riikide suhtes, et kehtestada ühtlustatum lähenemisviis selles küsimuses. Suurendatakse tegelikult kasusaavate omanike registrites olevate andmete ulatust ja kättesaadavust. Lisaks on ettepanekus mitmed sätted, mis ühtlustavad neljanda rahapesuvastase direktiivi kliendi suhtes rakendatavad hooldusmeetmed kohustustega, mis on sätestatud direktiivis 2014/107/EL finantskontode teabega seotud halduskoostöö kohta.
- **Sularaha kontrollimise määruse läbivaatamine²⁸:** selle ettepaneku eesmärk on anda ametiasutustele volitused tegutsemiseks summade puhul, mis on väiksemad kui kehtiv deklareerimise künnis 10 000 eurot, kui on alust arvata, et tegemist võib olla kuritegeliku tegevusega, eesmärgiga parandada teabevahetust ametiasutuste vahel ning nõuda saatjata saadetistes (näiteks postipakkides või kaubasaadetistes) edastatud sularaha avalikustamist. Lisaks laiendatakse sularaha mõistet, et hõlmata hinnalised, eriti likviidsed kaubad (nt kuld), samuti ettemaksekaardid.
- Komisjon kavatseb võtta 2017. aasta suvel vastu ettepaneku, mille eesmärk on võidelda terrorismi rahastamisega, mis toimub **kultuuriväärtustega ebaseadusliku kauplemise** kaudu – olenemata päritoluriigist – et kõrvaldada olemasolevad puudujäägid kunstisektoris²⁹. Ka **kaubitsemist looduslike liikidega**³⁰ kasutatakse

²⁸ COM(2016) 825 final.

²⁹ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_taxud_004_cultural_goods_synthesis_en.pdf

³⁰ SWD(2016) 38 final.

üha enam terrorismi ja sellega seotud tegevuse rahastamiseks. Komisjon rakendab jätkuvalt ELi tegevuskava, et võidelda ebaseaduslike rahavoogudega, mis on seotud looduslike liikidega kaubitsemisega³¹.

- **Terrorismivastast võitlust käsitlev direktiiv**³² hõlmab terrorismi rahastamise kuriteo ELi-ülel määratlust ning sellega kehtestatakse selle kuriteo eest määratavaid sanktsioone käsitlevad miinimumeeskirjad. Ettepanekud **kriminaalõiguse abil rahapesu vastu võitlemist käsitleva direktiivi**³³ ning **arestimis- ja konfiskeerimisotsuste vastastikust tunnustamist käsitleva määruse**³⁴ kohta täiendavad samuti ELi ennetavat lähenemisviisi, tagades nõuetekohase õiguskaitse ja õiguslikud meetmed, kui paljastatakse rahapesu või terrorismi rahastamine.

3.2.2. Poliitikaalgatused

- Komisjon uurib praegu võimalusi käivitada algatus, et **suurendada sularahamaksete läbipaistvust**. Ta koostab mõjuhindangu, võttes arvesse uuringu ja avatud avaliku konsultatsiooni tulemusi. Komisjon analüüsib olemasolevaid valikuvõimalusi, sealhulgas sularahamaksetele piirangu kehtestamise võimalust. See võib aidata takistada terrorismi rahastamist, sest vajadusel kasutada mitteanonüümseid maksevahendeid on kas hoiatav mõju või lihtsustab see selle avastamist ja uurimist. See võib hõlbustada ka võitlust rahapesu, maksupettuse ja organiseeritud kuritegevuse vastu. Lisaks aitab Euroopa Keskpannga otsus peatada 500euroste rahatähtede tootmine ja emiteerimine vähendada sularahamaksetega kaasnevat riski.
- Tuginedes ELi rahapesu andmebüroode platvormi eespool nimetatud **rahapesu andmebüroode volituste ja koostööd takistavate asjaolude ülevaatele**, mis koostati 2016. aasta detsembris, ning lisaanalüüsile, on komisjon oma talituste eraldi töödokumendis välja toonud võimalikud variandid ELi rahapesu andmebüroode vahelise koostöö edendamiseks. Need on järgmised:
 - küsimused, mida saab lahendada rohkemate suuniste ja tõhustatud operatiivkoostöö kaudu, näiteks ELi rahapesu andmebüroode platvormi abil tehtava töö kaudu (nt kahtlaseid tehinguid käsitlevate teadete edastamise standardimine);
 - küsimused, mis tõenäolised lahenevad pärast seda, kui neljanda rahapesuvastase direktiivi ja selle hiljutised muudatusettepanekud on üle võetud, ning
 - muud küsimused, mis tulenevad liikmesriikide eri õiguspraktikast ja mille lahendamiseks võib olla vaja võtta regulatiivseid meetmeid³⁵.Rahapesu andmebüroode tegevust saab märkimisväärselt parandada ELi erieeskirjadega, et käsitleda selliseid küsimusi nagu koostöö rahapesu andmebüroode ja õiguskaitseasutuste vahel riigi ja ELi tasandil. Seoses sellega kontrollib komisjon olemasolevaid valikuvõimalusi kooskõlas oma parema õigusloome põhimõtetega.
- Komisjon on loonud sisemise **finantstehnoloogia töörihma**, et hinnata tehnoloogia arengut, tehnoloogia abil võimaldatud teenuseid ja ärimudeleid, teha kindlaks, kas kehtivad eeskirjad ja poliitika täidavad seatud eesmärged ning teha kindlaks valikuvariandid ja ettepanekud, mille abil saaks võimalused ära kasutada või võimalikke riske vähendada. Selles valdkonnas tehtav töö hõlmab eelkõige

³¹ COM(2016) 87 final.

³² COM(2015) 625 final.

³³ COM(2016) 826 final.

³⁴ COM(2016) 819 final.

³⁵ SWD (2017) 275.

ühisrahastamist, digivaluutasid (sealhulgas tehinguid krüptovaluutas ning virtuaalvaluutasid suure väärtusega kaupade ostmiseks), hajusandmebaasi tehnoloogiat ning autentimist/identimist. E-identimise ning klientide digitaalse registreerimise (*digital on-boarding*) kasutamist analüüsitakse samuti. Komisjon viib läbi uuringu, milles kaardistatakse ja analüüsitakse klientide digitaalse registreerimisega seotud pangatavasid kogu ELis ning hinnatakse võimalikke järgmisi samme.

3.2.3. Täiendavad toetusmeetmed riski maandamiseks ELi tasandil

- **Statistilise andmete kogumise parandamine:** asjakohaste, usaldusväärsete ja võrreldavate kvantitatiivsete andmete omamine ELi tasandil aitab riske paremini mõista. Komisjoni eesmärk on seepärast parandada oma statistiliste andmete kogumist rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise kohta, kogudes, koondades ja analüüsidest liikmesriikide statistikat, mille nad on edastanud neljanda rahapesuvastase direktiivi artikli 44 kohaste kohustuste alusel, ning töötades koos Eurostatiga, et suurendada andmete võrreldavust.
- **Lisasuunised kohustatud isikutele selle kohta, mida tähendab mõiste „juhutehingud ja -toimingud, mis näivad olevat seotud“:** kolmanda rahapesuvastase direktiivi alusel peavad kohustatud isikud praegu kohaldama kliendi suhtes hoolsuskohustust ärisuhte loomisel või juhutehingu tegemisel, mis ulatub 15 000 euronit või üle selle. Selline juhutehingute mõiste muudab normide tõhusa rakendamise keerukaks, eriti rahasiirete ja valuutavahetusteenuste puhul – aga ka hasartmängusektoris. Lisasuunised komisjonilt (koostöös riikide pädevate asutustega) aitavad seda riski maandada.
- **Kutsesaladuse põhimõttega hõlmatud kutsealal tegutsevate isikute koolitus:** nad peaksid kohaldama rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise norme tõhusamalt, kaitstes täielikult õigust õiglasele kohtumenetlusele ja „kutsesaladuse“ õiguspärasust. Koolitusel tuleks anda tegevusega seotud suuniseid ja praktiline ülevaade, et aidata sellistel spetsialistidel tuvastada tehinguid, mis võivad olla seotud rahapesu või terrorismi rahastamisega, ning näidata neile, kuidas sellistel juhtudel toimida. Komisjon hindab ka eri võimalusi, mida saab kasutada selles sektoris õigusnormidega vastavuse parandamiseks kooskõlas Euroopa Kohtu kohtupraktikaga³⁶.
- **Hawala ja mitteametlike rahaliste väärtuse ülekandeteenustega kaasnevate riskide edasine analüüs:** probleemi ulatust ja võimalikke õiguskaitsega seotud lahendusi tuleks täiendavalt analüüsida. Õiguskaitseasutuste, eelkõige Europoli ja Eurojusti kaasamine koos järelevalveasutustega on vajalik, et võtta hoiatavaid meetmeid koostööd mittetegevate osaliste suhtes ning aidata seaduslikke teenuseid osutada soovivatel ettevõtjatel tegutseda seaduskuulekas keskkonnas.
- **Edasine töö ELis järelevalve edendamiseks:** kohustatud isikud peavad tõhusalt kohaldama kehtivaid norme. Seepärast paneb komisjon palju rõhku tööle, mida rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalveasutused teevad. Lahendada tuleb ka mõned probleemid: kohustatud isikute suur arv ELis ja nende mitmekesisus; tehingute maht ja klientide arv; rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalveasutuste killustatus ning järelevalveasutuste riskiteadlikkuse

³⁶ Kohtuasi C-305/05.

piiratus. Antakse edasisi soovitusi Euroopa järelevalveasutustele ja riiklikele pädevatele asutustele, mis vastutavad järelevalve eest, et tagada, et rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalveasutused saavad paremini aru oma rollist riskide tuvastamisel ning otsustamisel selle üle, mis puudutab järelevalveks eraldatavaid ressursse ning järelevalvetegevust, mida nad peaksid ellu viima kohustatud isikute suhtes, kes nende vastutuse alla kuuluvad.

4. SOOVITUSED

4.1. Soovitused Euroopa järelevalveasutustele

Finantssektoris on Euroopa järelevalveasutustel otsustav roll suurendada ELi teadlikkust, et parandada toimetulekut selles sektoris. Komisjon soovib Euroopa järelevalveasutustel:

- suurendada teadlikkust rahapesu / terrorismi rahastamise riskidest ning teha kindlaks asjaomased meetmed, et parandada järelevalveasutuste suutlikkust rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalvel³⁷. Selles kontekstis peaksid nad ellu viima vastastikuseid riskipõhise järelevalve hindamisi ning tegema kindlaks sobivad meetmed, et muuta rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalve tõhusamaks;
- tulla välja lisaalgatustega, et parandada koostööd järelevalveasutuste vahel. Seoses sellega on Euroopa järelevalveasutused hiljuti otsustanud käivitada eraldi töösuuna, et parandada koostööraamistiku toimimist finantsjärelevalveasutuste vahel;
- töötada välja edasisi lahendusi ettevõtjate järelevalveks, kes tegutsevad üleeuroopalise tegevusloa andmise korra alusel. Euroopa Pangandusjärelevalve ühine töökond, kes tegeleb makseteenustega / rahapesuvastase võitlusega, on juba alustanud tööd sellel teemal. Tema eesmärk on selgitada välja, millal esindajad ja levitajad on tegelikud asutused, ning kaaluda eri stsenaariume, mis aitavad riske maandada;
- tagada ajakohastatud suunised sisese juhtimise kohta, et selgitada veelgi ootuseid seoses finantsasutuste vastavuskontrolli spetsialistide funktsioonidega;
- anda investeerimisfondidele lisasuuniseid tegelikult kasusaava omaniku kindlakstegemiseks, eriti olukordades, millega kaasneb suurem rahapesu või terrorismi rahastamise risk; ning
- analüüsida tegevusega seotud rahapesu ja terrorismi rahastamise riske, mis on seotud äritegevuse/ärimudeliga ettevõttepanganduses, privaatpanganduses ja institutsionaalsete investeeringute sektoris ühelt poolt ning rahaliste väärtuste ülekande teenuste ja e-raha puhul teiselt poolt. See analüüs tuleks teha, arvestades tulevast ühist arvamust riskide kohta, mis mõjutavad finantssektorit, kooskõlas neljanda rahapesuvastase direktiivi artikli 6 lõikega 5.

³⁷ Riskipõhised järelevalvesuunised on avaldatud 2016. aasta novembris (https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Final_RBSGL_for_publication_20161115.pdf)

4.2. Soovitused mittefinantsasutuste järelevalveasutustele

Mittefinantssektoril ei ole Euroopa järelevalveasutuse sarnast ELi asutust või ametit ELi tasandil. Kooskõlas ELi rahapesuvastase raamistikuga võivad liikmesriigid lubada iseregulatsiooni organitel täita järelevalvefunktsioone maksunõustajate, audiitorite, väliste raamatupidamisteenuse osutajate, notarite ja muude sõltumatute õigusteenuse osutajate ning kinnisvaraagentide seas. Suuremas enamikus liikmesriikides on nendes sektorites järelevalves puuduseid seoses kontrolli, suuniste ja õigusteenuste osutajate teatamisega eelkõige rahapesu andmebüroodele. Seepärast peaks iseregulatsiooni organid tegema jõupingutusi, et suurendada temaatiliste kontrollide ja teatamist. Nad peaksid korraldama ka koolitusi, et tagada parem arusaamine riskidest ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nõuetele vastavuse kohustustest.

4.3. Soovitused liikmesriikidele³⁸

Riigiülese riskihindamisega hõlmatud eri sektorites tuvastatud riskide tasemele tuginedes soovitab komisjon, et liikmesriigid võtaksid alltoodud maandamismeetmeid. Neid tuleks seega käsitleda alusena, mida saab sõltuvalt juba olemasolevatest riiklikest meetmetest kohandada.

➤ Riikide riskihinnangute ulatus

Liikmesriigid peaksid oma riiklikes riskihinnangutes võtma nõuetekohaselt arvesse eri toodetega kaasnevaid riske ning määratlema asjakohased maandamismeetmed, eelkõige seoses järgmisega:

- suuri sularahakoguseid käitlevad ettevõtjad ja sularahamaksed: liikmesriigid peaksid määratlema asjakohased maandamismeetmed, näiteks maksetele sularahapiirangute kehtestamine, sularahatehingutest teatamise süsteemid või muud meetmed, mis sobivad riski vähendamiseks;
- kultuuriteosed ja antiikesemed: liikmesriigid peaksid kaaluma sellest sektorist tulenevat riski, edendama teadlikkust suurendavaid kampaaniaid kunstikaupmeeste seas ning julgustama neid kohaldama rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise meetmeid;
- mittetulundusühenduste sektor: liikmesriigid peaksid tagama, et mittetulundusühendusi võetakse riiklikes riskihinnangutes asjakohaselt arvesse, ning
- e-raha tooted: liikmesriigid peaksid võtma arvesse riske, mis kaasnevad anonüümsete e-raha toodetega, ning tagama, et erandite künnised oleksid võimalikult madalad, et ära hoida nende kuritarvitamist.

➤ Tegelikult kasusaavad omanikud

Liikmesriigid peaksid tagama, et teave juriidiliste isikute tegelikult kasusaavate omanike ja õiguslike üksuste kohta on piisav, täpne ja ajakohane.

1) Liikmesriigid peaksid välja töötama piisavad vahendid, et tagada, et tegelikult kasusaava omaniku tuvastamine toimub nõuetekohaselt, kohaldades kliendi suhtes hoolsuskohustust. Kui kohustatud isikud on tuvastanud juriidilise isiku puhul tegelikult kasusaava omanikuna üksnes kõrgeima tasandi juhi, peaks kohustatud isik seda

³⁸ Üksikasju liikmesriikidele antud konkreetsete soovituste kohta toodete/teenuste kaupa vt komisjoni talituste töödokumendi [(2017)241] 1. lisa.

täpsustama (nt selle teabe eraldi registreerides). Soovitav on registreerida kõik kahtlused selle kohta, et tuvastatud isik on tegelikult kasusaav omanik. Erilist tähelepanu tuleks pöörata keerulistele struktuuridele, kui arveldaja, usaldusisik, kaitsja, kasusaajad või muud füüsilised isikud, kes omavad kontrolli kogu usaldusfondi üle, hõlmavad üht või mitut juriidilist isikut.

2) Neljanda rahapesuvastase direktiivi normid tegelikult kasusaava omaniku andmete kohta tuleks samuti kiiresti rakendada, luues tegelikult kasusaava omaniku registrid igat liiki juriidiliste isikute ja õiguslike üksuste jaoks. Registrites olevat teavet tuleks korrapäraselt kontrollida näiteks määratud asutuse poolt, et ära hoida ebaühtlus kohustatud isikute poolt kliendi suhtes rakendatavate hoolsusmeetmete menetluste raames kogutud teabega.

3) Liikmesriigid peaksid tagama, et sektorite suhtes, kus tegelikult kasusaava omaniku varjamisega seotud riskid on kõige suuremad, teostatakse tõhusat seiret ja järelevalvet. See puudutab eelkõige vahendajaid, nagu maksunõustajad, audiitorid, välised raamatupidamisteenuse osutajad, notarid ja muud sõltumatute õigusteenuse osutajad, ning ettevõtetele ühinemiste/soetamiste korral nõustamist pakkuvaid isikuid³⁹. Viimasel juhul, ehkki need teenused on reguleeritud ELi rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistikuga, nenditakse riigiüleses riskihindamises, et norme kohaldatakse selles ettevõtete erikategoorias ebatõhusalt.

➤ **Asjakohased ressursid järelevalveasutustele ja rahapesu andmebüroodele**

Kooskõlas neljanda rahapesuvastase direktiiviga peavad liikmesriigid eraldama oma pädevatele ametiasutustele piisavalt vahendeid⁴⁰. Samas ei ole selles etapis kogutud andmete põhjal võimalik tuua välja ühtegi süsteemset seost eraldatud ressursside ja sektori suuruse, kohustatud isikute arvu ja aruandluse taseme vahel. Liikmesriigid peaksid näitama, et järelevalveasutustele ja rahapesu andmebüroodele eraldatakse piisavalt ressursse, et nad saaksid täita oma ülesandeid.

➤ **Järelevalveasutuste poolsete kohapealsete kontrollide arvu kasv**

Finantssektoris peavad järelevalveasutused kehtestama riskipõhise järelevalvemudeli kooskõlas Euroopa järelevalveasutuste ühissuunistega riskipõhise järelevalve kohta, mis avaldati 2016. aasta novembris⁴¹. Nendes suunistes märgitakse, et järelevalveasutused peaksid läbi vaatama – nii perioodiliselt kui ka üksikjuhtumitel – selle, kas rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise riskipõhine järelevalvemudel tagab soovitud tulemuse, ning eelkõige, kas järelevalveressursside tase on endiselt kooskõlas tuvastatud rahapesu / terrorismi rahastamise riskidega. Seoses sellega on oluline, et järelevalveasutused viiksid läbi piisavalt kohapealseid kontrole, mis on kooskõlas tuvastatud rahapesu / terrorismi rahastamise riskidega.

Liikmesriigid peaksid tagama, et need kohapealsed kontrollid keskenduksid kindlatele tegevusega seotud rahapesu ja terrorismi rahastamise riskidele sõltuvalt tootele või

³⁹ Muu ettevõtja kui krediitiasutus, mis tegeleb tegevusega, mis on loetletud direktiivi 2013/36/EL I lisa punktis 9.

⁴⁰ Neljanda rahapesuvastase direktiivi artikli 32 lõige 3 (rahapesu andmebüroode kohta) ja artikli 48 lõige 2 (järelevalveasutuste kohta).

⁴¹ Vt https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Joint%20Guidelines%20on%20risk-based%20supervision_EN%20%28ESAs%202016%2072%29.pdf

teenusele omasest haavatavusest. See on seotud eelkõige institutsionaalsete investeeringutega (eriti maaklerite kaudu); privaatpangandusega, kus järelevalveasutused peaksid hindama tegelikult kasusaava omaniku tuvastamise normide rakendamist; ning valuutavahetusasutuste ja rahaliste väärtuste ülekande teenustega, kus kontrollkäik peaks hõlmama ka töötajate saadud koolituse läbivaatamist.

Mittefinantssektoris peaksid liikmesriigid tagama, et nende pädevad asutused viivad ellu piisavalt etteteatamata kohapealseid kontrole suures väärtuses tehingute tegijate juures, eriti kulla ja teemantide sektoris, et teha kindlaks võimalikud lüngad kliendi suhtes rakendatavate hoolsusmeetmete nõuetele vastamisel. Samamoodi peaks kohapealsete kontrollide arv sektoris, kus kutseala esindajad tegelevad kutsesaladusega hõlmatud tegevusega, olema riskidele vastav.

➤ **Järelevalveasutused viivad ellu temaatilisi kontrole**

Järelevalveasutused peaksid mõistma paremini rahapesu ja terrorismi rahastamisega seotud riske, mis asjaomast ärisegmenti mõjutada võivad. Seda soovitus tuleks kohaldada institutsionaalsete investeeringute (eriti maaklerite kaudu) ja privaatpanganduse suhtes; usaldusfondi- ja äriühinguteenuste pakkujate; maksunõustajate, audiitorite, välise raamatupidamisteenuse osutajate, notarite ja muude sõltumatute õigusteenuse osutajate suhtes; teenuseosutajate suhtes, kelle teenused on seotud ettevõtete nõustamisega seoses kapitali struktuuri, tööstusstrateegia ja seonduvate küsimustega, samuti teenuste suhtes, mis on seotud ettevõtete ühinemiste ja ostuga. Nende sektorite puhul peaksid järelevalveasutused eelkõige hindama tegelikult kasusaava omaniku tuvastamise normide rakendamist. See peaks kehtima ka rahaliste väärtuste ülekande teenuste suhtes. Sellistel juhtudel peaksid liikmesriigid tagama, et järelevalveasutused viivad ellu temaatilisi kontrole kahe aasta jooksul alates riigiülese riskihindamise aruande avaldamisest, välja arvatud juhul, kui sellised kontrollid on läbi viidud hiljuti.

➤ **Kaalutlused kohustatud isikute loetelu laiendamiseks**

Mõned teenused/tooted ei ole praegu reguleeritud ELi rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistikuga. Neljanda rahapesuvastase direktiivi artikli 4 järgi peaksid liikmesriigid laiendama rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise korra kohaldamisala nende kutsealade esindajatele, kes on erilise riski all. Selle sätte kohaldamisel peaksid liikmesriigid kaaluma rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise korra kohaldamist vähemalt ühisrahastamise, virtuaalvaluuta vahetamise platvormide kui ka rahakotiteenuse pakkujate⁴², oksjonite korraldajate, kunsti- ja antiigikaupmeeste ja suure väärtusega kaupade erikauplejate suhtes, sest need on riigiülese riskihindamise alusel tuvastatud riski kandvate valdkondadena.

➤ **Kliendi suhtes rakendatavate hoolsusmeetmete asjakohasus juhutehingute puhul**

Kehtiva ELi õigusraamistiku järgi võidakse mõned teenused/tooted kliendi suhtes rakendatavate hoolsusmeetmete kohaldamisest vabastada juhutehingute puhul, mis jäävad alla teatava künnise (15 000 eurot). Samas on juhtumeid, mille puhul võiks künnisepõhiseid erandeid pidada põhjendamatuks ning 15 000 eurost künnist liiga kõrgeks. Seoses sellega peaksid liikmesriigid määratlema kliendi suhtes rakendatavate

⁴² Olenevalt neljanda rahapesuvastase läbivaatamise läbirääkimiste tulemustest võiks nii virtuaalvaluuta vahetamise platvormide kui ka rahakotiteenuse pakkujate suhtes kohaldada rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nõudeid ELi tasandil.

hoolsusmeetmetele madalama künnise, mida kohaldatakse juhutehingute suhtes, et tagada selle vastavus rahapesu ja terrorismi rahastamisega seotud riskile, mis on riigi tasandil kindlaks tehtud. Liikmesriigid peaksid andma komisjonile aru oma riigi künnisest juhutehingute puhul. Juhutehingute künnisega sarnast künnise kehtestamist võiks kaaluda ka vahendite ülekanneteks (nt 1000 eurot). Lisaks peaksid liikmesriigid andma suuniseid juhutehingute määratlemiseks, sätestades kriteeriumid, millega tagatakse, et valuutavahetusasutused ei hiili mööda kliendi suhtes rakendatavatest hoolsusmeetmete nõuetest, mida kohaldatakse ärisuhete suhtes ja rahasiirete suhtes, kuniks hakkavad kehtima neljanda rahapesuvastase direktiivi uued nõuded ka rahasiirete puhul.

➤ **Kliendi suhtes rakendatavate hoolsusmeetmete asjakohasus pangahoidla teenuste ja samalaadsete teenuste korral**

Selleks et pangahoidla teenuseid saaks tõhusalt jälgida, tuleks kehtestada asjakohased kaitsemeetmed. Seda soovitus tuleks kohaldada järgmiste sektorite suhtes:

- finantsasutuste pakutavad pangahoidla teenused: liikmesriigid peaksid tagama, et neid teenuseid pakuvad ainult sama kohustatud isiku juures pangakontot omavad isikud, ning nad peaksid vähendama nõuetekohaselt riske, mis kaasnevad kolmandate isikute juurdepääsuga hoiulaegadele. Tuleks koostada suunised krediidi- ja finantsasutustele, et selgitada, kuidas nad peaksid tõhusalt kontrollima hoiulaegade sisu oma kliendi suhtes rakendatavate hoolsusmeetmete / jälgimisnõuete osana; ning

- samalaadsed hoiuteenused, mida pakuvad mittefinantsteenuste pakujad: liikmesriigid peaksid määratlema meetmed, mis on kooskõlas nende teenuste osutamisel kaasnevate riskidega, sealhulgas vabasadamates, võttes arvesse asjaolusid riigis.

➤ **Regulaarne koostöö pädevate asutuste ja kohustatud isikute vahel**

Parema koostöö eesmärk peaks olema tuvastada kahtlased tehingud lihtsamini ning suurendada kahtlaseid tehinguid käsitlevate teadete arvu ja kvaliteeti. Järelevalveasutused peaksid andma selged suunised rahapesu ja terrorismi rahastamisega seotud riskide, kliendi suhtes rakendatavate hoolsusmeetmete, kahtlaseid tehinguid käsitlevate teadete nõuete kohta ning selle kohta, kuidas teha kindlaks kõige olulisemad näitajad, et tuvastada rahapesu / terrorismi rahastamise riske. Liikmesriigid peaksid tagama, et rahapesu andmebürood annavad asjakohast tagasisidet kohustatud isikutele. Seda soovitus tuleks kohaldada järgmiste sektorite suhtes:

- hasartmängusektor: mänguautomaatide puhul tuleks järelevalveasutustele anda selgemad suunised, mis käsitlevad videoloteriidega seotud uusi riske. Interneti hasartmängude puhul peaks pädevad asutused koostama ka kavad, et suurendada teadlikkust interneti hasartmängude korraldajate seas seoses uute riskiteguritega, mis võivad sektori haavatavust suurendada. Need hõlmavad anonüümseid e-raha või virtuaalse valuuta kasutajaid ning volitamata interneti hasartmängude korraldajate turuletulekut; rohkem tagasisidet rahapesu andmebüroodelt kahtlaseid tehinguid käsitlevate teadete kvaliteedi kohta, aruandluse parandamise viise ning esitatud teabe kasutamist; ning võttes arvesse hasartmängusektori erisusi, kahtlaseid tehinguid / kahtlast tegevust käsitlevate teadete vormi(de) standardimise väljatöötamisel ELi tasandil.

- maksunõustajad, audiitorid, välise raamatupidamisteenuse osutajad, notarid ja muud sõltumatud õigusteenuse osutajad: liikmesriigid peaksid andma suuniseid riskitegurite kohta, mis kaasnevad tehingutega, mis hõlmavad maksunõustajaid, audiitoreid, väliseid raamatupidamisteenuse osutajaid, notareid ja muid sõltumatuid õigusteenuse osutajaid. Nad peaksid andma ka suunised kutsesaladuse rakendamise kohta ning selle kohta,

kuidas eristada õigusteenuseid, mille suhtes kehtib kutsesaladus, teistest teenustest, mille suhtes kutsesaladus ei kehti, kui neid osutatakse ühele kliendile; ning

- rahaliste väärtuste ülekande teenused: pädevad asutused peaksid suurendama rahaliste väärtuste ülekande teenuste sektori teadlikkust terrorismi rahastamisega kaasnevatest riskidest ja riskinäitajatest.

➤ **Erikoolitus ja täiendkoolitus kohustatud isikutele**

Pädevate asutuste pakutavates koolitustes peaks käsitlema organiseeritud kuritegelike ühenduste sisseimbumise ja nende poolt omandamise riski. Seda soovitust tuleks kohaldada järgmiste sektorite suhtes:

- hasartmängusektor: kihlvedude puhul peaks lisaks töötajatele ja vastavuskontrolli spetsialistidele liikmesriigid ette nägema kohustuslikud koolitused kihlveoteenuste pakkujatele. Koolitustes keskendutakse nendele toodetele/ärimudelile asjaomase riski hindamisele;

- usaldusfondi- ja äriühinguteenuste pakkujad; maksunõustajad, audiitorid, välised raamatupidamisteenuse osutajad, notarid ja muud sõltumatud õigusteenuse osutajad; teenuseosutajad, kelle teenused on seotud ettevõtete nõustamisega seoses kapitali struktuuri, tööstusstrateegia ja seonduvate küsimustega, samuti teenused ja nõustamine, mis on seotud ettevõtete ühinemise ja ostuga: koolitused ja riskitegureid käsitlevad suunised keskenduvad ilma vahetu kontaktita ärisuhetele, *offshore* kutselistele vahendajatele, klientidele või jurisdiktsioonidele; ning keerulistele või varistruktuuridele;
- kinnisvara: erikoolitus peaks hõlmama hoiatusi juhtumite puhul, kus osaleb kinnisvaratehingus mitu eri kutseala esindajat (kinnisvaraagent, õigusspetsialist, finantsasutus); ning

- rahaliste väärtuste ülekande teenused: kohustatud isikud peaksid tagama kohustuslikud koolitused agentidele, et teavitada neid rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise kohustustest ning näidata neile, kuidas tuvastada kahtlaseid tehinguid.

➤ **Pädevate asutuste / iseregulatsiooni organite iga-aastane aruandlus kohustatud isikute rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise meetmete kohta, mida on võtnud nende vastutuse alla kuuluvad kohustatud isikud.**

See aruandekohustus aitab riikide ametiasutustel viia läbi oma riiklikke riskihindamisi ning võimaldada ennetavamaid meetmeid, et tegeleda nõrkade kohtade või tegematajätmistega, et täita rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nõudeid järgmistes sektorites:

- kinnisvara: aruanne peaks hõlmama nende teadete arvu, mille on saanud iseregulatsiooni organid, ja teadete arvu, mis on edastatud rahapesu andmebüroodele, kui need spetsialistid kasutavad teatamiseks iseregulatsiooni organit; ning

- maksunõustajad, audiitorid, välise raamatupidamisteenuse osutajad, notarid ja muud sõltumatud õigusteenuse osutajad: aruanne peaks hõlmama kohapealsete kontrollide arvu, mida iseregulatsiooni organid läbi viivad, et jälgida rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nõuetele vastavust, nende teadete arvu, mille on saanud iseregulatsiooni organid, ja teadete arvu, mis on edastatud rahapesu andmebüroodele, kui need spetsialistid kasutavad teatamiseks iseregulatsiooni organit.

5. JÄRELDUSED

Riigiülene riskihindamine näitab, et ELi siseturg on endiselt rahapesu / terrorismi rahastamise riskide suhtes haavatav. Terroristid kasutavad väga mitmesuguseid

meetodeid vahendite hankimiseks ja liigutamiseks ning kurjategijad kasutavad keerulisi skeeme ning kasutavad ära rahapesu võimalusi, mida pakub uute teenuste ja toodete turuletulek. Finantssüsteemi kuritarvitamise ärahoidmine on väga oluline, et piirata terroristide ja kurjategijate tegevuse võimalusi ning jätta organiseeritud kuritegevus ilma majanduslikust kasust, mis on nende ebaseadusliku tegevuse lõppeesmärk.

Viimase kahe aasta jooksul läbi viidud põhjalikus hindamises on rõhutatud vajadust täpsustada teatavaid õigusraamistiku elemente ning tugevdada avaliku ja erasektori osaliste suutlikkust oma kohustusi täita.

Mõnesid meetmeid juba viiakse ellu ning komisjon rakendab uued meetmed, mis on esitatud käesolevas aruandes, et riske nõuetekohaselt maandada. Komisjon kutsub liikmesriike üles kiiresti rakendama selles aruandes antud soovitusi. Neljandas rahapesuvastase direktiivi artiklis 6 on sätestatud, et liikmesriigid, kes otsustavad jätta mõne soovitus oma riikliku rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise korra raames kohaldamata, peaksid oma otsusest komisjoni teavitama ja seda otsust põhjendama („täida või selgita“). Selliste teadete puudumisel eeldatakse, et liikmesriigid viivad need soovitusel ellu.

Tõhususe tagamiseks peaks rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise poliitika kohanduma finantsteenuste arenguga, ohu muutumisega ja uute riskide tekkega. Sel põhjusel jälgib komisjon liikmesriikide võetud meetmeid, tuginedes riigiülese riskihindamise järeldustele, ning annab neist järeldustest aru hiljemalt 2019. aasta juunis. Läbivaatamise käigus on kavas hinnata ka seda, kuidas ELi ja riigi tasandil rakendatud meetmed mõjutavad riskitasemeid. Kõik osalised peavad olema valvel ja tõhustama jõupingutusi ja koostööd, et tulla toime pidevalt muutuva väljakutsega, mille eesmärk on kasutada ära mis tahes uued lüngad. Koostegutsemist on vaja rohkem kui kunagi varem, et võidelda rahapesu ja terrorismi rahastamisega ning seega tugevdada siseturu stabiilsust ning suurendada ELi kodanike ja ühiskonna turvalisust tervikuna.