



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 7.5.2020
C(2020) 2800 final

KOMISSION TIEDONANTO

Toimintasuunnitelma rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa kokonaisvaltaista unionin toimintapolitiikkaa varten

KOMISSIION TIEDONANTO

Toimintasuunnitelma rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa kokonaisvaltaista unionin toimintapolitiikkaa varten

I. JOHDANTO

Komissio on vahvasti sitoutunut torjumaan rahanpesua ja terrorismin rahoitusta sekä EU:ssa että maailmanlaajuisesti. Laittomaan rahaan olisi Euroopan unionissa sovellettava nollatoleranssia. Viimeaikainen rikollisen toiminnan lisääntyminen covid-19-pandemian yhteydessä¹ on muistutus siitä, että rikolliset hyödyntävät kaikkia mahdollisia keinoja harjoittaakseen yhteiskuntaa vahingoittavaa laitonta toimintaansa. EU:n on myös tässä tapauksessa määrätietoisesti varmistettava, että rikolliset eivät saa rikoksistaan hyötyä.

EU on kolmenkymmenen vuoden aikana luonut vankan sääntelykehyksen, jonka avulla rahanpesua ja terrorismin rahoitusta ehkäistään ja torjutaan. Sääntelykehyksen tukena on EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö². EU:n säännöt ovat kattavia, ja ne menevät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän (FATF)³ hyväksymiä kansainvälisiä normeja pidemmälle. Niiden soveltamisalaan kuuluvien yritysten ja ammattien joukko on laajentunut tasaisesti.

Lainsäädäntöön viime aikoina tehdyillä muutoksilla on pyritty tehostamaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa EU:n sääntelykehystä. Viidennellä rahanpesunvastaisella direktiivillä⁴ on tehty muutoksia neljänteen rahanpesunvastaiseen direktiiviin, Euroopan pankkiviranomaisen toimeksiantoa on laajennettu⁵, käteisrahan valvontaan sovelletaan uusia säännöksiä⁶ kesäkuusta 2021

¹ Europol, ”Pandemic profiteering: how criminals exploit the COVID-19 crisis”, maaliskuu 2020. Myös Euroopan pankkiviranomainen (EPV) on muistuttanut luotto- ja rahoituslaitoksia tehokkaiden järjestelmien ja vaikuttavan valvonnan merkityksestä ja pyytänyt toimivaltaisia viranomaisia tukemaan niitä covid-19-pandemian yhteydessä. Ks. ”EBA statement on actions to mitigate financial crime risks in the COVID-19 pandemic”.

² Unionin tuomioistuin on katsonut, että rahanpesun torjunnan tavoite liittyy yleisen järjestyksen suojaamiseen ja voi olla perusteena perussopimuksessa taattujen perusvapauksien, kuten pääomien vapaan liikkuvuuden, rajoittamiselle. Rajoitusten on oltava oikeasuhteisia (ks. asia C-212/11, Jyske Bank Gibraltar, ja asia C-190/17, Lhu Zeng).

³ FATF on hallitustenvälinen elin, joka laatii normeja ja edistää rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaisten toimenpiteiden tehokasta toteuttamista. Komissio, 14 EU:n jäsenvaltiota ja 2 ETA-valtiota ovat FATF:n jäseniä, ja loput 13 jäsenvaltiota ovat alueellisen järjestön Moneyvalin jäseniä.

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/843, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivien 2009/138/EY ja 2013/36/EU muuttamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), EUVL L 156, 19.6.2018, s. 43–74.

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/2175, annettu 18 päivänä joulukuuta 2019, Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkiviranomainen) perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1093/2010, Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen) perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1094/2010, Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen) perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1095/2010, rahoitusvälineiden markkinoista annetun asetuksen (EU) N:o 600/2014, rahoitusvälineissä ja rahoitussopimuksissa vertailuarvoina tai sijoitusrahastojen arvonkehityksen mittaamisessa käytettävistä indekseistä annetun asetuksen (EU) 2016/1011 ja varainsiirtojen mukana toimitettavista tiedoista annetun asetuksen (EU) 2015/847 muuttamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), EUVL L 334, 27.12.2019, s. 1–145.

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

alkaen, vakavaraisuusdirektiiviin on tehty muutoksia⁷, lainvalvontaviranomaisten mahdollisuuksia saada rahoitusta koskevia tietoja on parannettu uusilla säännöillä⁸ ja rahanpesuun liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelyä on yhdenmukaistettu⁹.

EU on lisäksi ottanut käyttöön uuden kattavan järjestelmän väärinkäytösten paljastajien suojelemiseksi. Järjestelmän perustamisesta annetulla direktiivillä¹⁰ täydennetään neljännen rahanpesunvastaisen direktiivin sääntöjä väärinkäytösten paljastajien suojelusta, ja jäsenvaltioiden on määrä saattaa se osaksi kansallista lainsäädäntöään viimeistään joulukuussa 2021. Uusi järjestelmä parantaa kansallisten ja EU:n viranomaisten valmiuksia ehkäistä ja havaita muun muassa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien sääntöjen rikkomistapauksia ja puuttua niihin.

Viimeaikaisesta kehityksestä huolimatta on yhä enemmän yksimielisyyttä siitä, että sääntelykehystä on tarpeen parantaa huomattavasti. Kehyksen soveltamisessa on suuria eroja ja sen sääntöjen noudattamisen valvonnassa vakavia puutteita, jotka on korjattava.

Heinäkuussa 2019 laatimassaan tiedonannossa *Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan EU:n kehityksen täytäntöönpanon parantaminen*¹¹ ja siihen liittyvissä kertomuksissa komissio esittelee toimenpiteet, jotka tarvitaan, jotta voidaan varmistaa, että EU:lla on kattava toimintapolitiikka rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumiseksi. Näihin toimenpiteisiin kuuluvat muun muassa nykyisten sääntöjen parempi täytäntöönpano, yksityiskohtaisempi ja yhdenmukaisempi säännöstö, laadukas ja johdonmukainen valvonta, johon kuuluu myös tiettyjen valvontatehtävien antaminen EU:n elimelle, keskitettyjen pankkitilirekisterien yhteenliittäminen ja rahanpesun selvittelykeskusten työn tehokkaampi tuki- ja koordinoitumekanismi.

Euroopan parlamentti ja neuvosto tukevat komission näkemystä tarvittavista toimenpiteistä. Euroopan parlamentti kehotti 19. syyskuuta 2019 antamassaan päätöslauselmassa¹² komissiota vauhdittamaan aloitteita, joilla voitaisiin tehostaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntatoimia EU:n tasolla, ja jäsenvaltioita saattamaan EU:n säännöt viipymättä osaksi kansallista lainsäädäntöään. Talous- ja rahoitusasioiden neuvosto antoi 5. joulukuuta 2019 päätelmät¹³ rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevista strategisista prioriteeteista ja kehotti komissiota tarkastelemaan toimia, joilla nykyistä sääntelykehystä voitaisiin parantaa.

Komissio aikoo toteuttaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumiseksi kattavaa toimintapolitiikkaa, jossa on otettu huomioon EU:hun tällä hetkellä kohdistuvat erityiset uhat ja riskit

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/878, annettu 20 päivänä toukokuuta 2019, direktiivin 2013/36/EU muuttamisesta vapautettujen yhteisöjen, rahoitusalan holdingyhtiöiden, rahoitusalan sekaholdingyhtiöiden, palkitsemisen, valvontatoimenpiteiden ja -valtuuksien sekä pääoman ylläpitämistoimenpiteiden osalta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), EUVL L 150, 7.6.2019, s. 253–295.

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1153, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, säännöistä, joilla helpotetaan rahoitus- ja muiden tietojen käyttöä tiettyjen rikosten ennalta estämistä, paljastamista, tutkimista tai niihin liittyviä syytetoimia varten, ja neuvoston päätöksen 2000/642/YOS kumoamisesta, EUVL L 186, 11.7.2019, s. 122–137.

⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1673, annettu 23 päivänä lokakuuta 2018, rahanpesun torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin, EUVL L 284, 12.11.2018, s. 22–30.

¹⁰ 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. 17–56.

¹¹ COM(2019) 360 final.

¹² Euroopan parlamentin 19. syyskuuta 2019 antama päätöslauselma rahanpesun vastaisen unionin lainsäädännön täytäntöönpanon tilanteesta (2019/2820(RSP)).

¹³ Neuvoston 5. joulukuuta 2019 antamat päätelmät rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevista strategisista prioriteeteista (14823/19).

ja sen erityishaavoittuvuudet¹⁴ ja joka on suunniteltu niin, että sitä voidaan jatkossa tehokkaasti mukauttaa innovaatioiden huomioon ottamiseksi. Vahvemmallalla rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan sääntelykehyksellä edistetään EU:n rahoitusjärjestelmän eheyttä entisestään, mikä on tarpeen pankkiunionin ja talous- ja rahaliiton valmiiksi saattamiseksi.

Olisi otettava käyttöön EU:n yhdenmukainen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntajärjestelmä. Ensin on kuitenkin tehtävä vaikutustenarviointi, joka kattaa myös perusoikeuksiin kohdistuvat vaikutukset. Järjestelmän olisi pankkien vakavaraisuussääntelyn ja -valvonnan alalla toteutettujen uudistusten tarjoaman esimerkin mukaisesti perustettava yhdenmukaistettuun säännöstöön ja EU:n tason valvojan, joka työskentelee tiiviissä yhteistyössä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa, jotta voidaan varmistaa laadukas ja johdonmukainen valvonta kaikkialla sisämarkkinoilla. Järjestelmään olisi yhdistettävä rahanpesun selvittelykeskuksille tarkoitettu, niiden toiminnan vaikuttavuutta lisäävä EU:n tuki- ja koordinoitumismekanismi sekä kansallisten keskitettyjen pankkitilirekisterien yhteenliittäminen, jonka ansiosta lainvalvontaviranomaiset ja rahanpesun selvittelykeskukset saavat pankkitilitietoja toisista jäsenvaltioista nykyistä nopeammin.

Tässä toimintasuunnitelmassa esitetään pääpiirteittäin, miten komissio aikoo saavuttaa edellä esitetyt tavoitteet. Toimintasuunnitelma perustuu kuuteen pilariin:

- varmistetaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan EU:n nykyisen sääntelykehyksen tulokellinen täytäntöönpano;
- luodaan yksi yhteinen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskeva EU:n säännöstö;
- aloitetaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvonta EU:n tasolla;
- perustetaan tuki- ja yhteistyömekanismi rahanpesun selvittelykeskuksia varten;
- valvotaan unionin tason rikosoikeussäännösten noudattamista ja varmistetaan tietojenvaihto;
- vahvistetaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan EU:n sääntelykehyksen kansainvälistä ulottuvuutta.

II. RAHANPESUN JA TERRORISMIN RAHOITUKSEN TORJUNTA KOSKEVAN EU:N NYKYISEN SÄÄNTELYKEHYKSEN TULOSELLINEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Ensisijaisena tavoitteena on varmistaa, että jäsenvaltiot, toimivaltaiset viranomaiset ja ilmoitusvelvolliset panevat rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevat EU:n säännöt täytäntöön tinkimättömästi ja tuloksekkaasti. Tämä edellyttää toimia useilla aloilla.

Varmistetaan, että rahanpesunvastainen direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä ja pannaan täytäntöön tuloksekkaasti

Neljännän rahanpesunvastaisen direktiivin tapauksessa komissio käynnisti rikkomusmenettelyn kaikkia jäsenvaltioita vastaan, koska ne eivät olleet saattaneet direktiiviä kaikilta osin osaksi kansallista lainsäädäntöään. Monet jäsenvaltioista hyväksyivät rikkomusmenettelyn seurauksena uusia lakeja, mikä johti kyseisiä jäsenvaltioita koskevien menettelyjen lopettamiseen. Joitakin jäsenvaltioita vastaan aloitetut rikkomusmenettelyt ovat edelleen käynnissä. Selvitys, jossa arvioidaan neljännän rahanpesunvastaisen direktiivin tosiasiallista soveltamista jäsenvaltioissa, valmistuu vuoden 2021 puoliväliin mennessä. Se otetaan huomioon kertomuksessa, joka komission on esitettävä kyseisen direktiivin tehokkaasta soveltamisesta.¹⁵

¹⁴ Kuten unionin viimeisimmässä ylikansallisessa riskiarviossa korostetaan, ks. komission kertomus sisämarkkinoihin vaikuttavista ja rajat ylittäviin toimiin liittyvistä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeistä koskevasta arvioinnista, COM (2019) 370 final.

¹⁵ Neljännän rahanpesunvastaisen direktiivin 65 artiklan 1 kohta.

Viidennen rahanpesunvastaisen direktiivin tapauksessa komissio on jo käynnistänyt rikkomusmenettelyt niitä jäsenvaltioita vastaan, jotka eivät ole ilmoittaneet toimenpiteistä direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöään. Kyseinen direktiivi oli määrä saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään 10. tammikuuta 2020. Komissio seuraa tiiviisti jäsenvaltioiden toimia pankkitilejä koskevien keskitettyjen mekanismien ja tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien rekisterien perustamiseksi varmistaakseen, että ne sisältävät laadukasta tietoa.

Tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien rekisterien yhteenliittämistyö on jo aloitettu, ja yhteenliitetyt rekisterit saadaan käyttöön vuonna 2021. Komissio myös julkaisee vuonna 2021 kolmannen ylikansallisen riskinarvioinnin (SNRA) riskiperusteisen lähestymistavan pohjaksi.

Seurataan jäsenvaltioiden valmiuksia ehkäistä ja torjua rahanpesua ja terrorismin rahoitusta

Rahanpesu aiheuttaa vahinkoa paitsi EU:n rahoitusjärjestelmän vakaudelle myös taloudelle, hyvälle hallintotavalle ja sijoittajien luottamukselle. Komissio analysoi talouspolitiikan EU-ohjauksen yhteydessä, miten jäsenvaltiot soveltavat rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevia sääntöjä käytännössä. Se esittää analyysinsä pohjalta neuvostolle hyväksyttäväksi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevia maakohtaisia suosituksia. Lisäksi komissio antaa rakenneuudistusten tukiohjelmansa kautta jäsenvaltioille teknistä tukea suositusten mukaisten uudistusten toteuttamisessa ja pyrkii näin korjaamaan suurimpia puutteita rahanpesun ja terrorismin rahoituksen EU:n tason torjuntajärjestelmässä. Näitä ovat muun muassa toimivaltaisten viranomaisten liian vähäinen henkilöstö, puutteet riskiperusteisen lähestymistavan soveltamisessa sekä tarve vähentää pöytälaatikkoyritysten, sijoittajaviisumien ja sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjen väärinkäytön riskiä.

Euroopan pankkiviranomainen (EPV)

EPV:n toimeksianto vahvistettiin jokin aika sitten asetuksella (EU) 2019/2175¹⁶. Asetuksessa EPV:lle annetaan tehtäväksi johtaa, koordinoita ja seurata kaikkien EU:n finanssipalvelujen tarjoajien ja toimivaltaisten viranomaisten toimia, joita nämä toteuttavat torjuakseen rahanpesua ja terrorismin rahoitusta. EPV:llä on myös valtuudet perustaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskeva EU:n laajuinen tietokanta, joka kattaa riskit ja valvontatoimet, sekä tehdä toimivaltaisia viranomaisia koskevia riskinarvioita ja tarvittaessa pyytää viranomaisia tutkimaan yksittäisiä rahoituslaitoksia ja harkitsemaan niihin kohdistettavien toimien toteuttamista. Komissio odottaa, että EPV käyttää vahvistettuja valtuuksiaan kaikilta osin erityisesti tutkiessaan, onko jokin kansallinen valvontaviranomainen rikkonut EU:n lainsäädäntöä hoitaessaan tehtäviään. EPV on jo aloittanut täytäntöönpanoarviointien tekemisen ja julkaissut ensimmäisen raporttinsa¹⁷ helmikuussa 2020. Raportissa tuodaan esiin useita haasteita ja todetaan, että lähestymistavat, joita toimivaltaiset viranomaiset käyttävät valvoessaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa pankkisektorilla, eivät ole aina tuottaneet tulosta.

Kuten jaksossa IV todetaan, EU:n tason valvojan perustaminen lisää sääntöjen noudattamista. Sen avulla varmistetaan asianmukaiset toimet, joiden tarkoituksena on rahanpesun estäminen, ja jos tähän tavoitteeseen ei päästä, käytössä on tehokkaita seuraamuksia. Uutta EU:n tason valvojaa perustettaessa varmistetaan, että sillä on rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnassa tarvittava osaaminen, tutkintavalmiudet ja -valtuudet ja päätöksentekorakenteet, joiden ansiosta se pystyy varmistamaan sääntöjen tuloksellisemman täytäntöönpanon ja toimimaan ennaltaehkäisevästi aina, kun epäilyksiä ilmenee, jotta varmistetaan yhden yhteisen sääntökirjan tehokas soveltaminen. Komissio katsoo, että paikan päällä tehtävät tarkastukset, joissa arvioidaan rahanpesun ja terrorismin

¹⁶ Ks. alaviite 5.

¹⁷ EPV:n raportti lähestymistavoista, joita toimivaltaiset viranomaiset käyttävät valvoessaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa pankkisektorilla, EBA/Rep/2020/06.

rahoituksen torjuntaa koskevan sääntelykehysten toimivuutta jäsenvaltioissa, ovat ratkaisevan tärkeitä varmistettaessa, että kaikkialla EU:ssa on käytössä laadukkaat normit.

Komissio varmistaa myös jatkossa, että rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevat säännöt saatetaan kokonaisuudessaan asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä, ja laatii ehdotuksia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskeviksi maakohtaisiksi suosituksiksi vuoden 2020 toisella neljänneksellä.

III. VAHVISTETUN SÄÄNNÖSTÖN LAATIMINEN

EU:lla on jo kattava lainsäädäntökehys. EU on vähitellen laajentanut ilmoitusvelvollisten¹⁸ ja esirikosten luetteloja. Lisäksi se on korostanut tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan merkitystä ja riskiperusteista lähestymistapaa sekä poistanut laajalti esteitä viranomaisten väliseltä viestinnältä ja yhteistyöltä. EU:n sääntelykehys tarjoaa jäsenvaltioille kokonaisvaltaisen sääntely-ympäristön rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa varten.

Nykyinen säätelytilanne EU:ssa on kuitenkin johtanut jäsenvaltioiden välisiin eroihin lainsäädäntökehysten täytäntöönpanossa ja joissakin tapauksissa sellaisten lisävaatimusten asettamiseen, jotka menevät EU:n lainsäädännön vaatimuksia pidemmälle. Tällaisia lisävaatimuksia ovat muun muassa uusien yhteisöjen, kuten joukkorahoituslaitosten ja timanttikauppiain, lisääminen ilmoitusvelvollisten yhteisöjen luetteluun, varojen jäädyttämisvaltuuksien myöntäminen rahanpesun selvittelykeskuksille ja käteismaksurajoitusten käyttöönotto.¹⁹ Seurauksena tästä on, että lainsäädäntö ei ole EU:ssa yhtenäistä. Tästä puolestaan aiheutuu lisäkustannuksia ja -rasitteita rajat ylittäviä palveluja tarjoaville. Se voi myös johtaa eri maiden sääntelyerojen hyväksikäyttöön, jolloin yritykset rekisteröityvät sinne, missä säännöt ovat väljemmät.

Koska sovellettavat säännöt ja vastuunjaon määrittely eivät ole riittävän yksityiskohtaisia rajat ylittävien tapausten osalta, direktiiviä tulkitaan eri tavoin eri jäsenvaltioissa. Toimivaltaisten viranomaisten (rahanpesun selvittelykeskukset, valvontaviranomaiset, lainvalvontaviranomaiset sekä tulli- ja veroviranomaiset) riittämätön yhteistyö sekä jäsenvaltioiden sisällä että niiden välillä luo mahdollisia porsaanreikiä, joita rikolliset voivat hyödyntää. Euroopan valvontaviranomaiset ovat lisäksi todenneet²⁰, että erot valvonnan sääntelyssä ja riskiperusteisen lähestymistavan soveltamisessa haittaavat rajat ylittävien palvelujen tarjontaa ja lisäävät yrityksille aiheutuvia kustannuksia sekä estävät rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan EU:n sääntelykehysten moitteetonta toimintaa. Näin on etenkin finanssitekniikan alalla, ja EPV onkin suosittanut, että komissio yhdenmukaistaa vaatimukset, joita alan yritys²¹ sovelletaan silloin kun ne aiheuttavat rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen liittyviä riskejä.

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevasta EU:n lainsäädännöstä on tarpeen tehdä yksityiskohtaisempaa ja täsmällisempää, ja mahdollisuutta sen täytäntöönpanossa esiintyviin eroihin on vähennettävä. Tietyt lisävaatimukset, joita jäsenvaltiot ovat asettaneet saattaessaan rahanpesun torjuntaa koskevia direktiivejä osaksi kansallista lainsäädäntöään, voisivat kuitenkin auttaa vahvistamaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa sääntelykehystä, ja ne voitaisiin sisällyttää tulevaan EU:n säännöstöön. Sääntöjen tulkinnassa ja soveltamisessa esiintyvien

¹⁸ Rahoitusalan toimijoiden, oikeusalan ammattilaisten ja kirjanpitäjien lisäksi EU:n kehystä sovelletaan myös kiinteistönvälittäjiin, rahapelipalveluihin, tavarakauppaa käyviin henkilöihin, virtuaalivaluuttojen ja fiat-valuuttojen vaihtopalvelujen tarjoajiin, lompakkopalvelujen tarjoajiin ja taidekauppaa käyviin henkilöihin.

¹⁹ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle käteismaksurajoituksista, COM(2018) 483 final. Tilannetta on tarkoitettu arvioida tarkemmin vuoden 2021 kuluessa.

²⁰ Euroopan valvontaviranomaisten yhteinen lausunto Euroopan unionin rahoitusalaan vaikuttavista rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyvistä riskeistä, 4.10.2019.

²¹ EPV:n raportti pankki- ja maksupalvelujen rajatylittävän tarjoamisen mahdollisista esteistä, 29.10.2019.

erojen vähentämiseksi tietyt rahanpesudirektiivin osat olisi muutettava asetuksessa vahvistetuiksi suoraan sovellettaviksi säännöksiksi. Näihin olisi kuuluttava vähintäänkin säännökset, joissa säädetään ilmoitusvelvollisten luettelosta, asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevista vaatimuksista, sisäisestä valvonnasta, raportointivelvoitteista sekä tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevista rekistereistä ja pankkitilejä koskevista keskitetyistä mekanismeista. Olisi myös harkittava yhdenmukaisempaa lähestymistapaa poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden tunnistamiseen. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä järjestelmän tehokkuuteen määrittelemällä yksityiskohtaisemmin valvontarakenne ja -tehtävät kaikkien ilmoitusvelvollisten osalta sekä rahanpesun selvittelykeskusten tehtävät (ks. seuraavat jaksot). EU:n yhdenmukainen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntajärjestelmä edellyttää myös riittävän yksityiskohtaista säännöstöä välittömän valvonnan helpottamiseksi.

Lisäksi tietyt sääntöjä voitaisiin edelleen yhdenmukaistaa antamalla valtuutus hyväksyä yksityiskohtaisempia sääntöjä delegoiduilla säädöksillä tai täytäntöönpanosäädöksillä muuttuviin tilanteisiin mukautumiseksi.

EU:n lainsäädännön soveltamisalaa on tarpeen laajentaa teknologisten innovaatioiden ja kansainvälisten standardien kehityksen huomioon ottamiseksi. Kansainvälisellä tasolla tehdyn työn perusteella vaikuttaa siltä, että rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien sääntöjen kattamien alojen ja yhteisöjen joukkoa olisi laajennettava. Lisäksi olisi arvioitava sitä, miten näitä sääntöjä olisi sovellettava niiden piiriin vielä kuulumattomiin virtuaalivaroja koskevien palvelujen tarjoajiin²². Muita toimenpiteitä voisivat olla digitaalisen tunnistamisen käytön helpottaminen asiakkaan etätunnistamisessa ja asiakkaan henkilöllisyyden todentamisessa sekä liikesuhteiden solmimisessa etänä tai ylärajan asettaminen suurille käteismaksuille. Lisäksi tarvitaan pankkitilejä koskevien keskitettyjen mekanismien EU:n laajuista yhteenliittämistä, jotta lainvalvontaviranomaiset ja rahanpesun selvittelykeskukset saisivat taloudellista tietoa nykyistä nopeammin ja jotta rajatylittävää yhteistyötä voitaisiin helpottaa.

Kyberympäristöön liittyvät talousrikokset ja -petokset ovat lisääntyneet. Tämän vuoksi voitaisiin harkita säännöksiä, joilla tehdään varojen hallinnollinen jäädyttäminen helpommaksi rahanpesun selvittelykeskuksille ja velvoitetaan rahoituslaitokset käsittelemään varojen palautuspyynnöt ja panemaan ne täytäntöön. Myös sijoittajille tarkoitetuista kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyistä aiheutuu riskejä, joita on pyrittävä asianmukaisesti lieventämään. Lisäksi olisi kiinnitettävä huomiota ylikansallisessa riskinarvioinnissa riskialttiiksi määritettyihin aloihin.

Kun tällaisia uusia toimenpiteitä otetaan käyttöön, on tärkeää pitää jäsenvaltioille ja ilmoitusvelvollisille aiheutuvat taloudelliset ja hallinnolliset lisärasitteet mahdollisimman vähäisinä ja noudattaa riskiperusteista lähestymistapaa.

Koska rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvistä puutteista määrätään entistä ankarampia seuraamuksia, ilmoitusvelvolliset ovat etsineet keinoja, joilla ne voisivat parantaa sääntöjen noudattamista. Näihin ovat kuuluneet muun muassa lisäresurssien osoittaminen ja laajojen ohjelmien toteuttaminen puutteiden korjaamiseksi sekä liiketoimintamallien perusteellinen tarkistaminen ja tietyistä tuotteista, asiakkaista tai markkinoista, esimerkiksi kirjeenvaihtajapankkitoiminnasta, luopuminen. Tällaisilla toimilla saattaa kuitenkin olla tahattomia seurauksia rahoituspalvelujen tarjonnalle ja talouden rahoitukselle. Teknologisten ratkaisujen, jotka voivat auttaa parantamaan epäilyttävien liiketoimien havaitsemista, on oltava rahanpesun ja

²² Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastainen toimintaryhmä FATF määrittelee virtuaalivarat digitaalisiksi arvonkantajiksi, joilla voidaan käydä kauppaa tai jotka voidaan siirtää digitaalisesti ja joita voidaan käyttää maksu- tai sijoitustarkoituksiin. Virtuaalivaroja eivät ole FATF:n standardien piiriin jo kuuluvat fiat-valuuttojen, arvopapereiden tai muiden rahoitusvarojen digitaaliset ilmentymät.

terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien kansainvälisten ja EU:n normien ja muiden EU:n sääntöjen, kuten tietosuojaa ja kilpailunrajoituksia koskevien sääntöjen, mukaisia.

Koska rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien EU:n sääntöjen tarkoituksena ei ole estää laillisten rahoituspalvelujen saantia, tarvitaan lisäselvyyttä siitä, miten nämä säännöt kytkeytyvät muuhun rahoitusalan lainsäädäntöön²³. Olisi pohdittava, milloin ja millaisissa olosuhteissa rahanpesu tai terrorismin rahoitus voisi johtaa pankin kaatumista tai todennäköistä kaatumista koskevaan ilmoitukseen ja mahdollisesti käynnistää pankin likvidaation pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin²⁴ mukaisesti tai tavanomaisen maksukyvyttömyysmenettelyn mukaisesti ja synnyttää tarpeen maksaa tallettajille korvauksia. Talletussuojadirektiivin²⁵ säännöksiä kannattaisi selkeyttää, jotta voitaisiin vähentää edelleen sitä vaaraa, että talletussuojajärjestelmästä maksetaan korvauksia tallettajille, joita epäillään rahanpesusta ja/tai terrorismin rahoituksesta. Samalla voitaisiin selvittää, mikä on talletussuojajärjestelmien ja mikä muiden rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavien viranomaisten rooli. Lisäksi olisi selvitettävä tarkemmin, miten voidaan sovittaa yhteen maksutilidirektiivissä²⁶ asetettu velvoite, jonka mukaan kaikille asiakkaille on tarjottava tavanomainen maksutili, ja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan perustuva velvoite lopettaa liikesuhde, jos ilmoitusvelvollisilla on asiakkaaseen liittyviä epäilyjä tai ne eivät saa käyttöönsä ajantasaisia asiakastietoja. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa lainsäädäntöä olisi myös arvioitava sen selvittämiseksi, ovatko sen soveltamisalaan tällä hetkellä kuuluvat maksupalveluntarjoajien ryhmät riittävät.

Rahoituspalvelujen sääntelykehystä voitaisiin parantaa sen varmistamiseksi, että vakavaraisuusvalvonnasta vastaavilla viranomaisilla on konkreettinen velvoite jakaa tietoja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan osallistuvien viranomaisten kanssa. Rahoituspalveluja koskevassa lainsäädännössä vaadituissa sopivuus- ja luotettavuusarvioinneissa olisi sovellettava tiukempia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevia ehtoja.

Kun ilmoitusvelvolliset käyttävät asiakkaan tuntemisvelvollisuuden täyttämiseksi tarvittavia tietoja ja kun viranomaiset vaihtavat tietoja keskenään, myös EU:n ulkopuolella, niiden on kaikilta osin noudatettava EU:n tietosuojalainsäädäntöä. Esimerkiksi se, että ilmoitusvelvollisille annetaan pääsy tiettyihin julkisessa omistuksessa oleviin rekistereihin, saattaa aiheuttaa tietosuojaongelmia. Vaikeus varmistaa tietosuojan ja luottamuksellisuuden noudattaminen mainittiin myös toimivaltaisten viranomaisten välisen tietojenvaihdon yhteydessä. Näihin ongelmiin olisi puututtava asianmukaisesti.

Komissio aikoo esittää vuoden 2021 ensimmäisellä neljänneksellä lainsäädäntöehdotuksia, joiden tarkoituksena on ottaa käyttöön rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskeva yhteinen säännöstö. Ehdotukset pohjautuvat perusteelliseen vaikutustenarviointiin.

²³ Ks. myös komission työohjelma, jossa komissio ilmoittaa aikovansa esittää ehdotuksen kryptovaroja koskevaksi sääntelykehykseksi.

²⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/59/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti),

EUVL L 173, 12.6.2014, s. 190–348.

²⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/49/EU, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, talletusten vakuusjärjestelmistä (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), EUVL L 173, 12.6.2014, s. 149–178.

²⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/92/EU, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2014, maksutileihin liittyvien maksujen vertailukelpoisuudesta, maksutilien siirtämisestä ja mahdollisuudesta käyttää perusmaksutilejä (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), EUVL L 257, 28.8.2014, s. 214–246.

IV. RAHANPESUN JA TERRORISMIN RAHOITUKSEN TORJUNNAN VALVONNAN JÄRJESTÄMINEN EU:N TASOLLA

Valvonta on rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan tuloksetkaan sääntelykehityksen ytimessä. Asianmukaisen valvonnan tärkeys vahvistettiin heinäkuussa 2019 esitetyssä rahanpesun vastaisessa säädöspaketissa. Sen yhteydessä tehtiin useita rahanpesutapauksia kattanut analyysi, joka paljasti merkittäviä puutteita luottolaitosten riskinhallinnassa ja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvonnasta sekä vakavaraisuusvalvonnasta vastaavien viranomaisten luottolaitoksiin kohdistamassa valvonnassa. Samaan aikaan viimeaikaiset väitetyt rahanpesutapaukset, joita tutkivaa journalismia edustavat tiedotusvälineet ovat paljastaneet, viittaavat siihen, että myös rahoitusalan ulkopuolisten yhteisöjen valvonta on puutteellista.

Nämä selvät ongelmat johtuvat sekä valvontakehityksen rakenteesta että sen toteuttamistavasta. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvonnasta EU:ssa vastaavat tällä hetkellä jäsenvaltiot. Valvonnan laatu ja vaikuttavuus vaihtelevat eri puolilla EU:ta, mikä johtuu huomattavista eroista henkilöresursseissa ja taloudellisissa resursseissa, osaamisessa ja valvontatehtävälle annetussa painoarvossa. EU:lla ei ole käytössä riittävän tehokkaita järjestelyjä sellaisten rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvien tapausten käsittelemiseksi, joihin liittyy rajat ylittäviä näkökohtia. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskeva EU:n sääntelykehys on vain niin vahva kuin sen heikoin lenkki, ja puutteet yhden kansallisen toimivaltaisen viranomaisen toiminnassa aiheuttavat riskejä sisämarkkinoille kokonaisuutena. Tällaisessa tilanteessa koko EU:lle aiheutuu rahoitusjärjestelmään, talouteen ja maineeseen kohdistuvia vahinkoja.

EU:lla ei ole varaa odottaa, että uusia ongelmia ilmaantuu siksi, ettei EU:ssa ole saatu luotua tehokasta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvontajärjestelmää, jolla autetaan osaltaan varmistamaan, että sisämarkkinat ja pankkiunioni toimivat moitteettomasti. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan laadukas valvonta kaikkialla EU:ssa on välttämätöntä EU:n kansalaisten ja laajemmin kansainvälisen yhteisön luottamuksen palauttamiseksi.

EU:ssa on todistetusti selkeä tarve ottaa käyttöön rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan yhdenmukainen EU:n tason valvontajärjestelmä, jolla varmistetaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan säännösten yhdenmukainen ja laadukas soveltaminen kaikkialla EU:ssa ja edistetään kaikkien kyseeseen tulevien toimivaltaisten viranomaisten tehokasta yhteistyötä. Kokemukset keskitettyjä valvontatehtäviä hoitavien nykyisten EU:n tason mekanismien perustamisesta ja toiminnasta voivat tarjota hyödyllistä tietoa, vaikka alat ja käsiteltävät asiat voivat olla hyvinkin erilaisia. Tällaisia mekanismeja ovat muun muassa yhteinen valvontamekanismi, yhteinen kriisinvälitysvuorokunta ja Euroopan finanssivalvojen järjestelmä.

Luomalla rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskeva EU:n tason valvontajärjestelmä, joka tuo yhteen kansalliset järjestelmät ja täydentää niitä, puututaan valvonnan hajanaisuuteen, varmistetaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien sääntöjen yhdenmukainen soveltaminen ja tosiasiallinen täytäntöönpano EU:ssa, tarjotaan tukea paikan päällä toteutettaville valvontatoimille ja varmistetaan jatkuva tiedonkulku käynnissä olevista toimenpiteistä ja merkittävistä havaituista puutteista. Kansalliset valvontaviranomaiset ovat jatkossakin olennainen osa tätä järjestelmää ja vastaavat edelleen suurimmasta osasta päivittäistä valvontaa. Ensisijaisena tavoitteena on valvontajärjestelmän EU:n tason ytimen perustaminen. Sen tehtävät ja toimivalta ja sen vuorovaikutus kansallisten valvontaviranomaisten kanssa on määriteltävä selkeästi lainsäädäntöehdotuksessa.

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa valvovan EU:n elimen tehtävät

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvonnasta vastaavalle EU:n tason valvojalle on annettava hyvin selkeät valtuudet, joiden nojalla se voi valvoa kansallisia viranomaisia ja antaa niille ohjeita rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvien tehtävien hoitamisesta sekä

koordinoida nykyistä paremmin toimintaa EU:n ulkopuolisten valvontaviranomaisten kanssa. EU:n tason valvojan ja kansallisten valvontaviranomaisten vuorovaikutuksen ja valtuuksien olisi perustuttava muodolliseen menettelyyn.

Tarve varmistaa laadukas valvonta rajat ylittävässä tapauksissa ja välttää heikot lenkit EU:n valvontakehyksessä ovat pakottavia syitä, joiden vuoksi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevia välittömiä valvontatehtäviä olisi tiettyjen ilmoitusvelvollisten osalta annettava EU:n elimelle, joka voisi vastata valvonnasta yksin tai yhdessä muiden tahojen kanssa. Tällaisen elimen olisi pystyttävä arvioimaan valvottavien yhteisöjen sisäisiä toimintaperiaatteita, menettelyjä ja valvontatoimia ja sitä, toteuttavatko valvottavat yhteisöt niitä tuloksellisesti, sekä arvioimaan maksuliikennetapahtumia ja asiakkaita koskevaa dokumentaatiota. EU:n tason valvojalle voitaisiin antaa tehtäväksi valvoa itsenäisesti tai yhdessä kansallisen valvontaviranomaisen kanssa tiettyjä selkeästi määriteltyjä ilmoitusvelvollisia yhteisöjä tai toimintotyyppisiä määrätyn ajanjakson ajan niiden aiheuttaman riskin suuruuden perusteella. EU:n tason valvoja toisi lisäarvoa seuraamalla ja arvioimalla riskejä kaikkialla EU:ssa. Muilla aloilla jo toimivien EU:n elinten toimintamallien perusteella EU:n tason valvonta voitaisiin toteuttaa siten, että päätökset tehdään EU:n tasolla ja pannaan täytäntöön jäsenvaltioissa olevien EU:n yksiköiden toimesta.

Toisena vaihtoehtona voisi olla, että EU:n tason valvojalla olisi tietyntyyppisiä ilmoitusvelvollisia koskevat välittömät valvontavaltuudet, joita käytettäisiin koordinoidusti jäsenvaltioiden kanssa, ja muuntyyppisten ilmoitusvelvollisten osalta sillä olisi koordinointi- ja valvontavaltuudet. Komissio laatii ehdotuksen valvontamekanismiksi, jossa otetaan huomioon suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteet ja noudatetaan unionin virastoille annettavia valtuuksia koskevaa nykyistä oikeuskäytäntöä.

EU:n tason valvonnan soveltamisala

Rahanpesuriskejä esiintyy sekä rahoitusalaalla että sen ulkopuolella, ja ne muuttuvat ajan myötä ja vaihtelevat sen mukaan, mistä jäsenvaltiosta kulloinkin on kyse. Valvonnan vaikuttavuuden parantaminen edellyttää, että rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa valvovan EU:n tason valvojan toimeksianto kattaa alusta alkaen kaikki riskialueet. Näin tunnustettaisiin kaikkiin aloihin kohdistuvien riskien vakavuus. Samalla varmistettaisiin, että EU:n tason valvojalla on alusta lähtien kaikki tarvittavat välineet käytäntöjen yhdenmukaistamiseksi EU:ssa ja korkeatasoisen valvonnan varmistamiseksi kaikilla aloilla. Koska tehtävät ovat vaativia ja ilmoitusvelvollisten määrä EU:ssa on hyvin suuri, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa valvova elin voidaan perustaa myös vaiheittain niin, että sitä mukaa kun se vakiinnuttaa asemaansa ja osoittaa vaikuttavuutensa, sen valvontavaltuudet laajennetaan vähitellen kattamaan kaikki ne alat (rahoitusala ja muut alat), joiden on noudatettava rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevia velvoitteita.

Vaihtoehtoisesti EU:n tason valvoja voisi olla suoraan vastuussa rahoitusalasta osana kansalliset valvontaviranomaiset kattavaa yhdenmukaista järjestelmää ja vastata rahoitusalan ulkopuolisten alojen valvonnasta välillisesti. Rahoitusalan ulkopuolisten alojen välillisenä valvojana EU:n tason valvoja voisi puuttua asiaan, jos sen katsotaan olevan tarpeen rahoitusalan ulkopuolisten alojen korkealaatuisen valvonnan varmistamiseksi kaikkialla EU:ssa.

Muissa, suppeampaan toimeksiantoon perustuvissa vaihtoehdoissa EU:n tason valvoja valvoisi ainoastaan rahoituslaitoksia, sillä ne toteuttavat suurimman osan maksuliikennetapahtumista. Valvonnan keskittäminen rahoitusalaan olisi muita vaihtoehtoja helpompi ratkaisu, koska alaa säännellään ja valvotaan jo laajalti. Tämä vaihtoehto jättäisi kuitenkin heikkoja lenkkejä EU:n valvontakehykseen, jolloin ei voitaisi varmistaa tehokasta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntajärjestelmää.

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvonnassa sovellettava riskiperusteinen lähestymistapa, sellaisena kuin se on vahvistettu sekä unionin oikeudessa että kansainvälisissä standardeissa, edellyttää kaikissa tapauksissa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskitekijöiden

tunnistamista ja valvontaresurssien kohdentamista tapauskohtaisen riskinarvioinnin tulosten perusteella. EU:n tason valvontaa suunniteltaessa on otettava huomioon riskit ja hyödynnettävä kansallisten valvontaviranomaisten riskiasiantuntemusta.

Lisäksi voitaisiin harkita, olisiko tällaiselle valvojalle annettava joitakin valtuuksia valvoa ja tukea EU:n rajoittavien toimenpiteiden (pakotteiden) mukaisen varojen jäädyttämisen täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa. Vaikka rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan ja rajoittaviin toimenpiteisiin liittyvät tehtävät ja haasteet eroavat toisistaan monilta osin, näihin kahteen osa-alueeseen liittyy myös eräitä yhteisiä haasteita ja synergioita, joita kannattaisi tarkastella.

Mikä EU:n elin?

EU:n tason valvontatehtävä voidaan antaa joko jo olemassa olevalle EU:n virastolle eli EPV:lle tai uudelle tehtävää varten perustettavalle elimelle.

Äskettäin hyväksytyssä lainsäädännössä edellytetään, että EPV johtaa, koordinoi ja seuraa toimia, joilla pyritään vahvistamaan rahoituslaitoksia koskevia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntatoimenpiteitä kaikkialla EU:ssa. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvontaa koskevien lisätehtävien antaminen EPV:lle tarjoaisi selkeitä etuja jatkuvuuden ja nopean toiminnan varmistamisen kannalta. Tämä vaihtoehto edellyttäisi kuitenkin myös EPV:n merkittävää uudistamista ja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan tietämyksen ja osaamisen merkittävää lisäämistä EPV:ssä. Sen hallinto- ja päätöksentekoprosesseja olisi tarkistettava perusteellisesti, jotta voidaan taata, että valvontapäätökset tehdään aina riippumattomasti ja yksinomaan EU:n edun mukaisesti. Lisäksi se tarvitsisi laajemmat tutkintavalmiudet ja -valtuudet. Kun otetaan huomioon EPV:n toimeksianto ja valmiudet, rahoitusalan ulkopuolisten ilmoitusvelvollisten valvonnan järjestäminen EPV:n tasolla saattaa olla haasteellista.

Vaihtoehtoisesti voitaisiin perustaa uusi rahanpesun torjuntaa valvova EU:n elin, jolla olisi toimivalta valvoa ilmoitusvelvollisia sekä rahoituslalla että muilla aloilla. Elimen organisaatio ja hallinto voitaisiin tällöin suunnitella sen tarpeiden pohjalta mahdollisimman joustavasti siten, että sillä on yksinkertaistetut ja nopeat päätöksentekoprosessit, joilla riskeihin voidaan reagoida viipymättä, ja siten että se toimii synergiassa rahanpesun selvittelykeskusten koordinointi- ja tukimekanismin kanssa (ks. seuraava jakso). Uuden elimen toiminnan käynnistäminen voi kuitenkin kestää kauemmin ja kustannukset voivat olla suhteessa suuremmat. Lisäksi tässä vaihtoehdossa on otettava huomioon toteutukseen liittyvät riskit. Elimelle osoitettavia tehtäviä määritettäessä olisi vältettävä se vaara, että ne ovat päällekkäisiä ja/tai ristiriidassa muiden valvontaviranomaisten, kuten EPV:n, tehtävien kanssa.

Kussakin vaihtoehdossa keskeisenä näkökohtana ovat talousarviovaikutukset. Etenkin nykyisessä taloudellisessa tilanteessa voisi olla perusteltua varmistaa valvontatoimien rahoitus valvonnan kohteena olevilta yksityisen sektorin toimijoilta kerättävillä maksuilla, kuten useat EU:n tason valvontaelimet jo tekevät.

Komissio esittää vuoden 2021 ensimmäisellä neljänneksellä ehdotuksia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa valvovan EU:n viranomaisen perustamiseksi. Ehdotukset perustuvat viranomaisen tehtäviä, toiminta-alaa ja rakennetta koskevien vaihtoehtojen vaikutusten perusteelliseen arviointiin.

V. RAHANPESUN SELVITTELYKESKUKSIA VARTEN TARKOITETUN KOORDINOINTI- JA TUKIMEKANISMIN PERUSTAMINEN

Nykyisessä EU:n kehityksessä edellytetään, että ilmoitusvelvolliset ilmoittavat kaikista epäilyttäivistä liiketoimista kansalliselle rahanpesun selvittelykeskukselle. Rahanpesun selvittelykeskukset laativat

ilmoitusvelvollisten tekemien ilmoitusten ja tulliviranomaisten toimittamien käteisrahaa koskevien tietojen pohjalta taloudellisia analyyskejä, jotka toimitetaan eteenpäin lainvalvontaviranomaisille, muille valvontaviranomaisille, veroviranomaisille ja muille rahanpesun selvittelykeskuksille. Näitä analyyskejä käyttävät esimerkiksi lainvalvontaviranomaiset tutkiessaan rikoksia. Rahanpesun selvittelykeskusten strategisia analyyskejä trendeistä ja toimintamalleista käytetään myös laadittaessa ilmoitusvelvollisille annettavaa ohjeistusta ja palautetta, joka auttaa niitä havaitsemaan rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyviä toimintamalleja.

Ilmoitusvelvollisten tavassa soveltaa sääntöjä sekä yhteistyössä, jota ne tekevät keskenään ja oman jäsenvaltionsa sekä muiden jäsenvaltioiden kansallisten viranomaisten kanssa, on havaittu puutteita. Ilmoitusvelvollisille tarkoitettujen vakiolomakkeiden käyttö jäsenvaltioissa on edelleen melko vähäistä, ja lomakkeet on usein rääätelöity tiettyjen yritysten (kuten pankkien) tarpeisiin. Useilla rahanpesun selvittelykeskuksilla ei edelleenkään ole tietoteknisiä välineitä, joita ne tarvitsevat tietojen tuloksellista käsittelyä ja analysointia varten.

Rahanpesun selvittelykeskusten on annettava ilmoitusvelvollisille palautetta näiden tekemistä ilmoituksista. Tällainen palaute on kuitenkin edelleen vähäistä. Se on lähes olematonta silloin, kun ilmoitusvelvollisten tekemät ilmoitukset koskevat toista jäsenvaltiota. Palautteen puuttumisen vuoksi ilmoitusvelvollisilla ei ole tarvittavia välineitä ennaltaehkäisevien toimenpiteidensä mukauttamiseksi tai kohdentamiseksi.

Rahanpesun selvittelykeskusten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten välinen vähäinen tietojenvaihto on merkittävä ongelma, kun otetaan huomioon, että suuri osa rahanpesusta ja terrorismin rahoituksesta ylittää valtioiden rajat. Esimerkiksi EU:n tulliviranomaiset toimittavat säännöllisesti rahanpesun selvittelykeskuksille käteisrahaa koskevia tietoja mutta saavat niiltä hyvin harvoin palautetta. Palaute on kuitenkin ratkaisevan tärkeää pyrittäessä konkreettisempaan ja tuloksekkaampaan riskianalysiin.

Myös rahanpesun selvittelykeskusten EU:n tason tietojenvaihtojärjestelmän (FIU.net) toimintaan ja ylläpitoon liittyvät haasteet edellyttävät toimia, koska kyseessä on vanha tietotekninen väline, jonka ohjelmistoja ja laitteistoja on parannettava huomattavasti ja jossa on kehitettävä uusia toimintoja yhteistyön helpottamiseksi.

Useimmilla rahanpesun selvittelykeskuksille ilmoitetuilla epäilyttävillä liiketoimilla on rajat ylittävä ulottuvuus, mutta niiden yhteinen analysointi on edelleen vähäistä. Tämä johtaa siihen, että rajat ylittäviä tapauksia ei puuttuvien yhteyksien vuoksi havaita. Tarvitaan kehittyneitä valmiuksia, joiden ansiosta tietoja voidaan analysoida rajat ylittävistä näkökulmasta, etenkin koska rahanpesutapaukset ovat yhä monimutkaisempia.

EU:n tason koordinointi- ja tukimekanismin rooli

Edellä mainitut puutteet voitaisiin korjata rahanpesun selvittelykeskusten EU:n tason koordinointi- ja tukimekanismilla. Mekanismin olisi päävastuussa kansallisten rahanpesun selvittelykeskusten työn koordinoinnista. Tähän olisi sisällyttävä sellaisten epäilyttävien liiketoimien tunnistaminen, joilla on rajat ylittävä ulottuvuus, rajat ylittävien tapausten yhteinen analysointi sekä sellaisten trendien ja tekijöiden tunnistaminen, joilla on merkitystä arvioitaessa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä kansallisella ja ylikansallisella tasolla. Mekanismin olisi myös hyväksyttävä tai ehdotettava sille yhdenmukaistetussa yhteisessä säännöstössä annettujen valtuuksien puitteissa täytäntöönpanotoimenpiteitä tai standardeja, jotka koskevat rahanpesun selvittelykeskusten raportointivelvoitteita ja näiden keskusten ominaisuuksia, toimintoja, yhteistyötä ja ilmoitusmalleja. Lisäksi sen olisi edistettävä rahanpesun selvittelykeskusten henkilöstön koulutusta ja valmiuksien kehittämistä. EU:n tason koordinointi- ja tukimekanismin olisi myös lisättävä toimivaltaisten viranomaisten (rahanpesun selvittelykeskukset, valvontaviranomaiset, lainvalvontaviranomaiset sekä

tulli- ja veroviranomaiset) välistä kansallista ja rajat ylittävää yhteistyötä sekä näiden viranomaisten ja EU:n ulkopuolisten rahanpesun selvittelykeskusten välistä yhteistyötä.

Keskitetymmän tietoteknisen kapasiteetin luomisesta olisi hyötyä epäilyttävien rajatylittävien liiketoimien tunnistamisessa ja trendien havaitsemisessa.

Myös Europolin tällä hetkellä hallinnoiman FIU.net-verkon toiminnan turvaaminen on tässä yhteydessä tärkeää. Sen kehittämiseen on investoitava viipymättä, jotta voidaan ratkaista tietojenvaihtoa ja tietojen vertailua tällä hetkellä haittaavat ongelmat. Koska järjestelmän tekninen hallinto on tarkoitus siirtää pois Europolilta, olisi löydettävä asianmukainen ja taloudellisesti toteuttamiskelpoinen ratkaisu. Lyhyen aikavälin ratkaisuna komissio aikoo ottaa hoitaakseen FIU.net-verkoston hallinnoinnin varmistaakseen, että järjestelmän toiminta jatkuu keskeytyksittä.²⁷ Pidemmällä aikavälillä FIU.net-verkoston tai sen seuraajan ylläpito voitaisiin antaa EU:n tason koordinointi- ja tukimekanismin tehtäväksi. Myös muita soveltuvia ratkaisuja voitaisiin harkita.

EU:n tason koordinointi- ja tukimekanismista vastaava elin

Se, mille taholle rahanpesun selvittelykeskusten tuki- ja koordinointimekanismin tarjonta annetaan tehtäväksi, riippuu mekanismille annettavasta roolista.

Koska tavoitteena on antaa koordinointi- ja tukimekanismille laaja-alainen rooli, jotta se voisi käsitellä kaikkia edellä analysoituja tekijöitä, sen hallinnointi voitaisiin antaa tehtäväksi jollekin nykyisistä EU:n virastoista tai tehtävää varten perustetulle uudelle elimelle. Jos valvontatehtävää varten perustetaan uusi EU:n elin, sille voitaisiin antaa tehtäväksi myös koordinointi- ja tukimekanismin hallinnointi. Tässä yhteydessä olisi otettava huomioon, että EU:ssa on tällä hetkellä kaksitoista sellaista rahanpesun selvittelykeskusta, joilla on rahoitusalan ulkopuolisten alojen valvontaan liittyviä tehtäviä, ja joidenkin valvontatehtävät kattavat kaikki alat.

Jos koordinointi- ja tukimekanismille annetaan suppeampi rooli, voidaan puuttua joihinkin havaittuihin puutteisiin, mutta tällä ratkaisulla ei saataisi aikaan toimivaa EU-tason koordinointi- ja tukimekanismia. Suppeampaan rooliin perustuvan ratkaisun tapauksessa voitaisiin harkita useita vaihtoehtoja. Jos esimerkiksi mekanismin tehtäväksi annetaan ainoastaan sääntelystandardien ja ohjeiden luonnosten laatiminen, mekanismi voitaisiin toteuttaa muuttamalla rahanpesun selvittelykeskusten foorumi, joka on tällä hetkellä epävirallinen komission komitea, komiteamenettelyyn osallistuvaksi komiteaksi ja antamalla komissiolle tehtäväksi hyväksyä komitean työn tulokset delegoiduilla säädöksillä tai täytäntöönpanosäädöksillä. Yhtenä vaihtoehtona voisi myös olla rahanpesun selvittelykeskusten virallinen verkosto, jolla olisi oma toimeksianto ja omat tehtävät.

Koordinointi- ja tukimekanismin muodosta riippumatta sen hallinto- ja päätöksentekoprosessien olisi oltava riittävän riippumattomia ja sen olisi toimittava kansallisten rahanpesun selvittelykeskusten verkostona, jolla on EU:n tason keskus.

Komissio esittää vuoden 2021 ensimmäisellä neljänneksellä ehdotuksia rahanpesun selvittelykeskusten EU:n tason koordinointi- ja tukimekanismin perustamiseksi. Ehdotukset perustuvat mekanismin roolia ja rakennetta koskevien vaihtoehtojen vaikutusten perusteelliseen arviointiin. Komissio ottaa hoitaakseen FIU.net-verkoston hallinnoinnin vuoden 2020 viimeisellä neljänneksellä.
--

²⁷ Siten, että kyseisten tietojen luonne otetaan asianmukaisesti huomioon.

VI. UNIONIN TASON RIKOSOIKEUSSÄÄNNÖSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANO JA TIETOJENVAIHTO

Rikosoikeudellisten säännösten täytäntöönpanoa ja tietojenvaihtoa EU:n tasolla helpotetaan useilla säädöksillä ja institutionaalisilla järjestelyillä.

Viimeaikaisilla toimenpiteillä on suljettu rahanpesun määrittelyyn ja sen seuraamusten määräämiseen liittyneitä lainsäädännön aukkoja EU:ssa ja helpotettu oikeudellista ja poliisiyhteistyötä.²⁸ Komissio seuraa, että ne saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä ja pannaan täytäntöön asetetuissa määräajoissa. Lisäksi on helpotettu taloudellisten tietojen käyttöä vakavien rikosten tutkinnassa antamalla lainvalvontaviranomaisille suora pääsy pankkitilejä koskevaan keskitettyyn mekanismiin ja parantamalla lainvalvontaviranomaisten, rahanpesun selvittelykeskusten ja Europolin välistä tutkintayhteistyötä.²⁹ Nämä toimenpiteet nopeuttavat rikostutkintaa ja auttavat viranomaisia parantamaan rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaa. Pankkitilejä koskevien keskitettyjen mekanismien EU:n laajuinen yhteenliittäminen tarjoaa lainvalvontaviranomaisille ja rahanpesun selvittelykeskuksille mahdollisuuden saada taloudellista tietoa entistä nopeammin, ja se myös helpottaa rajatylittävää yhteistyötä. Yhteenliittämisen olisi kaikissa tapauksissa katettava myös lainvalvontaviranomaiset. Tällainen yhteenliittäminen olisi asetettava ensisijaiseksi tavoitteeksi.

Rikoksen tuottaman hyödyn takaisinperintää varten on vahvistettu keskeiset normit.³⁰ Komissio julkaisee vuonna 2020 kertomuksen, jossa annetaan yleiskatsaus näiden sääntöjen täytäntöönpanosta ja esitetään, miten varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavien toimistojen roolia voitaisiin vahvistaa. Uusilla toimenpiteillä, joita sovelletaan joulukuusta 2020³¹ alkaen, helpotetaan rajat ylittävää varojen takaisinperintää ja nopeutetaan ja yksinkertaistetaan rikoksella saatujen varojen jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista kaikkialla EU:ssa.

Samaan aikaan on ratkaisevan tärkeää kehittää EU:n valmiuksia talousrikosten tutkintaan ja syytteenpanoon.

Europol on lisännyt toimiaan talousrikollisuuden torjumiseksi perustamalla Euroopan talousrikoskeskuksen (EFECC), jonka on määrä aloittaa toimintansa vuoden 2020 kuluessa. Euroopan talousrikoskeskukseen keskitetään Europolissa kaikki taloudellista tiedustelutietoa ja talousrikollisuutta koskevat valmiudet. Keskuksen tavoitteena on lisätä operatiivista tehokkuutta ja näkyvyyttä sekä parantaa sidosryhmäsuhteiden hallintaa ja toiminnan rahoitusmahdollisuuksia. Komissio tukee täysin talousrikoskeskuksen perustamista ja katsoo, että se korostaa talousrikostutkinnan tärkeää merkitystä kaikkien Europolin toimivaltaan kuuluvien rikollisuudenalojen joukossa.

Komissio katsoo, että Euroopan talousrikoskeskus olisi looginen vastapuoli rahanpesun selvittelykeskusten EU:n tason tuki- ja koordinoitimekanismille, ja että nämä kaksi tahoja voisivat kehittää ratkaisuja, joilla tehostetaan tietojenvaihtoa erityisesti rajat ylittävissä tapauksissa.

Parantaakseen rahanpesutapausten tutkintaa ja syytteenpanoa kaikkialla EU:ssa komissio rahoittaa³² rahanpesun vastaista operatiivista verkostoa (AMON), joka yhdistää asianomaiset lainvalvontaviranomaiset. Verkosto helpottaa rajatylittävää talousrikostutkintaa, ja sillä on myös

²⁸ Ks. alaviite 9.

²⁹ Ks. alaviite 8.

³⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/42/EU, annettu 3 päivänä huhtikuuta 2014, rikosentekovälineiden ja rikoshyödyn jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta Euroopan unionissa, EUVL L 127, 29.4.2014, s. 39–50.

³¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1805, annettu 14 päivänä marraskuuta 2018, jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta, EUVL L 303, 28.11.2018, s. 1–38.

³² Sisäisen turvallisuuden rahaston (ISF) poliisiyhteistyötä koskevan osion varoista.

maailmanlaajuinen ulottuvuus. Tämän verkoston työtä olisi tehostettava ja tuettava, ja verkostolle olisi osoitettava toimintamäärärahat konkreettisten tapausten käsittelemiseksi. Kaikkien EU:n jäsenvaltioiden olisi liityttävä verkoston jäseniksi. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi edelleen hyödynnettävä Eurojustin tukea helpottaakseen rahanpesun torjuntaa koskevien syytetoimien toteuttamista tukevaa rajatylittävää yhteistyötä. Euroopan syyttäjänvirasto aloittaa toimintansa vuoden 2020 lopussa, ja sillä on toimivalta tutkia EU:n talousarvioon kohdistuvaan laittomaan toimintaan liittyviä rahanpesurikoksia ja nostaa niistä syytteitä.

Tietojenvaihtoa kaikkien toimivaltaisten viranomaisten (rahanpesun selvittelykeskukset, valvontaviranomaiset, lainvalvontaviranomaiset sekä tulli- ja veroviranomaiset) välillä voidaan edelleen parantaa ja edistää sekä jäsenvaltioiden sisällä että niiden välillä.

Pyrittäessä parantamaan taloudellisen tiedustelutiedon hyödyntämistä olisi mahdollisuuksien mukaan kannustettava muodostamaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia, sillä joissakin tapauksissa tietojen luonne saattaa asettaa rajoituksia niiden jakamiselle, jossa on noudatettava tietosuojalainsäädäntöä. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksissa tietoa jaetaan lainvalvontaviranomaisten, rahanpesun selvittelykeskusten ja yksityisen sektorin kesken. Tällaisilla kumppanuuksilla voi olla erilaisia tarkoituksia. Joissakin on kyse ainoastaan siitä, että rahanpesun selvittelykeskukset ja lainvalvontaviranomaiset antavat ilmoitusvelvollisille tietoja typologioista ja trendeistä. Toisissa taas lainvalvontaviranomaiset antavat ilmoitusvelvollisille operatiivista tietoa tiedustelun perusteella epäillyiksi katsotuista näiden liiketoimien seuranta varten. Kaikessa henkilötietoja sisältävien tietojen jakamisessa on noudatettava täysin tietosuojalainsäädäntöä ja asianomaisten viranomaisten toimeksiantoja.

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevassa EU:n nykyisessä sääntelykehyksessä edellytetään jo, että rahanpesun selvittelykeskukset antavat yksityiselle sektorille tietoa typologioista ja trendeistä. Tätä velvoitetta voitaisiin selkeyttää ja vahvistaa osana toimia, joilla helpotetaan tietuustyypisten julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien perustamista ja parannetaan tietojenvaihtoa. Koska jäsenvaltioiden lainsäädäntökehyksissä ja käytännön järjestelyissä on eroja, komissio pitää erittäin tärkeänä, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia varten laaditaan ohjeita ja hyviä käytänteitä, jotka koskevat etenkin kilpailusääntöjä, tietosuojatakeita ja -rajoituksia sekä perusoikeuksia koskevia takeita.

Komissio antaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskevat ohjeet viimeistään vuoden 2021 ensimmäisellä neljänneksellä. Komissio harkitsee lausunnon pyytämistä Euroopan tietosuojaneuvostolta julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin liittyvistä tietosuojanäkökohdista. Lisäksi harkitaan, miten rahanpesun vastaista operatiivista verkostoa voitaisiin vahvistaa ja miten jäsenvaltioiden sisäistä ja niiden välistä kaikki toimivaltaiset viranomaiset kattavaa tietojenvaihtoa voitaisiin parantaa.
--

VII. RAHANPESUN JA TERRORISMIN RAHOITUKSEN TORJUNTAA KOSKEVAN SÄÄNTELYKEHYKSEN KANSAINVÄLISEN ULOTTUVUUDEN VAHVISTAMINEN

Rahanpesu ja terrorismin rahoitus ovat globaaleja uhkia, joita EU aikoo torjua määrätietoisesti yhteistyössä kansainvälisten kumppaneidensa kanssa. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastainen toimintaryhmä on normienlaadinnan globaalina edelläkävijänä johtanut rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa maailmanlaajuisella tasolla. Komissio osallistuu aktiivisesti tämän toimintaryhmän työhön ja on edelleen sitoutunut panemaan sen antamat normit täytäntöön ja edistämään niiden maailmanlaajuisesta noudattamista. EU:n tarvitsema uusi kokonaisvaltainen lähestymistapa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan edellyttää kuitenkin EU:lta nykyistä vahvempaa asemaa kansainvälisten normien laatimisessa.

Komissio on hyväksynyt EU:n puolesta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän uuden toimeksiannon³³, ja se aikoo osallistua merkittäväällä panoksella globaalien normien parantamiseen ja niiden nostamiseen EU:n omien normien tasolle keskeisillä osa-alueilla. Yhtenä esimerkkinä tästä voidaan mainita tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien tietojen läpinäkyvyys, jonka osalta EU on omaksunut kunnianhimoisen lähestymistavan torjuakseen läpinäkymättömien rakenteiden aiheuttamia riskejä. Komissio aikoo myös tukea aktiivisesti toimia, joilla pyritään puuttumaan uusiin ja kehittymässä oleviin riskeihin maailmanlaajuisella tasolla. Onnistuakseen tässä EU:n on puhuttava rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisessa toimintaryhmässä yhdellä äänellä. Tämä voitaisiin varmistaa antamalla komissiolle tehtäväksi edustaa Euroopan unionia toimintaryhmässä perussopimuksen määräysten mukaisesti. Ensimmäisessä vaiheessa olisi perustettava komission ja jäsenvaltioiden välinen parannettu koordinoitumekanismi, jolla varmistetaan, että EU:n edustajien toimintaryhmässä esittämät kannat on sovitettu yhteen.

Toimintaryhmän tekemät keskinäiset arvioinnit auttavat parantamaan kansainvälisten normien noudattamista, sillä vertaispaine on edelleen keskeinen muutosvoima. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien, EU:n jäsenvaltioiden sääntelykehysten arvioinneissa ei ole tähän mennessä otettu asianmukaisesti huomioon EU:n sääntöjen ylikansallista luonnetta. Tämän seikan merkitys kasvaa, jos käyttöön otetaan uusia rakenteita, kuten rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa EU:n tasolla valvova elin ja rahanpesun selvittelykeskusten koordinointi- ja tukimekanismi. Komission tavoitteena on varmistaa, että EU:n tasolla täytäntöön pantavia normeja arvioidaan yhdenmukaisella tavalla. Tässä yhteydessä voitaisiin myös harkita, voisiko rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastainen toimintaryhmä arvioida EU:n sääntöjä EU:n tasolla.

Komission on myös tarpeen jatkaa itsenäistä toimintapolitiikkaansa suhteessa kolmansien maihin EU:n rahoitusjärjestelmän suojelemiseksi. Ilmoitusvelvollisten on toteutettava riskinvähentämistoimenpiteitä maantieteellisten ja muiden kyseeseen tulevien riskitekijöiden perusteella. Niiden on myös tarkkailtava erityisen valppaasti sellaisia liiketoimia tai liikesuhteita, joissa mukana olevilla mailla on strategisia puutteita rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevissa sääntelykehyksissään. Viidennen rahanpesunvastaisen direktiivin mukaan komission on luotava itsenäiset valmiudet sellaisten maiden tunnistamiseksi, joilla on tällaisia strategisia puutteita.³⁴

Komissio määrittää maat, jotka muodostavat erityisen uhan unionin rahoitusjärjestelmälle, käyttämällä riippumatonta menetelmää, jossa otetaan asianmukaisesti huomioon synergia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän luettelointiprosessin kanssa, yhteistyössä Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) kanssa käytävä parannettu vuoropuhelu kolmansien maiden kanssa ja jäsenvaltioiden asiantuntijoiden tiivis kuuleminen. Tässä prosessissa, joka perustuu samaan aikaan tämän toimintasuunnitelman kanssa julkaistavaan tarkistettuun menetelmään³⁵, komissio käy, yhteistyössä Euroopan ulkosuhdehallinnon kanssa, vuoropuhelua sellaisten kolmansien maiden kanssa, joissa on alustavasti havaittu puutteita, jotta puutteiden korjaamiseksi voitaisiin mahdollisuuksien mukaan laatia toimintasuunnitelmat. Tarkkailujakson jälkeen komissio arvioi edistymistä annettujen sitoumusten täyttämässä tehdäkseen päätelmänsä.

³³ Ministerien ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän edustajien 12. huhtikuuta 2019 hyväksymä.

³⁴ Ks. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1581497419034&uri=CELEX:02016R1675-20181022>

³⁵ Ks. SWD(2020) 99.

EU:n luettelo suuririskisistä kolmansista maista on tärkeä väline ilmoitusvelvollisille ja viranomaisille, mutta sillä voi myös olla vaikutuksia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa sääntelykehystä laajemmista yhteyksistä. Komissio on sitoutunut seuraamaan, vaikuttaako maan sisällyttäminen tähän luetteloon vastaavuuspäätöksiin³⁶, ja varmistamaan, että rahoitusvälineisiin sovelletaan riittäviä suoja-toimia varainhoitoasetuksen³⁷ 155 artiklan mukaisesti.

EU:n luettelointiprosessista ja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien uusien EU:n tason tehtävien perustamisesta saadut kokemukset voivat johtaa kolmansien maiden aiheuttamiin riskeihin sovellettavan lähestymistavan tarkistamiseen. Rahanpesunvastaisen toimintaryhmän jäsenenä komission olisi edelleen otettava huomioon toimintaryhmän kehoitus toteuttaa toimia, joilla puututaan kolmansien maiden aiheuttamiin riskeihin. Lisäksi komission olisi säilytettävä valmius soveltaa rahanpesunvastaisen toimintaryhmän kehoituksista riippumatta tarvittavia toimenpiteitä myös itsenäisesti kansainvälisten normien mukaisesti. Myös EU:n tason valvoja voisi osaltaan lieventää kolmansista maista aiheutuvia riskejä suunnittelemalla asianmukaisia riskinvähentämistoimenpiteitä ilmoitusvelvollisia varten sen mukaan minkä tyyppisiä ja kuinka vakavia puutteita niiden järjestelmissä on. Näihin voisivat kuulua muun muassa yksityiskohtaisemmat ja riskiperusteisemmat toimenpiteet, joilla puututaan muilla lainkäyttöalueilla voimassa olevien, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien sääntelykehysten aiheuttamiin riskeihin. Tällaista prosessia voitaisiin täydentää myös liiketoimipohjaisella lähestymistavalla, koska rahanpesun ja terrorismin rahoitukseen liittyvät kehittyvät riskit vaikuttavat kaikkiin lainkäyttöalueisiin. Samaa tapaan rahanpesun selvittelykeskusten koordinointi- ja tukitoiminto voisi tarjota arvokasta tietoa, joka auttaa tunnistamaan kolmansissa maissa esiintyviä uusia trendejä ja niiden aiheuttamia riskejä sekä mahdollisia kansainväliseen yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä.

Osana näitä ulkoisten riskien hallintaan tarkoitettuja toimenpiteitä komissio kehittää parhaillaan teknisen avun välinettä³⁸ kolmansia maita varten, jotta nämä voisivat parantaa valmiuksiaan ja korjata rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevissa kansallisissa sääntelykehyksissään olevia puutteita. EU on yksi alan tärkeimmistä kansainvälisistä avunantajista, ja sen tarkoituksena on käyttää valmiuksiaan ja laajaa diplomaattista verkostoaan vahvistaakseen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa kaikkialla maailmassa. Lisäksi kauppapolitiikalla edistetään investointeihin³⁹ ja kauppavirtoihin liittyvien asianmukaisten suoja-toimien kehittämistä. Komissio pyrkii saamaan EU:n kauppakumppanit sitoutumaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien toimenpiteiden toteuttamiseen. Samalla se säilyttää itsellään mahdollisuuden toteuttaa sääntelytoimia silloin, kun EU:n rahoitusjärjestelmään kohdistuu rahanpesun ja terrorismin rahoitukseen liittyviä riskejä.

Tämän toimintasuunnitelman yhteydessä julkaistaan uusi menetelmä suuririskisten kolmansien maiden arviointia varten. Komissio jatkaa yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa ja osallistuu entistä aktiivisemmin rahanpesunvastaisen toimintaryhmän työhön, jotta EU voisi ottaa vahvemman roolin maailmanlaajuisella tasolla.

³⁶ Ks. COM(2019) 349 final, 29.7.2019.

³⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2018/1046, annettu 18 päivänä heinäkuuta 2018, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, EUVL L 193, 30.7.2018, s. 1–222.

³⁸ Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastainen EU:n globaali järjestely.

³⁹ Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/452, annettu 19 päivänä maaliskuuta 2019, unioniin tulevien ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaan tarkoitettujen puiteiden perustamisesta, EUVL L 79I, 21.3.2019, s. 1–14.

VIII. SEURAAVAT TOIMET: ETENEMISSUUNNITELMA

Kuten tässä toimintasuunnitelmassa esitetään, komissio aikoo ehdottaa useita toimenpiteitä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan sääntelykehyksen parantamiseksi. Eri vaihtoehtoihin liittyvistä lainsäädäntömuutoksista tehdään vaikutustenarviointi, joka kattaa muun muassa perusoikeudet ja erityisesti oikeuden henkilötietojen suojaan.

Toimi	Keinot	Aikataulu
Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan EU:n nykyisen sääntelykehyksen tosiasiallinen täytäntöönpano	Rikkomismenettelyt / oikeudelliset menettelyt Selvitys neljännen rahanpesunvastaisen direktiivin soveltamisesta Kolmas ylikansallinen riskinarviointi Tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien rekisterien yhteenliittäminen Maakohtaiset suositukset / talouspolitiikan EU-ohjausjakso EPV:n nykyinen työ	Kaikki toimenpiteet käynnissä
Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan EU:n yhteisen säännösten vahvistaminen ja kehittäminen	Lainsäädäntöehdotus: - määritetään osa-alueet, joita koskevat säännökset otetaan uuteen asetukseen, ja muutetaan direktiiviä vastaavasti - määritetään EU:n tasolla säänneltävät uudet osa-alueet - määritetään muuhun voimassa olevaan lainsäädäntöön tarvittavat muutokset	Vuoden 2021 ensimmäinen neljännes
Aloitetaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvonta EU:n tasolla	Lainsäädäntöehdotus	Vuoden 2021 ensimmäinen neljännes
Perustetaan tuki- ja koordinoitimekanismi rahanpesun selvittelykeskuksia varten	Lainsäädäntöehdotus Siirretään FIU.netin tekninen hallinnointi komissiolle	Vuoden 2021 ensimmäinen neljännes Vuoden 2020 viimeinen neljännes
Rikosoikeuden täytäntöönpano ja tietojenvaihto	Euroopan talousrikoskeskuksen (EFECC) perustaminen Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskevat ohjeet ja Euroopan tietosuojaneuvoston mahdollinen lausunto tietosuojanäkökohdista Seurataan, miten rikosoikeutta ja lainvalvontayhteistyötä koskevat direktiivit saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä ja pannaan täytäntöön	Vuoden 2020 toinen neljännes Vuoden 2021 ensimmäinen neljännes

	Jäsenvaltioiden sisäisen ja niiden välisen kaikki toimivaltaiset viranomaiset kattavan tietojenvaihdon parantamisvaihtoehdot	
Kansainvälisen ulottuvuuden vahvistaminen	Komission tarkennettu menetelmä suuririskisten kolmansien maiden määrittämiseksi Delegoidut säädökset	Vuoden 2020 ensimmäinen neljännes Tarvittaessa (alustava suunnitelma vuodeksi 2020: 2., 3. ja 4. neljännes)

Komissio toivoo sidosryhmien näkemyksiä tässä toimintasuunnitelmassa esitetyistä toimista ja pyytää sidosryhmiä vastaamaan Kerro mielipiteesi -sivustolla olevaan kyselyyn viimeistään 29. heinäkuuta 2020.