



Bryssel 27.10.2022
COM(2022) 554 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**sisämarkkinoihin vaikuttavia ja rajat ylittäviin toimiin liittyviä rahanpesun ja
terrorismin rahoituksen riskejä koskevasta arvioinnista**

{SWD(2022) 344 final}

1. JOHDANTO

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastainen toimintaryhmä (FATF)¹ suosittelee, että maat tekevät riskiarvioita jokaisella alalla, johon sovelletaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevia vaatimuksia. Niiden olisi tunnistettava, arvioitava ja ymmärrettävä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyvät riskit ja toteutettava oikeasuhteisia ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä.

Direktiivissä (EU) 2015/849² (neljäs rahanpesunvastainen direktiivi), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä (EU) 2018/843³ (viides rahanpesunvastainen direktiivi), jäljempänä 'rahanpesunvastainen direktiivi', tunnustetaan ylikansallisen lähestymistavan merkitys riskien tunnistamisessa ja annetaan komissiolle tehtäväksi laatia arvio erityisistä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeistä, jotka vaikuttavat sisämarkkinoihin ja liittyvät rajat ylittäviin toimiin.

Komissio julkaisi ensimmäisen ylikansallisen riskiarvionsa vuonna 2017⁴ ja toisen vuonna 2019⁵. Komission vuoden 2022 ylikansallinen riskiarvio koostuu kahdesta asiakirjasta: tästä kertomuksesta sekä yksityiskohtaisesta komission yksiköiden valmisteluasiakirjasta, jotka yhdessä antavat kattavan kuvan riskeistä kaikilla asiaankuuluvilla aloilla sekä sisältävät tarvittavat suositukset niiden torjumiseksi.

Rahanpesunvastaisen direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että komissio saattaa kertomuksensa ajan tasalle joka toinen vuosi (tai tarvittaessa useammin). Meneillään olevassa arvioinnissa, joka on hieman viivästynyt covid-19-pandemian vaikutusten vuoksi, arvioidaan uudelleen kaikki aiempien arviointien kattamat alat ja päivitetään ja täsmennetään vuoden 2019 kertomukseen sisältyvät tiedot, jos olosuhteet eivät ole muuttuneet. Mikäli joidenkin alojen tai tuotteiden osalta on havaittu merkittäviä muutoksia, arviointi on myös johtanut asiaankuuluvien riskitasojen uudelleenlaskentaan (esimerkiksi kryptovarojen ja sähköisten rahapelien aloilla riski on kasvanut).⁶

Aiempien kertomusten tapaan myös tässä kolmannessa kertomuksessa analysoidaan nykyisiä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä ja ehdotetaan kattavia toimia niiden torjumiseksi. Kertomuksessa arvioidaan myös, missä määrin vuoden 2019 kertomuksessa esitetyt riskejä vähentäviä toimenpiteitä koskevat komission suositukset on pantu täytäntöön, ja arvioidaan jäljellä olevia riskejä. Lisäksi kertomuksessa on hyödynnetty työtä ja sidosryhmien kuulemisprosessia, jotka johtivat komission

¹ FATF, kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskiarvio,

<https://www.fatf-gafi.org/documents/news/nationalmoneylaunderingandterroristfinancingriskassessment.html>

² 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 (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (EUVL L 141, 5.6.2015, s. 73–117).

³ 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 (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (EUVL L 156, 19.6.2018, s. 43–74).

⁴ COM(2017) 340 final.

⁵ COM(2019) 370 final.

⁶ Käytetty menettely kuvataan liitteenä olevan komission yksiköiden valmisteluasiakirjan SWD(2022) 344 liitteessä 2 olevassa menetelmäluvussa.

vuoden 2020 toimintasuunnitelman⁷ ja vuonna 2021 ehdotetun rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan lainsäädäntöpakettin⁸ hyväksymiseen.

Vuoden 2021 lainsäädäntöpaketti on osa komission sitoumusta suojella EU:n kansalaisia ja rahoitusjärjestelmää rahanpesulta ja terrorismin rahoitukselta. Tavoitteena on parantaa epäilyttävien liiketoimien ja epäilyttävän toiminnan havaitsemista ja tukkia porsaanreikiä, joita rikolliset käyttävät laittomien tuottojen pesemiseen tai terrorismin rahoittamiseen rahoitusjärjestelmän kautta. Paketti toimii ehdotettujen **riskejä vähentävien toimenpiteiden perustana** ja keinona puuttua ongelmiin, joiden on todettu olevan **luonteeltaan rakenteellisia** ja joita ei ole voitu ratkaista pelkästään rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien EU:n sääntöjen aiemmilla tarkistuksilla.

Lisäksi kertomuksessa asetetaan riskit tärkeysjärjestykseen ja keskitytään maantieteellisiin tekijöihin aina kun se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista⁹. Kertomuksessa otetaan myös huomioon Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa 13/2021¹⁰ annetut suositukset.

Tätä kertomusta valmistellessaan komissio on toteuttanut laajan kuulemisen, johon osallistui mahdollisimman monia asiaankuuluvia sidosryhmiä¹¹. Kuulemisen aikana komissio käsitteli eri aloja käymällä kahdenvälistä ja alakohtaista vuoropuhelua näitä aloja EU:n tasolla edustavien organisaatioiden, kansallisten asiantuntijoiden sekä tiedeyhteisön kanssa. Lisäksi jäsenvaltioiden laatimat kansalliset riskiarviot sekä viimeisimmät rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevat julkaisut on otettu asianmukaisesti huomioon. Komissio on kuullut myös muita EU:n virastoja ja kansallisia viranomaisia, kuten Europolia, Euroopan pankkiviranomaista (EPV) sekä rahanpesun selvittelykeskuksia EU:n rahanpesun selvittelykeskusten foorumin¹² kautta. Kuulemiset järjestettiin vuosina 2020–2022.

1.1. Covid-19-pandemian vaikutus

Covid-19-kriisi on johtanut ennennäkemättömiin maailmanlaajuisiin haasteisiin ja talouden häiriöihin. Sen jälkeen kun Maailman terveysjärjestö (WHO) julisti covid-19-epidemian kansainväliseksi pandemiaksi maaliskuussa 2020, hallitukset eri puolilla maailmaa ovat toteuttaneet erilaisia toimenpiteitä pandemian torjumiseksi. Näihin kuuluvat elvytysvarat, sosiaaliavustukset ja verohelpotukset, mutta myös erilaiset sulkuja ja eristystoimet, kuten ulkonaliikkumiskiellot, koulujen sekä vähittäismyymälöiden ja majoitus- ja ravitsemisalan toimipaikkojen sulkeminen, rajojen sulkeminen ja matkustusrajoitukset. Ennennäkemättömät muutokset ihmisten käyttäytymisessä, vallitseva epävarmuus ja pelko sekä viranomaisten asettamat rajoitukset ovat muuttaneet myös rikollisten käyttäytymistä. Myös rikolliset ovat hyödyntäneet julkisia tukiohjelmia.

⁷ Komission tiedonanto *Toimintasuunnitelma rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa kokonaisvaltaista unionin toimintapolitiikkaa varten* (2020/C 164/06) (EUVL C 164, 13.5.2020, s. 21–33).

⁸ COM(2021) 423 final, https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-countering-financing-terrorism_en

⁹ Esimerkiksi vapaa-alueiden ja sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyjen arvioinnin yhteydessä.

¹⁰ Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus 13/2021 (28.6.2021) ”EU:n toimet rahanpesun torjumiseksi pankkisektorilla ovat hajanaisia ja täytäntöönpano on riittämätöntä”, <https://www.eca.europa.eu/fi/Pages/DocItem.aspx?did=58815>

Tätä erityiskertomusta käsitellään tarkemmin liitteenä olevan komission yksiköiden valmisteluasiakirjan liitteessä 2 olevassa menetelmäluvussa.

¹¹ Nämä sidosryhmät on lueteltu liitteenä olevan komission yksiköiden valmisteluasiakirjan liitteessä 5 olevan kirjallisuusluettelon kohdassa 8.

¹² Rahanpesun selvittelykeskusten verkosto.

Uudet olosuhteet ovat lisänneet rahanpesuun liittyviä riskejä monilla talouden aloilla ja eri liiketoimissa. Näitä riskejä ovat muun muassa seuraavat:

- kansantalouksien suojelemiseksi pandemian vaikutuksilta myönnettyjen rahoitusvarojen ja muiden pandemian yhteydessä myönnettyjen julkisten varojen väärinkäyttö ja niihin liittyvät petokset,
- talousvaikeuksissa olevien yritysten haltuunotto pahantahtoisten toimijoiden ja rikollisjärjestöjen toimesta,
- rikollisryhmien lisääntyneet mahdollisuudet saada tuloja myymällä luvattomia lääkinnällisiä laitteita ja laittomia lääkkeitä ja rokotteita, myös hallituksille,
- tietoverkkorikokset, jotka on tehty hyödyntämällä verkko-ostosten kasvavaa määrää, myös käyttämällä vilpillisiä henkilöllisyyksiä, sekä
- virkamiesten korruptio kiireellisten toimenpiteiden yhteydessä, esimerkiksi tiettyjen lääkinnällisten tarvikkeiden tilausten yhteydessä, ja tähän liittyvä hankintasääntöjen yksinkertaistaminen.¹³

Rahanpesun torjuntajärjestelmään kuuluvien viranomaisten, kuten valvojien, rahanpesun selvittelykeskusten ja lainvalvontaviranomaisten, oli mukauduttava uusiin toimintatapoihin, jotka rajoittivat liikkumista ja henkilökohtaista vuorovaikutusta. Näihin sisältyi muun muassa toimitiloihin tehtävien tarkastusten, haastattelujen ja rajat ylittävän toiminnan arvioimiseksi muissa maissa toteutettavien lainvalvontaoperaatioiden rajoittaminen tai keskeyttäminen. Tämä on saattanut heikentää kykyä hoitaa tehtäviä tehokkaasti joillakin aloilla. Käyttöön on kuitenkin otettu myös uusia tutkintavälineitä ja -käytäntöjä, kuten verkossa toteutettavat haastattelut ja tutkinnat, mikä on rajoittanut valtion toimenpiteiden vaikutusta toimivaltaisten viranomaisten valvonta- ja tutkintakapasiteettiin.

Yli kaksi vuotta pandemian julistamisen jälkeen nämä ilmiöt ovat edelleen havaittavissa. Niiden vaikutus on kuitenkin vähentynyt, koska tietoisuus näistä rikollisista uhkista on lisääntynyt ja kansalaiset ovat suurelta osin palanneet pandemiaa edeltävään käyttäytymiseensä. Rikolliset tulevat kuitenkin jälleen mukauttamaan toimintatapojaan. Samaan aikaan EU:ssa toimivat rikolliset rakenteet voivat edelleen hyötyä pandemian aiheuttamista muutoksista ja vahvistaa valmiuksiaan.

1.2. Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan

Maaliskuusta 2014 lähtien EU on ottanut asteittain käyttöön rajoittavia toimenpiteitä (pakotteita) Venäjää vastaan, alun perin vastauksena Krimin ja Sevastopolin laittomaan liittämiseen Venäjään ja Ukrainan vakauden tahalliseen horjuttamiseen. EU laajensi näitä pakotteita 23. helmikuuta 2022, kun Venäjä tunnusti Donetsk ja Luhanskin alueiden muiden kuin Ukrainan hallituksen hallinnoimien osien itsenäisyyden ja määräsi Venäjän armeijan joukkoja kyseisille alueille. Venäjän Ukrainaan kohdistaman sotilaallisen hyökkäyksen seurauksena EU on laajentanut pakotteita massiivisesti 24. helmikuuta

¹³ Luettelo perustuu seuraaviin julkaisuihin:

- ”FATF Paper on COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing – Risks and Policy Responses”, <http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/covid-19-ml-tf.html>
<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Update-COVID-19-Related-Money-Laundering-and-Terrorist-Financing-Risks.pdf>
- Europol, ”Pandemic profiteering: how criminals exploit the COVID-19 crisis”: https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/pandemic_profiteering-how_criminals_exploit_the_covid-19_crisis.pdf

2022 lähtien.¹⁴ Se on lisännyt pakoteluetteloon huomattavan määrän henkilöitä ja yrityksiä ja hyväksynyt ennennäkemättömiä toimenpiteitä, joiden tavoitteena on heikentää merkittävästi Venäjän taloudellista perustaa, riistää siltä kriittiset teknologiat ja markkinat sekä rajoittaa tuntuvasti Venäjän valmiuksia käydä sotaa.

Samaan aikaan Valko-Venäjää koskevaa EU:n pakotejärjestelmää¹⁵ on laajennettu jo käytössä olevien pakotteiden lisäksi vastauksena maan osallistumiseen Venäjän Ukrainaan kohdistamaan hyökkäykseen. Pakotejärjestelmä koostuu useista rahoituksellisista, taloudellisista ja kauppaan liittyvistä toimenpiteistä.¹⁶

Komissio perusti erityisen jäädyttämis- ja takavarikointityöryhmän varmistaakseen, että EU:n toimenpiteet Venäjän hyökkäykseen kytkeytyviin henkilöihin ja yrityksiin kohdistuvien varojen jäädyttämiseksi pannaan tehokkaasti täytäntöön. Työryhmän tavoitteena on koordinoita unionin elinten ja kansallisten viranomaisten toteuttamia toimia ja käsitellä EU:n pakotteiden täytäntöönpanoon liittyviä ongelmia. Työryhmä on jo saavuttanut merkittäviä tuloksia: jäsenvaltiot ovat jäädyttäneet varoja lähes 10 miljardin euron arvosta, taikka yhteensä 32 miljardin euron arvosta, kun mukaan lasketaan myös Venäjän keskuspankin varat. Pakotteiden kokonaisvaikutus tuntuu jo nyt Venäjän taloudessa.¹⁷ Työryhmän tavoitteena on myös helpottaa lainvalvontaviranomaisten välistä tietojenvaihtoa pakotteiden kohteena oleviin henkilöihin mahdollisesti liittyviä rikoksia koskevista tutkimuksista ja menetetyksi tuomitsemisista (sekä mainittujen pakotteiden kiertämisistä). Lisäksi työryhmä tutkii mahdollisuuksia käyttää takavarikoituja varoja Ukrainan kansan hyväksi.

Komission 28. maaliskuuta 2022 antamassa suosituksessa sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjä ja sijoittajien oleskeluoikeusjärjestelyjä koskevista välittömistä toimista Venäjän hyökättyä Ukrainaan¹⁸ kehoitetaan jäsenvaltioita arvioimaan uudelleen tällaisten järjestelyjen nojalla venäläisille ja valkovenäläisille myönnetty kansalaisuudet ja oleskeluluvat, jotta voidaan varmistaa, etteivät nämä henkilöt sisälly EU:n pakoteluetteloon Ukrainan sodan vuoksi. Komissio suositteli myös, että sijoittajien oleskeluoikeusjärjestelyjen mukaisten oleskelulupien myöntäminen keskeytetään kaikkien Venäjän ja Valko-Venäjän kansalaisten osalta.

Sisäisen turvallisuuden rahaston poliisiyhteistyötä koskevasta osiosta rahoitetun DATACROS-välineen avulla tehdyn tuoreen tutkimuksen¹⁹ mukaan Euroopassa on lähes 31 000 yritystä, joiden tosiasialliset omistajat ja edunsaajat²⁰ ovat venäläisiä (näistä useimmat toimivat kiinteistö-, rakennus-, hotelli-, rahoitus- tai energia-alalla). Näistä yrityksistä 1 400:ssa on omistajana (omistusosuus enintään 5 prosenttia) 33 sellaista

¹⁴ Konsolidoitu teksti: Neuvoston asetus (EU) N:o 833/2014, annettu 31 päivänä heinäkuuta 2014, rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0833-20220722>

¹⁵ Neuvoston asetus (EU) 2022/398, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2022, Valko-Venäjän tilanteen johdosta ja sen johdosta, että Valko-Venäjä on osallisena Venäjän Ukrainaa vastaan kohdistamassa hyökkäyksessä, määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä annetun asetuksen (EY) N:o 765/2006 muuttamisesta (EUVL L 82, 9.3.2022, s. 1–8). Neuvoston päätös (YUTP) 2022/399, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2022, Valko-Venäjän tilanteen johdosta ja sen johdosta, että Valko-Venäjä on osallisena Venäjän Ukrainaa vastaan kohdistamassa hyökkäyksessä, määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä annetun päätöksen 2012/642/YUTP muuttamisesta (EUVL L 82, 9.3.2022, s. 9–13).

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_fi

¹⁷ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-09-05/russia-risks-bigger-longer-sanctions-hit-internal-report-warns>

¹⁸ C(2022) 2028 final.

¹⁹ Kyseinen tutkimus on osa Transcrimen ja sen spin-off-yrityksen Crime&techin ”TOM – The Ownership Monitor” -yhteisaloitetta, <https://www.transcrime.it/en/stories/tom-the-ownership-monitor/>

²⁰ TOM-tutkimuksessa kriteerinä on, että nimetyt henkilöt ”omistavat suoraan tai välillisesti vähintään 5 prosenttia osakepääomasta”.

henkilöä, joihin on viime aikoina kohdistettu pakotteita – niin kutsuttuja oligarkkeja. Jotkut oligarkit saattavat pyrkiä häivyttämään omistajuuttaan tai määräysvaltaansa yrityksissä EU:n ulkopuolisissa maissa rekisteröityjen väliyritysten²¹ tai paikallisten nimellisten osakkeenomistajien kautta.

Monet näistä yrityksistä olivat jo ennen pakotteiden asettamista osoittaneet korkean riskin merkkejä. Näihin kuuluvat esimerkiksi esiintyminen Offshore Leaks -tietokannassa²², yritysraakenteen perusteeton monimutkaisuus, läpinäkymättömien oikeudellisten järjestelyjen käyttö ja yhteydet korkean riskin lainkäyttöalueisiin. Tämä tarkoittaa sitä, että nämä yritykset olisivat voineet (ja niiden olisi pitänyt) herättää kysymyksiä toimivaltaisten viranomaisten ja valvontaviranomaisten keskuudessa jo ennen viimeaikaisia tapahtumia.

Tätä taustaa vasten rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan EU:n kehyksen tavoite suojella EU:n rahoitusjärjestelmän eheyttä edistää osaltaan vapauden, oikeuden ja turvallisuuden suojelua koko Euroopassa. Varojen jäädyttämistä koskevien EU:n toimenpiteiden²³ asianmukainen täytäntöönpano edellyttää myös tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien sääntöjen tehokasta täytäntöönpanoa (eli yritystietojen ja yritystoiminnan avoimuutta), eri rekisterien (tosiasiallista omistajia ja edunsaajia koskevat rekisterit, yritysrekisterit, kiinteistörekisterit) välisten yhteyksien kehittämisen jatkamista, viranomaisten välisen yhteistyön ja tietojenvaihdon sujuvoittamista sekä veroviranomaisilta piilotetun omaisuuden riittävää havaitsemista ja valvontaa²⁴. Kuoriyhtiöiden perustaminen on suhteellisen helppoa, ja siksi niitä käytetään edelleen satojen miljoonien eurojen kierrättämiseen läpinäkymättömien liiketoimien kautta.²⁵ Kuoriyhtiöitä käyttämällä rikolliset voivat salata varojen alkuperän ja määränään sekä häivyttää operaation todellisen edunsaajan. Näitä varoja voidaan käyttää sekä henkilökohtaiseen hyötyyn että kokonaisten maiden vakauden horjuttamiseen. Näin ollen likaisten rahavirtojen valaiseminen ei ainoastaan edistä demokratian ja unionin kansalaisten turvallisuuden puolustamista vaan auttaa myös torjumaan itsevaltaisten valtioiden vaikutusvaltaa.

Jäädyttämis- ja takavarikointityöryhmässä käydyissä keskusteluissa on korostettu, että oligarkkien hallinnassa olevien varojen tunnistaminen on vaikeaa, koska tosiasialliset omistajat ja edunsaajat on usein piilotettu monimutkaisten ja eri lainkäyttöalueilla sijaitsevien oikeudellisten rakenteiden taakse. Tämä on suuri haaste pakotteiden täytäntöönpanolle ja lainvalvontaviranomaisten tutkintatoimille. Siksi on erittäin tärkeää varmistaa, että rahanpesun torjuntaa koskevasta paketista käytävissä neuvotteluissa

²¹ Tärkeimmät yritysten rekisteröintiin käytetyt EU:n ulkopuoliset maat ovat Brittiläiset Neitsytsaaret ja Caymansaaret, mutta niiden osuus kaikista välillisistä yhteyksistä on vain noin kaksi prosenttia. Ks. ”Inside the matrioska: the firms controlled by sanctioned ‘oligarchs’ across European regions and sectors”, Transcrime, maaliskuu 2022.

²² Tämä tietokanta sisältää tietoja yli 810 000 offshore-yrityksestä, joita on tutkittu tietovuotoihin liittyvissä tutkimuksissa (Pandoran paperit, Paratiisin paperit, Bahaman tietovuoto, Panaman paperit ja Offshore-vuoto). Tiedot koskivat ihmisiä ja yrityksiä yli 200 maassa ja 200 alueella. Ks. <https://offshoreleaks.icij.org/>

²³ Neuvoston asetus (EU) N:o 269/2014, annettu 17 päivänä maaliskuuta 2014, Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä (EUVL L 78, 17.3.2014, s. 6–15).

²⁴ Täältä osin, ks. ehdotus neuvoston direktiiviksi kuoriyhtiöiden verotustarkoituksiin tapahtuvan väärinkäytön estämistä koskevista säännöistä ja direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta (COM(2021) 565 final).

Lisäksi komissio ja jäsenvaltioiden veroviranomaiset ovat perustaneet jäädyttämis- ja takavarikointityöryhmään verovalvontaa käsittelevän alaryhmän, jonka tehtävänä on tehostaa toimia pakotteiden kohteena olevia venäläisiä ja valkovenäläisiä henkilöitä ja yrityksiä sekä näiden yhteistyökumppaneita vastaan. Ks.

https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/state-tax-authorities-step-tax-enforcement-efforts-support-freeze-and-seize-task-force-2022-06-08_en

²⁵ Toimia kuoriyhtiöiden käyttöä vastaan ollaan tehostamassa vahvistamalla komission ehdottamassa neuvoston direktiivissä säännöt, joilla estetään kuoriyhtiöiden verotustarkoituksiin tapahtuva väärinkäyttö (COM(2021) 565 final).

edistytään ripeästi, jotta voidaan varmistaa, että tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevat tiedot ovat toimivaltaisten viranomaisten saatavilla. Kun lisäksi otetaan huomioon rekisterien merkitys kohdennettujen taloudellisten pakotteiden tehokkaan täytäntöönpanon varmistamisessa, on tärkeää, että jäsenvaltiot ennakoivat mahdollisimman pitkälle paketissa ehdotettujen toimenpiteiden hyväksymistä sen varmistamiseksi, että tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevat rekisterit sisältävät riittävät tiedot.

2. YLIKANSALLISEN RISKIARVION TULOKSET

Tässä kolmannessa ylikansallisessa riskiarviossa komissio analysoi 43 tuotteeseen ja palveluun liittyviä mahdollisia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä EU:n sisämarkkinoille. Nämä tuotteet ja palvelut on ryhmitelty kahdeksaan luokkaan, ja ne on yksilöity rahanpesuvastaisessa direktiivissä²⁶, samoin kuin useat muut tuotteet ja palvelut, joilla on katsottu olevan merkitystä riskiarvion kannalta niiden luontaisen riskin perusteella²⁷.

Näitä 43:a tuotetta ja toimintaa arvioitiin jo toisessa ylikansallisessa riskiarviossa²⁸ (2019), joka puolestaan oli päivitetty ja paranneltu versio komission ensimmäisestä kertomuksesta²⁹ (2017). Kyseiset tuotteet ja palvelut ryhmitellään seuraavasti:

- (1) käteiseen liittyvät tuotteet ja palvelut (käteiskuriirit, yritystoiminta, jossa käytetään paljon käteistä, arvoltaan suuret setelit, käteismaksut ja yksityisomisteiset pankkiautomaatit)
- (2) rahoitusala (tilitalletukset, vähittäis- ja yhteisösijoittaminen, yrityspankkitoiminta, yksityispankkitoiminta, joukkorahoitus, valuutanvaihto, sähköinen raha, varainsiirrot, laittomat varainsiirrot, maksupalvelut, virtuaalivaluutat ja muut virtuaalivarat, yrityslainat, kulutusluotot ja arvoltaan vähäiset lainat, kiinnitysluotot ja arvokkaat omaisuusvakuudelliset luotot, vakuutukset (henki- ja vahinkovakuutukset) ja säilytyspalvelut)
- (3) muut kuin rahoitustuotteet ja -palvelut (oikeudelliset järjestelyt, arvotavarat, arvo-omaisuus, jalometallien ja jalokivien kuriirit, kiinteistöt, kirjanpitäjien tarjoamat palvelut ja oikeudelliset palvelut)
- (4) rahapeliala
- (5) voittoa tavoittelemattomat järjestöt
- (6) ammattilaisurheilu (ammattilaisjalkapalloilu)
- (7) vapaa-alueet
- (8) sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyt.

Näitä tuotteita ja palveluja on tarkasteltu uudelleen ottaen huomioon rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskeva tarkistettu unionin lainsäädäntökehys ja tarvittaessa covid-19-pandemian sekä Venäjälle ja Valko-Venäjälle asetettujen pakotteiden vaikutukset. Jos olosuhteet eivät ole muuttuneet, vuoden 2019

²⁶ Luotto- ja rahoituslaitokset, rahansiirtopalvelujen tarjoajat, valuutanvaihtotoimistot, arvotavaroiden ja -omaisuuden välittäjät, kiinteistönvälittäjät, trusti- ja yrityspalvelujen tarjoajat, tilintarkastajat, ulkopuoliset kirjanpitäjät ja veroneuvojat, notaarit ja muut itsenäiset lakimiesammattien harjoittajat sekä rahapelipalvelujen tarjoajat.

²⁷ Näitä muita tuotteita ja palveluja käsitellään yleisesti kansallisissa riskiarvioissa kaikkialla maailmassa. Niihin kuuluvat muun muassa käteiseen liittyvät tuotteet, virtuaalivaluutat, joukkorahoitus ja voittoa tavoittelemattomat järjestöt. Kuten edellisessäkin ylikansallisessa riskiarviossa (2019), myös tässä arvioinnissa on tarkasteltu tiettyjä epävirallisia välineitä, kuten Hawala-järjestelmän ja muiden epävirallisten rahansiirtopalvelujen tarjoajien käyttämiä välineitä, ammattilaisjalkapalloilua, vapaasatamia sekä sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyjä.

²⁸ COM(2019) 370 final.

²⁹ COM(2017) 340 final.

kertomuksessa analysoitujen tuotteiden ja palvelujen kuvauksia ja arviointeja ei ole olennaisesti muutettu.

Näin ollen tässä arvioinnissa saatetaan vuoden 2019 kertomuksen tiedot ajan tasalle ja täsmennetään ja sujuvoitetaan useita osa-alueita (kuten virtuaalivaluuttoja ja -varoja koskevaa osiota sekä rahoitusala ja muita kuin rahoitustuotteita koskevaa analyysiä) sekä tarkistetaan lukuja ja tietolähteitä.

2.1. Ylikansallisessa riskiarviossa käsiteltyjen alojen tärkeimmät riskit

2.1.1. Käteinen ja käteisen kaltaiset varat

Vaikka käteisen käyttö vähittäiskaupassa on vähentynyt, eurosetelien kysyntä näyttää kasvaneen. Tätä suuntausta kutsutaan ”seteleiden paradoksiksi”, ja se osoittaa, että käteinen on edelleen suosittu arvonsäilyttäjä jopa covid-19-pandemian jälkeen.³⁰ Rikollisuuden muuttumisesta huolimatta rikollinen talous perustuu edelleen valtaosin käteiseen, mikä altistaa EU:n merkittäville rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeille käteiseen ja käteisen kaltaisiin varoihin liittyvän anonymiteetin ja suhteellisen helpon liikuteltavuuden vuoksi. Rikolliset pyrkivät siirtämään käteistuloja alueille, joilla käteisen käyttäminen tai sijoittaminen rahoitusjärjestelmään on helpompaa, eli tyypillisesti alueille, joilla käteistä käytetään yleisesti tai joilla rahoitusjärjestelmän valvonta on heikkoa. Käteisvaroja voidaan muuntaa myös anonymiksi omaisuudeksi, kuten ennalta maksetuiksi maksukorteiksi, joita ei tällä hetkellä valvota rajoilla.³¹ Epäilyksistä ilmoitetaan vain vähän, mikä saattaa johtua siitä, että käteismaksuja on vaikea havaita. Yksityisomistuksessa olevien käteisautomaattien yleistymisen lisää rikollisjärjestöjen mahdollisuuksia sijoittaa tuottojaan rahoitusjärjestelmään kenenkään havaitsematta.

EU:n nykyinen lainsäädäntökehys on vähentänyt merkittävästi mahdollisuuksia sijoittaa suuria määriä laittomasti saatuja käteisvaroja rahoitusjärjestelmään. Käteisrahan valvontaa koskevalla asetuksella³², jota alettiin soveltaa kesäkuussa 2021, laajennetaan EU:n rajoilla suoritettavan käteisrahan valvonnan soveltamisalaa ja lisätään viranomaisten valtuuksia.

Tällä hetkellä 19 jäsenvaltiota on ottanut tai on ottamassa käyttöön käteismaksuja koskevia rajoituksia, mutta toisistaan poikkeavat kehykset vääristävät kilpailua ja saattavat johtaa liiketoiminnan siirtymiseen jäsenvaltioihin, joissa vaatimukset ovat lievemmät. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa kokonaisvaltaista unionin toimintapolitiikkaa koskevassa komission toimintasuunnitelmassa³³ mainitaan

³⁰ ”The paradox of banknotes: understanding the demand for cash beyond transactional use”, EKP:n Talouskatsaus 2/2021. Ks. myös ”Cash still king in times of COVID-19”, EKP:n johtokunnan jäsenen Fabio Panettan pääpuheenvuoro Deutsche Bundesbankin viidennessä kansainvälisessä käteisvarojen konferenssissa ”Cash in times of turmoil”, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp210615~05b32c4e55.en.html>

³¹ Unioniin saapuvien tai sieltä poistuvien käteisvarojen valvonnasta ja asetuksen (EY) N:o 1889/2005 kumoamisesta 23 päivänä lokakuuta 2018 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2018/1672 (EUVL L 284, 12.11.2018, s. 6–21) ”käteisvarat” luokitellaan seuraaviin neljään ryhmään: valuutta, siirtokelpoiset haltijamaksuvälineet, erittäin likvidit arvon säilyttäjinä käytettävät hyödykkeet ja ennalta maksetut kortit. Tällä hetkellä ennalta maksetut kortit eivät kuulu valvonnan piiriin. Jos kuitenkin on vahvaa näyttöä siitä, että ennalta maksettujen kortteja käytetään varojen siirtämiseen EU:n rajojen yli lainsäädännön kiertämiseksi, voidaan antaa delegoitu säädös ennalta maksettujen korttien sisällyttämiseksi valvottaviin käteisvaroihin.

³² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1672, annettu 23 päivänä lokakuuta 2018, unioniin saapuvien tai sieltä poistuvien käteisvarojen valvonnasta ja asetuksen (EY) N:o 1889/2005 kumoamisesta (EUVL L 284, 12.11.2018, s. 6–21).

³³ Komission tiedonanto Toimintasuunnitelma rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa kokonaisvaltaista unionin toimintapolitiikkaa varten (C/2020/2800) (EUVL C 164, 13.5.2020, s. 21–33).

ylärajan asettaminen suurille käteismaksuille mahdollisena keinona vähentää rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä. Tätä varten komission ehdotukseen asetukseksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen³⁴ on sisällytetty yläraja suurille käteismaksuille.

2.1.2. Rahoitusala

Kuten aiemmissakin kertomuksissa, tässä ylikansallisessa riskiarviossa käsitellään useita tähän luokkaan kuuluvia tuotteita sekä aloja, jotka tarjoavat rahoituspalveluja yritys- ja vähittäisasiakkaille (yhteensä 17:ää tuotetta ja alaa). Tässä luvussa tarkastellaan laajaa valikoimaa eri toimialoja, kuten pankkialaa, sijoitustoimintaa, vakuutustoimintaa, joukkorahoitusta, sähköistä rahaa, (laillisia ja muita) varojensiirtoja, kryptovaroja ja maksupalveluja.

Useimpia havaituista uhkista ja haavoittuvuuksista on käsitelty jo aiemmissa ylikansallisissa riskiarvioissa, mutta ne ovat edelleen merkityksellisiä. Selkeiden ja johdonmukaisten sääntöjen puute, epäyhtenäinen EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvonta sisämarkkinoilla sekä riittämätön koordinointi ja tietojenvaihto rahanpesun selvittelykeskusten välillä vaikuttavat edelleen EU:n kykyyn puuttua rahoitusosalalla asianmukaisesti rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeihin.³⁵ Lisäksi jäsenvaltioiden rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavilla toimivaltaisilla viranomaisilla vaikuttaa usein olevan vaikeuksia valvoa alaa riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti.³⁶

EPV:n maaliskuussa 2021 antaman lausunnon³⁷ mukaisesti tässä ylikansallisessa riskiarviossa katsotaan, että luotto- ja maksulaitokset, valuutanvaihtotoimistot, sähköisen rahan liikkeeseenlaskijat ja luotonantajat (muut kuin luottolaitokset) vaikuttavat olevan kaikkein altteimpia riskeille, jotka johtuvat rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan järjestelmissä ja valvonnassa olevista haavoittuvuuksista.³⁸

Kryptovarioihin liittyvät riskit edellyttävät paitsi korkeatasoisen kuluttajan- ja sijoittajansuojan ja markkinoiden luotettavuuden varmistamista myös toimenpiteitä markkinoiden manipuloinnin torjumiseksi ja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseksi.³⁹ Lisäksi on puututtava rahoitusvakauteen ja rahapolitiikkaan liittyviin

³⁴ COM(2021) 420 final.

³⁵ Näihin rakenteellisiin ongelmiin pyritään puuttumaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevassa komission vuoden 2021 ehdotuksessa,

https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-counter-terror-finance_en

³⁶ Tämä on linjassa EPV:n havaintojen kanssa, jotka EPV esitti vuonna 2020 julkaistussa ensimmäisessä kertomuksessaan toimivaltaisten viranomaisten lähestymistavoista pankkien rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvontaan. Riittämätön riskien arviointi saattaa johtaa siihen, että toimivaltaiset viranomaiset eivät kykene tunnistamaan pankkialaan kohdistuvia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä eivätkä toimimaan niiden suhteen.

³⁷ Lausunto rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeistä, jotka vaikuttavat Euroopan unionin rahoitusalaan, Euroopan pankkiviranomainen (EPV), 3.3.2021, EBA/Op/2021/04, https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2021/963685/Opinion%20on%20MLTF%20risks.pdf

Tämä on EPV:n kolmas lausunto rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeistä Euroopan unionin rahoitusosalalla. EPV antoi sen osana uutta toimeksiantoaan johtaa, koordinoita ja seurata rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa rahoitusjärjestelmässä EU:n tasolla. Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen (EAMV) ja Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EIOPA) osallistui tiiviisti lausunnon laatimiseen.

³⁸ Kun tarkastellaan useille eri aloille ulottuvien riskien kehittymistä. Tässä tarkastelussa otetaan huomioon virtuaalivaluuttoihin ja uusiin teknologioihin (FinTech ja RegTech) liittyvät riskit, terrorismin rahoitus ja Yhdistyneen kuningaskunnan EU:sta eroamisesta aiheutuvat riskit sekä riskien vähentäminen, kuten EPV:n lausunnon kohdassa 3.1 on yksityiskohtaisesti selitetty.

³⁹ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kryptovarojen markkinoista ja direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta (COM(2020) 593 final).

riskeihin, joita saattaa aiheutua kryptovarojen ja hajautetun tilikirjan teknologiaan perustuvien ratkaisujen laajasta käytöstä rahoitusmarkkinoilla.⁴⁰

Sijoitusrahastojen ominaispiirteet ja luonne tekevät niistä alttiita petoksista, verorikoksista, korruptiosta ja lahjonnasta saatujen varojen pesulle.⁴¹ Riskiä lisäävät myös alan alttius riskialttiille asiakkaille sekä liiketoimien suuri määrä, monimutkaisuus ja rajat ylittävä luonne. Tällä alalla, jolla hallinnoitavien varojen arvo on merkittävä, tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskeva avoimuus ei ole vielä optimaalista.

2.1.3. Rahoitusalan ulkopuoliset alat ja tuotteet

Tässä ylikansallisen riskiarvion luvussa arvioidaan oikeudellisia rakenteita uudella lähestymistavalla, joka poikkeaa aiemmista kertomuksista. Siinä keskitytään tärkeimpiin haavoittuvuuksiin, jotka liittyvät tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien salaamiseen (trustien, nimellisomistajien ja eri yritysten kautta), eikä enää oikeushenkilöiden ja oikeudellisten järjestelyjen tiettyihin vaiheisiin (perustaminen, liiketoiminta ja lopettaminen). Lisäksi luvussa tarkastellaan arvotavaramarkkinoita, kiinteistösijoituksia, kirjanpitäjien, tilintarkastajien, neuvonantajien ja veroneuvojen tarjoamia palveluja sekä notaarien ja muiden itsenäisten lakimiesammattien harjoittajien tarjoamia oikeudellisia palveluja.

2.1.3.1. Rahoitusalan ulkopuoliset alat ja tuotteet – oikeushenkilöt ja oikeudelliset järjestelyt

Vaikeuttaakseen rahoituksen jäljitettävyyttä rikolliset voivat kehittää monimutkaisia rakenteita, joihin liittyy useita yrityksiä ja oikeushenkilöitä, usein myös kuori- ja pöytälaatikkoyhtiöitä. Tällaisten oikeudellisten rakenteiden käyttö naamioi laittomat tuotot laillisiksi liiketoimiksi. Trustit ja vastaavat järjestelyt tarjoavat läpinäkyvyyttä ja kätkevät varojen olemassaolon lainvalvontaviranomaisilta ja varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavilta toimistoilta. Eri lainkäyttöalueiden viranomaisten välisen yhteistyön ja tietojenvaihdon puute luo heikkouksia, joita rikolliset voivat helposti hyödyntää etsiessään sellaisia lainkäyttöalueita, joilla rahanpesun torjunnan valvonta on tehottomampaa.

Tällaisten rakenteiden lisäksi voidaan hyödyntää nimellisjohtajien ja nimellisten osakkeenomistajien tarjoamia palveluja tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien peittämiseksi. Esimerkiksi rikolliset ja henkilöt, jotka eivät saa toimia tietyissä liikelämän tehtävissä, käyttävät nimellisomistajien palveluja salatakseen henkilöllisyytensä, kiertääkseen määrättyjä kieltoja ja pysyäkseen piilossa yrityksen asiakirjoista ja rekistereistä.

2.1.3.2. Rahoitusalan ulkopuoliset alat ja tuotteet – arvotavarat

Arvotavarat, kuten taide- ja antiikkiesineet sekä jalometallit ja jalokivet, ovat hyödykkeitä, jotka mahdollistavat varojen siirtämisen. Rikollisten näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että laittomat tuotot voidaan muuntaa arvotavaroiksi, joita voidaan siirtää rajojen yli ja varastoida suhteellisen helposti ja vähäisellä viranomaisvalvonnalla. Taideteosten ja antiikkiesineiden kaltaisen omaisuuden arvo perustuu usein

⁴⁰ Näitä kysymyksiä koskevia komission ehdotuksia käsitellään yksityiskohtaisesti liitteenä olevan komission yksiköiden valmisteluasiakirjan asiaankuuluviissa kohdissa.

⁴¹ Tarkempi selvitys aiheesta on komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa osioissa, joissa arvioidaan vähittäis- ja yhteisösijoitussektoria ja nimellisomistajia.

subjektiiviseen näkemykseen, joten sitä on vaikea todentaa tai vertailla. Siksi edullista taidetta voidaan myydä rikoskumppaneille erittäin korkeaan hintaan, jolloin syntyy lasku, joka tekee varojen siirrosta laillista.

Antiikkiesineiden kaupan yhteyksistä huumausaineiden, luonnonvaraisten eläinten ja kasvien sekä aseiden laittomaan kauppaan, rahanpesuun ja verorikollisuuteen sekä sotakoneistojen ja terroristijärjestöjen rahoittamiseen on raportoitu laajalti, mikä nostaa antiikkiesineiden laittoman kaupan vakavan kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden tasolle.⁴² Kuten järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevassa EU:n strategiassa vuosiksi 2021–2025⁴³ ilmoitettiin, komissio hyväksyy vuoden 2022 lopussa kulttuuriesineiden laitonta kauppaa koskevan toimintasuunnitelman, jossa esitetään kokonaisvaltainen toimintapoliittinen lähestymistapa tämän rikollisuuden muodon hajottamiseksi ja kulttuuriesineiden suojelemiseksi rikollisen toiminnan aiheuttamilta haitoilta.

2.1.3.3. Rahoitusalan ulkopuoliset alat ja tuotteet – palveluntarjoajat

Palveluntarjoajayhtiöt⁴⁴ ovat edelleen alttiita joutumaan rikollisjärjestöjen soluttautumism- tai haltuunottoyritysten kohteeksi laittomien tuottojen pesemiseksi. Rikoksenteelijät voivat hyödyntää palveluntarjoajayhtiöiden neuvontapalveluja ja erityisosaamista rakenteiden luomisessa ja hallinnoinnissa sekä yritystoimintaan liittyvien asiakirjojen ja vakuutusten laatimisessa. Tiettyjen ammattien hyvä maine tekee niistä houkuttelevia kohteita rahanpesijöille, samoin kuin asiakastilien käyttö. Ammattihenkilöt voivat olla osallisina rikoksiin tietämättään, mutta he voivat myös toimia rikollisten rikoskumppaneina taikka tahallisesti laiminlyödä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevia velvoitteitaan.

Tämä alttius johtuu siitä, että tällaiset ammatillaiset osallistuvat monimutkaisten oikeudellisten tilanteiden sekä yritysten ja oikeudellisten järjestelyjen, myös kuori- ja offshore-yritysten, hallinnointiin.

Joillakin aloilla on jäsenvaltioiden välillä eroja riskiperusteisen valvonnan soveltamisessa, erityisesti itsesääntelyelinten toteuttamassa valvonnassa, mikä vaikuttaa väärinkäytösten tehokkaaseen ennaltaehkäisyyn ja havaitsemiseen. Useimmilta DNFBP-yrityksiltä⁴⁵ eri jäsenvaltioissa on saatu vain vähän epäilyttäviä liiketoimia tai epäilyttävää toimintaa koskevia ilmoituksia, mikä viittaa siihen, että epäilyksien havaitseminen ja niistä ilmoittaminen ei ole tehokasta.

Myös kiinteistöalaan kohdistuu merkittäviä rahanpesun riskejä, ja ala on erityisen altis verorikoksille. Komission tutkimuksessa arvioitiin, että EU:n asukkailla on hallussaan ulkomailla sijaitsevia kiinteistöjä 1,4 biljoonan euron arvosta.⁴⁶ Monimutkaiset

⁴² Ks. INTERPOL, RHIPTO ja Global Initiative Against Transnational Organized Crime, ”World Atlas of illicit flows”, 2018,

<https://www.interpol.int/ar/content/download/14080/file/World%20Atlas%20of%20Illicit%20Flows-1.pdf>

⁴³ COM(2021) 170 final.

⁴⁴ Asiantuntijayritykset, jotka tarjoavat kirjanpitäjien, tilintarkastajien, neuvonantajien ja veroneuvojen palveluja, sekä notaarit ja muut itsenäisten lakimiesammattien harjoittajat, kuten liitteenä olevan komission yksiköiden valmisteluasiakirjan liitteessä 1 olevissa asiaankuuluvissa arvioinneissa kuvataan.

⁴⁵ Lyhenne ’DNFBP’ tulee sanoista ”Designated Non-Financial Businesses and Professions”, ja sillä tarkoitetaan tiettyntyyppisiä rahoitusalan ulkopuolisia yrityksiä, joiden on todettu olevan alttiita rahanpesulle ja terrorismin rahoitukselle niiden toiminnan luonteen ja mahdollisesti niiden toteuttamien liiketoimien vuoksi.

⁴⁶ Euroopan komissio, verotuksen ja tulliliiton pääosasto, ”Monitoring the amount of wealth hidden by individuals in international financial centres and impact of recent internationally agreed standards on tax transparency on the fight against tax evasion: final report”, Euroopan komission julkaisutoimisto, 2021.

<https://data.europa.eu/doi/10.2778/291262>

rahoitusmenetelmät, välitystoiminta ja erityisyhteisöjen käyttö tekevät tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien tunnistamisesta vaikeaa. FATF:n ja Egmont Groupin tutkimukset sisältävät esimerkkejä monimutkaisista järjestelmistä, joita käytetään varojen alkuperän salaamiseksi.⁴⁷

Kansallisten riskiarvioiden perusteella palveluntarjoajat hyötyvät eniten tiedotustoimista, koulutuksesta ja tehostetusta valvonnasta.

2.1.4. Rahoitusalan ja muiden alojen (oikeushenkilöiden ja oikeudellisten järjestelyjen) yhteiset piirteet

Tosiasialliseen omistajuuteen liittyvät heikkoudet ovat edelleen merkittävä uhka rahoitusjärjestelmälle. Anonymiteetti on edelleen kansainvälisen rahoitusjärjestelmän kriittinen haavoittuvuus, koska pankit, sääntelyviranomaiset ja lainvalvontaviranomaiset eivät pysty nopeasti selvittämään yritysten todellisia omistajia. Myös yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavat yritykset ovat vaarassa, koska lopullisten sijoittajien henkilöllisyys ei yleensä ole avoimesti tiedossa ja koska yhteistilien⁴⁸ käyttö vaikeuttaa välittäjien välistä tietojenvaihtoa entisestään.

Rahoitusalan ulkopuolisilla aloilla rikolliset suosivat oikeushenkilöitä ja oikeudellisia järjestelyjä, koska niiden avulla voidaan vahvistaa anonymiteettiä, peittää tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien henkilöllisyys sekä harjoittaa laitonta toimintaa esimerkiksi helpottamalla laittomien tavaroiden logistiikkaa tai kuljetusta.

Tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskeva avoimuus on siis ratkaisevan tärkeää sekä rahoitusosalalla että muilla aloilla. Avainasemassa anonymiteettiin liittyvien riskien torjunnassa ovat viime vuosina maailmanlaajuisesti ja erityisesti EU:ssa, joka on edelläkävijä tällä alalla, hyväksytyt aloitteet, joilla pyritään lisäämään yritysten avoimuutta ja estämään rikollisten väärinkäytöksiä. Tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien rekisterien⁴⁹ perustaminen ja yritysten avoimuuden lisääminen⁵⁰ ovat vain muutamia esimerkkejä käynnissä olevista toimista kuoriyhtiöiden käytön torjumiseksi. Sen lisäksi, että tiedetään, **kuka** yrityksessä tosiasiallisesti käyttää määräysvaltaa, sen paljastaminen, **miten** tätä määräysvaltaa käytetään, tuottaa johtolankoja tutkintaan ja ohjaa riskien arviointia, mikä puolestaan parantaa riskien varhaista havaitsemista ja mahdollistaa sellaisten piilevien rakenteiden selvittämisen, joita ei perinteisellä lähestymistavalla saataisi näkyviin.

2.1.5. Rahapeliala

Rahapelialalle on ominaista nopea taloudellinen kasvu ja teknologinen kehitys, ja erityisesti sähköisten rahapelien ala on kasvanut voimakkaasti covid-19-pandemian aikana ja sen jälkeen. Tältä osin useat toimivaltaiset viranomaiset raportoivat, että sähköisistä rahapeleistä aiheutuvat riskit ovat kasvaneet entisestään sen jälkeen, kun viimeisin ylikansallinen riskiarvio julkaistiin vuonna 2019.

⁴⁷ Ks. esim. FATF ja Egmont Group, ”Concealment of Beneficial Ownership”, s. 26, heinäkuu 2018.

⁴⁸ Yhteistili mahdollistaa hallinnoidun kaupankäynnin useamman kuin yhden henkilön nimissä sekä tiliin sijoittaneiden henkilöiden anonymiteetin.

⁴⁹ Direktiivin (EU) 2015/849 30 artiklan saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä.

⁵⁰ Direktiivi (EU) 2019/1151 siltä osin kuin on kyse digitaalisten välineiden ja prosessien käytöstä yhtiöoikeuden alalla. Komissio valmistelee myös uutta yhtiöoikeuteen liittyvää aloitetta, jonka tarkoituksena on muun muassa sisällyttää yritysten ennakotarkastukset lainsäädäntöön kaikissa jäsenvaltioissa.

Tässä arvioinnissa videopeleissä käytettävät vaihdettavat tokenit rinnastetaan ensimmäistä kertaa kryptovaroihin.⁵¹ Sen vuoksi niitä koskevassa uhka-arvioinnissa olisi noudatettava samaa menetelmää.

Kasinoihin liittyy puolestaan luonnostaan suuri riski, mutta niiden sisällyttämisellä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntakehykseen vuodesta 2005 lähtien on ollut riskejä vähentävä vaikutus. Arpajaisiin ja rahapeliautomaatteihin (kasinoiden ulkopuolella) liittyy kohtalainen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riski. Arpajaisten osalta on otettu käyttöön tiettyjä valvontajärjestelyjä, joilla torjutaan erityisesti suuriin voittoihin liittyviä riskejä. Perinteiseen bingoon katsotaan liittyvän vain vähäinen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riski, koska panokset ja voitot ovat suhteellisen pieniä.

2.1.6. Varojen keruu ja siirto voittoa tavoittelemattomien järjestöjen kautta

Tämä kertomus kattaa FATF:n suosituksessa vahvistetut voittoa tavoittelemattomien järjestöjen luokat.⁵² Tässä tarkasteltu riskiskenaario liittyy voittoa tavoittelemattomien järjestöjen suorittamaan varojen keruuseen ja siirtämiseen sisämarkkinoilla sekä kolmansiin maihin tai kolmansista maista.

Voittoa tavoittelemattomien järjestöjen toimialan ja alasektoreiden monimuotoisuus vaikeuttaa riskien arviointia. Sekä rahanpesuun että terrorismin rahoitukseen liittyvien riskien luonne ja taso voivat vaihdella rahoituslähteiden, maksumenetelmien ja -kanavien sekä varojen saajien mukaan. Humanitaarista apua antavat voittoa tavoittelemattomat järjestöt toimivat yleensä konflikti- tai kriisialueilla, joilla voi toisinaan olla aseellisia ryhmiä tai terroristeiksi nimettyjä henkilöitä. Rahoituslaitosten suorittama riskien vähentäminen voi johtaa voittoa tavoittelemattomien järjestöjen jäämiseen rahoituspalvelujen ulkopuolelle, ja vaikeudet käyttää virallisia pankkikanavia lisäävät riskiä entisestään.⁵³

Voittoa tavoittelemattomat järjestöt ovat tulleet tietoisemmiksi niihin kohdistuvista riskeistä, ja vakiintuneiden voittoa tavoittelemattomien järjestöjen on huomattu lisänneen investointejaan sääntöjen noudattamiseen ja tarkastustoimintaan. Jäsenvaltioiden olisi lisättävä yhteistyötä ja tiedotusta rahoitusallalla, jotta voittoa tavoittelemattomien järjestöjen pääsyä säännelyihin kanaviin voidaan helpottaa.

Lähes kaikissa jäsenvaltioissa on käytössä jonkinlainen valvontajärjestely, joko voittoa tavoittelemattomien järjestöjen omien sääntelyelinten, veroviranomaisten tai muiden

⁵¹ Rahanpesijat voivat hyödyntää näiden tokenien digitaalista kauppaa samalla tavoin kuin ne hyödyntävät fyysisistä tavarakauppaa. Laitonta rahaa voidaan käyttää niiden ostamiseen ja sen jälkeen myymiseen, jolloin likainen raha puhdistuu. Ks. esim. <https://archive-yaleglobal.yale.edu/content/money-laundering-video-games-financial-times>

⁵² Oikeushenkilöt, järjestelyt tai järjestöt, jotka pääasiallisesti hankkivat tai antavat varoja hyväntekeväisyyteen, uskonnollisiin tarkoituksiin, kulttuuritoimintaan, koulutukseen, sosiaalisiin tarkoituksiin tai veljeskuntien toimintaan tai muun hyväntekeväisyystoiminnan harjoittamiseen, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profitorganisations.pdf>

⁵³ Kun rahoituslaitos päättää kieltäytyä liikesuhteen aloittamisesta tai päättää lopettaa liikesuhteen sellaisten yksittäisten asiakkaiden tai asiakasryhmien kanssa, joihin liittyy suurempi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riski, taikka päättää kieltäytyä toteuttamasta liiketoimia, joihin liittyy suurempi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riski, tätä kutsutaan ”riskien vähentämiseksi”. Riskien vähentämistä koskevan Euroopan pankkiviranomaisen lausunnon (EBA/Op/2022/01) mukaan riskien vähentäminen voi olla oikeutettu riskinhallintaväline, mutta se voi myös olla merkki tehottomasta rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyvien riskien hallinnasta, millä voi olla vakavia seurauksia. EPV katsoo, että sen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskien hallintaa koskevien sääntelyohjeiden pitäisi oikein sovellettuna auttaa välttämään tarpeetonta riskien vähentämistä. Ks. https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20%28EBA-Op-2022-01%29/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf

valvontaviranomaisten kautta. Rekisteröintiä ja rahoituspalvelujen saatavuutta koskevat asiakkaan tuntemismenettelyt ovat tiukentuneet, mikä saattaa vähentää voittoa tavoittelemattomien järjestöjen houkuttelevuutta terrorismin rahoittamisen tarkoituksiin.

2.1.7. Ammattilaisurheilu

Kuten muitakin liiketoiminnan muotoja, rikolliset ovat hyödyntäneet urheilua rahanpesuun ja laittomien tulojen hankkimiseen. Jalkapalloilu, joka on maailman ylivoimaisesti suosituin urheilulaji, on yksi ilmeisistä kohteista. Kuten taidemaailmassa, urheilumaailmassa toimivien rikollisten motiivina ei aina ole taloudellinen hyöty. Myös yhteiskunnallinen arvostus, yhteydet julkisuuden henkilöihin ja mahdollisuus olla tekemisissä arvovaltaisten henkilöiden kanssa voivat houkutella rikollisia investointeja.

Covid-19-pandemialla on ollut tuhoisa vaikutus seurojen talouteen, mikä on johtanut useisiin kasvaviin suuntauksiin, jotka voivat lisätä alan riskiä. Resurssien ja koulutuksen riittämättömyyden vuoksi ala on edelleen altis rahanpesulle ja huomattavasti vähäisemmässä määrin myös terrorismin rahoitukselle. Alan omaan oikeudelliseen kehukseen on sisällytetty uusia tarkastuksia, mutta tämä kehys on yksinään riittämätön. Avoimuus kaikilla tasoilla pelaajien siirroista seurojen omistukseen on olennaisen tärkeää alan riskitason alentamiseksi.

2.1.8. Vapaakauppa-alueet

Vapaakauppa-alueiden katsotaan edelleen aiheuttavan suuria rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä, koska ne tarjoavat useita etuja tullialan ja verotuksen näkökulmasta. Tämä saattaa tehdä niistä todennäköisempiä kohteita esirikoksille ja väärinkäytöksille. Vaikka arvioituja riskejä voidaan soveltaa kaikkiin vapaa-alueisiin ja vähäisemmässä määrin myös tullivarastoihin, riskit korostuvat, kun kyseessä ovat vapaasatamissa säilytettävät arvotavarat. Erään tutkimuksen mukaan arvotaiteen markkinoiden nopea kasvu ja ylellisyystavaroiden varastojen fyysinen laajentuminen osoittavat, että ylellisyystavaroiden vapaasatamat ovat muodostumassa uusiksi toimijoiksi veronkierron ja rikollisuuden maailmanlaajuisessa järjestelmässä.⁵⁴

Lisäksi vapaakauppa-alueisiin liittyy edelleen väärennösten uhka, sillä väärentäjät voivat niiden avulla tuoda maihin tavaralähetyksiä, tehdä lähetyksiin tai niitä koskeviin asiakirjoihin muutoksia tai muulla tavoin käsitellä niitä ja viedä tuotteet sen jälkeen edelleen pois maasta tullin voimatta puuttua asiaan. Näin tuotteiden alkuperä ja laatu ja niiden alkuperäinen toimittaja voidaan kätkeä.

EU:n vapaa-alueita koskevaa sääntelyä olisi parannettava. Heinäkuussa 2021 annetussa komission ehdotuksessa asetukseksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen selvennetään säädöksen piiriin kuuluvien yhteisöjen soveltamisalaa.⁵⁵ EU:n vapaa-alueiden arviointi on parhaillaan käynnissä komissiossa. Arvioinnissa analysoidaan muun muassa vapaa-alueiden hyötyjä ja kustannuksia ja mahdollisen väärinkäytön riskiä sekä tulli- että verotusallalla.

⁵⁴ <https://www.taxobservatory.eu/repository/the-new-luxury-freeports-offshore-storage-tax-avoidance-and-invisible-art/>

⁵⁵ Ehdotuksen tarkoituksena on laajentaa taideteosten kauppaa käyvien tai taideteoksia säilyttävien ilmoitusvelvollisten joukko kattamaan myös tullivarastot.

2.1.9. Sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyt

Sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyjen tavoitteena on houkutella sijoituksia maahan tarjoamalla sijoittajille maan kansalaisuus tai oleskeluoikeus vastineeksi ennalta määritetyille maksuille tai kyseiseen maahan tehtäville sijoituksille. Tällaiset järjestelmät ovat houkuttelevia, koska ne helpottavat matkustamista ja liiketoiminnan harjoittamista, mutta niitä voidaan myös käyttää väärin rahanpesuun, verorikollisuuteen ja korruptioon, ja ne voivat lisäksi aiheuttaa turvallisuusriskejä. Toinen kansalaisuus voi helpottaa laittomasti hankittujen varojen liikkumista ja varojen salaamista toimivaltaisilta viranomaisilta. Myös järjestelyjen avoimuuteen ja hallinnointiin voi liittyä ongelmia.

Komissio ryhtyi lokakuussa 2020 toimiin⁵⁶ niiden kolmen jäsenvaltion osalta, joissa tuolloin oli käytössä sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjä, koska se epäili, että kyseiset jäsenvaltiot eivät olleet noudattaneet vilpittömän yhteistyön periaatteeseen⁵⁷ ja unionin kansalaisuuden käsitteeseen liittyviä unionin oikeuden mukaisia velvoitteitaan.⁵⁸ Unionin kansalaisuuden luonne ja siihen liittyvät oikeudet merkitsevät sitä, että tällaiset järjestelyt eivät rajoitu siihen jäsenvaltioon, joka myöntää sijoittajalle kansalaisuuden, vaan ne vaikuttavat kaikkiin jäsenvaltioihin ja koko EU:hun. Komissio on nimenomaisesti todennut, että kansalaisuuden ja sitä kautta myös unionin kansalaisuuden tarjoaminen vastineeksi ennalta määritetyille maksuille ja sijoituksille ilman aitoa yhteyttä asianomaisen jäsenvaltion ja sijoittajan välillä heikentää unionin kansalaisuuden ydintä ja vilpittömän yhteistyön periaatetta.⁵⁹

Vain yhdessä jäsenvaltiossa on edelleen käytössä sijoittajien kansalaisuusjärjestely.⁶⁰ Komissio jatkoi rikkomusmenettelyä tätä jäsenvaltiota vastaan huhtikuussa 2022.⁶¹

Sen sijaan sijoittajien oleskeluoikeusjärjestelyjä tarjoaa yhteensä 19 jäsenvaltiota.

Komission ehdotuksessa asetukseksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen todetaan, että toimijat, jotka osallistuvat kolmansien maiden kansalaisten puolesta sijoittajien oleskeluoikeusjärjestelyihin, sisällytetään ilmoitusvelvollisten piiriin. Sijoittajien kansalaisuusjärjestelyihin osallistuvat toimijat eivät sisälly ehdotukseen, koska komissio katsoo, että tällaiset järjestelyt eivät ole sopusoinnussa EU:n lainsäädännön kanssa.⁶²

Tällaisten järjestelyjen riskejä on hiljattain korostettu Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen yhteydessä, sillä pakotteiden kohteena olevat tai Ukrainaa vastaan käytävää sotaa merkittävässä määrin tukevat Venäjän kansalaiset ovat saattaneet saada unionin

⁵⁶ Euroopan komissio käynnisti 20. lokakuuta 2020 rikkomusmenettelyt Kyprosta ja Maltaa vastaan antamalla viralliset ilmoitukset, jotka koskivat niiden sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjä. Komissio toimitti myös Bulgarialle kirjeen sijoittajien kansalaisuusjärjestelystä lokakuussa 2020.

⁵⁷ SEUT-sopimuksen 4 artiklan 3 kohta.

⁵⁸ SEUT-sopimuksen 20 artikla.

⁵⁹ Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle *Sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyt Euroopan unionissa*, 23.1.2019 (COM(2019) 12 final),

https://ec.europa.eu/info/files/report-commission-european-parliament-council-european-economic-and-social-committee-and-committee-regions-investor-citizenship-and-residence-schemes-european-union_en

⁶⁰ Maltalla, Malta kuitenkin keskeytti maaliskuussa 2022 järjestelynsä soveltamisen Venäjän ja Valko-Venäjän kansalaisiin. Bulgaria lakkautti sijoittajien kansalaisuusohjelmansa maaliskuussa 2022, ja muutos tuli voimaan huhtikuussa 2022. Kypros keskeytti sijoittajien kansalaisuusjärjestelynsä vuonna 2020 ja sai kaikkien vireillä olleiden hakemusten käsittelyn päätökseen vuonna 2021.

⁶¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/IP_22_2068

⁶² Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, 20.7.2021 (COM(2021) 420 final).

kansalaisuuden tai oleskeluluvan jäsenvaltioissa. Koska sijoittajien kansalaisuusjärjestelyt ovat EU:n lainsäädännön vastaisia, komissio on kehottanut jäsenvaltioita kumoamaan sijoittajien kansalaisuusjärjestelyt välittömästi. Se on myös kehottanut jäsenvaltioita varmistamaan, että sijoittajien oleskeluoikeusjärjestelyjä valvotaan tarkasti.⁶³

Lisäksi osana toimia, joilla puututaan sijoittajien oleskeluoikeusjärjestelyihin liittyviin riskeihin, komissio hyväksyi 27. huhtikuuta 2022 ehdotuksen pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin uudelleenlaatimisesta. Ehdotukseen sisältyy muun muassa sääntöjä, joilla estetään se, että kolmansien maiden sijoittajat saavat väärin perustein EU:n alueella pitkään oleskelleen henkilön aseman. Tätä varten siihen on sisällytetty säännös, jolla tiukennetaan oleskelua koskevan vaatimuksen valvontaa erityisesti sellaisten henkilöiden tekemien EU:n alueella pitkään oleskelleen henkilön asemaa koskevien hakemusten osalta, joilla on ja/tai on ollut johonkin jäsenvaltioon tehdyn sijoituksen perusteella myönnetty oleskelulupa.

3. TOIMENPITEET RISKIEN VÄHENTÄMISEKSI

3.1. Viidennen rahanpesunvastaisen direktiivin mukaiset toimenpiteet riskien vähentämiseksi

Viides rahanpesunvastainen direktiivi, jossa vahvistettu määräaika direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä päättyi tammikuussa 2020⁶⁴, on tarjonnut EU:lle välineitä, joiden avulla EU voi estää tehokkaammin rahoitusjärjestelmänsä käytön rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen erityisesti seuraavin keinoin:

- parannetaan avoimuutta yritysten tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien julkisten rekistereiden sekä yleisesti saatavilla olevien, trusteja ja muita oikeudellisia järjestelyjä koskevien rekistereiden avulla
- rajoitetaan virtuaalivaluuttojen, lompakkopalvelujen tarjoajien ja ennalta maksettujen korttien tarjoamaa anonymiteettia
- laajennetaan suuririskisten maiden arviointiperusteita ja parannetaan suojatoimia, jotka koskevat tällaisiin maihin suuntautuvia tai niistä käsin tehtäviä liiketoimia
- vaaditaan jäsenvaltioita perustamaan keskitettyjä pankkitilirekistereitä tai tiedonhakupäijärjestelmiä
- tehostetaan rahanpesun torjunnasta vastaavien valvojien keskinäistä yhteistyötä ja tietojenvaihtoa sekä niiden yhteistyötä ja tietojenvaihtoa vakavaraisuusvalvonnasta vastaavien viranomaisten ja Euroopan keskuspankin kanssa.

Näiden toimenpiteiden odotetaan osaltaan vähentävän asiaankuuluviin aloihin ja tuotteisiin liittyviä riskejä. Komissio arvioi parhaillaan uusien säännösten noudattamista ja julkaisee täytäntöönpanoa koskevan kertomuksen vuonna 2022.

⁶³ Komission suositus, annettu 28.3.2022, sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjä ja sijoittajien oleskeluoikeusjärjestelyjä koskevista välittömistä toimista Venäjän hyökättyä Ukrainaan (C(2022) 2028 final).

⁶⁴ Tätä kertomusta laadittaessa kaikki jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet saattaneensa direktiivin kokonaisuudessaan osaksi kansallista lainsäädäntöään.

3.2. EU:n nykyiset tai valmisteilla olevat toimenpiteet riskien vähentämiseksi

3.2.1. Lainsäädäntötoimet

Useimmat kahdessa aiemmassa ylikansallisessa riskiarviossa mainitut lainsäädäntötoimet on jo hyväksytty, muiden muassa seuraavat:

- viides rahanpesunvastainen direktiivi,
- uusi käteisvarojen valvontaa koskeva asetus⁶⁵,
- direktiivi rahanpesun torjumisesta rikosoikeuden keinoin⁶⁶,
- asetus kulttuuriesineiden tullialueelle siirtämisestä ja tuonnista⁶⁷,
- rahoitus- ja muiden tietojen käyttöä koskeva direktiivi⁶⁸,
- Euroopan valvontaviranomaisia koskevien asetusten tarkistaminen⁶⁹,
- direktiivi (EU) 2019/2177⁷⁰, jolla muutetaan Solvenssi II -direktiiviä, MiFID II -direktiiviä ja neljättä rahanpesunvastaista direktiiviä, sekä
- viides vakavaraisuusdirektiivi⁷¹, jolla poistetaan vakavaraisuusvalvonnasta vastaavien viranomaisten sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavien valvontaviranomaisten yhteistyön esteet.

3.2.2. Lainsäädäntöehdotukset

Kuten edellä kohdassa 1 (Johdanto) mainittiin, komissio esitti 20. heinäkuuta 2021 paketin, joka koostuu neljästä lainsäädäntöehdotuksesta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien EU:n säännösten vahvistamiseksi. Nämä ehdotukset ovat seuraavat:

- asetus uuden rahanpesun ja terrorismin rahoituksen EU:n tason torjuntaviranomaisen perustamisesta, jäljempänä 'AMLA-asetus'⁷²,

⁶⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1672, annettu 23 päivänä lokakuuta 2018, unioniin saapuvien tai sieltä poistuvien käteisvarojen valvonnasta ja asetuksen (EY) N:o 1889/2005 kumoamisesta (EUVL L 284, 12.11.2018, s. 6–21).

⁶⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1673, annettu 23 päivänä lokakuuta 2018, rahanpesun torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin (EUVL L 284, 12.11.2018, s. 22–30).

⁶⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/880, annettu 17 päivänä huhtikuuta 2019, kulttuuriesineiden tullialueelle siirtämisestä ja tuonnista (EUVL L 151, 7.6.2019, s. 1–14).

⁶⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1153, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, säännöistä, joilla helpotetaan rahoitus- ja muiden tietojen käyttöä tiettyjen rikosten ennalta estämistä, paljastamista, tutkimista tai niihin liittyviä syytetoimia varten, ja neuvoston päätöksen 2000/642/YOS kumoamisesta (EUVL L 186, 11.7.2019, s. 122–137).

⁶⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/2175, annettu 18 päivänä joulukuuta 2019, Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkiviranomainen) perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1093/2010, Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen) perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1094/2010, Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen) perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1095/2010, rahoitusvälineiden markkinoista annetun asetuksen (EU) N:o 600/2014, rahoitusvälineissä ja rahoitussopeimuksissa vertailuarvoina tai sijoitusrahastojen arvonkehityksen mittaamisessa käytettävistä indekseistä annetun asetuksen (EU) 2016/1011 ja varainsiirtojen mukana toimitettavista tiedoista annetun asetuksen (EU) 2015/847 muuttamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (EUVL L 334, 27.12.2019, s. 1–145).

⁷⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/2177, annettu 18 päivänä joulukuuta 2019, vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta annetun direktiivin 2009/138/EY (Solvenssi II), rahoitusvälineiden markkinoista annetun direktiivin 2014/65/EU sekä rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 muuttamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (EUVL L 334, 27.12.2019, s. 155–163).

⁷¹ 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 (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (EUVL L 150, 7.6.2019, s. 253–295).

- rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskeva asetus, joka sisältää suoraan sovellettavia sääntöjä muun muassa asiakkaan tuntemisesta ja tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan asemasta, jäljempänä 'rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskeva asetus'⁷³,
- kuudes rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskeva direktiivi, jäljempänä 'kuudes rahanpesunvastainen direktiivi', joka korvaa nykyisen direktiivin (EU) 2015/849 (neljäs rahanpesunvastainen direktiivi sellaisena kuin se on muutettuna viidennellä rahanpesunvastaisella direktiivillä) ja joka sisältää säännöksiä, jotka saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, kuten sääntöjä jäsenvaltioiden kansallisista valvontaviranomaisista ja rahanpesun selvittelykeskuksista⁷⁴, sekä
- varainsiirtoja koskevan vuoden 2015 asetuksen tarkistaminen kryptovarojen siirtojen jäljittämiseksi (asetus (EU) 2015/847), jäljempänä 'varainsiirtoasetus'⁷⁵.

Ehdotettu rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskeva asetus olisi keskeinen osa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa EU:n yhtä yhteistä säännöstöä. Se korvaisi voimassa olevien rahanpesun torjuntaa koskevien EU:n direktiivien vähimmäissäännöt yksityiskohtaisilla ja suoraan sovellettavissa olevilla säännöksillä. Ehdotuksessa käsitellään seuraavia keskeisiä kysymyksiä: rahanpesun estämiseen velvollisille yhteisöille, jäljempänä 'ilmoitusvelvolliset', asetetut velvoitteet, tällaisten yhteisöjen asiakkaita omistavia tai niissä määräysvaltaa käyttäviä henkilöitä koskevien tietojen avoimuus ja anonyymien välineiden (kuten kryptovarojen) väärinkäyttö. Asetuksella laajennettaisiin näin ollen ilmoitusvelvollisten luetteloa siten, että se kattaisi kaikki kryptovarapalvelujen tarjoajat, kuten FATF on suositellut. Lisäksi sillä selkeytettäisiin tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevia vaatimuksia kaikkialla EU:ssa. Asetus rajoittaisi myös käteismaksuja ja asettaisi tavarakaupan harjoittajille ja palveluntarjoajille 10 000 euron ylärajan käteismaksujen vastaanottamiselle ja suorittamiselle. Lisäksi sillä yhdenmukaistettaisiin EU:n lähestymistapa kolmansiin maihin, joiden rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntajärjestelmissä on strategiaa puutteita.

Komissio ehdotti, että rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaviranomaiselle annettaisiin suorat valvontavaltuudet ja että viranomaisen pitäisi olla toiminnassa vuonna 2024. Viranomaisen olisi aloitettava valvontavaltuuksiensa käyttö, kun kuudes rahanpesunvastainen direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä ja uusia sääntöjä aletaan soveltaa.

Lainsäädäntöpaketista keskustellaan parhaillaan Euroopan parlamentissa ja neuvostossa, ja komissio toivoo lainsäädäntöprosessin etenevän ripeästi.

3.2.3. Muita tukitoimia

Euroopan komissio jatkaa työtään seuraavilla aloilla:

⁷² Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaviranomaisen perustamisesta ja asetusten (EU) N:o 1093/2010, (EU) N:o 1094/2010 ja (EU) N:o 1095/2010 muuttamisesta (COM(2021) 421 final).

⁷³ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen (COM(2021) 420 final).

⁷⁴ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioissa käyttöön otettavista mekanismeista rahoitusjärjestelmän käytön estämiseksi rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen ja direktiivin (EU) 2015/849 kumoamisesta (COM(2021) 423 final).

⁷⁵ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi varainsiirtojen ja tiettyjen kryptovarojen siirtojen mukana toimitettavista tiedoista (uudelleenlaadittu) (COM(2021) 422 final).

- **Parannetaan tilastotiedon keruuta.** Komissio on tammikuusta 2020 lähtien ollut rahanpesunvastaisen direktiivin 44 artiklan nojalla velvollinen keräämään kansallisia tilastoja seikoista, jotka ovat merkityksellisiä jäsenvaltioiden rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntajärjestelmien tehokkuuden kannalta, ja raporttoimaan niistä. Lisäksi on kehitettävä menetelmä rahanpesun kvantitatiivisten tietojen keräämiseksi ja arvioimiseksi.
- **Koulutetaan ammattilaisia, joiden toimet kuuluvat asianajosalaisuuden piiriin.** Komissio on antanut ohjeita ja käytännön tietoa, joiden avulla ammattilaiset osaavat tunnistaa mahdolliset rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyvät operaatiot ja toimia tällaisissa tapauksissa. Vuosina 2020–2022 toteutettiin EU:n rahoittama hanke lakimiesten kouluttamiseksi.⁷⁶
- **Lisätään yleistä tietoisuutta** rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeistä.
- **Seurataan tarkemmin rahan väärentämistä ja sen mahdollisia yhteyksiä rahanpesuun.** Perikles IV -ohjelmasta⁷⁷ rahoitetaan lainvalvonta- ja oikeusviranomaisen, pankkien ja muiden euroseteleiden ja -kolikkojen väärentämisen torjuntaan osallistuvien tahojen henkilöstövaihtoa ja näille tahoille tarkoitettujen seminaarien ja koulutusten järjestämistä sekä tutkimusten tekemistä. Toimia voidaan toteuttaa euroalueella, sen ulkopuolisissa EU-maissa ja kolmansissa maissa.

4. SUOSITUKSET JA JATKOTOIMET

Komissio on arvioinut riskejä uudistetun lainsäädäntökehyksen ja komission lainsäädäntöpaketissa esitettyjen ehdotusten mukaisesti ja katsoo, että EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla olisi toteutettava monia toimenpiteitä riskien vähentämiseksi seuraavat seikat huomioon ottaen:

- rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskin tasot
- onko tarpeen toteuttaa toimet EU:n tasolla vai suositella, että jäsenvaltiot toteuttavat ne (toissijaisuusperiaate)
- sääntely- tai muiden toimenpiteiden tarpeellisuus (suhteellisuusperiaate) sekä
- toimenpiteiden vaikutus yksityisyydensuojaan ja perusoikeuksiin.

Komissio on myös ottanut huomioon, että on pyrittävä ehkäisemään sen suositusten sellainen hyväksikäyttö ja virheellinen tulkinta, joka johtaisi riskien vähentämiseen, eli toimet, joissa suosituksiin vedoten suljettaisiin kokonaisia asiakasryhmiä palvelujen ulkopuolelle tai päätettäisiin asiakassuhteita ennen kuin tietyn alan riskitaso on selvitetty kattavasti ja asianmukaisesti. Tämä voi johtaa siihen, ettei joillakin asiakkailta ole enää pääsyä rahoitusjärjestelmään. Kuten EPV on korostanut, riskien vähentäminen voi olla oikeutettu riskinhallintaväline, mutta se voi myös olla merkki tehottomasta rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyvien riskien hallinnasta, millä voi olla vakavia seurauksia.⁷⁸

Seuraavissa jaksoissa annetaan näin ollen suosituksia sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla ja seurataan myös edistymistä aiemmissa ylikansallisissa riskiarvioissa esitettyjen suositusten noudattamisessa.

⁷⁶ Hankkeen koulutusoppaat löytyvät täältä: https://ec.europa.eu/info/publications/aml-CFT-lawyers-training-manuals_en

⁷⁷ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/anti-counterfeiting/pericles-iv-programme_en

⁷⁸ EPV julkaisi maaliskuussa 2021 kolme sääntelyvälinettä, joilla puututaan riskienvähentämiskäytäntöihin sen kannanottopyynnössä kerätyn näytön perusteella: <https://www.eba.europa.eu/eba-takes-steps-address-%E2%80%98de-risking%E2%80%99-practices>

4.1. Suositukset Euroopan valvontaviranomaisille

4.1.1. Euroopan komission lausuntopyyntö rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta annettavan asetuksen soveltamisalan ja artiklaosan määrittelyä varten

Komission yksiköt pyysivät maaliskuussa 2020 EPV:ltä neuvoja aloista, joilla rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevia sääntöjä voitaisiin vahvistaa. EPV antoi lausuntonsa 10. syyskuuta 2020.⁷⁹

EPV suosittelee, että komissio ehdottaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan EU:n nykyisen kehyksen niiden osien yhdenmukaistamista, joiden alalla kansallisten sääntöjen eroavuudet ovat aiheuttaneet merkittäviä kielteisiä vaikutuksia, kuten asiakkaiden tuntemisvelvollisuutta koskevat toimenpiteet, sisäiset valvontajärjestelmät, valvontaan liittyvien riskien arvioinnit, yhteistyö ja täytäntöönpano. Lisäksi EPV ehdotti, että EU vahvistaisi lainsäädäntökehityksensä osa-alueita, joissa on havaittu haavoittuvuuksia, erityisesti rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvojen valtuuksien ja ilmoitusvaatimusten osalta.

EPV suosittelee ilmoitusvelvollisten luettelon laajentamista ja selkeyttämistä erityisesti kryptovarapalvelujen tarjoajien, sijoituspalveluyritysten ja sijoitusrahastojen osalta. Se ehdotti myös rahoituspalveluja koskevan alakohtaisen lainsäädännön (erityisesti maksupalveluja, rahoituspalveluja ja talletusten vakuusjärjestelmiä koskevan lainsäädännön) säännösten selkeyttämistä sen varmistamiseksi, että ne ovat yhteensopivia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien EU:n tavoitteiden kanssa.

Nämä ehdotukset on otettu huomioon komission lainsäädäntöehdotuksissa.

4.1.2. Vuoden 2019 ylikansallisen riskiarvion suositusten jatkotoimet

Komissio suositti vuoden 2019 kertomuksessa, että Euroopan valvontaviranomaisten pitäisi vastata seuraavista toiminnoista:

- *Tarjotaan päivitettyä ohjeistusta sisäisestä hallinnosta, jotta voidaan selvittää edelleen niitä odotuksia, joita asetetaan säännösten noudattamista rahoituslaitoksissa valvovien virkamiesten toimille.*

Tämän seurauksena EPV on laatinut ohjeet rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan säännösten noudattamisesta vastaavien virkamiesten tehtävistä ja vastuualueista.⁸⁰ Näissä ohjeissa täsmennetään rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan säännösten noudattamisesta vastaavien virkamiesten ja ylimmän hallintoelimen rooli, tehtävät ja vastuualueet sekä niiden välinen vuorovaikutus, myös konsernitasolla. Ohjeita sovelletaan kaikkiin rahanpesunvastaisen direktiivin soveltamisalaan kuuluviin rahoitusalan toimijoihin.

⁷⁹ Euroopan pankkiviranomaisen lausunto tulevasta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntakehyksestä EU:ssa, EBA/OP/2020/14,

https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2020/931092/Opinion%20on%20the%20future%20AML%20CFT%20framework%20in%20the%20EU.pdf

⁸⁰ <https://www.eba.europa.eu/eba-publishes-guidelines-role-and-responsibilities-amlcft-compliance-officer>

4.2. Suositukset muiden alojen valvojille

Arvioinnissa todettiin, että aiemmin rahoitusalan ulkopuolisilla aloilla havaitut uhat ja haavoittuvuudet pätevät pitkälti edelleen. Komissio toistaa edellisessä ylikansallisessa riskiarviossa itsesääntelyelimille esittämänsä suositukset, joiden mukaan niiden on erityisesti lisättävä aihekohtaisten tarkastusten määrää, parannettava raportoinnin tasoa ja järjestettävä edelleen koulutusta, joka auttaisi ymmärtämään paremmin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan riskejä ja siihen liittyvien velvollisuuksien noudattamista.

4.3. Suositukset jäsenvaltioille (kansallisille viranomaisille ja/tai kansallisille valvontaviranomaisille)

4.3.1. Vuoden 2019 ylikansallisen riskiarvion suositusten jatkotoimet

Rahanpesunvastaisen direktiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle, jos se päättää olla soveltamatta ainoakaan suosituksista, ja perusteltava päätöksensä (”noudata tai selitä”). Tähän mennessä yksikään jäsenvaltio ei ole ilmoittanut komissiolle tällaisesta päätöksestä vuoden 2019 suositusten osalta.

Lisäksi on tärkeää todeta, että viidennen rahanpesunvastaisen direktiivin oikeudelliset velvoitteet korvaavat joko kokonaan tai osittain edelliset suositukset. Erityisesti niissä parannetaan tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevaa avoimuutta, alennetaan joillakin aloilla asiakkaan tuntemisvelvollisuuteen liittyviä kynnysarvoja tai täydennetään ilmoitusvelvollisten luetteloa.

Seuraavassa osiossa käsitellään useita komission suosituksiin olennaisesti liittyviä näkökohtia.

(1) Kansallisten riskiarvioiden soveltamisala

Edellisissä kertomuksissa yritystoiminta, jossa käytetään paljon käteissuorituksia, käteismaksut, voittoa tavoittelemattomat järjestöt ja sähköisen rahan tuotteet yksilöitiin aloiksi, joita jäsenvaltioiden olisi käsiteltävä asianmukaisesti kansallisissa riskiarvioissaan ja joita varten niiden olisi määriteltävä tarvittavia toimenpiteitä riskien vähentämiseksi.

Komissio on tähän mennessä saanut uusimmat kansalliset riskiarviot 25 jäsenvaltiolta.⁸¹ Muita jäsenvaltioita kehoitetaan toimittamaan ne pikaisesti tämän suosituksen mukaisesti.

Tässä kertomuksessa muistutetaan kansallisia viranomaisia niiden velvollisuudesta pitää riskiarvionsa ajan tasalla. Lisäksi kertomuksessa säilytetään vuoden 2019 suositus ja kehoitetaan kaikkia jäsenvaltioita käsittelemään **kansallisissa riskiarvioissaan** mainittuihin tuotteisiin liittyviä riskejä sekä säätämään tarvittavista toimenpiteistä riskien vähentämiseksi.

(2) Tosiasialliset omistajat ja edunsaajat

Tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien tietojen suuri avoimuus on ratkaisevan tärkeää, jotta voidaan torjua oikeushenkilöiden väärinkäyttöä. Näiden tietojen julkisen

⁸¹ Portugali ja Romania eivät ole vielä toimittaneet kansallisia riskiarvioitaan komissiolle. Sen sijaan Islanti ja Norja ovat toimittaneet omat kansalliset riskiarvionsa.

saatavuuden ansiosta kansalaisyhteiskunnalla, esimerkiksi lehdistöllä tai kansalaisjärjestöillä, voi olla paremmat mahdollisuudet tutkia tietoja, mikä parantaa osaltaan luottamusta rahoitusjärjestelmän eheyteen. Sijoittajien ja suuren yleisön luottamus rahoitusmarkkinoihin riippuu osittain siitä, onko käytössä täsmällinen julkistamisjärjestelmä, joka takaa yritysten tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia ja määräysvaltarakenteita koskevien tietojen avoimuuden.

Tämän vuoksi vuoden 2019 kertomuksessa säilytettiin vuoden 2017 kertomuksessa jäsenvaltioille annettu suositus, jonka mukaan oikeushenkilön tai oikeudellisen järjestelyn tosiasiallista omistajaa ja edunsaajaa koskevien tietojen olisi oltava riittäviä, tarkkoja ja ajantasaisia. Erityisesti olisi kehitettävä välineitä sen varmistamiseksi, että tosiasiallinen omistaja ja edunsaaja määritetään asiakkaan tuntemisvelvollisuuteen liittyviä toimenpiteitä toteutettaessa ja että aloja, jotka ovat altteimpia tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan peittelystä aiheutuville riskeille, valvotaan tehokkaasti.

Niin kauan kuin julkisia rekistereitä ei ole pantu kokonaisuudessaan täytäntöön ja tiedonsaantivaikeudet jatkuvat, likaisen rahan virrat muodostavat edelleen todellisen riskin koko EU:lle. Siksi tässä kertomuksessa säilytetään vuoden 2019 suositus ja kannustetaan jäsenvaltioita **panemaan kokonaisuudessaan täytäntöön** viidennessä rahanpesunvastaisessa direktiivissä vahvistetut, tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskeviin rekistereihin liittyvät säännökset.

Komissio arvioi parhaillaan tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien kansallisten rekisterien täytäntöönpanoa erityisillä kyselylomakkeilla viidennen rahanpesunvastaisen direktiivin täytäntöönpanon horisontaalisen arvioinnin yhteydessä. Lisäksi se seuraa tarkasti tämän rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan EU:n lainsäädäntökehityksen keskeisen osan kehitystä.⁸²

Lisäksi Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen vuoksi jäsenvaltioiden olisi mahdollisuuksien mukaan ennakoitava rahanpesun vastaisessa paketissa ehdotettujen toimenpiteiden hyväksymistä sen varmistamiseksi, että tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevat rekisterit sisältävät kattavat tiedot.

(3) Asianmukaiset resurssit rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvojille ja rahanpesun selvittelykeskuksille

Rahanpesunvastaisen direktiivin 32 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot antavat rahanpesun selvittelykeskuksilleen riittävät taloudelliset resurssit, henkilöresurssit ja tekniset resurssit tehtäviensä hoitamiseen. Viimeaikaisten väitettyjen EU:n luottolaitoksiin liittyneiden rahanpesutapausten arviointia käsittelevä kertomus osoitti kuitenkin, että monilla valvontaviranomaisilla oli käytössään aivan liian vähän henkilökuntaa. Myös EPV:n lausunnossa EU:n rahoitusalaan vaikuttavista rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeistä on korostettu tätä puutetta.⁸³

Tässä kertomuksessa säilytetään suositus, jonka mukaan jäsenvaltioiden on tehostettava edelleen toimiaan tällä alalla ja osoitettava, että rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvojat voivat **hoitaa kaikki tehtävänsä**.

(4) Toimitiloihin tehtävien tarkastuskäyntien lisääminen

⁸² Syyskuussa 2020 komissio antoi kertomuksen sen arvioinnista, onko kaikki jäsenvaltioiden lainsäädännön alaiset trustit ja vastaavanlaiset oikeudelliset järjestelyt tunnistettu asianmukaisesti ja sovelletaanko niihin direktiivissä (EU) 2015/849 säädetyjä velvoitteita, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0560>

⁸³ Ks. lausunnon sivut 19 ja 20.

Vuoden 2019 kertomuksessa säilytettiin jäsenvaltioille vuonna 2017 annettu suositus tehdä riittävä määrä tarkastuskäyntejä toimitiloihin sekä rahoitusalan että muiden alojen osalta.

Jäsenvaltioiden välillä on tältä osin edelleen huomattavia eroja: useat maat ilmoittivat kansallisissa riskiarvioissaan tekevänsä säännöllisiä aihekohtaisia tarkastuksia, kun taas toiset maat ilmoittivat tekevänsä yleisen riskiarvion.

Rahoitusallalla rahanpesun selvittelykeskusten, valvojien ja muiden rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavien toimivaltaisten viranomaisten olisi jatkossakin **tehtävä toimitiloihin tarkastuskäyntejä**, joiden toistuvuus ja perusteellisuus ovat oikeassa suhteessa määriteltyihin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeihin. Tarkastuskäynneillä on keskityttävä tiettyihin operatiivisiin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeihin riippuen kullekin tuotteelle tai palvelulle ominaisista haavoittuvuustekijöistä. Tämä koskee erityisesti seuraavia:

- Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä koskevasta EPV:n lausunnosta käy ilmi, että valvontatoimia kohdistetaan eniten luottolaitoksiin. Lausunnossa katsotaan myös, että toimivaltaisten viranomaisten on seurattava tiiviisti luottolaitosten suorittamaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskien hallintaa ja tarvittaessa tehostettava valvontatoimiaan valvomalla tarkemmin yrityksiä, joihin liittyy merkittävimmät rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskit.
- Maksulaitossektorilla, johon liittyy merkittäviä luontaisia riskejä, toteutettua valvontaa pidetään edelleen heikkona tai erittäin heikkona.⁸⁴ Tässä kertomuksessa suositellaan EPV:n lausunnon mukaisesti alan tehostettua valvontaa paikan päällä.
- Sähköisen rahan liikkeeseenlaskijoiden osalta kattavat toimitiloihin tehtävät tarkastukset eivät välttämättä ole tarpeen kaikissa tapauksissa. Sen sijaan suositellaan esimerkiksi toimitiloissa tehtäviä aihekohtaisia arviointeja, joilla varmistetaan, että valvonta kattaa riittävän suuren määrän yrityksiä.
- Sijoituspalveluyritykset ovat myös ala, jonka osalta useat viranomaiset ilmoittivat, etteivät ne tehneet tarkastelujaksolla yhtään tarkastusta toimitiloissa tai niiden ulkopuolella. Näin ollen olisi harkittava, olisiko toimitiloissa tehtävien tarkastusten osuutta lisättävä havaittujen riskien perusteella.

Rahoitusalan ulkopuolisten alojen osalta tässä kertomuksessa kehoitetaan jäsenvaltioita varmistamaan, että niiden rahanpesun selvittelykeskukset, valvojat (jos sellaisia on) ja muut rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavat toimivaltaiset viranomaiset tekevät **ennalta ilmoittamatta riittävästi satunnaistarkastuksia** erityisesti arvotavarakauppiaiden, kiinteistönvälittäjien ja antiikkikauppiaiden toimitiloihin.

(5) Rahanpesun selvittelykeskusten, valvojien ja muiden rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavien toimivaltaisten viranomaisten suorittamat aihekohtaiset tarkastukset

Edellisissä kertomuksissa suositeltiin, että valvojat pyrkisivät ymmärtämään paremmin niitä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä, jotka uhkaavat tiettyä liiketoiminnan alaa. Komission saamien tietojen mukaan näin on tapahtunut vain osittain. On myös syytä mainita, että tietyillä aloilla (kuten taide ja antiikki) ei ole erityisiä valvojia.

⁸⁴ Kuten EPV:n lausunnon valvonnan laatua käsittelevässä kohdassa 4.2.2 (Quality of controls) todetaan.

Valuutanvaihtoalalla (valuutanvaihtotoimistot) toimivaltaisia viranomaisia kehoitetaan harkitsemaan aihekohtaisia tarkastuksia, jotta alan riskeistä ja riskien vähentämistoimien laadusta saataisiin kattava käsitys.

Tässä kertomuksessa säilytetään suositus, jonka mukaan jäsenvaltioiden on jatkossakin varmistettava, että rahanpesun selvittelykeskukset, valvojat (jos sellaisia on) ja muut rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavat toimivaltaiset viranomaiset suorittavat **aihekohtaisia tarkastuksia**.

(6) Ilmoitusvelvollisten luettelon laajentaminen

Viidennessä rahanpesunvastaisessa direktiivissä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntajärjestelmän soveltamisalaa laajennettiin seuraaviin: fiat-valuuttojen ja kryptovaluuttojen välisiä vaihtopalveluja tarjoavat yhtiöt ja lompakkopalvelujen tarjoajat, taidekauppiaat (kun liiketoimen tai toisiinsa kytkeytyneiden liiketoimien sarjan arvo on vähintään 10 000 euroa), ne, jotka tarjoavat vastaavia palveluja tilintarkastajille, ulkopuolisille kirjanpitäjille ja veroneuvojille pääasiallisena elinkeino- tai ammattitoimintana, kiinteistönvälittäjät, jotka toimivat välittäjinä kiinteän omaisuuden vuokrauksessa, kun kuukausivuokra on vähintään 10 000 euroa. Useimpien jäsenvaltioiden kansallisten riskiarvioiden ja kansallisen täytäntöönpanon tarkastelu osoittaa, että tätä riskiä vähentävää toimenpidettä on yleisesti noudatettu.

Tässä kertomuksessa säilytetään suositus kiinnittää erityistä huomiota varsinkin **erityisen alttiisiin ammatteihin**, mukaan lukien kiinteistönvälittäjät, taide- ja antiikkikauppiaat ja tietyt arvotavarakauppiaat, jos ne hyväksyvät tietyn kynnsarvon ylittäviä käteismaksuja sekä virtuaalivaluuttojen vaihtopalvelujen ja lompakkopalvelujen tarjoajat.

(7) Riittävä asiakkaan tuntemisvelvollisuus yksittäisissä liiketoimissa

Komissio ehdottaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevassa asetusehdotuksessa, että ilmoitusvelvollisia ei pitäisi velvoittaa soveltamaan asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevia toimenpiteitä asiakkaisiin, jotka suorittavat tietyn arvon alle jääviä yksittäisiä tai toisiinsa kytkeytyneitä liiketoimia, paitsi jos epäillään rahanpesua tai terrorismin rahoittamista. Vaikka 10 000 euron ylärajaa sovelletaan valtaosaan **yksittäisistä liiketoimista**, ilmoitusvelvollisilta, jotka toimivat rahanpesun ja terrorismin rahoituksen kannalta suuremman riskin aloilla tai suorittavat suuremman riskin liiketoimia, olisi edellytettävä asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevien toimenpiteiden soveltamista matalammilla kynnsarvoilla.

Näin ollen tässä kertomuksessa säilytetään jäsenvaltioille vuonna 2019 annettu suositus asettaa kriteerejä sen varmistamiseksi, ettei **liikesuhteisiin** sovellettavia asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevia sääntöjä kierretä.

(8) Asiakkaan tuntemisvelvollisuuden riittävä taso säilytyspalveluissa ja muissa vastaavissa palveluissa

Koska rikollisjärjestöt käyttävät säilytyspalveluja ja muita vastaavia palveluja yhä useammin rikoksen tuottaman hyödyn kätkemiseen, tässä kertomuksessa säilytetään suositus, jonka mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava **asiakkaan tuntemisvelvollisuuden** riittävä taso näissä palveluissa.

(9) Säännöllinen yhteistyö toimivaltaisten viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten välillä

Aiemmissa kertomuksissa suositeltiin toimivaltaisten viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten yhteistyön tehostamista, jotta voidaan helpommin havaita epäilyttäviä liiketoimia, lisätä epäilyttävistä liiketoimista tehtyjen ilmoitusten määrää ja parantaa niiden laatua sekä tarjota ohjeistusta riskeistä, asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta ja ilmoitusvaatimuksista. Useilla aloilla korostetaan edelleen, että epäilyttäviä liiketoimia koskevista ilmoituksista saatavan palautteen puute on ongelmallista. Tämä koskee erityisesti rahapelialaa, veroneuvoja, tilintarkastajia, ulkopuolisia kirjanpitäjiä, notaareita ja muita itsenäisiä lakimiesammattien harjoittajia sekä rahan- tai varainsiirtopalveluja.

Tässä kertomuksessa suositellaan **tiivistä ja jatkuvaa yhteistyötä** rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavien toimivaltaisten viranomaisten, rahanpesun selvittelykeskusten, lainvalvontaviranomaisten ja yksityisen sektorin välillä. Joissakin jäsenvaltioissa on perustettu julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia yhteistyön ja tietojenvaihdon tehostamiseksi ja epäilyttävistä liiketoimista ilmoittamisen parantamiseksi. Joihinkin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin sisältyy myös taktisen tiedon jakaminen lainvalvontaviranomaisten meneillään olevien tutkimusten tueksi. Tietojen jakaminen auttaa ilmoitusvelvollisia mukauttamaan seurantajärjestelmiään vastaamaan uusia toimintatapoja ja riskejä.

(10) Ilmoitusvelvollisten erityinen ja jatkuva koulutus

Useimmat jäsenvaltiot ilmoittivat, että koulutusta on tarjottu suosituksen mukaisesti ja että eri aloilla on annettu ohjeita rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevista velvoitteista.

Tässä kertomuksessa säilytetään suositus, jonka mukaan **lisäkoulutusta** on tarjottava varsinkin erityisen riskialttiille ilmoitusvelvollisille, jotka on yksilöity tässä ylikansallisessa riskiarviossa.

(11) Toimivaltaisten viranomaisten / itsesääntelyelinten antamat vuotuiset raportit niiden vastuulla olevien ilmoitusvelvollisten toimista rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumiseksi

Kansalliset riskiarviot osoittavat, että itsesääntelyelinten valvontatoiminta on vielä uutta, minkä vuoksi sääntöjen noudattaminen vaihtelee. Siksi myöskään yksityiskohtaisia tilastoja ei ole vielä saatavilla. Komission ehdotuksessa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaksi asetukseksi otetaan käyttöön säännöksiä, joilla helpotetaan ilmoitusvelvollisten raportointivelvoitteiden noudattamista ja mahdollistetaan rahanpesun selvittelykeskusten analyttisen toiminnan ja yhteistyön tehostaminen. Viidenteen rahanpesunvastaiseen direktiiviin verrattuna sillä lisätään yhdenmukaisuutta varmistamalla, että viranomaiset valvovat itsesääntelyelimiä näiden harjoittaessa valvontaa.

Tässä kertomuksessa säilytetään aiempi suositus ja kannustetaan itsesääntelyelimiä **osallistumaan ennakoivammin** rahanpesun ja terrorismin torjunnan valvontaan.

4.4. Tuote- ja palvelukohtainen riskianalyysi – erityisiä suosituksia

Edellä esitettyjen suositusten⁸⁵ lisäksi tarvitaan seuraavanlaisia tuote- tai alakohtaisia toimia⁸⁶:

4.4.1. Käteinen ja käteisen kaltaiset varat

- Jäsenvaltioiden olisi otettava kansallisissa riskiarvioissaan huomioon arvoltaan suurista käteismaksuista ja paljon käteissuorituksia käyttävästä yritystoiminnasta johtuvat riskit ja toteutettava asianmukaisia toimenpiteitä niiden vähentämiseksi.

4.4.2. Rahoitusala

- Jäsenvaltioiden on erityisen tärkeää kehittää ja parantaa tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevia rekistereitään, jotta voidaan tukea luotettavien asiakkaan tuntemisvelvollisuustarkastusten toteuttamista.
- Jäsenvaltioiden olisi parannettava sellaisiin tuotteisiin sovellettavia seuranta- ja havaitsemisjärjestelmiä, jotka ovat alttiimpia terrorismin rahoituksen riskeille.
- Jäsenvaltioiden olisi suoritettava edelleen aihekohtaisia tarkastuksia keskittyen alasta ja tuotteesta riippuen eri alueisiin. Tietyllä alalla asiaankuuluvien yritysten toimitiloihin tehtävät tarkastukset ovat tehokkaampia, jos keskitytään riskialttiisiin alueisiin eikä suoriteta yleisiä tarkastuksia. Tällä tavoin valvojat saavat selkeän käsityksen parhaista käytännöistä ja merkittävimmistä puutteista.
- Riskitekijöiden käsittelemiseksi on tarjottava koulutusta ja ohjeistusta, joissa tarkastellaan muun muassa ilman henkilökohtaista läsnäoloa hoidettuja liikesuhteita tai liiketoimia, offshore-ammattivälittäjiä ja -asiakkaita sekä monimutkaisia yritysrakenteita ja kuoriyrityksiä.

4.4.3. Rahoitusalan ulkopuoliset alat ja tuotteet – nimetyt rahoitusalan ulkopuoliset toimialat ja ammatit

- Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että toimivaltaiset viranomaiset ja itsesääntelyelimet tarjoavat koulutusta ja ohjeistusta riskitekijöistä kiinnittäen erityistä huomiota ilman henkilökohtaista läsnäoloa hoidettuihin liikesuhteisiin, offshore-ammattivälittäjiin ja -asiakkaisiin tai -oikeudenkäyttöalueisiin sekä monimutkaisiin yritysrakenteisiin ja kuoriyrityksiin.
- Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että itsesääntelyelimet ja toimivaltaiset viranomaiset suorittavat aihekohtaisia tarkastuksia, joissa arvioidaan tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan tunnistamista koskevien vaatimusten noudattamista.
- Toimivaltaisten viranomaisten ja itsesääntelyelinten olisi toimitettava jäsenvaltioille vuotuisia kertomuksia toteutetuista toimenpiteistä, joilla arvioidaan, ovatko ilmoitusvelvolliset noudattaneet asiakkaan tuntemisvelvollisuuksia, mukaan lukien tosiasiallista omistajaa ja edunsaajaa koskevat vaatimukset, epäilyttäviä liiketoimia koskevat ilmoitukset ja sisäiset tarkastukset.
- Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että palveluntarjoajat, jotka antavat yrityksille pääomarakennetta, teollisuusstrategiaa ja niihin liittyviä kysymyksiä koskevaa neuvontaa sekä sulautumisiin ja yritysostoihin liittyvää neuvontaa ja palveluja, noudattavat tosiasiallista omistajaa ja edunsaajaa koskevia velvollisuuksia.

⁸⁵ Joitakin suosituksia toistetaan tässä tiettyjen alojen yhteydessä.

⁸⁶ Suosituksista esitetään tuote- ja palvelukohtaisia lisätietoja liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

4.4.4. Rahapeliala

- Toimivaltaisten viranomaisten olisi käynnistettävä ohjelmia, joilla lisätään sähköisten rahapelien tarjoajien tietoisuutta uusista riskitekijöistä, jotka saattavat pahentaa alan haavoittuvuutta. Tällaisia riskitekijöitä ovat muun muassa anonyymien sähköisen rahan tai virtuaalivaluuttojen käyttö sekä laittomien sähköisten rahapelien tarjoajien markkinoille tulo. Rahanpesun selvittelykeskusten epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten laadusta antamalla palautteella parannettaisiin ilmoitusmenettelyä ja saatujen tietojen hyödyntämistä.
- Jäsenvaltioiden olisi koulutustilaisuuksien lisäksi järjestettävä henkilökunnalle, säännösten noudattamisesta vastaaville virkamiehille ja palvelujen tarjoajille asianmukaista koulutusta, jossa keskityttäisiin asiaankuuluvien tuotteiden ja liiketoimintamallien riskiarvioon.

4.4.5. Varojen keruu ja siirto voittoa tavoittelemattomien järjestöjen kautta

- Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että voittoa tavoittelemattomat järjestöt osallistuvat enemmän kansallisiin riskiarvioihin, erityisesti siltä osin kuin on kyse rahoituslaitosten mahdollisuudesta vähentää riskejä.
- Jäsenvaltioiden olisi toteutettava tiedotus- ja valistusohjelmia voittoa tavoittelemattomien järjestöjen riskistä joutua väärinkäytön kohteeksi sekä tarjottava niille aineistoa tietoisuuden lisäämiseksi.

4.4.6. Ammatillisjalkapalloilu, vapaasatamat sekä sijoittajien kansalaisuus- ja oleskelujärjestelyt

- *Ammatillisjalkapalloilu* – jäsenvaltioiden olisi pohdittava, mitkä toimijat olisi velvoitettava ilmoittamaan epäilyttäivistä liiketoimista ja mitä vaatimuksia olisi sovellettava tilinhaltijoiden ja varojen edunsaajien alkuperän valvontaan ja rekisteröintiin.
- *Vapaasatamat* – jäsenvaltioiden olisi toteutettava säännöllisesti riippumattomia rahanpesun vastaisia tarkastuksia, jotka koskevat vapaasatamissa olevien toimijoiden sovitteja vaatimusten noudattamiseen liittyviä tehtäviä, sekä varmistettava rahanpesun vastaisten menettelyjen ja lainsäädäntöön jo sisällytetyn valvonnan asianmukainen ja johdonmukainen täytäntöönpano.
- *Sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyt* – Jäsenvaltioiden olisi lakkautettava sijoittajien kansalaisuusjärjestelyt ja arvioitava perusteellisesti sijoittajien oleskeluoikeusjärjestelyihin liittyvät rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskit.

5. PÄÄTELMÄT

Komissio seuraa edelleen tässä ylikansallisessa riskiarviossa esitettyjen suositusten täytäntöönpanoa ja antaa aiheesta uuden kertomuksen periaatteessa vuoteen 2024 mennessä EU:n nykyiseen sääntelykehykseen mahdollisesti tehtävien muutosten mukaisesti. Tarkastelussa arvioidaan myös, miten EU:n toimenpiteet ja jäsenvaltioiden kansalliset toimenpiteet vaikuttavat riskitasoihin.