



Bryssel 26.6.2017  
COM(2017) 340 final

**KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE**

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

{SWD(2017) 241 final}

## 1. JOHDANTO

Rahanpesu ja terrorismin rahoitus ovat merkittäviä ja alati muuttuvia haasteita, joita on torjuttava Euroopan Unionin (EU) tasolla. Viimeaikaisten terrori-iskujen ja toistuvien rahoitusskandaalien takia on otettava käyttöön tehokkaampia toimia.

Sisämarkkinoilla rahavirrat ovat luonteeltaan yhdistyneitä ja rajat ylittäviä, joten raha voi liikkua jäsenvaltiosta toiseen joutuisasti, jopa välittömästi. Tämä puolestaan avaa rikollisille ja terroristeille mahdollisuuksia siirtää varoja maasta toiseen viranomaisten huomaamatta.

EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntakehyksessä pyritään puuttumaan tähän rajat ylittävään ilmiöön määrittelemällä yhteiset säännöt rahoituslaitosten ja muiden talouden toimijoiden valvonnalle ja raportointivelvollisuuksille sekä luomalla vankka sääntelykehys EU:n rahanpesun selvittelykeskuksille, jotta ne voivat analysoida epäilyttäviä liiketoimia ja tehdä yhteistyötä. Vaikka tällä alalla onkin edistytty huomattavasti ja tasaisesti, tarvitaan lisäponnisteluja ja uusia toimenpiteitä, joilla korjataan mahdolliset puutteet rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnassa.

Tämä kertomus sisämarkkinoihin vaikuttavista ja rajat ylittäviin toimiin liittyviä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä koskevasta ylikansallisesta riskiarviosta on ensimmäinen EU:ssa ylikansallisella tasolla laadittu raportti. Siinä tarkastellaan EU:ta uhkaavia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä ja ehdotetaan kattavaa lähestymistapaa niiden torjumiseksi.

Rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 (neljäs rahanpesunvastainen direktiivi)<sup>1</sup> 6 artiklan mukaisesti komission on laadittava viimeistään 26. kesäkuuta 2017 kertomus, jossa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskit määritellään, analysoidaan ja arvioidaan unionin tasolla. Tämän ylikansallisen riskiarvion julkaiseminen on myös yksi Euroopan turvallisuusagendaan<sup>2</sup> ja terrorismin rahoituksen torjunnan vahvistamista koskevaan toimintasuunnitelmaan<sup>3</sup> kuuluvista tuotoksista.

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskien selkeä ymmärtäminen ja analysointi on edellytys tehokkaan ja asianmukaisen politiikan luomiselle. Riskianalyysi on erityisen tärkeää sisämarkkinoilla, sillä niillä rahavirrat ovat luonteeltaan yhdistyneitä ja rajat ylittäviä.

**Tässä ylikansallisessa riskiarviossa käytetään tiettyjä menetelmiä<sup>4</sup>, joiden avulla voidaan systemaattisesti analysoida rikoksentekijöiden toimintatapoihin liittyviä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä. Tarkoitus ei ole leimata mitään alaa kokonaisuudessaan vaan tunnistaa tilanteita, joissa alalla tarjottavia palveluja tai tuotteita voidaan käyttää väärin rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen. Tämä ylikansallinen riskiarvio perustuu direktiiviin 2005/60/EY (kolmas rahanpesunvastainen direktiivi), joka oli voimassa silloin kun arvio laadittiin. Arviossa kuvataan aloja, joilla EU:n lainsäädäntökehys ei tarkastelujaksolla ollut**

<sup>1</sup> Määräaika direktiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä on 26. kesäkuuta 2017.

<sup>2</sup> COM(2015) 185 final, 28.4.2015.

<sup>3</sup> COM(2016) 50 final, 2.2.2016.

<sup>4</sup> Menetelmiä on kuvattu tarkemmin komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa SWD(2017) 241 final.

niin yhdenmukainen tai täydellinen kuin se oli siinä vaiheessa, kun kolmanteen rahanpesunvastaiseen direktiiviin myöhemmin tehdyt muutokset olivat tulleet voimaan.

Ylikansallisessa riskiarviossa keskitytään EU:n tasolla havaittuihin haavoittuvuustekijöihin sekä lainsäädäntökehyksessä että lainsäädännön tehokkaassa soveltamisessa. Siinä ei pyritä rajoittamaan toimenpiteitä, joita jotkin jäsenvaltiot jo soveltavat tai saattavat päättää soveltaa vähentääkseen omia kansallisia rahanpesun tai terrorismin rahoituksen riskejään. Jäsenvaltiot ovat siis jo saattaneet toteuttaa joitakin jäljempänä esitetyistä suosituksista tai ottaa käyttöön EU:n tasolla vahvistettuja vähimmäissäätöjä tiukempia sääntöjä. Tässä kertomuksessa esitettyä arviota haavoittuvuustekijöitä vähentävistä toimenpiteistä olisikin pidettävä eräänlaisena perusskenaariona, jota voitaisiin mukauttaa riippuen jo käytössä olevista kansallisista toimenpiteistä.

Neljännän rahanpesunvastaisen direktiivin 6 artiklassa säädetään, että jos jäsenvaltio päättää olla soveltamatta ainoakaan suosituksista rahanpesun ja terrorismin rahoituksen kansallisessa torjuntajärjestelmässään, sen on ilmoitettava asiasta komissiolle ja perusteltava päätöksensä ("noudata tai selitä" -periaate).

Tässä kertomuksessa esitetään suurimmat sisämarkkinoita uhkaavat riskit monilla eri aloilla sekä näitä aloja mahdollisesti uhkaavat horisontaaliset haavoittuvuustekijät. Tämän perusteella kertomuksessa suositellaan toimenpiteitä, jotka olisi otettava käyttöön sekä EU:n että kansallisella näiden riskien vähentämiseksi. Lisäksi annetaan suosituksia eri toimijoille, jotka ovat mukana rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnassa.

Vaikka komissio on tietoinen joidenkin suuririskisten kolmansien maiden aiheuttamista riskeistä, tähän ensimmäiseen ylikansalliseen riskiarviointiin ei kuitenkaan otettu mukaan maantieteellistä riskianalyysia. Tämä johtuu siitä, että tiettyjen oikeudenkäyttöalueiden riskianalyysi on parhaillaan käynnissä erillisessä prosessissa, eli komission delegoiduilla asetuksilla, joissa yksilöidään suuririskiset kolmannet maat, joiden rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntajärjestelmissä olevat strategiset puutteet muodostavat merkittävän uhan EU:n rahoitusjärjestelmälle.<sup>5</sup>

## 2. YLIKANSALLISEN RISKIARVION TULOKSET

Komissio on tunnistanut 40 tuotetta tai palvelua, joiden katsotaan olevan mahdollisesti alttiita sisämarkkinoihin vaikuttaville rahanpesun tai terrorismin rahoituksen riskeille. Ne kattavat 11 toimialaa, joihin kuuluvat kaikki neljännessä rahanpesunvastaisessa direktiivissä määritellyt alat sekä joitakin muita, direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jääviä aloja, jotka katsottiin kuitenkin oleellisiksi ylikansallisessa riskiarviossa<sup>6</sup>. Tämän ansiosta komissio on pystynyt määrittelemään ne sisämarkkinoiden osa-alueet, jotka ovat altteimpia riskeille ja joilla rikollisilla on käytössään eniten keinoja. Ylikansallisessa riskiarviossa keskitytään ensisijaisesti kunkin asianomaisen alan erityisiin riskeihin.

<sup>5</sup> Komission delegoitu asetus (EU) 2016/1675, annettu 14 päivänä heinäkuuta 2016, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/849 täydentämisestä yksilöimällä suuririskiset kolmannet maat, joilla on strategisia puutteita. Lisäksi EU:ssa laaditaan parhaillaan luetteloa sellaisista kolmansista maista, jotka eivät noudata verotusalan hyvän hallintotavan standardeja, sekä keinoista puuttua tähän ongelmaan (COM(2016) 24 final).

<sup>6</sup> Nämä riskit liittyvät käteisen käyttöön, virtuaalivaluuttoihin, joukkorahoitukseen, vahinkovakuutuksiin ja voittoa tavoittelemattomiin järjestöihin sekä myös Hawala-järjestelmään ja muihin epävirallisiin rahansiirtojärjestelmiin.

Samalla kun komissio on analysoinut toimenpiteitä, joita suositellaan tällaisten riskien vähentämiseksi, se on tutkinut rikollisten kaikkein yleisimmin käyttämiä keinoja.

## 2.1. Suurimmat sisämarkkinoita uhkaavat riskit ylikansallisessa riskiarviossa tutkituilla aloilla<sup>7</sup>

### 2.1.1. Rahoitusala

Rahoitusosalalla on EU:ssa ollut voimassa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntakehys jo vuodesta 1991, ja alalla tunnutaan olevan hyvin riskitietoisia. Vaikka terroristit ja rikolliset yrittävätkin käyttää rahoitusalaa omiin toimiinsa, arviossa todetaan, että rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskit rahoitusosalalla ovat verrattain pienet, sillä käytössä on jo riskiä vähentäviä toimenpiteitä.

Tietyillä rahoitusalan segmenteillä, esimerkiksi **yksityispankkipalveluissa ja yhteisösijoituksissa** (erityisesti välittäjien kautta), rahanpesun riski on kuitenkin edelleen merkittävä. Tämä johtuu sekä tuotteiden että asiakkaiden suuremmasta altistumisesta riskeille, alan kilpailupaineista ja siitä, että valvojat eivät ole riittävän hyvin perillä riskeistä, jotka liittyvät rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen. **Säilytyspalveluiden** katsotaan myös olevan erityisen alttiina rahanpesun riskeille, sillä ilmoitusvelvollisten valvontamahdollisuudet ovat rajalliset ja lisäksi on olemassa sääntelemättömiä säilytyspalveluja (esimerkiksi vapaa-alueilla).

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riski **sähköisen rahan tai rahan- ja varainsiirtojärjestelmien**<sup>8</sup> aloilla on merkittävä tai jopa erittäin merkittävä – sähköisen rahan kohdalla siksi, että kolmannen rahanpesunvastaisen direktiivin nojalla sitä voidaan käyttää nimettömästi, ja siirtojärjestelmien kohdalla siksi, että ilmoitusvelvollisten valvontamahdollisuudet vaihtelevat suuresti. **Valuutanvaihtotoimistoissa ja rahansiirtopalveluissa** rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan sääntöjä sovelletaan vain yli 15 000 euron yksittäisiin liiketoimiin, mikä on ongelmallista, sillä rikolliset voivat tehdä pienempiä rahansiirtoja pidemmällä aikavälillä. Lisäongelmia tuottaa se, ettei ole olemassa myöskään yhteistä määritelmää sille, mitkä toimet katsotaan toisiinsa kytkeytyneiksi tai jatkuviksi.

Uudet tuotteet ja palvelut – kuten **joukkorahoituslustoat ja virtuaalivaluutat** – vaikuttaisivat olevan erityisen alttiita rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeille. Jotkin jäsenvaltiot ovat päättäneet sisällyttää nämä rahoitustuotteet omaan lainsäädäntöönsä, mutta kaiken kaikkiaan kolmanteen rahanpesunvastaiseen direktiivin perustuva EU:n lainsäädäntökehys on edelleen puutteellinen. **Rahoitusteknologian (FinTech)**<sup>9</sup> tavoitteena on ottaa käyttöön uusia teknologisia sovelluksia nopeampien, turvallisempien ja tehokkaampien rahoitustuotteiden kehittämiseksi, mutta tämä voi myös avata mahdollisuuksia rikollisille. Teknologian jatkuvaan kehitykseen

<sup>7</sup> Tähän kertomukseen liittyvä komission yksiköiden valmisteluasiakirja sisältää yksityiskohtaisen analyysin kunkin alan uhkatasosta ja siitä, miten alttiina kukin ala on rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeille tarjotessaan tiettyjä tuotteita tai palveluja.

<sup>8</sup> Direktiivin (EU) 2015/2366 4 artiklan 22 kohdan mukaan rahansiirrolla tarkoitetaan maksupalvelua, jossa maksajalta vastaanotetaan varoja ilman maksutilin perustamista maksajan tai maksunsaajan nimiin ja jonka yksinomaisena tarkoituksena on siirtää vastaava määrä maksunsaajalle tai muulle maksunsaajan puolesta toimivalle maksupalveluntarjoajalle ja/tai jossa varat vastaanotetaan maksunsaajan puolesta ja asetetaan tämän käyttöön.

<sup>9</sup> Rahoitusteknologialla tarkoitetaan teknologiapohjaisia ja teknisesti tuettuja rahoituspalveluja. Teknologia voi helpottaa pääsyä rahoituspalveluihin ja tehostaa rahoitusjärjestelmää. Sääntelyteknologia (RegTech) tarjoaa uusia keinoja helpottaa sääntelyvaatimusten täyttämistä.

sopeutuminen edellyttää lisää analyysia, jotta voidaan arvioida tämän nopeasti kehittyvän alan tuotteiden mahdollisesti aiheuttamia riskejä ja hyödyntää uuden teknologian tarjoamia mahdollisuuksia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnassa.

Arviossa todettiin myös, että vilpillisesti haettuja **kulutustuottoja ja pienlainoja** on käytetty toistuvasti viimeisimpien terroristi-iskujen yhteydessä. Näiden tuotteiden tarjoajilla on heikot tiedot rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan vaatimuksista, ja vaatimusten soveltaminen vaihtelee kansallisella tasolla.

### *2.1.2. Rahapeliala*

Kolmannen rahanpesunvastaisen direktiivin mukaisesti rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevia vaatimuksia sovelletaan rahapelialalla vain kasinoihin. Neljännessä rahanpesunvastaisessa direktiivissä kaikista rahapelien palveluntarjoajista tulee ilmoitusvelvollisia. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin vapauttaa tietyt rahapelipalvelut joistakin tai kaikista vaatimuksista silloin kun riski on todistetusti alhainen. Jäsenvaltioiden olisi otettava tämän ylikansallisen riskiarvion keskeiset havainnot huomioon.

Tällä hetkellä tiettyjen rahapeli tuotteiden katsotaan olevan erityisen alttiita rahanpesun riskeille. **Perinteisten vedonlyöntipalveluiden ja pokerin** osalta syynä näyttää olevan erityisesti tehoton valvonta. Tämä johtuu joko siitä, että kyseisille toimille ovat ominaista suuret määrät nopeita ja nimettömiä suorituksia, jotka tehdään usein käteisellä, tai siitä, että toimet ovat luonteeltaan yksityishenkilöiden välisiä, eikä kunnollista valvontaa ole olemassa. **Sähköisiin rahapeleihin** liittyy suuria riskejä, sillä liiketoimien ja rahavirtojen määrä on erittäin suuri ja peleistä puuttuu henkilökohtainen yhteys. Sähköisten rahapelien avulla voidaan tehdä nimettömiä maksusuorituksia, mutta toisaalta näitä suorituksia voidaan jäljittää, mikä vähentää huomattavasti riskejä. **Arpajaisiin ja rahapeliautomaatteihin** (kasinoiden ulkopuolella) liittyvät rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskit ovat keskitasoa. Arpajaisten osalta on kehitetty valvontaa erityisesti sen takia, että on haluttu torjua suuriin voittoihin liittyviä riskejä. Vaikka **kasinoihin** liittyvää riskiä pidetään olennaisesti suurena, niiden sisällyttäminen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntakehykseen vuodesta 2005 alkaen on vähentänyt rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä. Perinteiseen **bingoon** katsotaan liittyvän vain vähän rahanpesun tai terrorismin rahoituksen riskejä, mikä johtuu pelin pienistä panoksista ja voitoista.

### *2.1.3. Nimetyt rahoitusalan ulkopuoliset toimialat ja ammatit*

Kaiken kaikkiaan rahoitusalan ulkopuolisten alojen katsotaan altistuvan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeille merkittävässä tai jopa erittäin merkittävässä määrin. Näiden alojen suurin heikkous näyttäisi olevan vaikeus tunnistaa asiakkaan **tosiasiallinen omistaja ja edunsaaja**, erityisesti kun puhutaan **trusti- tai yrityspalvelujen tuottajista, veroneuvojista, tilintarkastajista, ulkopuolisista kirjanpitäjistä, notaareista ja muista itsenäisten lakimiesammattien harjoittajista**. Arviossa ilmeni, että joskus tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan määritelmää ei ole täysin ymmärretty tai asiaa ei ole tarkistettu asianmukaisesti liikesuhteen alkaessa.

Erityisesti ammattikunnille, joiden toiminnot kuuluvat asianajosalaisuuden piiriin (veroneuvojat, tilintarkastajat, ulkopuoliset kirjanpitäjät, notaarit ja muut itsenäisten lakimiesammattien harjoittajat), rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien sääntöjen täytäntöönpano vaikuttaa haastavalta. Asianajosalaisuus on tärkeä periaate, joka tunnustetaan EU:n tasolla. Se perustuu siihen herkkään tasapainoon, joka

juontaa juurensa EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, joka koskee oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin<sup>10</sup>. Tämä taas rakentuu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan periaatteille (esim. 47 artikla).

Euroopan unionin rahanpesun torjuntakehyksessä<sup>11</sup> näiden ammattien harjoittajien ilmoitusvelvollisuudesta on poikkeuksia silloin, kun he puolustavat asiakasta oikeuskäsittelyssä (asianajosalaisuus). Tämä puolestaan lisää väärinkäytösten riskiä. Onkin tullut ilmi tapauksia, joissa osa näiden ammattien harjoittajien toiminnasta kuuluu selkeästi asianajosalaisuuden piiriin (esim. asiakkaan oikeudellisen aseman selvittäminen tai asiakkaan puolustaminen tai edustaminen oikeuskäsittelyssä) ja osa taas ei, kuten lainopillinen neuvonta, joka liittyy yritysten perustamiseen, toimintaan tai johtamiseen. Vaikuttaa siltä, että joissakin tapauksissa näiden ammattien harjoittajat ajattelevat asianajosalaisuuden kattavan kaikki edellä mainitut toimet. Tällöin kaikissa toimissa ei välttämättä noudateta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevia vaatimuksia. On tärkeää korostaa, että rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien sääntöjen noudattaminen ei heikennä asianajosalaisuuden periaatetta millään tavalla. Asianajosalaisuuden periaatteiden **tulkintaa ja noudattamista** voitaisiinkin parantaa niiden ammatinharjoittajien keskuudessa, joiden toimista osa kuuluu asianajosalaisuuden piiriin. Olisi myös hyödyllistä, jos veroneuvojat, tilintarkastajat, ulkopuoliset kirjanpitäjät, notaarit ja muut itsenäisten lakimiesammattien harjoittajat ymmärtäisivät näitä sääntöjä paremmin, sillä neljännen rahanpesunvastaisen direktiivin mukaan he ovat myös ilmoitusvelvollisia.

Lisäksi EU:n nykyisen lainsäädäntökehyksen perusteella on nimetty itsesääntelyelimiä valvomaan veroneuvojia, tilintarkastajia, ulkopuolisia kirjanpitäjiä, notaareita ja muita itsenäisten lakimiesammattien harjoittajia sekä kiinteistönvälittäjiä.<sup>12</sup> Jäsenvaltiot saavat vapaasti päättää, että nämä itsesääntelyelimet ovat toimivaltaisia vastaanottamaan epäilyttävistä liiketoimista tehtyjä ilmoituksia suoraan ilmoitusvelvollisilta, jolloin ne ovat itse velvollisia lähettämään ilmoitukset rahanpesun selvittelykeskukselle viipymättä ja niiden alkuperäisessä muodossa. Kuulemissa selvisi, että tällä alalla ilmoitusvelvolliset ja itsesääntelyelimet eivät useinkaan tee ilmoituksia epäilyttävistä liiketoimista rahanpesun selvittelykeskuksille, varsinkaan tietyissä jäsenvaltioissa. Tämä saattaa johtua joko siitä, että epäilyttäviä liiketoimia ei havaita ja raportoida oikein, tai siitä, että itsesääntelyelin ei lähetä epäilyttävistä liiketoimista tehtyjä ilmoituksia säännönmukaisesti.

**Kiinteistöalaan** kohdistuu myös huomattavia rahanpesun riskejä, sillä kiinteistöjä koskevissa liiketoimissa on mukana monen alan ammattilaisia (kiinteistönvälittäjiä, luottolaitoksia, notaareita ja asianajajia). Toinen yleinen rahanpesun keino kaupan alalla on ylilaskutus eli **kauppaan perustuva rahanpesu** tai tekaistujen lainojen ottaminen. Rikoksenteelijät pyrkivät tällaisten toimien avulla hyödyntämään pankkijärjestelmää rikollisten tuottojen siirtämiseen käyttämällä usein apuna väärennettyjä asiakirjoja tavaroiden ja palveluiden kaupasta. Vastaavasti rikoksenteelijät laativat keskenään keksittyjä lainoja luodakseen tekaistuja varainsiirtoja, joilla peitetään laittomista lähteistä peräisin olevia varoja. Lainvalvontaviranomaisten mukaan tällaiset riskit ovat merkittävät.

---

<sup>10</sup> Ks. asia C-305/05.

<sup>11</sup> Ks. direktiivin 2005/60/EY 23 artiklan 2 kohta.

<sup>12</sup> Direktiivissä 2015/849 (EU) määritellään itsesääntelyelin elimeksi, joka edustaa ammatinharjoittajia ja sääntelee heidän toimintaansa, suorittaa tiettyjä valvonta- tai seurantatehtäviä ja varmistaa ammatinharjoittajia koskevien sääntöjen noudattamisen.

#### 2.1.4. Käteinen ja käteisen kaltaiset varat<sup>13</sup>

Tämä ylikansallinen riskiarviointi paljastaa, että **käteinen** on yhä kaikkein yleisin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen keino, sillä sen avulla rikolliset voivat salata henkilöllisyytensä. Sen takia käteinen on mukana lähes jokaisessa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen tutkinnassa. Kolmannen rahanpesunvastaisen direktiivin mukaisesti käteismaksuja ei ole sisämarkkinoilla valvottu asianmukaisesti, koska asiasta ei ole annettu riittävän selkeitä sääntöjä eikä valvontavaatimuksia. Joissakin jäsenvaltioissa on otettu käyttöön käteismaksuja koskevat ilmoitukset tai käteismaksuihin sovellettavat rajoitukset. Ilman kaikkia jäsenvaltioita koskevia yhteisiä vaatimuksia rikollisten on kuitenkin helppo käyttää hyväkseen lainsäädännön eroja. Myöskään rahakuriirien valvontaa EU:n ulkorajoilla koskeva EU:n kehys<sup>14</sup> ei varmista riittävää riskien vähentämistä erityisesti sen takia, että siinä ei puututa käteisen kaltaisiin tuotteisiin, joita ovat muun muassa erittäin likvidit hyödykkeet, kuten kulta, timantit sekä nimettömät ennalta maksetut kortit, jolle voidaan ladata suuria määriä rahaa.

Huomattavia riskejä aiheutuu myös siitä, kun **arvotavaroiden kauppiat** hyväksyvät yli 15 000 euron käteismaksuja. Tämä johtuu käteismaksuille ominaisista riskeistä ja maksujen puutteellisesta valvonnasta. Koska rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevia sääntöjä sovelletaan tällaisiin kauppiaisiin vain siltä osin kuin ne vastaanottavat suuria käteismaksuja, tämä näyttää johtavan sääntöjen tehottomaan soveltamiseen. Vielä suurempi haaste liittyy **yritystoimintaan, jossa käytetään paljon käteissuorituksia**. Tällaiseen yritystoimintaan ei sovelleta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevia sääntöjä, ellei kyse ole edellä mainitusta arvotavaroiden kauppiaiden ryhmästä. Tällaista yritystoimintaa on kuitenkin hyvin helppo käyttää rikollisesta toiminnasta saatujen käteisvoittojen pesemiseen.

Arviossa korostetaan sitä, että myös käteisen kaltaisen omaisuuden (**kulta, timantit**) tai helposti myytävien lifestyle-tuotteiden (esim. **kulttuuriesineet, autot, korut, kellot**) kaupan liittyvä suuri riski heikon valvonnan takia. Erityistä huolta aiheuttaa antiikkiesineiden ja muiden taideteosten ryöstely ja salakuljetus: ryöstettyjä esineitä voidaan käyttää terrorismin rahoittamiseen – tai vaihtoehtoisesti niihin sijoitetaan rikollisella hankittuja varoja rahanpesutarkoituksissa.

#### 2.1.5. Voittoa tavoittelemattomat järjestöt

Voittoa tavoittelemattomat järjestöt ovat alttiita riskille, että niitä käytetään väärin terrorismin rahoitustarkoituksessa. Voittoa tavoittelemattomien järjestöjen alttiutta terrorismin rahoituksen riskille on ollut suhteellisen vaikea analysoida, sillä tämä sektori on luonteeltaan hyvin moninainen sekä rakenteiltaan että toiminnoiltaan, ja näin ollen myös riskeille altistuminen ja riskitietoisuus vaihtelevat. Tämä johtuu pääasiassa voittoa tavoittelemattomien järjestöjen moninaisuudesta sekä lainsäädäntökehysten ja kansallisten toimintatapojen eroista. Vaikuttamiseen ja ilmaisuun keskittyvät järjestöt<sup>15</sup> ovat jossain määrin haavoittuvia, sillä rikollis- tai terroristijärjestöt saattavat soluttautua niihin ja peittää tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan, jolloin kerättyjä varoja on

<sup>13</sup> Tämä ei koske moneen tarkoitukseen tehtäviä käteissiirtoja EU:n rahoittamien humanitaaristen avustusoperaatioiden yhteydessä.

<sup>14</sup> Asetus (EY) N:o 1889/2005, annettu 26 päivänä lokakuuta 2005, yhteisön alueelle tuotavan tai sieltä vietävän käteisrahan valvonnasta.

<sup>15</sup> Vaikuttamiseen ja ilmaisuun keskittyvissä voittoa tavoittelemattomissa järjestöissä toimitaan etupäässä urheilun ja vapaa-ajan, taiteen ja kulttuurin alalla sekä hoidetaan edunvalvontaa ja vaikuttamista.

vaikeampi jäljittää. Jotkin palveluja tuottavat järjestöt<sup>16</sup> taas ovat suuremmin alttiina riskeille toimintansa ominaisuuteen vuoksi. Riski aiheutuu siitä, että niiden rahoituksen alkuperä tai määränpää saattaa sijaita konfliktialueilla tai sellaisissa kolmansissa maissa, joiden rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntajärjestelmissä on komission mukaan strategisia puutteita<sup>17</sup>. Arviossa on kuitenkin tultu siihen tulokseen, että voittoa tavoittelemattomien järjestöjen moninaisuus ei estä tunnistamasta kyseisen sektorin yhteisiä haavoittuvuustekijöitä.

Arviossa selvisi tältä osin, että nykyiset rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevat vaatimukset eivät toimivaltaisten viranomaisten mielestä ole välttämättä riittäviä, jotta niillä voitaisiin vastata voittoa tavoittelemattomien järjestöjen tarpeisiin, ja että valvonnan taso vaihtelee jäsenvaltioittain. On havaittu, että käytössä oleva valvonta on tehokkaampaa ja sen vuoksi haavoittuvuustekijöitä on vähemmän kun varoja kerätään EU:n sisällä kuin silloin kun varoja siirretään tai menoja aiheutuu EU:n ulkopuolella, missä on enemmän olennaisia puutteita.

Yleisellä tasolla voittoa tavoittelemattomien järjestöjen arviointi on osoittanut, että alalla saattaa olla käynnissä riskien vähentäminen, sillä jotkin rahoituslaitokset ovat vastahakoisia tarjoamaan järjestöille rahoituspalveluja, esimerkiksi avaamaan pankkitilin. Rahoituslaitokset saattavat myös kieltäytyä hoitamasta joitakin maksuliikennetapahtumia riippuen maksujen kohdemaasta. Lisäksi pienten järjestöjen, jotka eivät kykene esittämään asianmukaisia lupia tai verotodistusta rekisteröinnistä, saattaa olla vaikea avata pankkitili. Voittoa tavoittelemattomien järjestöjen edustajien mukaan rahoituspalvelujen ulkopuolelle jättäminen lisää käteisen käyttöä, mikä puolestaan lisää järjestöjen alttiutta joutua rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen liittyvien väärinkäytösten uhriksi.

Riskien vähentäminen ja rahoituspalveluiden ulkopuolelle sulkeminen olisi pidettävä mielessä, kun tarkastellaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntatoimia. Säänneltyjen rahoituspalvelujen tarjoajien ei pidä syrjiä asiakkaita ja näin pakottaa heitä käyttämään epävirallista pankkitoimintaa tai epävirallisia rahansiirtopalveluja. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunta on kuitenkin vain yksi monista riskien vähentämisen syistä. EU:n tasolla maksutilidirektiivin<sup>18</sup> hyväksyminen tehostaa merkittävästi perusrahoituspalvelujen saatavuutta, mikä taas vähentää tukeutumista epävirallisiin palveluihin.

#### 2.1.6. Hawala-järjestelmä

Rahansiirtopalveluihin liittyy tiettyjä ominaisriskejä, mutta Hawala-järjestelmä<sup>19</sup> ja muut sen kaltaiset epäviralliset rahansiirtopalvelut ovat erittäin alttiita erityisesti terrorismin rahoituksen riskeille. Normaalisti kaikki toimijat, jotka tarjoavat toisen

---

<sup>16</sup> Palveluja tuottavat voittoa tavoittelemattomat järjestöt toimivat monilla eri aloilla, esimerkiksi tarjoavat asuntoja, sosiaalipalveluja, koulutusta tai terveyden- ja sairaanhoitoa.

<sup>17</sup> Komission delegoitu asetus (EU) 2016/1675, annettu 14 päivänä heinäkuuta 2016, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/849 täydentämisestä yksilöimällä suuririskiset kolmannet maat, joilla on strategisia puutteita.

<sup>18</sup> Direktiivi 2014/92/EU, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2014, maksutileihin liittyvien maksujen vertailukelpoisuudesta, maksutilien siirtämisestä ja mahdollisuudesta käyttää perusmaksutilejä.

<sup>19</sup> Hawala-verkostot ja muut vastaavat palveluntarjoajat järjestävät varainsiirtoja ja kuittaavat omat velkansa toisilleen kaupan, käteisen tai pitkäaikaisten nettomaksujen kautta. Muista rahansiirtopalveluiden tarjoajista ne erottaa juuri tämä velkojen kuittaaminen muilla tavoin kuin pankkipalveluja käyttämällä.



maksupalveludirektiivin<sup>20</sup> 4 artiklan 3 kohdassa määriteltyjä maksupalveluja, olisi rekisteröitävä ja saatava sääntelyn piiriin. Näiden palveluntarjoajien olisi haettava toimiluvan saaneen maksulaitoksen asemaa tai joissain tapauksissa rekisteröidyn maksulaitoksen asemaa. Hawala-järjestelmä ja muut vastaavat epäviralliset rahansiirtopalvelut luokitellaan usein laittomiksi, sillä niitä ei yleensä ole rekisteröity eivätkä ne noudata toisen maksupalveludirektiivin vaatimuksia. Ongelmaa pahentaa se, että Hawala-järjestelmän ja muiden vastaavien palvelujen olemassaoloa on vaikea havaita, sillä usein liiketoimia yhdistellään, takaisinmaksuja suoritetaan tuotteiden tuonnilla/viennillä, ja liiketoimia on vaikea jäljittää. Riskien vähentäminen on tärkeää myös tältä osin, sillä asiakkaat, joita säänneltyjen rahoituspalvelujen tarjoajat kieltäytyvät palvelemasta, turvautuvat toisinaan tällaisiin laittomiin palveluihin.

### *2.1.7. Rahanväärennys*

Rahanväärennys on kansainvälistä rikollista toimintaa, johon liittyy suuri määrä sekä rikollisten että väärennetyn valuutan rajanylityksiä, ja yhtenä osapuolena ovat usein rikollisjärjestöt. Väärennetyn rahan salakuljetuksesta saadaan rikollisia tuloja, jotka pitää sitten pestä, jotta ne saadaan osaksi laillisia tulovirtoja. Tämän lisäksi väärennettyä rahaa saatetaan levittää terroristiverkostojen kautta rahoittamaan koulutusta, värväystä, iskuja ja propagandaa, joihin kaikkiin tarvitaan paljon varoja. Rahanväärennyksen tuottoja saatetaan käyttää vahvistamaan terroristien tukiverkostoja.

## **2.2. Horisontaaliset haavoittuvuustekijät**

Komissio on havainnut useita haavoittuvuustekijöitä, jotka ovat yhteisiä kaikille aloille.

### *2.2.1. Liiketoimien anonyymiys (käteinen ja muut anonyymit rahoitusalan tuotteet)*

Rikollisjärjestöt tai terroristiryhmät yrittävät olla jättämättä jälkiä toiminnastaan ja pysyä huomaamattomina rikollisissa toimissaan. Käteisen rahan käyttö on luonteeltaan täysin anonyymia, minkä takia se on ihanteellinen maksu- ja rahansiirtomenetelmä rikoksentekijöille. Sellaiset alat, joilla käytetään paljon käteissuorituksia, ovat erityisen riskialttiita. Riski on erityisen suuri yritystoiminnassa, jossa käytetään paljon käteissuorituksia, käteismaksuja hyväksyvien tavaroiden ja palveluiden välittäjien kohdalla ja sellaisten talouden toimijoiden kohdalla, jotka hyväksyvät maksuvälineenä suuria, esimerkiksi 200 tai 500 euron seteleitä.

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä esiintyy myös sellaisten rahoitustuotteiden yhteydessä, joihin voi tietyissä olosuhteissa liittyä vastaavia anonyymejä piirteitä (esim. anonyymit sähköisen rahan tuotteet, virtuaalivaluutat ja joukkorahoituslusetat). Niiden riskitaso eroaa kuitenkin käteiseen rahaan liittyvistä riskeistä, koska niiden käyttöä pitää suunnitella tarkemmin, liiketoimien määrä on vähäisempi ja niitä saatetaan valvoa jossain määrin. Kyseisten palvelujen anonyymiteettiominaisuudet aiheuttavat sisäänrakennettuja rajoituksia tunnistamis- ja valvontamahdollisuuksille. Sama analyysi koskee myös muunlaista varallisuutta, kuten kultaa tai timantteja, jota on helppo myydä tai turvallista säilyttää. Niitä on helppo käyttää liiketoimissa, ja samalla niiden käyttäjän on helppo pysyä anonyyminä.

---

<sup>20</sup> Direktiivi (EU) 2015/2366, annettu 25 päivänä marraskuuta 2015, maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 2002/65/EY, 2009/110/EY, 2013/36/EU ja asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta sekä direktiivin 2007/64/EY kumoamisesta.

### *2.2.2. Tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan tunnistaminen ja näiden tietojen saatavuus*

Rikolliset käyttävät rahoitusjärjestelmää myös sijoittaakseen laittomat tuottonsa finanssimarkkinoille, kiinteistöihin tai lailliseen talouteen järjestelmällisemmin kuin olisi mahdollista käteisen tai anonyymien liiketoimien avulla. Ensinnäkin kaikki alat ovat alttiina sille, että järjestäytyneet rikollisryhmät tai terroristiryhmät soluttautuvat tai osallistuvat niiden toimintaan tai omistavat yrityksiä. Toiseksi rikolliset käyttävät usein valeyhtiöitä, trusteja tai monimutkaisia yritysrakenteita piilottaakseen identiteettinsä. Tällaisissa tapauksissa varat saattavat olla helposti jäljitettävissä, mutta tosiasiallinen omistaja ja edunsaaja on tuntematon. Lainvalvontaviranomaisten tietojen mukaan läpinäkymättömien rakenteiden käyttäminen piilottamaan tosiasialliset omistajat ja edunsaajat on yleinen toimintatapa merkittävässä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen liittyvissä tapauksissa. Tämä laajalle levinnyt ongelma ei koske pelkästään tiettyjä oikeudenkäyttöalueita tai tiettyntyyppisiä oikeushenkilöitä tai oikeudellisia järjestelyjä. Rikoksenteelijät pyrkivät aina käyttämään kätevintä, helpointa ja turvallisinta välinettä riippuen omasta asiantuntemuksestaan, sijainnistaan sekä oikeudenkäyttöalueen markkinakäytännöistä.

Kolmas rahanpesunvastainen direktiivi sisältää säännöksiä, jotka koskevat tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan henkilöllisyyden todentamista liikesuhdetta luotaessa. Direktiivissä määräysvallan kriteeriksi asetettu vähintään 25 prosentin omistusosuus on vain suuntaa antava, ja ylimmän johdon tunnistamista tosiasialliseksi omistajaksi ja edunsaajaksi on pidettävä viimeisenä vaihtoehtona silloin, kun muuta tosiasiallista omistajaa ja edunsaajaa ei voida tunnistaa, vaikka omistussuhteita on analysoitu perusteellisesti ja analyysistä on pidetty kirjaa (esim. jaettu omistusosuus). Jotkin ilmoitusvelvolliset saattavat kuitenkin soveltaa näitä sääntöjä hyvin mekaanisesti. Tällaisissa olosuhteissa onkin epävarmaa, voidaanko tosiasiallinen omistaja ja edunsaaja todella tunnistaa.

### *2.2.3. Valvonta EU:n sisämarkkinoilla*

Rajat ylittävän rahoitusvalvonnan tehokkuuteen liittyy joitakin ilmeisiä haavoittuvuustekijöitä. Euroopan valvontaviranomaisten yhteisen lausunnon<sup>21</sup> mukaan toimivaltaisten viranomaisten arviot niiden valvoman alan vaatimuksenmukaisuudesta vaihtelevat huomattavasti. Eniten haasteita esiintyy silloin kun samaan finanssiryhmään kuuluvien yksiköiden valvonta kuuluu toimivaltaisille viranomaisille useissa jäsenvaltioissa. Näissä tilanteissa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien sääntöjen soveltaminen on melko monimutkaista kahdesta syystä: toimivaltaisten viranomaisten suhtautumisessa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien sääntöjen valvomiseen on vakiintuneita eroja, ja kotivaltion/isäntävaltion valvontavelvollisuudesta erityisesti maksulaitosten ja niiden ulkomailla toimivien asiamiesten tapauksissa vallitsee epävarmuus. Sen takia sääntöjen rikkomuksia tai järjestelmän hyväksikäyttöä talousrikollisuuteen ei aina huomata. Lisäksi näyttää siltä, että rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavat toimivaltaiset valvontaviranomaiset eivät aina jaa oleellisia tietoja riittävässä määrin tai riittävän pikaisesti keskenään.

---

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

Tähän ovat syynä

- vastapuolten aseman eroavaisuudet
- rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien luottamuksellisten tietojen vaihtoon tarvittavan järjestelmän riittämättömyys
- liiallinen keskittyminen puhtaasti vakavaraisuusvalvontaan ja
- vakavaraisuusvalvonnasta vastaavien viranomaisten sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa valvovien viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevien säännösten/mekanismien puute<sup>22</sup>.

Lisäksi joissakin tapauksissa valvojien on vaikea saada yhteyttä vastaaviin viranomaisiin toisessa maassa, koska joissakin jäsenvaltioissa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvonta on pirstoutunut. Edellä mainitussa yhteisessä lausunnossa todetaan myös, että jotkin valvontaviranomaiset eivät osaa riittävästi tunnistaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan riskejä valvomillaan aloilla ja/tai viranomaisilla ei ole käytössään riittäviä tai asianmukaisia riskiperusteisia menettelyjä riskien valvontaan varsinkaan terrorismin rahoituksen alalla.

Rahoitusalan ulkopuolisilla aloilla jäsenvaltiot voivat antaa itsesääntelyelimille oikeuden valvoa veroneuvoja, tilintarkastajia, ulkopuolisia kirjanpitäjiä, notaareita ja muita itsenäisten lakimiesammattien harjoittajia sekä kiinteistönvälittäjiä. Valitusta valvontamallista riippumatta valvonnassa esiintyy useimmissa jäsenvaltioissa puutteita, jotka koskevat tarkastuksia, ohjeistusta ja raportoinnin tasoa.

#### *2.2.4. Rahanpesun selvittelykeskusten yhteistyö*

Rahanpesun selvittelykeskukset vastaanottavat ja analysoivat tietoa rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen sekä niiden esirikoksiin liittyvistä epäilyttävistä liiketoimista ja välittävät analyysinsä tulokset toimivaltaisille viranomaisille. Tämä analyysi on keskeisen tärkeä lainvalvontaviranomaisille, jotta ne voivat käynnistää uusia tutkimuksia tai täydentää jo käynnissä olevia tutkimuksia. Vaikka EU:n rahanpesun selvittelykeskusten välinen yhteistyö onkin lisääntynyt huomattavasti kymmenen viime vuoden aikana, siihen liittyy edelleen joitakin haavoittuvuustekijöitä.

Rahanpesun selvittelykeskusten foorumin<sup>23</sup> kartoituksessa on tunnistettu useita esteitä, jotka häiritsevät tietojen saantia, vaihtoa ja käyttöä sekä rahanpesun selvittelykeskusten operatiivista yhteistyötä. Kartoitus valmistui joulukuussa 2016.<sup>24</sup> Siinä esitetään myös joitakin keskeisiä oikeudellisia, käytännöllisiä ja operatiivisia ongelmia. Kartoituksen sekä oman analyysinsä pohjalta komissio on esittänyt mahdollisia vaihtoehtoja EU:n rahanpesun selvittelykeskusten yhteistyön parantamiseksi erillisessä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa<sup>25</sup>.

#### *2.2.5. Muut kaikkien alojen yhteiset haavoittuvuustekijät*

Ylikansallisessa riskiarviossa havaittiin, että kaikkia tutkittuja aloja koskevat lisäksi seuraavat haavoittuvuustekijät:

<sup>22</sup> Esimerkiksi tällä hetkellä EKP ei voi luovuttaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaaville kansallisille valvontaviranomaisille luottamuksellisia vakavaraisuustietoja, jotka olisivat oleellisia myös rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan seurannassa.

<sup>23</sup> Rahanpesun selvittelykeskusten foorumi on komission vuonna 2006 perustama epävirallinen ryhmä, jossa kokoontuvat EU:n jäsenvaltioiden rahanpesun selvittelykeskusten edustajat.

<sup>24</sup> EU:n rahanpesun selvittelykeskusten foorumi (viite E03251)  
<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?Lang=FI>

<sup>25</sup> SWD (2017)275.

- **Rikollisten soluttautuminen:** rikolliset saattavat joissakin tapauksissa ottaa ilmoitusvelvollisia omistukseensa tai etsiä sellaisia ilmoitusvelvollisia, jotka haluavat avustaa niitä rahanpesussa. Tämän takia sopivuutta ja luotettavuutta pitäisi arvioida kaikilla tarkastelluilla aloilla.
- **Väärennetyt asiakirjat:** asiakirjoja on yhä helpompi väärentää nykyaikaisen teknologian avulla, ja kaikilla aloilla pyritään löytämään tehokkaita keinoja asiakirjaväärennösten havaitsemiseksi.
- **Riittämätön tietojenvaihto julkisen ja yksityisen sektorin välillä:** kaikki ilmoitusvelvolliset ovat korostaneet tarvetta rahanpesun selvittelykeskusten asianmukaisille palautemekanismeille ja tietojenvaihdolle toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Ilmoitusvelvollisten, jotka toimivat kansallisten oikeudenkäyttöalueiden rajojen yli, on myös vaikea raportoida epäilyttävistä liiketoimista.
- **Riittämättömät resurssit, heikko tietoisuus riskeistä sekä puutteelliset valmiudet panna täytäntöön rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevia sääntöjä:** vaikka jotkin ilmoitusvelvolliset ovatkin ottaneet käyttöön kehittyneitä välineitä valvoakseen vaatimusten noudattamista, monilla on edelleen riittämättömät tiedot, keinot ja valmiudet suorittaa valvontaa.
- **Rahoitusteknologiasta aiheutuvat uudet riskit:** verkkopalvelujen käytön odotetaan lisääntyvän entisestään digitaalisessa taloudessa, mikä puolestaan lisää verkkotunnistamisen tarvetta. Riskit kasvavat sen takia, että tällöin tehdään yhä enemmän liiketoimia, joissa asiakas ei ole henkilökohtaisesti paikalla. Sähköisen tunnistamisen käyttö ja luotettavuus ovat tältä osin keskeisen tärkeitä.

### 3. TOIMENPITEITÄ HAVAITTujen RISKIEN VÄHENTÄMISEKSI

Riskitason analysoimisen jälkeen tässä kertomuksessa esitetään toimenpiteet, jotka komission mukaan olisi toteutettava sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla. Ne perustuvat arviointiin, jossa tarkasteltiin eri vaihtoehtoja havaittujen riskien hallitsemiseksi. Komissio otti tässä arvioinnissa huomioon seuraavat seikat:

- rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskien taso
- toimenpiteiden toteuttamisen tai jäsenvaltioille suositeltavien toimenpiteiden tarpeellisuus ja oikeasuhteisuus
- suositeltavien sääntely- tai muiden toimenpiteiden tarpeellisuus ja oikeasuhteisuus sekä
- toimenpiteiden vaikutus yksityisyydensuojaan ja perusoikeuksiin.

Komissio on myös ottanut huomioon, että on pyrittävä ehkäisemään sen suositusten hyväksikäyttö ja virheellinen tulkinta siten, että niiden perusteella suljettaisiin kokonaisia asiakasryhmiä palvelujen ulkopuolelle tai päätettäisiin asiakassuhteita, ennen kuin tietyn alan riskitaso on selvitetty kattavasti ja asianmukaisesti.

Arvioinnissaan komissio on myös yksilöinyt tuotteita, joihin liittyy vain hyvin pieni (tai verrattain pieni) riski ja joiden osalta ei tällä erää tarvita uusia riskiä vähentäviä toimenpiteitä. Näin ollen tässä kertomuksessa esitellyt toimenpiteet liittyvät vain niihin riskeihin, joita komission mielestä olisi vähennettävä edelleen. Tämän lähestymistavan tarkoituksena on antaa jäsenvaltioille valmiudet tunnistaa paremmin omat ensisijaiset toiminta-alueensa riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti. Vaikka jäsenvaltioille annetut suositukset koskevat monia eri aloja, useimmat liittyvät EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoon<sup>26</sup>. Näiden suositusten tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioita keskittymään erityisen riskialttiille aloille, kun ne noudattavat velvoitteitaan. Tässä

<sup>26</sup> Esimerkiksi kansalliset riskiarviot, tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien rekisteröinti, valvonta, resurssien kohdentaminen, yksityissektorille annettava palaute sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen kannalta riskialttiit alat, joita säädellään neljännessä rahanpesunvastaisessa direktiivissä.

arvioinnissa ei pyritä rajoittamaan toimenpiteitä, joita eräät jäsenvaltiot jo soveltavat tai saattavat päättää soveltaa vähentääkseen omia kansallisia rahanpesun tai terrorismin rahoituksen riskejään. Jäsenvaltioissa saattaa siis olla jo käytössä joitakin jäljempänä mainittuja suosituksia, tai niissä on otettu käyttöön EU:n tasolla määriteltyjä vähimmäissääntöjä tiukempia sääntöjä.

Ylikansallisessa riskiarviossa pyritään antamaan yleiskuva rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeistä sen julkaisuhetkellä. Arvio on laadittu aikana, jolloin direktiivi 2005/60/EY (kolmas rahanpesunvastainen pesudirektiivi) muodosti voimassa olevan lainsäädäntökehysten. Vaikka neljäs rahanpesunvastainen direktiivi oli tuolloin jo hyväksytty, määräaika sen saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä ei vielä ollut umpeutunut. Sen takia arvioinnissa ei voitu ottaa huomioon direktiivin täytäntöönpanon konkreettisia vaikutuksia. Rahanpesun torjuntaa koskevaan EU:n sääntelykehukseen neljännellä rahanpesunvastaisella direktiivillä ja siihen ehdotetuilla tarkistuksilla<sup>27</sup> tehdyt muutokset on kuitenkin otettu huomioon määriteltäessä riskiä vähentäviä toimenpiteitä, sillä nämä kaksi välinettä voimistavat huomattavasti ennaltaehkäisevää lainsäädäntökehystä ja näin ollen vähentävät joitakin aiemmin mainittuja haavoittuvuustekijöitä ja riskejä.

### **3.1. Neljänten rahanpesunvastaisen direktiivin perustuvat riskit vähentävät toimenpiteet**

Kesäkuun 26. päivänä 2017 voimaan tulleella neljännellä rahanpesunvastaisella direktiivillä EU:n lainsäädäntökehukseen lisättiin seuraavat uudet vaatimukset:

- Ilmoitusvelvollisten soveltamisalaa on laajennettu kattamaan rahapelipalvelujen tarjoajat, tavarakauppaa käyvät henkilöt, jotka hyväksyvät yli 10 000 euron käteismaksuja, ja henkilöt, jotka tekevät yksittäisiä, yli 1 000 euron liiketoimia, joissa on kyse varain- tai rahansiirrosta.
- Riskiperusteista lähestymistapaa on vahvistettu.
- Perustetaan rekistereitä tosiasiallisista omistajista ja edunsaajista, jotta olisi helpompaa tunnistaa oikeushenkilöiden ja muiden oikeudellisten järjestelyiden tosiasialliset omistajat ja edunsaajat.
- Sähköisen rahan anonymiteettiä on vähennetty.
- Nostamalla seuraamusten tasoa voimistetaan pelotevaikutusta.
- Perustetaan uudenlainen yhteistyöjärjestelmä rahanpesun selvittelykeskuksille EU:ssa.

Näillä uusilla toimenpiteillä voidaan todennäköisesti vähentää riskejä huomattavasti kaikilla aloilla. Komissio aikoo tarkistaa neljännen rahanpesunvastaisen direktiivin säännösten noudattamista ja julkaista kertomuksen sen täytäntöönpanosta viimeistään kesäkuussa 2019.

### **3.2. Käytössä tai valmisteilla olevat riskit vähentävät toimenpiteet EU:n tasolla**

Ylikansallisessa riskiarviossa todetaan myös, että jotkin ongelmat vaativat tehokkaampia lainsäädäntötoimia tai muita politiikka-aloitteita EU:n tasolla.

---

<sup>27</sup> COM(2016) 450 final.

### 3.2.1. Lainsäädäntötoimet

- **Komission ehdotus neljännen rahanpesunvastaisen direktiivin muuttamiseksi.** Tällä ehdotuksella tehtäisiin sekä virtuaalivaluuttojen vaihtopalvelujen että lompakkopalvelujen tarjoajista ilmoitusvelvollisia ja vähennettäisiin siten niiden liiketoimien anonyymiyttä. Tarkoitus on rajoittaa edelleen sähköisten rahatuotteiden mahdollisuutta saada vapautuksia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevista vaatimuksista. Rahanpesun selvittelykeskusten tehokkuutta vahvistetaan, ja perustetaan keskitettyjä pankki- ja maksutilirekistereitä tai tiedonhakujärjestelmiä, joiden avulla on helpompi tehdä kohdennettuja pyyntöjä. Tiukentamalla toimivaltaisten viranomaisten, mukaan lukien valvontaviranomaisten, keskinäistä yhteistyötä koskevia sääntöjä voidaan tehostaa tietojenvaihtoa. Suuririskisiin kolmansiin maihin sovellettavat tehostetut asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevat toimenpiteet määritellään tarkemmin, jotta lähestymistapoja saataisiin yhdenmukaistettua. Tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien rekistereiden soveltamisalaa ja tietoihin pääsyä laajennetaan. Lisäksi ehdotus sisältää useita säännöksiä, joilla pyritään yhdenmukaistamaan neljäs rahanpesunvastainen direktiivi asiakkaan tunnistamis- ja tuntemisvelvollisuutta koskevien vaatimusten kanssa, joista säädetään direktiivissä 2014/107/EU hallinnollisesta yhteistyöstä veroasioita koskevien tietojen osalta.
- **Käteisvarojen valvontaa koskevan asetuksen tarkistaminen**<sup>28</sup>: Tällä ehdotuksella halutaan antaa viranomaisille valtuudet tutkia myös ilmoituksiin nykyisin sovellettavaa 10 000 euron kynnyсарvoa pienempiä rahasummia, mikäli on aihetta epäillä rikollista toimintaa, jotta voidaan parantaa viranomaisten välistä tietojenvaihtoa. Lisäksi viranomaiset voisivat ehdotuksen nojalla vaatia ilmoitusta silloin, kun käteisvaroja lähetetään erillään esimerkiksi pakettipostilähetyksinä tai rahtina. Käteisen määritelmään sisältyisivät jatkossa myös erittäin likvidit arvon säilyttäjinä käytettävät hyödykkeet, kuten kulta sekä ennalta maksetut maksukortit.
- Komissio aikoo antaa kesällä 2017 ehdotuksen **kulttuuriesineiden laittomalla kaupalla** tapahtuvan terrorismin rahoituksen torjumiseksi esineiden alkuperämaasta riippumatta, jotta nykyiset taidealalla ilmenevät puutteet saataisiin korjattua.<sup>29</sup> Myös **luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laiton kauppa** on yhä useammin terrorismin ja siihen liittyvän toiminnan rahoituslähteenä.<sup>30</sup> Komissio jatkaa luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittomaan kauppaan liittyvän laittoman rahaliikenteen torjumiseksi laaditun EU:n toimintasuunnitelman<sup>31</sup> täytäntöönpanoa.
- **Terrorismin torjumista koskeva direktiivi**<sup>32</sup> sisältää rikokseksi katsottavaa terrorismin rahoitusta koskevan EU:n laajuisen määritelmän. Lisäksi direktiivissä vahvistetaan tästä rikoksesta määrättäviä seuraamuksia koskevat vähimmäissäännöt. Myös ehdotukset **direktiiviksi rahanpesun torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin**<sup>33</sup> ja **asetukseksi jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta**<sup>34</sup> täydentävät EU:n ennaltaehkäisevää

<sup>28</sup> COM(2016) 825 final.

<sup>29</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017\\_taxud\\_004\\_cultural\\_goods\\_synthesis\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_taxud_004_cultural_goods_synthesis_en.pdf)

<sup>30</sup> SWD(2016) 38 final.

<sup>31</sup> COM(2016) 87 final.

<sup>32</sup> COM(2015) 625 final.

<sup>33</sup> COM(2016) 826 final.

<sup>34</sup> COM(2016) 819 final.

lähestymistapaa varmistamalla, että rahanpesun ja terrorismin rahoituksen paljastuttua sovelletaan asianmukaisia lainvalvonta- ja oikeudellisia toimia.

### 3.2.2. Poliittika-aloitteet

- Komissio tarkastelee parhaillaan mahdollisuutta käynnistää aloite, jolla **lisättäisiin käteismaksujen avoimuutta**. Se tekee vaikutustenarvioinnin, jossa otetaan huomioon sekä tutkimustulokset että avoimesta julkisesta kuulemisesta saatava palaute. Komissio aikoo tarkastella eri vaihtoehtoja, joihin kuuluu myös mahdollisuus rajoittaa käteismaksuja. Tämä saattaisi katkaista terrorismin rahoituksen, sillä maksutapojen muuttuminen tunnistettaviksi joko toimisi pelotteena tai helpottaisi maksutapahtumien jäljittämistä ja tutkimista. Se saattaisi myös edistää rahanpesun, veropetosten ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa. Myös Euroopan keskuspankin päätös lopettaa 500 euron seteleiden tuotanto ja liikkeeseenlasku vähentää osaltaan käteismaksuihin liittyviä riskejä.
- Komissio on ottanut huomioon EU:n rahanpesun selvittelykeskusten foorumin edellä mainitun, joulukuussa 2016 julkaistun **kartoituksen, joka koskee rahanpesun selvittelykeskusten toimivaltaa ja yhteistyön esteitä**, sekä täydentävän analyysin ja on niiden pohjalta hahmotellut erilaisia vaihtoehtoja EU:n rahanpesun selvittelykeskusten yhteistyön parantamiseksi erillisessä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa. Siinä luetellaan
  - ongelmat, jotka voidaan ratkaista lisäämällä ohjeistusta ja tehostamalla operatiivista yhteistyötä esimerkiksi EU:n rahanpesun selvittelykeskusten yhteisen foorumin kautta (esim. epäilyttävistä liiketoimista tehtyjen ilmoitusten standardointi),
  - ongelmat, jotka ratkaistaan todennäköisesti siinä vaiheessa, kun neljäs rahanpesunvastainen direktiivi ja siihen hiljattain ehdotetut muutokset on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, sekä
  - muut ongelmat, jotka johtuvat jäsenvaltioiden erilaisista oikeuskäytännöistä ja joihin pitää mahdollisesti puuttua sääntelytoimin.<sup>35</sup>Rahanpesun selvittelykeskusten toimintaa voitaisiin parantaa huomattavasti antamalla EU:n tason sääntöjä, jotka koskevat muun muassa yhteistyötä rahanpesun selvittelykeskusten ja lainvalvontaviranomaisten välillä sekä kansallisella että EU:n tasolla. Komissio tarkastelee tältä osin mahdollisia muita vaihtoehtoja paremman sääntelyn periaatteiden mukaisesti.
- Komissio on perustanut **rahoitusteknologiaa käsittelevän sisäisen FinTech-työryhmän**, jonka tehtävänä on arvioida teknologian kehitystä, teknologiapohjaisia palveluja ja liiketoimintamalleja, selvittää, ovatko nykyiset säännöt ja toimintatavat asianmukaisia, ja määrittää vaihtoehtoja ja ehdotuksia, joiden avulla voitaisiin hyödyntää mahdollisuuksia tai vähentää mahdollisia riskejä. Tällä alla toteutettavat toimet kattavat erityisesti joukkorahoituksen, digitaaliset valuutat (ml. rahansiirrot kryptovaluuttojen välillä ja virtuaalivaluutan käyttö arvotavaran hankkimiseen), hajautetun tilikirjan teknologian ja varmentamisen tai tunnistamisen. Tarkoitus on myös analysoida sähköisen tunnistamisen käyttöä ja asiakkaiden verkkoperehdytystä. Komissio aikoo toteuttaa tutkimuksen, jossa kartoitetaan ja analysoidaan pankkien harjoittamaa asiakkaiden verkkoperehdytystä EU:n sisällä ja arvioidaan mahdollisia jatkotoimia.

---

<sup>35</sup> SWD (2017) 275.

### 3.2.3. Muita tukitoimia riskien vähentämiseksi EU:n tasolla

- **Tilastotiedon keruun parantaminen.** Ajantasaiset, luotettavat ja vertailukelpoiset kvantitatiiviset tiedot EU:n tasolla auttavat ymmärtämään riskejä paremmin. Komissio aikoo sen vuoksi parantaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien tilastotietojen keruuta kokoamalla, yhdistämällä ja analysoimalla tilastoja, joita jäsenvaltioiden on sille toimitettava neljännen rahanpesunvastaisen direktiivin 44 artiklan nojalla, sekä tekemällä yhteistyötä Eurostatin kanssa tietojen vertailukelpoisuuden lisäämiseksi.
- **Lisäohjeistusta ilmoitusvelvollisille siitä, mitä tarkoitetaan yksittäisillä liiketoimilla ja suorituksilla, jotka näyttävät olevan toisiinsa kytkeytyneitä.** Tällä hetkellä ilmoitusvelvollisten on kolmannen rahanpesunvastaisen direktiivin mukaisesti sovellettava asiakkaan tunnistamisvelvollisuutta koskevia toimenpiteitä silloin kun luodaan liikesuhde tai kun suoritetaan yksittäinen liiketoimi, jonka arvo on vähintään 15 000 euroa. Yksittäisen liiketoimen käsite vaikeuttaa sääntöjen tehokasta täytäntöönpanoa erityisesti rahansiirto- ja valuutanvaihtopalvelujen alalla mutta myös rahapelialalla. Komission antamat tarkemmat ohjeet (yhteistyössä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa) vähentäisivät tätä riskiä.
- **Koulutusta ammattilaisille, joiden toimet kuuluvat asianajosalaisuuden piiriin.** Näiden ammattilaisten tulisi soveltaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevia sääntöjä tehokkaammin samalla kun varmistetaan kattavasti oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja asianajosalaisuuden legitimizeetti. Koulutuksessa olisi annettava toimintaohjeita ja käytännön neuvoja, jotka auttaisivat tällaisia ammatinharjoittajia tunnistamaan toimet, jotka saattavat liittyä rahanpesuun tai terrorismin rahoittamiseen. Koulutuksessa olisi myös kerrottava, miten tällaisissa tapauksissa olisi toimittava. Komissio aikoo myös arvioida eri vaihtoehtoja, joiden avulla voitaisiin parantaa vaatimusten noudattamista tällä alalla, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti.<sup>36</sup>
- **Hawala-järjestelmään ja muihin epävirallisiin rahansiirtojärjestelmiin liittyvien riskien tarkempi analyysi.** Ongelman suuruutta ja mahdollisia lainvalvontaan liittyviä ratkaisuja olisi analysoitava tarkemmin. Lainvalvontaviranomaisten, erityisesti Europolin ja Eurojustin, yhteistyö valvojien kanssa on välttämätöntä, jotta voidaan ehkäistä yhteistyöhaluttomien toimijoiden rikkomuksia ja auttaa niitä toimijoita, jotka haluavat tarjota palveluja laillisesti ja sääntöjä noudattaen.
- **Lisätoimet valvonnan vahvistamiseksi EU:ssa.** Ilmoitusvelvollisten on sovellettava nykyisiä sääntöjä tehokkaasti. Komissio korostaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvojien tällä alalla tekemän työn suurta merkitystä. Ratkaisematta on kuitenkin vielä useita haasteita: ilmoitusvelvollisten suuri määrä ja moninainen luonne EU:ssa, liiketoimien ja asiakkaiden määrä, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvojien pirstoutuneisuus sekä valvojien puutteellinen riskitietoisuus. Euroopan valvontaviranomaisille ja kansallisille toimivaltaisille valvontaviranomaisille on tarkoitus antaa lisää suosituksia sen varmistamiseksi, että rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvojat ymmärtäisivät paremmin oman tehtävänsä riskien tunnistamisessa sekä päätöksenteossa, joka koskee valvontaan osoitettavia resursseja sekä niitä

---

<sup>36</sup> Asia C-305/05.



valvontatoimia, joita valvojien olisi sovellettava vastuullaan oleviin ilmoitusvelvollisiin.

## 4. SUOSITUKSET

### 4.1. Suositukset Euroopan valvontaviranomaisille

Rahoitusosalalla Euroopan valvontaviranomaisilla on keskeinen rooli, kun pyritään parantamaan EU:n valmiuksia vastata alan haasteisiin. Komissio suosittaa, että Euroopan valvontaviranomaiset

- lisäävät tietoisuutta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeistä ja yksilöivät asianmukaiset toimenpiteet, joilla parannetaan valvojien valmiuksia valvoa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa.<sup>37</sup> Tässä yhteydessä valvontaviranomaisten olisi tehtävä vertaisarviointeja riskiperusteisesta valvonnasta käytännössä ja määrittävät toimenpiteet, joilla voidaan tehostaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvontaa;
- tekevät uusia aloitteita valvojien välisen yhteistyön parantamiseksi. Euroopan valvontaviranomaiset ovat tältä osin päättäneet hiljattain käynnistää erityisen toimintalinjan rahoitusalan valvojien keskinäisen yhteistyön puitteiden parantamiseksi;
- kehittävät uusia ratkaisuja sellaisten toimijoiden valvontaa varten, joihin sovelletaan EU:n laajuista toimilupaa (ns. passporting). Maksupalveluja ja rahanpesun torjuntaa käsittelevä Euroopan pankkiviranomaisen yhteinen työryhmä on jo alkanut työskennellä tämän asian parissa. Sen tavoitteena on selvittää, missä vaiheessa edustajien ja jakelijoiden voidaan katsoa muodostavan rahalaitoksen, ja tarkastella erilaisia skenaarioita, joiden avulla voidaan vähentää riskejä;
- tarjoavat päivitettyä ohjeistusta sisäisestä hallinnosta, jotta voidaan selvittää edelleen niitä odotuksia, joita asetetaan säännösten noudattamista rahoituslaitoksissa valvovien virkamiesten toimille;
- tarjoavat lisäohjeistusta sijoitusrahastoille tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien tunnistamiseen erityisesti tilanteissa, joissa katsotaan olevan suuri rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riski;
- analysoivat rahanpesun ja terrorismin rahoituksen operatiivisia riskejä, jotka ovat yhteydessä toisaalta yrityspankkitoiminnan, yksityisen pankkitoiminnan ja yhteisösijoitusalan liiketoimintaan ja liiketoimintamalleihin ja toisaalta rahansiirtopalveluihin ja sähköiseen rahaan. Tämä analyysi olisi toteutettava samassa yhteydessä kun annetaan neljännen rahanpesunvastaisen direktiivin 6 artiklan 5 kohdan mukaisesti yhteinen lausunto unionin rahoitusalaan vaikuttavista riskeistä.

---

<sup>37</sup> riskiperusteisen valvonnan ohjeet julkaistiin marraskuussa 2016 ([https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Joint%20Guidelines%20on%20risk-based%20supervision\\_FI%20%28ESAs%202016%2072%29.pdf](https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Joint%20Guidelines%20on%20risk-based%20supervision_FI%20%28ESAs%202016%2072%29.pdf))

## 4.2. Suositukset muiden alojen valvojille

Rahoituspalvelujen ulkopuolisilla aloilla ei ole Euroopan valvontaviranomaisten kaltaista EU:n elintä tai virastoa. EU:n rahanpesun torjuntakehyksen mukaan jäsenvaltiot voivat antaa itsesääntelyelimille oikeuden valvoa veroneuvoja, tilintarkastajia, ulkopuolisia kirjanpitäjiä, notaareita ja muita itsenäisten lakimiesammattien harjoittajia sekä kiinteistövälittäjiä. Suurimmassa osassa jäsenvaltioita on näillä aloilla valvonnassa puutteita, jotka koskevat tarkastuksia, ohjeistusta ja lakimiesammattien harjoittajien erityisesti rahanpesun selvittelykeskuksille tekemien ilmoitusten määrää. Sen takia itsesääntelyelinten olisi pyrittävä lisäämään alakohtaisia tarkastuksia ja raportointia. Niiden olisi myös järjestettävä koulutusta, jonka avulla lisätään tietoisuutta riskeistä sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien velvollisuuksien noudattamisesta.

## 4.3. Suositukset jäsenvaltioille<sup>38</sup>

Komissio suosittelee, että jäsenvaltiot toteuttavat seuraavat riskejä vähentävät toimenpiteet, jotka perustuvat ylikansallisen riskiarvion kattamilla aloilla havaittujen riskien tasoon. Suosituksia olisi pidettävä perusvaatimuksina, joita voidaan mukauttaa riippuen jo käytössä olevista kansallisista toimenpiteistä:

### ➤ Kansallisten riskiarvioiden soveltamisala

Jäsenvaltioiden olisi otettava asianmukaisesti huomioon kansallisiin riskiarvioihinsa sisältyvien tuotteiden aiheuttamat riskit ja vahvistettava tarvittavat riskejä vähentävät toimenpiteet, jotka koskevat erityisesti seuraavia:

- yritystoiminta, jossa käytetään paljon käteistä, ja muut käteismaksut: jäsenvaltioiden olisi määriteltävät asianmukaiset riskejä vähentävät toimenpiteet, kuten enimmäismäärien vahvistaminen käteismaksuille, käteismaksujen ilmoitusjärjestelmät tai muut toimenpiteet, joilla voidaan vähentää riskejä;
- kulttuuriesineet ja antiikki: jäsenvaltioiden olisi otettava huomioon alan riskit, edistettävä taidekauppiaille suunnattuja tiedotuskampanjoita ja kannustettava heitä soveltamaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan tähtääviä toimenpiteitä;
- voittoa tavoittelemattomat järjestöt: jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että voittoa tavoittelemattomat järjestöt otetaan asianmukaisesti huomioon niiden kansallisissa riskiarvioissa;
- sähköisen rahan tuotteet: jäsenvaltioiden olisi otettava huomioon anonyymien sähköisen rahan tuotteiden aiheuttamat riskit ja varmistettava, että poikkeuksiin sovellettavat kynnsarvot ovat mahdollisimman alhaiset väärinkäytösten ehkäisemiseksi.

### ➤ Tosiasialliset omistajat ja edunsaajat

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että oikeushenkilöiden ja oikeudellisten järjestelyjen tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevat tiedot ovat riittävät, tarkat ja ajantasaiset.

1) Jäsenvaltioiden olisi kehitettävät riittävät välineet sen varmistamiseksi, että tosiasiallinen omistaja ja edunsaaja tunnustetaan asianmukaisesti silloin kun sovelletaan

---

<sup>38</sup> Tarkempia tietoja jäsenvaltioille annetuista erityisistä suosituksista tuotteittain ja palveluittain on komission yksiköiden valmisteluasiakirjan SWD(2017)241 liitteessä 1.

asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevia toimenpiteitä. Silloin kun ilmoitusvelvolliset ovat tunnistanee oikeushenkilön tosiasialliseksi omistajaksi ja edunsaajaksi ainoastaan johtajan, ilmoitusvelvollisten on tuotava tämä selkeästi esille (esim. kirjaamalla tämä tieto erikseen). On suositeltavaa pitää kirjaa kaikista epäilyksistä, jotka kohdistuvat siihen, onko tunnistettu henkilö tosiasiallinen omistaja ja edunsaaja. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä monimutkaisiin rakenteisiin, joissa perustajaan, omaisuudenhoitajaan, suojelijaan, edunsaajiin tai mihin tahansa muihin luonnollisiin henkilöihin, jotka viime kädessä käyttävät määräysvaltaa trustin osalta, liittyy yksi tai useampia oikeushenkilöitä.

2) Neljännen rahanpesunvastaisen direktiivin säännökset tosiasiallista omistajaa ja edunsaajaa koskevien tietojen avoimuudesta olisi pantava täytäntöön viipymättä, ja kyseisiä tietoja varten olisi otettava käyttöön rekisterit, joihin merkitään tiedot kaikenlaisista oikeushenkilöistä ja oikeudellisista järjestelyistä. Rekistereissä olevat tiedot olisi tarkistettava säännöllisesti sen varmistamiseksi, että ne täsmäävät ilmoitusvelvollisten osana asiakkaan tuntemismenettelyä keräämien tietojen kanssa. Tarkistuksen voisi suorittaa esimerkiksi nimetty viranomais.

3) Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että aloja, jotka ovat altteimpia tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan peittelystä aiheutuville riskeille, valvotaan tehokkaasti. Tämä koskee erityisesti välittäjiä, kuten veroneuvoja, tilintarkastajia, ulkoisia kirjanpitäjiä, notaareita ja muita itsenäisten lakimiesammattien harjoittajia, sekä tahoja, jotka antavat sulautumisiin ja yritysostoihin liittyvää neuvontaa<sup>39</sup>. Vaikka jälkimmäiset palvelut kuuluvat EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntakehykseen, ylikansallisessa riskiarviossa todetaan, että sääntöjä on sovellettu tehottomasti tähän erityisryhmään kuuluviin yrityksiin.

#### ➤ **Asianmukaiset resurssit valvojille ja rahanpesun selvittelykeskuksille**

Neljännen rahanpesunvastaisen direktiivin mukaisesti jäsenvaltioiden on osoitettava toimivaltaisille viranomaisille riittävät resurssit.<sup>40</sup> Tässä vaiheessa kerättyjen tietojen perusteella ei kuitenkaan ole mahdollista havaita johdonmukaista korrelaatiota resurssien määrän ja alan koon, ilmoitusvelvollisten määrän tai tehtyjen ilmoitusten määrän välillä. Jäsenvaltioiden olisi osoitettava, että ne ovat kohdentaneet riittävästi resursseja valvojille ja rahanpesun selvittelykeskuksille, jotta nämä voivat hoitaa tehtävänsä.

#### ➤ **Toimitiloihin tehtävien tarkastuskäyntien lisääminen**

Rahoitusalan valvojien on pantava täytäntöön riskiperusteinen valvontamalli Euroopan valvontaviranomaisten marraskuussa 2016 julkaisemien riskiperusteista valvontaa koskevien yhteisten ohjeiden<sup>41</sup> mukaisesti. Ohjeiden mukaan valvojien olisi arvioitava – sekä säännöllisesti että tapauskohtaisesti –, saadaanko riskiperusteisen valvontamallin avulla aikaan tavoitellut tulokset ja etenkin ovatko valvontaan osoitetut resurssit edelleen riittävät suhteessa havaittuihin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeihin. Tältä osin on tärkeää, että valvojat tekevät riittävästi toimitilojen tarkastuksia, jotka ovat oikeassa suhteessa havaittuihin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeihin.

<sup>39</sup> Direktiivin 2013/36/EU liitteessä I olevassa 9 kohdassa mainittuja toimia harjoittava yritys, joka ei ole luottolaitos.

<sup>40</sup> Neljännen rahanpesunvastaisen direktiivin 32 artikla 3 kohta (rahanpesun selvittelykeskukset) ja 48 artiklan 2 kohta (valvontaviranomaiset).

<sup>41</sup> Ks. [https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Joint%20Guidelines%20on%20risk-based%20supervision\\_FI%20%28ESAs%202016%2072%29.pdf](https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Joint%20Guidelines%20on%20risk-based%20supervision_FI%20%28ESAs%202016%2072%29.pdf)

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että toimitilojen tarkastuksissa keskitytään tiettyihin operatiivisiin rahanpesun tai terrorismin rahoituksen riskeihin riippuen kullekin tuotteelle tai palvelulle ominaisista haavoittuvuustekijöistä. Tämä koskee erityisesti yhteisösjointamista (varsinkin välittäjien kautta), yksityispankkitoimintaa, jonka osalta valvojien olisi arvioitava tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan tunnistamista koskevien sääntöjen täytäntöönpanoa, sekä valuutanvaihtotoimistoja ja rahansiirtopalveluja, joiden osalta valvontakäynteihin olisi sisällytettävä henkilöstön asianmukaisen koulutuksen arviointi.

Rahoitusalan ulkopuolisilla aloilla jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että niiden toimivaltaiset viranomaiset tekevät ennalta ilmoittamatta riittävästi satunnaistarkastuksia erityisesti kultaa ja timantteja ostavien ja myyvien arvotavara-kauppiainien toimitiloihin havaitakseen mahdolliset puutteet asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevien vaatimusten täyttämiseksi. Vastaavasti sellaisten ammatinharjoittajien toimitiloja, joiden toiminta kuuluu asianajosalaisuuden piiriin, olisi tarkastettava siinä määrin kuin se on tarpeellista suhteessa riskeihin.

#### ➤ **Valvontaviranomaisten suorittamat aihekohtaiset tarkastukset**

Valvojien olisi pyrittävä ymmärtämään paremmin niitä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä, jotka uhkaavat tiettyä liiketoiminnan alaa. Tätä suositusta olisi sovellettava yhteisösjointamiseen (erityisesti välittäjien kautta) ja yksityispankkitoimintaan, trusti- ja yrityspalvelujen tarjoajiin, veroneuvojiin, tilintarkastajiin, ulkopuolisiin kirjanpitäjiin, notaareihin ja muihin itsenäisten lakimiesammattien harjoittajiin sekä palveluntarjoajiin, joiden tarjoamat palvelut koskevat yrityksille pääomarakenteesta, teollisuusstrategiasta ja niihin liittyvistä kysymyksistä annettavaa neuvontaa sekä sulautumisiin ja yritysostoihin liittyvää neuvontaa. Näillä aloilla valvojien olisi erityisesti arvioitava tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan tunnistamista koskevien sääntöjen täytäntöönpanoa. Samaa suositusta olisi sovellettava rahansiirtopalveluihin. Tällaisissa tapauksissa jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että valvojat tekevät aihekohtaiset tarkastukset kahden vuoden kuluessa ylikansallisen riskiarvion julkaisemisesta, paitsi jos tällainen tarkastus on toteutettu äskettäin.

#### ➤ **Ilmoitusvelvollisten joukon mahdollinen laajentaminen**

Tällä hetkellä on olemassa palveluja ja tuotteita, jotka eivät kuulu EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntakehyksen soveltamisalaan. Neljännen rahanpesunvastaisen direktiivin 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi ulotettava rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntakehys koskemaan sellaisia ammatteja, jotka ovat erityisen uhattuina. Jäsenvaltioiden olisi tätä säännöstä soveltaessaan harkittava rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntakehyksensä laajentamista koskemaan ainakin joukkorahoitusta, virtuaalivaluutan vaihtopalveluja ja lomppakopalvelujen tarjoajia<sup>42</sup>, huutokauppakamareita, taide- ja antiikkikauppiaita ja tiettyjä arvotavaran kauppiaita, sillä ylikansallisen riskiarvion mukaan nämä alat ovat riskialttiita.

---

<sup>42</sup> Neljännen rahanpesunvastaisen direktiivin tarkistamisesta käytävien neuvottelujen lopputuloksesta riippuen virtuaalivaluuttojen vaihtopalveluihin ja lomppakopalvelujen tarjoajiin saatetaan ryhtyä soveltamaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevia vaatimuksia EU:n tasolla.

### ➤ **Riittävä asiakkaan tuntemisvelvollisuus yksittäisissä liiketoimissa**

EU:n tämänhetkisen lainsäädäntökehityksen mukaisesti eräät palvelut/tuotteet voidaan vapauttaa asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta, kun kyseessä on yksittäinen alle 15 000 euron liiketoimi. Joissakin tapauksissa tällaiset kynnyksarvoon perustuvat poikkeukset saattavat kuitenkin olla perusteettomia tai 15 000 euron kynnyksarvo saattaa olla liian korkea. Tässä yhteydessä jäsenvaltioiden olisi määriteltävä asiakkaan tunnistamismenettelylle alhaisempi kynnyksarvo, jota sovelletaan yksittäisiin liiketoimiin sen varmistamiseksi, että kynnyksarvo on oikeassa suhteessa kansallisella tasolla havaittuihin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeihin. Jäsenvaltioiden olisi ilmoitettava komissiolle yksittäisiin liiketoimiin sovellettava kansallinen kynnyksarvo. Yksittäisten liiketoimien tavoin myös yksittäisille varainsiirroille voitaisiin vahvistaa kynnyksarvo (esim. 1 000 euroa). Lisäksi jäsenvaltioiden olisi annettava ohjeistusta yksittäisten liiketoimien määritelmästä ja vahvistettava kriteerit, joiden avulla varmistetaan, että liikesuhteisiin sovellettavia asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevia sääntöjä ei kierretä valuutanvaihtotoimistojen eikä rahansiirtojen avulla, kunnes neljännen rahanpesunvastaisen direktiivin mukaiset uudet vaatimukset tulevat voimaan.

### ➤ **Asianmukainen asiakkaan tuntemisvelvollisuuden taso säilytyspalvelujen ja muiden vastaavien palvelujen osalta**

Jotta säilytyspalveluja voidaan valvoa tehokkaasti, olisi otettava käyttöön asianmukaisia suojakeinoja. Tätä suositusta olisi sovellettava seuraaviin aloihin:

– Rahoituslaitosten tarjoamat säilytyspalvelut: Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että näitä palveluja tarjotaan vain asiakkaille, joilla on pankkitili saman ilmoitusvelvollisen pankissa, sekä torjuttava tehokkaasti riskejä, joita aiheutuu siitä, että kolmansilla osapuolilla on pääsy tallelokeroihin. Luotto- ja rahoituslaitoksille olisi annettava selventävää ohjeistusta siitä, miten ne voivat tehokkaasti valvoa tallelokeroiden sisältöä osana asiakkaan tuntemisvelvollisuutta/valvontaa koskevia vaatimuksia.

– Muiden kuin rahoituslaitosten tarjoamat vastaavat säilytyspalvelut: Jäsenvaltioiden olisi määriteltävä toimenpiteet, jotka ovat oikeassa suhteessa näiden palvelujen, mukaan lukien vapaasatamien, tarjoamisesta aiheutuviin riskeihin, kansalliset olosuhteet huomioon ottaen.

### ➤ **Säännöllinen yhteistyö toimivaltaisten viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten välillä**

Tämän tehostetun yhteistyön tarkoituksena on helpommin havaita epäilyttäviä liiketoimia ja lisätä epäilyttävistä liiketoimista tehtyjen ilmoitusten määrää ja parantaa niiden laatua. Valvontaviranomaisten olisi tarjottava selkeää ohjeistusta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeistä, asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta, epäilyttävistä liiketoimista tehtäviin ilmoituksiin sovellettavista vaatimuksista sekä keskeisten indikaattoreiden kehittämisestä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskien havaitsemiseksi. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että rahanpesun selvittelykeskukset antavat asianmukaista palautetta ilmoitusvelvollisille. Tätä suositusta olisi sovellettava erityisesti seuraaviin aloihin:

– Rahapeliala: Viranomaisten olisi tarjottava selkeämpää rahapelialuutomaatteja koskevaa ohjeistusta, jossa käsitellään videopeliautomaatteihin liittyviä uusia riskejä. Sähköisten rahapelien osalta toimivaltaisten viranomaisten olisi lisäksi käynnistettävä ohjelmia, joilla lisätään sähköisten rahapelien tarjoajien tietoisuutta niistä uusista riskitekijöistä, jotka saattavat pahentaa alan haavoittuvuutta. Ohjelmissa olisi käsiteltävä anonyymien sähköisen rahan tai virtuaalivaluuttojen käyttöä sekä laittomien sähköisten rahapelien

palveluntarjoajien markkinoille tuloa, lisättävä rahanpesun selvittelykeskusten antamaa palautetta epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten laadusta, keinoista parantaa ilmoitusmenettelyä ja saatujen tietojen hyödyntämisestä, sekä otettava huomioon rahapelialan erityispiirteet, kun kehitetään epäilyttäviä liiketoimia ja epäilyttävää toimintaa koskevien ilmoitusten malleja EU:n tasolla.

– Veroneuvojat, tilintarkastajat, ulkopuoliset kirjanpitäjät, notaarit ja muut itsenäisten lakimiesammattien harjoittajat: Jäsenvaltioiden olisi annettava ohjeistusta riskitekijöistä, jotka aiheutuvat sellaisista liiketoimista, jotka liittyvät veroneuvojiin, tilintarkastajiin, ulkopuolisiin kirjanpitäjiin, notaareihin ja muihin itsenäisten lakimiesammattien harjoittajiin. Niiden olisi lisäksi annettava ohjeita siitä, miten asianajosalaisuutta sovelletaan ja miten voidaan erottaa yksittäisen asiakkaan kohdalla toisistaan ne lakipalvelut, jotka kuuluvat asianajosalaisuuden piiriin, ja toisaalta ne palvelut, jotka eivät kuulu.

– Rahansiirtopalvelut: Toimivaltaisten viranomaisten olisi parannettava rahansiirtopalvelualan tietoisuutta terrorismin rahoituksen riskeistä ja riski-indikaattoreista.

### ➤ **Ilmoitusvelvollisten erityinen ja jatkuva koulutus**

Toimivaltaisten viranomaisten hyväksymissä koulutustilaisuuksissa olisi käsiteltävä rikollisjärjestöjen soluttautumisen- ja haltuunottoyrityksistä aiheutuvaa riskiä. Tätä suositusta olisi sovellettava seuraaviin aloihin:

– Rahapeliala: Vedonlyöntitoiminnan osalta jäsenvaltioiden olisi järjestettävä pakollista koulutusta paitsi henkilökunnalle ja sääntöjen noudattamisesta vastaaville virkamiehille myös vedonlyöntipalvelujen tarjoajille. Koulutuksessa keskityttäisiin niiden tuotteiden/liiketoimintamallien riskinarviointiin.

– Trusti- tai yrityspalvelujen tarjoajat, veroneuvojat, tilintarkastajat, ulkopuoliset kirjanpitäjät, notaarit ja muut itsenäisten lakimiesammattien harjoittajat sekä palveluntarjoajat, joiden tarjoamat palvelut koskevat yrityksille pääomarakenteesta, teollisuusstrategiasta ja niihin liittyvistä kysymyksistä annettavaa neuvontaa sekä sulautumisiin ja yritysostoihin liittyvää neuvontaa: Riskitekijöitä koskevassa koulutuksessa ja ohjeistuksessa olisi keskityttävä ilman henkilökohtaista läsnäoloa hoidettuihin liikesuhteisiin, offshore-ammattivälittäjiin, -asiakkaisiin tai -oikeudenkäyttöalueisiin sekä monimutkaisiin yritysraakenteisiin ja valeyhtiöihin.

– Kiinteistöala: Koulutuksessa olisi käsiteltävä muun muassa varoitusmerkkejä sellaisissa tapauksissa, joissa kiinteistöliiketoimiin osallistuu suuri määrä eri alojen ammattilaisia (kiinteistövälittäjiä, oikeusalan ammattilaisia, rahoituslaitoksia).

– Rahansiirtopalvelut: Ilmoitusvelvollisten olisi järjestettävä pakollista koulutusta palveluntarjoajille, jotta nämä olisivat tietoisia itseensä sovellettavista rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevista vaatimuksista. Koulutuksessa olisi myös kerrottava, miten epäilyttäviä liiketoimia voidaan havaita.

### ➤ **Toimivaltaisten viranomaisten / itsesääntelyelinten antamat vuotuiset raportit niiden vastuulla olevien ilmoitusvelvollisten toimista rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumiseksi**

Raportointivelvollisuus auttaa kansallisia viranomaisia kansallisten riskiarvioiden laatimisessa sekä ennakoivien toimien toteuttamisessa, jotta ne voivat korjata rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien vaatimusten täytäntöönpanossa seuraavilla aloilla havaitut puutteet ja heikkoudet:

– Kiinteistöala: Raportissa olisi mainittava muun muassa itsesääntelyelimen saamien ilmoitusten lukumäärä sekä rahanpesun selvittelykeskuksille toimitettujen ilmoitusten

lukumäärä silloin, kun alan ammattilaiset tekevät ilmoituksensa itsesääntelyelimen välityksellä

– Veroneuvojat, tilintarkastajat, ulkopuoliset kirjanpitäjät, notaarit ja muut itsenäisten lakimiesammattien harjoittajat: Raportissa olisi mainittava niiden tarkastusten määrä, joita itsesääntelyelimet ovat tehneet toimitiloihin valvoakseen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien sääntöjen noudattamista, itsesääntelyelimen vastaanottamien ilmoitusten lukumäärä sekä rahanpesun selvittelykeskuksille toimitettujen ilmoitusten lukumäärä silloin, kun alan ammattilaiset tekevät ilmoituksensa itsesääntelyelimen välityksellä.

## 5. PÄÄTELMÄT

Ylikansallinen riskiarvio osoittaa, että rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskit uhkaavat yhä EU:n sisämarkkinoita. Terroristeilla on käytössään useita menetelmiä varojen keräämiseen ja siirtelyyn, ja rikolliset käyttävät yhä monimutkaisempia järjestelyjä ja uusia rahanpesumahdollisuuksia, joita uudet palvelut ja tuotteet ovat tuoneet mukanaan. Rahoitusjärjestelmän väärinkäytön estäminen on ratkaisevaa, kun halutaan rajoittaa terroristien ja rikollisten toimintamahdollisuuksia ja viedä järjestäytyneeltä rikollisuuden mahdollisuus saavuttaa taloudellisia voittoja, jotka ovat sen laittoman toiminnan pohjimmainen tavoite.

Tämä kahden viime vuoden aikana suoritettu kattava arviointi on korostanut tarvetta määrittellä eräitä sääntelykehyksen osia tarkemmin ja vahvistaa julkisten ja yksityisten toimijoiden valmiuksia noudattaa säännöksiä.

Toimenpiteistä osa on jo otettu käyttöön, ja komissio aikoo toteuttaa tässä kertomuksessa esitettyjä uusia toimenpiteitä vähentääkseen asianmukaisesti riskejä. Komissio kehottaa jäsenvaltioita panemaan tämän kertomuksen suositukset pikaisesti täytäntöön. Neljännen rahanpesunvastaisen direktiivin 6 artiklassa säädetään, että jos jäsenvaltio päättää olla soveltamatta ainoatakaan suosituksista rahanpesun ja terrorismin rahoituksen kansallisessa torjuntajärjestelmässään, sen on ilmoitettava asiasta komissiolle ja perusteltava päätöksensä ("noudata tai selitä" -periaate). Jos jäsenvaltio ei toimita komissiolle tällaista ilmoitusta, sen odotetaan noudattavan suosituksia.

Jotta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevat toimet olisivat tehokkaita, niissä olisi otettava huomioon rahoituspalvelujen kehitys, muuttuvat uhkat ja uusien riskien syntyminen. Tämän takia komissio seuraa jäsenvaltioiden toteuttamia, ylikansallisen riskiarvion havaintoihin perustuvia toimenpiteitä ja raportoi havainnoistaan viimeistään kesäkuussa 2019. Kyseisessä katsauksessa on tarkoitus arvioida myös, kuinka sekä EU:n että kansallisella tasolla toteutetut toimenpiteet ovat vaikuttaneet riskien tasoon. Kaikkien toimijoiden on oltava valppaita ja tehostettava toimia ja yhteistyötä, jotta voidaan selviytyä tästä alati muuttuvasta haasteesta, jonka tavoitteena on hyödyntää kaikkia uusia porsaanreikiä. Yhteisiä toimia tarvitaan nyt enemmän kuin koskaan torjumaan rahanpesua ja terrorismin rahoitusta ja samalla vahvistamaan sisämarkkinoiden vakautta ja parantamaan EU:n kansalaisten ja yhteiskunnan turvallisuutta kokonaisuudessaan.