

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen”

(COM(2021) 420 final – 2021/0239 (COD))

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi varainsiirtojen ja tiettyjen kryptovarojen siirtojen mukana toimitettavista tiedoista (uudelleenlaadittu)”

(COM(2021) 422 final – 2021/0241 (COD))

ja

”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 – 2021/0250 (COD))

(2022/C 152/15)

Esittelijä: **Javier DOZ ORRIT**

Toinen esittelijä: **Benjamin RIZZO**

Lausuntopyyntö	Euroopan parlamentti, 4.10.2021 neuvosto, 8.10.2021
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 ja 304 artikla
Vastaava jaosto	”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus”
Hyväksyminen jaostossa	23.11.2021
Hyväksyminen täysistunnossa	8.12.2021
Täysistunnon nro	565
Äänestystulos	
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	230/7/0

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan komission (2019) ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen (2021) kertomuksissa, akateemisissa tutkimuksissa ja nyt Pandoran papereissa ja muissa vastaavissa asiakirjoissa on korostunut, miten vakava ilmiö rahanpesu on EU:ssa. Unionin nykyinen lainsäädäntö on varsin riittämätöntä, sillä koordinointi ontuu ja maiden välillä on eroja.

1.2 ETSK antaa voimakkaan tukensa rahanpesun vastaiselle säädöspaketille ja kannattaa aivan erityisesti uuden eurooppalaisen viranomaisen (rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaviranomainen, jäljempänä ”rahanpesuntorjuntaviranomainen”) perustamista ja suorien valvontavaltuuksien osoittamista kyseiselle viranomaiselle. Sille olisi annettava riittävät resurssit, jotta siitä voi tulla yhdenmukainen eurooppalaisen valvonta- ja tiedonhankintajärjestelmän keskus.

1.3 ETSK kannattaa sisällöllistä jakoa ensimmäisen rahanpesunvastaisen asetuksen – joka koskee yksityisten laitosten valvontaa – ja kuudennen rahanpesunvastaisen direktiivin – joka koskee kansallisten valvojen ja rahanpesun selvittelykeskusten keskinäistä koordinoitua – välillä sekä näiden säädösten sisältämiä säännöksiä, joilla yhdenmukaistetaan kansallista lainsäädäntöä ja automatisoidaan tietojen tallentamista ja toimittamista.

1.4 Rahanpesun ja sen esirikosten tehokas torjunta edellyttää kulttuurin muutosta ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan tosiasiallista osallistumista. ETSK ehdottaa jälleen eurooppalaisen sopimuksen solmimista sellaisten menettelytapojen torjumiseksi, jotka ovat vastoin eurooppalaisten demokratioiden eettisiä ja poliittisia periaatteita ja vievät pohjaa julkishyödykkeiltä. Komitea ehdottaa lisäksi kansalaisyhteiskuntaa edustavan neuvoa-antavan elimen perustamista rahanpesuntorjuntaviranomaisen yhteyteen tai Euroopan komission alaisuuteen siten, että rahanpesuntorjuntaviranomainen on siinä mukana.

1.5 ETSK kehottaa panemaan rahanpesun vastaiseen säädöspakettiin kuuluvan kryptovarjoja koskevan asetuksen kiireellisesti täytäntöön. Komission ehdottama asetukset kryptovarjojen markkinoista ⁽¹⁾ on askel kohti yleissääntelyä, ja sen olisi tultava voimaan viipymättä. Se ei kuitenkaan korvaa kaikkia niitä välineitä, joita tarvitaan puolustautumiseksi kyseisiin rahoitustuotteisiin liittyviä taloudellisia ja rikosriskejä vastaan.

1.6 ETSK kehottaa komissiota pohtimaan, miten säädöspakettia voitaisiin soveltaa rahoitusjärjestelmän ulkopuolisiin rahanpesukanaviin, kuten taide- ja arvo-omaisuusmarkkinoihin, vapaasatamiin, tullivarastoihin ja erityistalousalueisiin, tiettyihin kaupallisiin tai liiketoimiin, kiinteistösijoituksiin, rahapelaamiseen jne. Komitea katsoo, että näillä aloilla tarvitaan uutta EU-tason lainsäädäntöä.

1.7 ETSK ehdottaa, että Europolille annetaan enemmän valtuuksia ja riittävät resurssit, jotta se voi torjua rahanpesua, terrorismin rahoitusta ja kansainvälistä järjestäytynyttä rikollisuutta ja koordinoita kansallisten poliisivoimien toimia näillä aloilla. Tehokas koordinoitu Euroopan syyttäjänviraston – jonka toiminta olisi käynnistettävä viipymättä –, Europolin ja uuden rahanpesuntorjuntaviranomaisen välillä voi olla avaintekijä sen varmistamiseksi, että säädöspaketista on käytännön hyötyä.

1.8 ETSK kehottaa komissiota edistämään tarmokkaasti sitä, että Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1673 ⁽²⁾, jossa säädetään rahanpesurikoksen yhteisestä määritelmästä, saatetaan pikaisesti osaksi kaikkien jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, ja kehottaa lisäksi antamaan rahanpesuun liittyvien rikosten yhteisestä määritelmästä uuden direktiivin, jossa säädetään, että näistä rikoksista määrättävien seuraamusten on oltava tietyssä haarukassa.

1.9 ETSK on erittäin huolissaan siitä, että EU:ssa on valtava määrä pöytälaatikkoyrityksiä, sillä tällaisilla yrityksillä on rahanpesussa ja veronkierrossa keskeinen rooli. Komitea ehdottaa, että asiasta tällä hetkellä vastaavat viranomaiset käynnistävät ja että tulevan yhdenmetyt valvontajärjestelmän puitteissa käynnistetään erityisiä ohjelmia näiden pöytälaatikkoyritysten tarkkailemiseksi, joita eräät lakiasiaintoimistot, konsulttitoimistot tai veroneuvojat hallinnoivat, jotta tällaisten yritysten tosiasialliset omistajat ja niiden liiketoimista vastuussa olevat henkilöt saadaan selville ja näiden mahdollisia rikoksia päästään tutkimaan.

1.10 ETSK kehottaa Euroopan komissiota tarkastelemaan mahdollisuutta saattaa rahanpesuntorjuntaviranomainen täysin toimintakykyiseksi ennen vuotta 2026, myös suoran valvonnan osalta. Komitea kehottaa kaikkia asianomaisia toimielimiä tiivistämään siihen mennessä joka tapauksessa yhteistyötään, jotta voimassa olevan lainsäädännön täytäntöönpanoa pystytään tehostamaan.

1.11 ETSK pitää tarpeellisenä laatia uusi, realistinen ja todenmukainen luettelo suuririskisistä kolmansista maista. Luetteloon tulee sisällyttää myös kaikki sellaiset maat, jotka mahdollistavat rahanpesun. Komitea ehdottaa niin ikään, että Euroopan komissio esittäisi säädöksen, jonka mukaan talousrikoksiin tai rahanpesuun osallistuneet yritykset ja yksityishenkilöt tulee sulkea julkisten hankintamenettelyjen ulkopuolelle.

1.12 ETSK kehottaa EU:ta ja jäsenvaltioiden hallituksia suojelemaan taloudellisesta ja poliittisesta korruptiosta raportoivien toimittajien, työntekijöiden ja virkamiesten henkeä ja koskemattomuutta ja katsoo, että viivästyksiä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1937 ⁽³⁾ saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä ei voida hyväksyä.

2. Euroopan komission ehdotus ja taustaa

2.1 Euroopan komissio esitti heinäkuussa 2019 arvionsa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta. Tiedonannossa ja neljässä arvioinnissa ⁽⁴⁾ kiinnitettiin huomio vakaviin puutteisiin voimassa olevan lainsäädännön täytäntöönpanossa ja jäsenvaltioiden välisiin eroihin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnassa.

2.2 Näiden ongelmien ratkaisemiseksi komissio julkaisi 7. toukokuuta 2020 rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan toimintasuunnitelman ⁽⁵⁾ ja käynnisti sitä koskevan julkisen kuulemisen. Toimintasuunnitelma perustuu kuuteen pilariin: nykyisten sääntöjen tuloksellinen täytäntöönpano, yhden yhteisen EU:n säännösten luominen, valvonta

⁽¹⁾ COM(2020) 593 final.

⁽²⁾ 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).

⁽³⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1937, annettu 23 päivänä lokakuuta 2019, unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (EUVL L 305, 26.11.2019, s. 17).

⁽⁴⁾ Heinäkuun 24 päivänä 2019 julkaistut COM(2019) 360 final, COM(2019) 370 final, COM(2019) 371 final ja COM(2019) 372 final.

⁽⁵⁾ C(2020) 2800.

EU:n tasolla, tuki- ja yhteistyömekanismi rahanpesun selvittelykeskuksia varten, rikosoikeussäännösten noudattamisen tehokkaampi valvonta ja EU:n aseman vahvistaminen maailmassa. ETSK ilmaisi aiheesta ”Veropetosten, veronkierron ja rahanpesun torjunta” antamassaan lausunnossa ⁽⁶⁾ kannattavansa toimitasuunnitelmaa sekä sen pikaista kehittämistä ja täytäntöönpanoa.

2.3 Neuvostolta ja Euroopan parlamentilta saadun hyväksynnän sekä kuulemismenettelyn jälkeen komissio esitti suunnitelmassa mainitut lainsäädäntöehdotukset 20. heinäkuuta 2021 säädöspaketina, joka sisältää seuraavat ehdotukset:

- asetus rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaviranomaisen perustamisesta Euroopan unioniin ⁽⁷⁾
- yksi yhteinen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskeva säännöstö, johon on sisällytetty osa lainsäädännöstä ⁽⁸⁾
- uusi, kuudes direktiivi, jolla tarkistetaan osaa jäljellä olevasta lainsäädännöstä ⁽⁹⁾
- varainsiirtoasetuksen uudistaminen siten, että se kattaa kryptovarot ⁽¹⁰⁾.

2.4 Säädöspaketin ytimenä on uuden EU-viranomaisen (rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaviranomainen, ”rahanpesuntorjuntaviranomainen”) perustaminen. Tällä viranomaisella on suorat valvontavaltuudet ja myös valtuudet vahvaan koordinointiin ja yhteistyöhön kansallisten viranomaisten kanssa, ja sen tehtävänä on varmistaa yhdessä kansallisten viranomaisten kanssa, että yksityinen sektori soveltaa EU:n sääntöjä oikein ja johdonmukaisesti. Rahanpesuntorjuntaviranomaisen tehtävänä on

- perustaa kansallisten viranomaisten kanssa yhdenmukainen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvontajärjestelmä
- valvoa suoraan eräitä riskialtimpia finanssilaitoksia, jotka toimivat useissa EU:n jäsenvaltioissa; rahanpesuntorjuntaviranomaisella on valtuudet määrätä seuraamuksia näille ”valituille ilmoitusvelvollisille”
- valvoa ja koordinoida muista finanssilaitoksista ja finanssialan ulkopuolisista laitoksista vastaavien kansallisten valvojien toimintaa sekä EU:n sääntöjen soveltamista ja arvioida säännöllisesti yhden, useamman tai kaikkien finanssivalvojien toimintoja tai osaa niistä, mukaan lukien niiden välineiden ja resurssien arviointi korkean tason valvontastandardien ja -käytäntöjen varmistamiseksi
- edistää ja tukea rahanpesun selvittelykeskusten välistä yhteistyötä ja tarjota puitteet rajat ylittävälle viestinnälle ja yhteisten analyysien tekemiselle.

2.5 Rahanpesuntorjuntaviranomaisen hallinnosta vastaavat sen puheenjohtaja, viisijäseninen johtokunta sekä hallinto-neuvosto, joka toimii kahdessa kokoonpanossa ja kahdenlaisin toimivaltuuksin: valvontakokoonpanossa ja rahanpesun selvittelykeskusten kokoonpanossa. Hallintoneuvosto koostuu kyseisissä kokoonpanoissa kansallisten valvontaelinten ja selvittelykeskusten johtajista ja hallinnoi eurooppalaista valvonta- ja rahanpesunselvittelyjärjestelmää. Rahanpesuntorjuntaviranomaisen hallintoelinten kokoonpanoon kuuluu yksi Euroopan komission jäsen. Hallintoneuvostossa toimivat tarkkailijoina Euroopan pankkiviranomaisen (EPV) ja Euroopan keskuspankin (EKP) edustajat. Näiltä tahoilta siirretään rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvät toimivaltuudet ja välineet – keskustietokanta ja FIU. net-viestintäverkko – uudelle viranomaiselle. Rahanpesuntorjuntaviranomaisen on tarkoitus aloittaa toimintansa vuonna 2024. Sen on määrä saada kaikki toimensa täytettyä ja aloittaa suora valvonta vuonna 2026.

2.6 Ensimmäisessä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevassa EU:n asetuksessa lisätään ilmoitusvelvollisten luetteloon kryptovarapalvelun tarjoajat, joukkorahoituslaidat ja oleskeluoikeusjärjestelyjä välittävät toimijat (jotka tarjoavat sijoittajille apua oleskeluoikeuden ja joissain tapauksissa kansalaisuuden saannissa). Asiakkaan tuntemisvelvollisuuteen liittyviä toimenpiteitä ja valvontaa tehostetaan ja selkeytetään. Kolmansia maita ja poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä koskevia vaatimuksia tarkistetaan. Myös tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevia vaatimuksia selkeytetään, ja lisäksi asetetaan uusia vaatimuksia sen riskin lieventämiseksi, että rikolliset piiloutuvat väliportaaseen. Haltijainstrumenttien väärinkäytön torjumiseksi toteutetaan toimia, ja käteismaksuille asetetaan 10 000 euron yläraja.

⁽⁶⁾ EUVL C 429, 11.12.2020, s. 6.

⁽⁷⁾ COM(2021) 421 final.

⁽⁸⁾ COM(2021) 420 final.

⁽⁹⁾ COM(2021) 423 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2021) 422 final.

2.7 Toisin kuin yksityisen sektorin sääntelyssä, kuudennessa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevassa direktiivissä keskitytään institutionaaliseen torjuntajärjestelmään ja sen mukauttamiseen eri jäsenvaltioissa. Ehdotuksella selkiytetään rahanpesun selvittelykeskusten toimivaltaa, tehtäviä ja tiedonsaantia ja luodaan puitteet yhteisille analyyseille sekä oikeusperusta FIU.net-järjestelmälle. Valvojien toimintavaltuuksia vahvistetaan, ja niiden keskinäisen yhteistyön ja muiden viranomaisten tehtävän yhteistyön mekanismeja parannetaan. Ehdotetussa direktiivissä säädetään pankkitilirekisterien yhteenliittämisestä.

2.8 Ehdotettu varainsiirtoja ja tiettyjen kryptovarojen siirtoja koskeva asetus on Euroopan parlamentin ja neuvoston varainsiirtoasetuksen (EU) 2015/847⁽¹⁾ uudelleenlaadinta, jonka tarkoituksena on saattaa kryptovarojen siirtoihin sovellettavat jäljitettävyyss- ja tunnistamisvaatimukset vastaamaan varainsiirtoja koskevia vaatimuksia. Lisäksi kryptovarat palvelun tarjoajiin sovelletaan jatkossa samoja vaatimuksia kuin muihin rahoitusalan toimijoihin rahanpesunvastaisen asetuksen nojalla.

3. Yleistä

3.1 Ensimmäinen rahanpesunvastainen direktiivi annettiin vuonna 1991. Sen jälkeen on annettu neljä muuta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa direktiiviä ja kymmeniä muita täydentäviä direktiivejä, jotka koskevat rahoitusjärjestelmää tai rahanpesun ja terrorismin rahoitukseen liittyviä rikoksia. Nämä toimet ovat kuuluneet EU:n viranomaisten painopisteisiin, mutta tähänastisella työllä ei ole selvästikään päästy tyydyttäviin tuloksiin.

3.2 Tästä vallitsee laaja yhteisymmärrys, mitä ilmentävät komission vuonna 2019 julkaisemat arvioinnit, Euroopan parlamentin maaliskuussa 2019 ja heinäkuussa 2020 antamat päätöslauselmat⁽²⁾, tilintarkastustuomioistuimen kesäkuussa 2021 julkaisema kertomus "EU:n toimet rahanpesun torjumiseksi pankkisektorilla ovat hajanaisia ja täytäntöönpano on riittämätöntä"⁽³⁾ sekä valtaosa asiantuntijoiden, tutkijoiden ja ajatuspajojen analyyseistä, erityisesti CEPS:n ja ECRIn (Centre for European Policy Studies ja European Credit Research Institute) työryhmän raportti⁽⁴⁾.

3.3 Vuotuinen pestävän rahan määrä on arvioiden mukaan 140–208 miljardia euroa eli 1 prosentista (Europol ja Euroopan komissio) 1,3 prosenttiin (tilintarkastustuomioistuin) 27 jäsenvaltion EU:n bruttokansantuotteesta. Vielä huomionarvoisempaa on, että Europolin mukaan tästä määrästä saadaan takaisin vain noin prosentti. Viime vuosina on tapahtunut lukuisia rahanpesuskandaaleja, joissa on ollut mukana suuria finanssilaitoksia, ja merkittävää kyllä monetkaan niistä eivät olisi paljastuneet ilman EU:n lainsäädännön soveltamista tai valvojien puuttumista asiaan. Euroopan komission ja Euroopan parlamentin ponnisteluista ja tahdosta huolimatta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnassa ei toisin sanoen ole varsinaisesti edistytty.

3.4 Tutkivien journalistien kansainvälisen yhteenliittymän (ICIJ) julkistamat Pandoran paperit ovat jälleen nostaneet valokeilaan rahanpesun ja siihen liittyvien rikosten ongelman laajuuden ja veroparatiisien keskeisen roolin kyseisten rikosten mahdollistajina. Tätä taustaa vasten on vaikea ymmärtää, että asiakirjoissa useimmin mainitut lainkäyttöalueet eivät ole EU:n luettelossa yhteistyöhaluttomista lainkäyttöalueista ja että Ecofin-neuvosto on juuri poistanut luettelosta jälleen yhden lainkäyttöalueen, jonka lainsäädäntö estää yritysten ja tilien todellisten omistajien yksilöinnin.

3.5 ETSK kiinnittää EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden hallitusten huomion tarpeeseen suojella tehokkaasti taloudellisesta ja poliittisesta korruptiosta raportoivien toimittajien, työntekijöiden ja virkamiesten henkeä ja koskemattomuutta. Komitea on huolissaan siitä, että useat jäsenvaltiot eivät ole vielä aloittaneet menettelyjä unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetun direktiivin (EU) 2019/1937 saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöään, ja kehottaa komissiota ryhtymään toimiin sen varmistamiseksi, että direktiivi saatetaan kiireellisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä vuoden 2021 loppuun mennessä.

3.6 Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumiseen liittyvien EU:n toimien puutteellisuuteen ja tehottomuuteen on useita syitä, joiden vaikutukset kasautuvat: i) Toimivaltuudet ovat hajallaan EU:n ja jäsenvaltioiden eri tahoilla. ii) EU:n tasolla ei ole yhtä keskitettyä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvojaa. iii) Toimivaltaisten EU-elinten käytettävissä olevat välineet ovat suppeita. iv) Sekä ennaltaehkäisyyn liittyvien aloitteiden että havaittujen riskien torjunnan koordinointi on heikkoa, ja kyseisten toimien toteuttamisessa on viivästyksiä. v) Monien maiden valvojien ja rahanpesun selvittelykeskusten työskentelyssä on puutteita. vi) Direktiivejä on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä hyvin myöhään

⁽¹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/847, annettu 20 päivänä toukokuuta 2015, varainsiirtojen mukana toimitettavista tiedoista ja asetuksen (EY) N:o 1781/2006 kumoamisesta (EUVL L 141, 5.6.2015, s. 1).

⁽²⁾ Euroopan parlamentin 26. maaliskuuta 2019 antama päätöslauselma talousrikoksista, veropetoksista ja veronkierrosta (EUVL C 108, 26.3.2021, s. 8) ja Euroopan parlamentin 10. heinäkuuta 2020 antama päätöslauselma.

⁽³⁾ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus 13/2021.

⁽⁴⁾ CEPS-ECRI-työryhmän raportti *Anti-Money Laundering in the EU*, tammikuu 2021.

ja eri tavoin eri jäsenvaltioissa, ja Euroopan komissio on joutunut käynnistämään tämän johdosta hallinnollisia ja oikeudellisia menettelyjä. vii) Varsin monissa maissa tiedostetaan liian heikosti rahanpesun ja siihen liittyvien rikosten vankkumattoman torjunnan merkitys. viii) Rikoslainsäädännöissä sovelletaan rahanpesun käsitteestä lähtien erilaisia rikosmääritelmiä ja seuraamuksia, mikä johtaa erilaisiin lopputuloksiin. ix) Rahanpesun esirikosten tutkinta on riittämätöntä etenkin kolmansissa maissa. x) Eräiden EU-maiden hallituksilta puuttuu poliittista tahtoa ottaa käyttöön ja soveltaa eurooppalaisia normeja. Näistä tekijöistä johtuvat maantieteelliset ja alakohtaiset erot auttavat talousrikollisia suunnittelemaan sopivimmat verkostot laittomalle kaupalleen.

3.7 Tietyissä tilanteissa EU:n toimielinten välistä yhteistyötä ei ole pidetty tarpeellisenä. Tämä koskee Euroopan komission ja EPV:n yhteistyötä unionin oikeuden rikkomistapausten tutkimisessa, mikä on saanut tilintarkastustuomioistuimen toteamaan, että prosessi "ei ole vaikuttava" ⁽¹⁵⁾. Euroopan ulkosuhdehallintokaan ei ole aina tehnyt tehokasta yhteistyötä komission kanssa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvän ns. suurriskisten kolmansien maiden luettelon laadinnassa ⁽¹⁶⁾. Neuvosto hylkäsi loppujen lopuksi Euroopan komission vuonna 2019 esittämän luettelon, jota Euroopan parlamentti oli kannattanut. Toukokuussa 2020 hyväksytty luettelo on mukaelma rahanpesunvastaisen toimintaryhmän (FATF) luettelosta, ja eräät maat loistavat siinä poissaolollaan.

4. ETSK:n näkemykset

4.1 ETSK antaa täyden tukensa komission esittämälle säädöspaketille, sillä se uskoo, että säädökset voivat asianmukaisesti ja riipeästi täytäntöön pantuina edistää merkittävästi edellä lyhyesti kuvaillun kestävämmän tilanteen korjaamista. Komitea kannattaa aivan erityisesti sitä, että perustetaan rahanpesuntorjuntaviranomainen, josta tulee suorien valvontavaltuuksiensa myötä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvän eurooppalaisen valvontajärjestelmän (ja tiedonhankintajärjestelmän) keskus ja jonka hallintoneuvostossa ovat edustettuina kansalliset valvojat ja rahanpesun selvittelykeskukset ja tarkkailijan ominaisuudessa myös muut asiaan liittyvät EU:n toimielimet.

4.2 ETSK kannattaa ensimmäisen asetuksen ja kuudennen direktiivin välistä sisällöllistä jakoa sekä näiden säädösten sisältämiä säännöksiä, joilla yhdenmukaistetaan kansallista lainsäädäntöä ja helpotetaan kansallisten rahanpesun selvittelykeskusten ja valvojien toimintaa keskeisiltä osin eli mitä tulee tietojen tallentamiseen ja raportointiin sekä epäilyttävien liiketoimien tutkintaan epäilyttävästä toiminnasta tehtyjen ilmoitusten johdosta vakiomenettelyjen mukaisesti. On erittäin suotavaa, että painopisteenä on viranomaisten erilaisten velvoitteiden mahdollisimman ripeä täyttäminen, jotta yksi tämän hetken suurimmista ongelmista saataisiin ratkaistua. ETSK katsoo, että ehdotetussa lainsäädännössä noudatetaan EU:n tietosuojakehystä sekä yksilöiden ja yritysten oikeuksia, joita Euroopan unionin tuomioistuin viime kädessä suojelee.

4.3 ETSK kehottaa jäsenvaltioiden hallituksia ja eurooppalaisia kansalaisyhteiskunnan organisaatioita tukemaan tämän säädöspaketin hyväksymistä ja asianmukaista täytäntöönpanoa. Tilanteen pitäminen nykyisen kaltaisena ei ole EU:n eikä myöskään jäsenvaltioiden etujen mukaista, varsinkaan kun covid-19-pandemian terveydellisten, taloudellisten ja sosiaalisten seurausten torjunta ja talouselvytysponnistelut edellyttävät jäsenvaltioita ja EU:lta julkisten varojen merkittävää lisäämistä. CEPS-ECRI-työryhmän raportissa todetaan, että kaikilla demokraattisilla yhteiskunnilla, joissa kaikki kansalaiset ovat vapaita ja yhdenvertaisia lain edessä, on moraalinen velvoite yrittää lopettaa rahanpesu tai ainakin vähentää sitä merkittävästi reilun yhteistyön puitteissa ja että selkeyden puute, viivästykset ja tehottomuus ovat omiaan lisäämään rahanpesua entisestään ⁽¹⁷⁾.

4.4 ETSK on tietoinen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien merkityksestä näissä kysymyksissä. Joissakin maissa tutkimuskapasiteetti on suurelta osin yksityisellä sektorilla ⁽¹⁸⁾. Komitea kehottaa EU:n toimielimiä edistämään säädöspaketin täytäntöönpanon yhteydessä kaikin mahdollisin tavoin kansallisten valvojien ja rahanpesun selvittelykeskusten kehittämistä mutta toivoo myös mahdollisimman hyvien puitteiden luomista aiheeseen liittyville julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksille.

⁽¹⁵⁾ Euroopan tilintarkastustuomioistuin, ks. aiempi alaviite, kohta 86. EPV:n hallintoneuvosto ei ole kymmenen vuoden aikana suorittanut oma-aloitteisesti yhtäkään rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvää tutkintaa. Koska sillä ei ole oikeudellista velvoitetta vastata pyyntöihin kohtuullisessa ajassa, se on tutkinut vain kaksi neljästä Euroopan komission esittämästä kantelusta.

⁽¹⁶⁾ Euroopan tilintarkastustuomioistuin, ks. aiempi alaviite, kohdat 26 ja 28.

⁽¹⁷⁾ Edellä mainittu CEPS-ECRI-työryhmän raportti, s. 2.

⁽¹⁸⁾ Edellä mainittu CEPS-ECRI-työryhmän raportti, s. iv.

4.5 Talous- ja verorikosten torjunnan tehostaminen edellyttää monissa maissa todennäköisesti kulttuurin muutosta ja kansalaisyhteiskunnan laajempaa osallistamista. Tämä on yksi syy siihen, että ETSK on ehdottanut eurooppalaista sopimusta verorikosten, veronkierron ja rahanpesun torjumiseksi⁽¹⁹⁾. Myös Euroopan parlamentti on sillä kannalla, että tulee ”palauttaa kansalaisten luottamus ja varmistaa oikeudenmukaiset ja läpinäkyvät verojärjestelmät sekä verotuksen oikeudenmukaisuus”⁽²⁰⁾. Tämän saavuttamiseksi ETSK ehdottaa, että rahanpesuntorjuntaviranomaisen yhteyteen tai Euroopan komission alaisuuteen siten, että rahanpesuntorjuntaviranomainen on mukana, perustetaan kansalaisyhteiskuntaa edustava neuvoa-antava elin⁽²¹⁾, jotta kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ja komitea itse voivat osallistua aktiivisemmin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan ja tuoda esille omia kokemuksiaan ja ehdotuksiaan. EU:n toimielinten ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan on toimittava yhdessä ja informoitava EU-kansalaisia rahanpesun ja siihen liittyvien rikosten erittäin kielteisistä vaikutuksista julkishyödykkeisiin sekä demokratian perustana oleviin oikeudenmukaisuuden ja tasapuolisuuden periaatteisiin.

4.6 Europolin ja muiden asiantuntijatahojen mukaan rahanpesu ja siihen liittyvät rikokset, etenkin sähköisiä välineitä sekä kryptovaluuttoja ja muita kryptovaroja käyttäen tehtyt rikokset, ovat lisääntyneet covid-19-pandemian puhkeamisen jälkeen⁽²²⁾. ETSK katsookin, että on täysin perusteltua antaa asetus, jossa kyseisiä välineitä ja varoja kohdellaan samalla tavalla kuin muita transaktioita ja velvoitetaan tunnistamaan todelliset omistajat. Ehdotettu asetus kryptovarojen markkinoista⁽²³⁾ on askel kohti yleissääntelyä, ja sen olisi tultava voimaan viipymättä. Se ei kuitenkaan korvaa kaikkia niitä välineitä, joita tarvitaan puolustautumiseksi kyseisiin rahoitustuotteisiin liittyviä taloudellisia riskejä ja rikoksia vastaan.

4.7 ETSK, Euroopan parlamentti ja muut toimielimet ovat korostaneet siitä aiheutuvaa riskiä, että EU:ssa on satojatuhansia eräiden lakiasiantuntijatoimistojen, konsulttitoimistojen tai veroneuvojen laillistamia ja hallinnoimia pöytälaa-tikkoyrityksiä⁽²⁴⁾, joista useimpia käytetään rahanpesuun ja sen esirikoksiin sekä veronkiertoon. Niiden kautta kulkee valtavia pääomavirtoja. Tällä hetkellä toimivaltaisilla viranomaistahoilla sekä uuden eurooppalaisen valvontajärjestelmän puitteissa tulee käynnistää erityisiä ohjelmia, joiden avulla pannaan täytäntöön säännöt tällaisten yritysten tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien sekä niiden liiketoimintaan liittyvien transaktioiden toteuttajien ja vastaanottajien yksilöimiseksi, jotta talousrikoksista, joihin monet tällaisista yrityksistä syyllistyvät, voidaan nostaa syytteitä. Minkään yrityksen tai muun organisaation, jota voidaan käyttää rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, ei pitäisi antaa rekisteröityä missään jäsenvaltiossa, jos omistajilla on yhteyksiä tällaiseen toimintaan tai jos tiedossa ei ole, mikä taho ne viime kädessä omistaa.

4.8 ETSK pitää erittäin tarpeellisena, että jäsenvaltiot vievät pikaisesti päätökseen direktiivin (EU) 2018/1673 saattamisen osaksi kansallista lainsäädäntöä, sillä siinä säädetään rahanpesurikoksen yhteisestä määritelmästä. ETSK ehdottaa, että annetaan uusi direktiivi yhteisten määritelmien vahvistamisesta asiaan liittyville rikoksille jäsenvaltioiden lainsäädännössä ja että näistä rikoksista määrättävien seuraamusten olisi oltava tiettyssä haarukassa. SEUT-sopimuksen 83 artiklassa mainitaan rahanpesu ja siihen liittyvät rajatylittävät rikokset nimenomaisesti sellaisten rikosten joukossa, joiden määritelmät ja seuraamukset voidaan yhdenmukaistaa asettamalla EU:n tasolla vähimmäissäännöt.

⁽¹⁹⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”Veropetosten, veronkierron ja rahanpesun torjunta” (EUVL C 429, 11.12.2020, s. 6), kohdat 3.4, 3.5 ja 3.6.

⁽²⁰⁾ Euroopan parlamentin 10. heinäkuuta 2020 antama päätöslauselma rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevasta toimintasuunnitelmasta.

⁽²¹⁾ EPV:n, ESMAn (Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen) ja EIOPAn (Euroopan vakuutus- ja lisäläkeviranomainen) puitteissa on toiminut niiden perustamisesta lähtien osallisyhmiä, joiden kautta ne voivat kuulla sidosryhmiä. Osallisyhmiä koostuvat jäsenistä, jotka edustavat tasasuhteisesti yksityisiä yrityksiä, kuluttajia, palvelujen käyttäjiä, alan yritysten työntekijöiden edustajia ja tiedeyhteisön johtavia edustajia.

⁽²²⁾ Europol – Euroopan talousrikoskeskus (EFECC): *Enterprising criminals – Europe’s fight against the global networks of financial and economic crime* (kesäkuu 2020) ja WCA: *COVID 19 opened the doors for a new wave of money laundering*.

⁽²³⁾ COM(2020) 593 final.

⁽²⁴⁾ Pöytälaatikko- tai haamuyrityksellä tarkoitetaan yritystä, joka ei todellisuudessa harjoita taloudellista toimintaa rekisteröitymismaassaan ja jonka työntekijämäärä on hyvin pieni tai olematon. Osaa niistä käytetään rahanpesuun, veronkiertoon tai työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin kiertämiseen. Ks. Euroopan parlamentin tutkimuspalvelujen pääosaston tutkimus *An overview of shell companies in the European Union*, lokakuu 2018; Damgaard, Elkjaer & Johannesen, ”The Rise of Phantom Investments”, *Finance & Development*, IMF, syyskuu 2019, ja ETSK:n lausunto aiheesta ”Veropetosten, veronkierron ja rahanpesun torjunta” (EUVL C 429, 11.12.2020, s. 6).

4.9 ETSK kehottaa Euroopan komissiota tarkastelemaan mahdollisuutta saattaa rahanpesuntorjuntaviranomainen täysin toimintakykyiseksi ennen vuotta 2026, myös suoran valvonnan osalta. Komitea kehottaa Euroopan komissiota ja muita asianomaisia toimielimiä vahvistamaan siihen mennessä joka tapauksessa yhteistyötään, jotta voimassa olevan lainsäädännön täytäntöönpanoa voidaan tehostaa Euroopan parlamentin ja tilintarkastustuomioistuimen huomautusten mukaisesti. Tämä koskee erityisesti Euroopan pankkiviranomaista ja sen puitteissa toimivaa uutta rahanpesunvastaista komiteaa sekä Euroopan keskuspankkia ja Europolia. ETSK kehottaa myös Euroopan komissiota, Euroopan ulkosuhdehallintoa ja Europolia tekemään mahdollisimman pian uuden analyysin kolmansista maista, jotka todennäköisesti sisällytetään uuteen EU:n luetteloon rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan alalla yhteistyöhaluttomista maista.

4.10 ETSK katsoo, että Euroopan syyttäjänvirastolla voisi olla rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnassa suuri merkitys, ja kehottaa EU:n toimielimiä ja jäsenvaltioita edistämään sitä, että syyttäjänvirasto saadaan viipymättä täysin toimintavalmiiksi. Komitea pitää valitettavana, että eräät hallitukset ja erityisesti eräät EU:n kiertävää puheenjohtajuutta äskettäin hoitaneet maat ovat hankaloittaneet prosessin loppuun saattamista. Komitea yhtyy Euroopan parlamentin kehoitukseen, jonka mukaan Euroopan komission olisi harkittava ehdotusta eurooppalaisen kehyksen luomisesta talous- ja verorikosten rajatylittävälle tutkinnalle.

4.11 Rahanpesun kansainvälisen luonteen vuoksi on tarpeen tehostaa kansallisten poliisivoimien ja tiedusteluelinten välistä koordinoitua. ETSK pitäisi myös erittäin hyödyllisenä antaa Europolille enemmän toimivaltaa ja riittävät aineelliset ja henkilöresurssit rahanpesun, terrorismin rahoituksen ja kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi sekä kansallisten poliisivoimien toiminnan koordinoimiseksi. Tehokas koordinoitu Euroopan syyttäjänviraston, uuden rahanpesuntorjuntaviranomaisen ja Europolin välillä voi olla avaintekijä sen varmistamiseksi, että uudesta säädöspaketista on käytännön hyötyä.

4.12 ETSK katsoo, että olisi laadittava uusi, realistinen ja todenmukainen luettelo yhteistyöhaluttomista lainkäyttöalueista. Komitea ehdottaa niin ikään, että komissio esittäisi direktiivin, jonka mukaan talousrikoksiin tai rahanpesuun osallistuneet yritykset ja yksityishenkilöt tulee sulkea kaikkien julkisten hankintamenettelyjen ulkopuolelle.

4.13 ETSK katsoo myös, että jäsenvaltioissa toimivien rahanpesun selvittelykeskusten nykyisiä keskinäisiä suhteita olisi pidettävä yllä osana uuden rahanpesuntorjuntaviranomaisen rakennetta. Eri jäsenvaltioiden selvittelykeskusten vuosien mittaan muodostamia tiedonhankintaan liittyviä ja strategisia liittoutumia ei pidä hukata.

4.14 Merkittävä osa rahanpesusta tapahtuu rahoitusjärjestelmän ulkopuolella siten, että tavaroita ostetaan käteisellä myöhemmin laillistettavaksi tai varastoon tai rahaa pestään tietynlaisten liiketoimien kautta. ETSK kehottaa komissiota tutkimaan, miten säädöspakettia voitaisiin soveltaa mahdollisimman tehokkaasti taidemarkkinoihin, arvo-omaisuuteen ja tällaisen omaisuuden säilyttämiseen vapaasatamissa, tullivarastoissa ja erityistalousalueilla, esimerkiksi sellaisiin liiketoimiin, joihin liittyy kohdemaassa takaisin maksettavia korottomia lainoja, sekä kiinteistösijoituksiin ja liiketoimiin rahapeliyhdistöiden kanssa. Tehdyn selvityksen tuloksia olisi käytettävä perustana mahdollisesti tarvittaville uusille lainsäädäntöehdotuksille rahanpesun ja siihen liittyvien rikosten torjumiseksi.

4.15 Voittoa tavoittelemattomien kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden suuri enemmistö vahvistaa toiminnallaan demokratiaa varmistamalla sen osallistavuuden, ja tämän talussektorin arvo kasvaa jatkuvasti. Monet näistä organisaatioista ovat torjuneet käytännössä rahanpesua ja myötävaikuttaneet rahanpesukäytäntöjen paljastumiseen. Tiettyjä voittoa tavoittelemattomia kansalaisyhteiskunnan organisaatioita saatetaan kuitenkin käyttää rahanpesuun. Voittoa tavoittelemattomia kansalaisyhteiskunnan organisaatioita koskevia politiikkoja suunniteltaessa onkin arvioitava sektoriin liittyviä riskejä hyvin huolellisesti, jotta pystytään havaitsemaan tapaukset, joissa tällaisia organisaatioita käytetään laittomiin tarkoituksiin. Tässä yhteydessä ei saa kuitenkaan luoda esteitä kolmannen sektorin kehitykselle tai mahdollistaa sitä, että autoritaariset hallitukset hyökkäävät niitä itseään arvostavia organisaatioita vastaan.

5. Erityistä

5.1 Pandemian aikana on nähty virtuaalitransaktioiden määrän ja kryptovarojen käytön kasvavan mutta myös NFT-markkinoiden (*non-fungible token*, ei-vaihtokelpoinen rahake) lähtevän nousukiitoon⁽²⁵⁾. Näillä markkinoilla siirretään rahaa (pelkästään vuoden 2021 ensimmäisellä puoliskolla 2,5 miljardin Yhdysvaltain dollarin arvosta) rajojen ylitse lohkoketjuteknologian avulla. ETSK ehdottaa, että NFT-markkinoiden toimijat (markkinapaikkojen ylläpitäjät) lisäävät ilmoitusvelvollisten luetteloon. Lisäksi tulee huolehtia ilman käteisrahaa suoritettavien maksutapahtumien seurannasta, sillä niitä käytetään rahanpesuun.

⁽²⁵⁾ Reuters, 6.6.2021: *NFT sales volume*.

5.2 Pandemia on vähentänyt käteisen käyttöä. Tämä sekä päätös lopettaa 500 euron seteleiden painaminen ovat luoneet rikollisille tarpeen "pestä" kyseisiä rahoja ja siirtää niitä reaalityökaluun. ETSK suosittaakin, että Euroopan komissio tutkii mahdollisuutta alentaa käteismaksuille asetettavaa ylärajaa alle 10 000 euroon ottaen huomioon eri jäsenvaltioiden erilaiset tilanteet.

5.3 ETSK pitää olennaisen tärkeänä, että rahanpesun selvittelykeskukset toimivat asianmukaisesti. Tämä edellyttää riittäviä ja korkeatasoisia teknisiä ja henkilöresursseja. Rahanpesun selvittelykeskusten valmiuksia tehdä yhteistyötä muiden keskusten ja EU:n viranomaisten kanssa on vahvistettava varmistamalla, että sovellettavat vaatimukset ja menettelyt ja tietotekniset välineet ovat yhteensopivia ja että kaikkien keskusten työntekijöillä on riittävä ja vertailukelpoinen koulutustaso. Rahanpesuntorjuntaviranomaisen olisi tehtävä yhteistyötä toimivaltaisten kansallisten viranomaisten kanssa, jotta sen työllä olisi mahdollisimman suuri vaikutus. Komitea kehottaa jäsenvaltioiden hallituksia ja erityisesti niitä, jotka on mainittu talouspolitiikan EU-ohjausjaksoon liittyvissä maakohtaisissa suosituksissa, asettamaan rahanpesun selvittelykeskusten sujuvan toiminnan tavoitteen etusijalle ja edistämään tehokasta yhteistyötä EU:n viranomaisten kanssa.

5.4 ETSK katsoo, että rahanpesuntorjuntaviranomaisen johdon ja muun henkilöstön on oltava erittäin ammattitaitoista, kokenutta, riippumatonta – siinä mielessä, että he ajavat vain EU:n etuja ja arvoja – ja luotettavaa, jotta kyseinen viranomaistaho voi toimia kunnolla. Valintamenettelyjen on siis oltava tinkimättömiä ja läpinäkyviä. Komitea kehottaa komissiota listaamaan periaatteet ja arvot, joiden perusteella ensimmäiset henkilöstövalinnat tehdään ja jotka voidaan ottaa huomioon eettisissä säännöissä, jotka rahanpesuntorjuntaviranomaisen hallintoelinten on myöhemmin määrä laatia ja hyväksyä.

5.5 ETSK toistaa aiemminkin esittämänsä⁽²⁶⁾ – Euroopan parlamentin ehdotuksen mukaisen – kehotuksen luopua asteittain järjestelyistä, joissa sijoitusten vastineeksi tarjotaan oleskelulupa, ja kieltää kansalaisuuden tarjoavat järjestelyt sekä tarkistaa tällaisten järjestelyjen poistamista odottaessa huolellisesti, että niitä hyödyntävät henkilöt ovat täyttäneet kotimaassaan lakisäateiset velvoitteensa eivätkä ole osallisena rahanpesussa.

5.6 ETSK ehdottaa, että Euroopan komissio luo tietokannan, josta pk-yritykset voivat saada tietoa yksityishenkilöille ja yrityksille määrätystä terrorismin rahoitukseen liittyvistä seuraamuksista ja niiden kestosta.

5.7 Rahanpesuntorjuntaviranomaiselle on osoitettava riittävät määrärahat, jotta se kykenee vastaamaan tavoitteisiinsa ja tehtäviinsä liittyviin suuriin haasteisiin. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen tehokas torjunta lisää merkittävästi jäsenvaltioiden verotuloja, joita ne voivat käyttää tarvittavan vihreän ja digitaalisen siirtymän haasteisiin vastaamiseen sekä siirtymien oikeudenmukaisuuden varmistamiseen. Tehokas torjunta edistää myös omalta osaltaan jäsenvaltioiden sosiaalista ja poliittista yhteenkuuluvuutta. Olisi otettava huomioon kustannukset, joita yrityksille aiheutuu uusien oikeudellisten velvoitteiden täyttämistä, ja arvioitava lisäksi säännöllisesti velvoitteiden tehoa. ETSK ehdottaa, että rahanpesuntorjuntaviranomaisen toiminta rahoitetaan EU:n talousarviosta.

5.8 Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan onnistumisen keskeisenä edellytyksenä on, että saatavilla on hyviä yhteenliitettyjä tietokantoja ja rekistereitä tosiasiallisista omistajista ja edunsaajista tilien, omaisuususerien, trustien tai omaisuudenhoitojärjestelyjen ja liiketoimien osalta ja että valtuutettujen henkilöiden on helppo käyttää niitä. Kun tällaiset rekisterit ja tietokannat kasvavat ja niiden käyttö nopeutuu, henkilötietojen suojaaminen on entistä tärkeämpää. ETSK katsoo, että tähän kysymykseen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Bryssel 8. joulukuuta 2021.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Christa SCHWENG*

⁽²⁶⁾ EUVL C 47, 11.2.2020, s. 81 ja EUVL C 429, 11.12.2020, s. 6.