EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 24.7.2019
COM(2019) 370 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

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

{SWD(2019) 650 final}

1. JOHDANTO

Neljännen rahanpesun vastaisen direktiivin[1] 6 artiklan mukaan komissio laatii arvion sisämarkkinoihin vaikuttavista rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeistä, jotka liittyvät rajat ylittäviin toimiin, ja saattaa kertomuksen ajan tasalle joka toinen vuosi (tai tarvittaessa useammin). Tässä kertomuksessa saatetaan ajan tasalle komission ensimmäinen, vuonna 2017 julkaistu ylikansallinen riskiarvio[2]. Siinä arvioidaan komission suositusten täytäntöönpanoa sekä jäljellä olevia riskejä, jotka liittyvät muun muassa uusiin tuotteisiin ja aloihin.

Kertomuksessa analysoidaan järjestelmällisesti[3] rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä, jotka liittyvät tiettyihin tuotteisiin ja palveluihin. Siinä keskitytään haavoittuvuustekijöihin, joita EU:n tasolla on tunnistettu sekä lainsäädäntökehyksessä että lakien tehokkaassa soveltamisessa, ja esitetään suosituksia niiden korjaamiseksi.

Tässä ylikansallisessa riskiarviossa otetaan huomioon neljännen rahanpesun vastaisen direktiivin[4] vaatimukset. Direktiivi oli saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä heinäkuuhun 2017 mennessä. Viides rahanpesun vastainen direktiivi[5] on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä tammikuuhun 2020 mennessä, ja se tuo mukanaan lisää muutoksia, joihin on varauduttu määriteltäessä uusia toimenpiteitä riskien vähentämiseksi.

2. YLIKANSALLISEN RISKIARVION TULOKSET

Komissio on tarkastellut tässä toisessa ylikansallisessa riskiarviossa **47:ää tuotetta ja palvelua**, jotka ovat mahdollisesti alttiita rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen liittyville riskeille. Määrä on noussut vuodesta 2017, jolloin tuotteita ja palveluita oli 40. Kyseiset tuotteet ja palvelut sijoittuvat **11 alalle**, joihin kuuluu kymmenen neljännessä rahanpesun vastaisessa direktiivissä määriteltyä alaa tai tuotetta[6] sekä yksi muu riskiarvion kannalta merkityksellinen tuote- ja palveluluokka[7].

---

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849, annettu 20 päivänä toukokuuta 2015, rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta (EUVL L 849, 9.7.2018, s. 1).

[2] Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle sisämarkkinoihin vaikuttavia ja rajat ylittäviin toimiin liittyviä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä koskevasta arvioinnista, COM(2017) 340 final.

[3] Menetelmää on kuvattu tarkemmin tähän kertomukseen liitetyssä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa SWD(2019) 650.

[4] Vaikka viides rahanpesun vastainen direktiivi on hyväksytty, määräaika sen saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä ei ole vielä päättynyt. Samalla tavalla vuoden 2017 ylikansallinen riskiarvio laadittiin, kun neljäs rahanpesun vastainen direktiivi oli hyväksytty, mutta määräaika sen saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä ei ollut vielä päättynyt.

[5] 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) (PE/72/2017/REV/1, EUVL L 156, 19.6.2018, s. 43–74).

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

[7] Tämä luokka sisältää yritystoiminnan, jossa käytetään paljon käteissuorituksia, virtuaalivaluutat, joukkorahoituksen ja voittoa tavoittelemattomat yhteisöt. Siihen kuuluu myös tiettyjä epävirallisia välineitä, kuten Hawala-järjestelmän ja muiden epävirallisten rahansiirtojärjestelmien käyttämät välineet, ja neljä uutta tuotetta/alaa, joita ei arvioitu vuoden 2017 kertomuksessa, eli yksityisessä omistuksessa olevat pankkiautomaatit, ammattilaisjalkapalloilu, vapaasatamat sekä sijoittajien kansalaisuus- ja oleskelujärjestelyt.

2.1. Ylikansallisessa riskiarviossa käsiteltyjen alojen tärkeimmät riskit

2.1.1. Käteinen ja käteisen kaltaiset varat

Lainvalvontaviranomaisten havainnot osoittavat, että vaikka kuluttajat käyttävät käteistä yhä vähemmän, rikolliset suosivat sitä edelleen rahanpesuvälineenä, koska he voivat käteisen avulla siirtää varoja nopeasti paikasta toiseen muun muassa lentoteitse. Käteisen käyttö aiheuttaa eniten ilmoituksia epäilyttävistä liiketoimista.

Käteistuloja kartuttavat rikolliset pyrkivät siirtämään tulot paikkoihin, joissa ne voidaan helpommin saada laillisen talouden piiriin, toisin sanoen kohteisiin, joille on ominaista käteisvarojen runsas käyttö, rahoitusjärjestelmän leväperäinen valvonta ja tiukat pankkisalaisuussäännöt.

Asiaa koskevaa lainsäädäntökehystä on lujitettu vuoden 2017 ylikansallisen riskiarvion jälkeen. Neljäs rahanpesun vastainen direktiivi kattaa tavarakauppaa käyvät henkilöt, jotka suorittavat tai vastaanottavat vähintään 10 000 euron käteismaksuja. Jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön alhaisempia kynnysarvoja, kassavarojen käyttöön sovellettavia yleisiä lisärajoituksia ja tiukempia säännöksiä.

Käteisvarojen valvonnasta annettua tarkistettua asetusta[8] sovelletaan 3. kesäkuuta 2021 alkaen, ja sillä laajennetaan velvollisuutta, jonka mukaan unioniin saapuvien tai sieltä poistuvien matkustajien on ilmoitettava tulliviranomaisille, jos heillä on mukanaan käteisvaroja vähintään 10 000 euroa. Asetuksella laajennetaan myös käteisvarojen määritelmää niin, että se koskee seteleiden lisäksi myös muita välineitä tai erittäin likvidejä hyödykkeitä, kuten sekkejä, matkasekkejä, ennalta maksettuja kortteja ja kultaa.

Ominaisuuksiltaan käteisen kaltaiset arvotavarat (esimerkiksi kulta ja timantit) tai elämäntyyliin liittyvät arvotavarat (esimerkiksi kulttuuriesineet, autot, korut ja kellot) ovat heikon valvonnan vuoksi myös alttiita riskeille. Erityistä huolta aiheuttaa antiikkiesineiden ja muiden taideteosten ryöstely ja salakuljetus. Kulttuuriesineiden tuonnista äskettäin hyväksytty asetus täydentää tältä osin EU:n nykyistä kulttuuriesineiden kauppaa koskevaa lainsäädäntökehystä, johon on tähän saakka sisältynyt vain kulttuuriesineiden vientiä ja EU:n jäsenvaltion alueelta laittomasti vietyjen kulttuuriesineiden palauttamista koskeva lainsäädäntö[9].

2.1.2. Rahoitusala

Viimeaikaisten väitettyjen EU:n luottolaitoksiin liittyneiden rahanpesutapausten arviointia käsittelevässä kertomuksessa määritellään tekijät, jotka myötävaikuttivat kyseisiin rahanpesutapauksiin unionin pankeissa, sekä esitellään tapauksista saatuja kokemuksia, joiden pohjalta tulevia poliittisia toimia voidaan kehittää. Kertomuksessa arvioidaan luottolaitosten rahanpesuntorjunnan epäkohtia ja tuodaan esiin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvonnassa käytettyjen eri menettelytapojen haasteita kansallisella tasolla (katso kohta 2.2.3).

Myös muutamiin muihin käteisvaroja käyttäviin rahoitusalan alasektoreihin tai tuotteisiin (esimerkiksi valuutanvaihtotoimistot, varainsiirrot ja jotkin sähköiseen rahaan perustuvat

[8] 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).

[9] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/880, annettu 17 päivänä huhtikuuta 2019, kulttuuriesineiden tullialueelle siirtämisestä ja tuonnista (PE/82/2018/REV/1, EUVL L 151, 7.6.2019, s. 1–14).

tuotteet) liittyy yhä huomattavia rahanpesun riskejä, erityisesti tapauksissa, joissa jakelukanavissa edustajina tai jakelijoina toimivat kolmannet osapuolet käyttäytyvät häikäilemättömästi[10].

Sellaisten uusien teknologioiden (rahoitusteknologioiden[11]) käyttö, jotka mahdollistavat nopeat ja anonyymit liiketoimet sekä yhä useampien liikesuhteiden hoitamisen ilman henkilökohtaista läsnäoloa, synnyttää huomattavia etuja, mutta saattaa myös kasvattaa riskejä[12], jos asiakkaan tuntemisvelvollisuuteen liittyviä toimenpiteitä ja liiketoimia ei valvota tehokkaasti koko jakelukanavassa. Viidennen rahanpesun vastaisen direktiivin virtuaalivaluuttojen ja lompakkopalvelujen tarjoajia koskevat säännökset ovat sääntelyn ensimmäinen askel, mutta tämäntyyppisten välineiden käytön lisääntyminen aiheuttaa suurempia riskejä ja uudet sääntelytoimenpiteet voivat olla tarpeen.

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

Valmistajat, jakelijat, lakimiesammattien harjoittajat ja muut rahoitusalan ulkopuoliset laitokset kiinnostavat yhä enemmän rahanpesua suunnittelevia tahoja. Erään tutkimuksen mukaan 20–30 prosenttia kaikista rikosten tuottamista tuloista pestään rahoitusalan ulkopuolisilla aloilla.[13] Näiden alojen altistumista riskeille pidetään siten yleensä ottaen merkittävänä tai erittäin merkittävänä.

Asiakkaan tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan tunnistamatta jättäminen näyttää olevan merkittävin puute tällä alalla. Liikesuhteita solmittaessa kaikki osapuolet eivät aina ymmärrä oikein ’tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan’ käsitettä tai jättävät tarkistamatta heidän henkilöllisyytensä.

Jäsenvaltio voi lisäksi nimetä itsesääntelyelimiä valvomaan veroneuvojia, tilintarkastajia, ulkopuolisia kirjanpitäjiä, notaareita ja muita itsenäisiä lakimiesammattien harjoittajia sekä kiinteistönvälittäjiä.[14] Jäsenvaltiot voivat antaa kyseisille elimille tehtäväksi ottaa vastaan ilmoitusvelvollisten epäilyttävistä liiketoimista tekemiä ilmoituksia ja toimittaa ne edelleen rahanpesun selvittelykeskukseen. Osa ilmoitusvelvollisista ja itsesääntelyelimistä jättää kuitenkin ilmoittamatta monista epäilyttävistä liiketoimista rahanpesun selvittelykeskukseen varsinkin tietyissä jäsenvaltioissa. Tämä saattaa olla osoitus siitä, ettei epäilyttäviä liiketoimia havaita eikä niistä ilmoiteta asianmukaisesti. Neljännessä rahanpesun vastaisessa direktiivissä rahoitusalan ulkopuoliset alat ja tuotteet sisällytettiin ilmoitusvelvollisiin, ja sen vuoksi on tarpeen selventää, ettei asiaankuuluvien toimenpiteiden asianmukainen soveltaminen vaikuta asianajosalaisuuden periaatteeseen[15].

---

[10] Euroopan pankkiviranomainen julkaisi huhtikuussa 2019 lausunnon toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneita edustajia ja jakelijoita käyttävien maksulaitosten ja sähköisen rahan liikkeeseenlaskijalaitosten passi-ilmoitusten luonteesta: https://eba.europa.eu/-/eba-publishes-opinion-on-the-nature-of-passport-notifications-for-agents-and-distributors-of-e-money

[11] Rahoitusteknologialla tarkoitetaan teknologiapohjaisia ja teknisesti tuettuja rahoituspalveluja. Sääntelyteknologia (RegTech) tarjoaa uusia keinoja sääntelyvaatimusten täyttämisen helpottamiseksi.

[12] Näitä riskejä voidaan lieventää tehokkaasti, ja luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden täsmällinen tunnistaminen ja tietojen todentaminen etäältä voisi olla mahdollista asetuksessa (EU) N:o 910/2014 säädettyjen sähköisen tunnistamisen menetelmien ja riittävän varmuustason avulla.

[13] K.-D. Bussmannin ja M. Vockrodtin Saksassa laatima arvio *Geldwäsche-Compliance im Nicht-Finanzsektor: Ergebnisse aus einer Dunkelfeldstudie*, 2016, *Compliance-Berater* 5: s. 138–143.

[14] Neljännen rahanpesun vastaisen direktiivin mukaan itsesääntelyelin on elin, joka edustaa ammatinharjoittajia ja sääntelee heidän toimintaansa, suorittaa tiettyjä valvonta- tai seurantatehtäviä ja varmistaa ammatinharjoittajia koskevien sääntöjen noudattamisen.

[15] Asianajosalaisuus on EU:n tasolla tunnustettu periaate. Siinä otetaan huomioon herkkä tasapaino, jonka perustana on unionin tuomioistuimen oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin koskeva oikeuskäytäntö (C-305/05), jossa puolestaan otetaan huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja unionin perusoikeuskirjan (muun muassa 47 artiklan) periaatteet. Lisäksi on tapauksia, joissa osa näiden ammattien harjoittajien toiminnasta kuuluu asianajosalaisuuden piiriin (esimerkiksi asiakkaan

Asiantuntijoiden kuulemisessa kävi ilmi, että myös kiinteistöala on yhä alttiimpi merkittävälle rahanpesun riskille. Muita yleisiä rahanpesun keinoja ovat ylilaskutus sekä tekaistujen lainojen ottaminen kaupan alalla. Lainvalvontaviranomaiset pitävät tällaisia riskejä merkittävinä.

2.1.4. Rahapeliala

Neljännen rahanpesun vastaisen direktiivin mukaan kaikki rahapelipalvelujen tarjoajat ovat ilmoitusvelvollisia. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin vapauttaa rahapelipalvelujen tarjoajat kasinoita lukuun ottamatta joistakin tai kaikista vaatimuksista silloin, kun riski on todistetusti alhainen. Tiettyjä rahapelituotteita pidetään erityisen alttiina rahanpesun riskille. Perinteisten vedonlyöntipalveluiden ja pokerin[16] tapauksessa syynä näyttää olevan tehoton valvonta. Sähköisiin rahapeleihin liittyy suuria riskejä, sillä niiden yhteydessä liiketoimien määrä on erittäin suuri eikä niissä ole henkilökohtaista vuorovaikutusta. Vaikka kasinoihin liittyvät riskit ovat luonnostaan suuria, kasinoiden sisällyttäminen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntakehykseen vuodesta 2005 alkaen on vähentänyt niitä.

Arpajaisiin ja rahapeliautomaatteihin (kasinoiden ulkopuolella) liittyvät rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskit ovat keskitasoa. Arpajaisia varten on otettu käyttöön tiettyjä valvontajärjestelyjä, joilla torjutaan erityisesti suuriin voittoihin liittyviä riskejä. Perinteisessä bingossa rahanpesun tai terrorismin rahoituksen riski on alhainen, sillä pelin panokset ja voitot ovat suhteellisen pieniä.

2.1.5. Varojen keruu ja siirto voittoa tavoittelemattomien järjestöjen kautta

Tämä kertomus kattaa rahanpesun vastaisen toimintaryhmän suosituksessa määritellyt voittoa tavoittelemattomien järjestöjen luokat[17]. Riskiskenaario liittyy voittoa tavoittelemattomien järjestöjen varojen keruuseen ja niiden siirtämiseen kumppaneille ja edunsaajille sekä unionin alueella että sen ulkopuolella.

Alan monimuotoisuus vaikeuttaa uhkiin liittyvää riskianalyysia. Vaikuttamiseen ja ilmaisuun keskittyvät voittoa tavoittelemattomat järjestöt[18] ovat jossain määrin haavoittuvia, sillä rikollis- tai terroristijärjestöt saattavat soluttautua niihin ja peittää tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan, jolloin kerättyjä varoja on vaikeampi jäljittää.

Jotkin palveluja tuottavat järjestöt[19] taas ovat suoremmin alttiina riskeille toimintansa ominaisluonteen vuoksi. Uhka aiheutuu siitä, että niiden rahoituksen alkuperä tai määränpää saattaa sijaita konfliktialueilla tai sellaisissa kolmansissa maissa, joiden rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnassa on komission arvion mukaan strategisia puutteita[20]. Voittoa tavoittelemattomilla järjestöillä on ratkaiseva merkitys humanitaarisen avun tarjoamisessa eri

---

oikeudellisen aseman selvittäminen tai asiakkaan puolustaminen tai edustaminen oikeuskäsittelyssä) ja osa taas ei, kuten lainopillinen neuvonta, joka liittyy yritysten perustamiseen, toimintaan tai johtamiseen. Luottamuksellisuuden, asianajosalaisuuden ja salassapitovelvollisuuden soveltamisala vaihtelee maiden välillä, ja olisi selkeytettävä käytäntöä, jonka perusteella tällainen suoja voidaan syrjäyttää. Vuoden 2017 ylikansallisessa riskiarviossa mainitut huolenaiheet ovat tältä osin yhä ajankohtaisia.

16 Tällä tarkoitetaan vedonlyöntiä ja pokeria tarkoitukseen varatuissa tiloissa sähköisten rahapelien sijasta.

17 Oikeushenkilö, järjestely tai järjestö, joka pääasiallisesti hankkii tai antaa varoja hyväntekeväisyyteen, uskonnollisiin tarkoituksiin, kulttuuritoimintaan, koulutukseen, sosiaalisiin tarkoituksiin tai veljeskuntien toimintaan tai muun hyväntekeväisyystoiminnan harjoittamiseen; http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf

18 Vaikuttamiseen ja ilmaisuun keskittyvissä voittoa tavoittelemattomissa järjestöissä toimitaan etupäässä urheilun, vapaa-ajan, taiteen ja kulttuurin aloilla sekä hoidetaan edunvalvontaa ja vaikuttamista.

19 Palveluja tuottavat voittoa tavoittelemattomat järjestöt toimivat monilla eri aloilla, esimerkiksi tarjoavat asuntoja, sosiaalipalveluja, koulutusta tai terveyden- ja sairaanhoitoa.

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

puolilla maailmaa.[21] Humanitaarisen avun oikeutettujen tavoitteiden turvaamiseksi tarvitaan lisää tietoa terrorismin rahoituksen riskeistä voittoa tavoittelemattomissa järjestöissä, jotta riskien tuntemusta voidaan parantaa. Komissio käynnistää vielä vuonna 2019 ehdotuspyynnön valmisteluhankkeesta, joka koskee rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvää valmiuksien kehittämistä, ohjelmasuunnittelua ja viestintää.

Säännellyt rahoituspalvelujen tarjoajat voivat riskien vähentämiseksi olla haluttomia tekemään yhteistyötä tiettyjen voittoa tavoittelemattomien järjestöjen kanssa. Tämä voisi johtaa rahoituspalvelujen ulkopuolelle jäämiseen tai siihen, että torjutut asiakkaat turvautuvat sen sijaan epäviralliseen pankkitoimintaan tai epävirallisiin rahansiirtopalveluihin.

2.1.6. Uudet tuotteet ja alat

Tässä kertomuksessa tarkastellaan useita uusia tuotteita tai aloja, jotka ovat tulleet esiin hiljattain julkisuuteen tulleissa tapauksissa ja lainvalvontaviranomaisten operaatioissa. Rahoitusteknologian lisäksi vaihtopalvelut ja lompakkopalvelujen tarjoajat (katso kohta 2.1.2), ammattilaisjalkapalloilu, vapaasatamat sekä sijoittajien kansalaisuus- ja oleskelujärjestelyt (kultaiset passit ja viisumit) määriteltiin kaikki uusiksi riskejä aiheuttaviksi aloiksi.

2.1.6.1. Yleiskatsaus uusista aloista

2.1.6.1.1. Ammattilaisjalkapalloilu

Urheiluun liittyvät riskit on tiedostettu jo pitkään EU:n tasolla.[22] Arvioinnissa on käsitelty ammattilaisjalkapalloilua, joka on nykyisin paitsi suosittu urheilulaji myös globaali toimiala, jonka taloudelliset vaikutukset ovat merkittäviä. Ammattilaisjalkapalloilun monitahoinen organisaatio ja avoimuuden puute ovat luoneet otollisen maaperän laittomien varojen käytölle. Lajiin investoidaan arveluttavia rahasummia, joiden vastineeksi ei saada minkäänlaista näkyvää tai selitettävissä olevaa taloudellista tuottoa tai hyötyä.

2.1.6.1.2. Vapaasatamat

Vapaasatama on unionin tullialueeseen kuuluva osa, jonka jokin jäsenvaltio on nimennyt vapaasatamaksi. Vapaasatamat ovat laillisia, mutta niiden on noudatettava EU:n valtiontukisääntöjä ja yritysverotuksen käytännesääntöjä[23]. Vapaakauppa-alueet voivat olla väärennösten kannalta riski, sillä väärentäjät voivat niiden avulla tuoda maihin tavaralähetyksiä, tehdä lähetyksiin tai niitä koskeviin asiakirjoihin muutoksia tai muulla tavoin käsitellä niitä ja viedä tuotteet sen jälkeen edelleen pois maasta tullin voimatta puuttua asiaan. Tällä tavoin tuotteiden laatu ja alkuperäinen toimittaja voidaan kätkeä.

Vapaakauppa-alueiden väärinkäyttöön voi liittyä teollis- ja tekijänoikeuksien loukkauksia sekä arvonlisäveropetoksia, korruptiota ja rahanpesua. Useimmissa EU:n vapaasatamissa tai tullivarastoissa (Luxemburgin vapaasatamaa lukuun ottamatta) ei ole saatavilla tarkkoja tietoja tosiasiallisista omistajista ja edunsaajista. Vapaasatamien ja taidemarkkinoiden toimijoista tuli

[21] Komissio on tehnyt kansainvälisiä poliittisia sitoumuksia tehokkuuden ja tuloksellisuuden lisäämiseksi, ja näiden sitoumusten mukaisesti EU:n humanitaarista apua jaetaan enenevässä määrin käteisavustuksina. Kuten kaikessa EU:n humanitaarisessa avussa, varat kanavoidaan aina humanitaaristen kumppaneiden, kuten YK:n ja kansainvälisten valtiosta riippumattomien humanitaarisen avun järjestöjen, kautta. Tässä arvioinnissa ei käsitellä tällaisia humanitaarisen avun operaatioihin liittyviä käteisavustuksia.

[22] Heinäkuussa 2007 julkaistun urheilun valkoisen kirjan mukaan urheiluun kohdistuu uusia uhkia ja haasteita, joita ovat esimerkiksi kaupalliset paineet, nuorten pelaajien hyväksikäyttö, doping, lahjonta, rasismi, laiton uhkapeli, väkivalta, rahanpesu ja muu urheilulle vahingollinen toiminta (Euroopan komissio, *Urheilun valkoinen kirja*, KOM(2007) 391 lopullinen, 11.7.2007).

[23] Ecofin-neuvosto perusti yritysverotuksen käytännesääntötyöryhmän 9. maaliskuuta 1998. Sen tehtävänä on lähinnä arvioida verotoimenpiteitä, jotka kuuluvat joulukuussa 1997 hyväksyttyjen yritysverotuksen käytännesääntöjen soveltamisalaan, ja valvoa kyseisiä toimenpiteitä koskevien tietojen antamista.

viidennen rahanpesun vastaisen direktiivin nojalla ilmoitusvelvollisia, ja siten niiden on täytettävä asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevat vaatimukset.

2.1.6.1.3. Sijoittajien kansalaisuus- ja oleskelujärjestelyt

Viime vuosina on otettu yhä enemmän käyttöön järjestelyjä, joilla maat houkuttelevat sijoituksia myöntämällä sijoittajille maan kansalaisuuden tai oleskeluoikeuden. Järjestelyjen turvallisuuteen, rahanpesuun, veropetoksiin ja korruptioon liittyvät riskit ovat herättäneet huolta.

Komissio julkaisi tammikuussa 2019 kertomuksen kansallisista järjestelyistä, joilla sijoittajille myönnetään unionin kansalaisuus.[24] Komissio on perustanut kertomuksen julkaisemisen jälkeen jäsenvaltioiden asiantuntijoista koostuvan työryhmän, jonka tehtävänä on pohtia sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyihin liittyviä riskejä sekä käsitellä läpinäkyvyyteen ja hallintotapaan liittyviä kysymyksiä.

Viidennessä rahanpesun vastaisessa direktiivissä edellytetään asiakkaan tehostetun tunnistamis- ja tuntemisvelvollisuuden soveltamista sellaisiin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka hakevat oleskeluoikeutta tai kansalaisuutta jäsenvaltiossa pääomasiirtoja, kiinteistön tai valtion velkakirjojen hankintaa tai yhteisöihin tehtäviä sijoituksia vastaan.

2.2. Kaikkien alojen yhteiset horisontaaliset haavoittuvuustekijät

2.2.1. Liiketoimien anonyymiys

Rikolliset yrittävät olla jättämättä jälkiä toiminnastaan ja pysyä huomaamattomina. Erityisen riskialttiita ovat alat, joilla käytetään paljon käteissuorituksia, esimerkiksi käteismaksuja hyväksyvät tavaroiden ja palveluiden välittäjät ja sellaiset talouden toimijat, jotka hyväksyvät maksuvälineenä suuria seteleitä, esimerkiksi 200 tai 500 euron[25] seteleitä.

Rahoitustuotteet, jotka voivat tietyissä olosuhteissa olla anonyymeja (esimerkiksi jotkin sähköisen rahan tuotteet, virtuaalivaluutat ja sääntelemättömät joukkorahoitusalustat), ovat myös alttiita rahanpesun tai terrorismin rahoituksen riskeille. Tämä koskee myös kultaa, timantteja ja muuta sellaista varallisuutta, jota on helppo myydä tai käyttää liiketoimissa ja jota voidaan säilyttää turvallisesti.

2.2.2. Tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan tunnistaminen ja kyseisten tietojen saatavuus

Rikolliset käyttävät rahoitusjärjestelmää sijoittaakseen laittomat tuottonsa finanssimarkkinoille, kiinteistöihin tai lailliseen talouteen järjestelmällisemmin kuin olisi mahdollista käteisen tai anonyymien liiketoimien avulla. Kaikki alat ovat alttiina sille, että järjestäytyneet rikollisryhmät tai terroristiryhmät soluttautuvat tai osallistuvat niiden toimintaan tai omistavat yrityksiä. Rikolliset käyttävät usein valeyhtiöitä, trusteja tai monimutkaisia yritysrakenteita identiteettinsä piilottamiseen. Tämä ei koske pelkästään tiettyjä oikeudenkäyttöalueita tai tietyntyyppisiä oikeushenkilöitä tai oikeudellisia järjestelyjä. Rikoksentekijät pyrkivät käyttämään kätevintä, helpointa ja turvallisinta välinettä omasta asiantuntemuksestaan ja sijainnistaan sekä kyseisen oikeudenkäyttöalueen markkinakäytännöistä riippuen.

Viime vuosina on kiinnitetty yhä enemmän huomiota siihen, että tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien tehokas tunnistaminen on varmistettava niin EU:ssa kuin myös kansainvälisellä tasolla rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän ja verotusta koskevaa

[24] Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle aiheesta ”Sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyt Euroopan unionissa”, COM(2019) 12 final, 23.1.2019.

[25] Euroopan keskuspankki on päättänyt lopettaa 500 euron seteleiden tuotannon ja liikkeeseenlaskun; https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2016/html/pr160504.en.html

avoimuutta käsittelevän maailmanlaajuisen foorumin[26] välityksellä. Suoriin veroihin liittyvästä hallinnollisesta yhteistyöstä annetulla direktiivillä[27] helpotetaan jäsenvaltioiden veroviranomaisten välistä tietojenvaihtoa.

Useimmat jäsenvaltiot ovat perustaneet keskusrekisterin tai -tietokannan tosiasiallista omistajaa ja edunsaajaa koskevien tietojen keräämistä varten, vaikka viidennessä rahanpesun vastaisessa direktiivissä rekisterien perustamisen määräaika siirretään vuoden 2020 tammikuuhun. Kyseisessä direktiivissä säädetään myös avoimuuden lisäämisestä sekä tosiasiallista omistajaa ja edunsaajaa koskevien tietojen saatavuuden parantamisesta.

Merkittäviä haavoittuvuustekijöitä on silti yhä jäljellä:

- rikolliset saattavat käyttää kolmansissa maissa rekisteröityjä monimutkaisia yritysrakenteita, koska rahanpesun vastaisessa direktiivissä tarkoitetut rekisterit koskevat ainoastaan jäsenvaltioihin sijoittautuneita oikeushenkilöitä ja oikeudellisia järjestelyjä
- rikolliset voivat tahallisesti käyttää vääriä tietoja tai asiakirjoja henkilöllisyytensä salaamiseksi
- tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien kansallisten rekisterien teknisessä täytäntöönpanossa tai hallinnoinnissa voi olla heikkouksia tai rikolliset voivat siirtää liiketoimintansa jäsenvaltioihin, joissa on tehottomampi järjestelmä.

2.2.3. Valvonta sisämarkkinoilla

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavat valvontaviranomaiset valvovat velvollisuuksien asianmukaista soveltamista yksityissektorilla. Useimmissa jäsenvaltioissa tämäntyyppisestä luotto- ja rahoituslaitosten valvonnasta vastaavat viranomaiset huolehtivat myös vakavaraisuusvalvonnasta. Joissakin muissa jäsenvaltioissa rahanpesun selvittelykeskukset ovat vastuussa tästä tehtävästä.

Viimeaikaisten väitettyjen EU:n luottolaitoksiin liittyneiden rahanpesutapausten arviointia käsittelevässä kertomuksessa tarkastellaan valvontaviranomaisten suorittamia toimia ja esitellään kyseisten toimien tuloksia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan kannalta sekä vakavaraisuusvalvonnan näkökulmasta. Kertomuksessa käsitellään erityisesti viranomaisten toimivaltuuksia, organisaatiota ja resursseja, paikallisten toimijoiden valvontaa, rajat ylittävää toimintaa harjoittavien toimijoiden valvontaa ja valvontatoimenpiteiden tehokkuutta.

Rahoitusalan ulkopuolisilla aloilla jäsenvaltiot voivat antaa itsesääntelyelinten valvoa veroneuvojia, tilintarkastajia, ulkopuolisia kirjanpitäjiä, notaareita ja muita itsenäisiä lakimiesammattien harjoittajia sekä kiinteistönvälittäjiä. Analyysi osoittaa, että useimmissa jäsenvaltioissa on näillä aloilla puutteita valvontatoimenpiteissä, ohjeistuksessa ja lakimiesammattien harjoittajien erityisesti rahanpesun selvittelykeskuksille tekemien ilmoitusten määrässä.

2.2.4. Rahanpesun selvittelykeskusten välinen yhteistyö

Rahanpesun selvittelykeskusten foorumin[28] joulukuussa 2016 julkaisemassa kartoituksessa[29] määritettiin esteitä, jotka haittaavat tietojen saantia, vaihtoa ja käyttöä sekä jäsenvaltioiden

[26] http://www.oecd.org/tax/transparency/beneficial-ownership-toolkit.pdf

[27] Neuvoston direktiivi 2011/16/EU, annettu 15 päivänä helmikuuta 2011, hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta. (EUVL L 64, 11.3.2011, s. 1–12).

[28] Komission vuonna 2006 perustama epävirallinen ryhmä, jossa jäsenvaltioiden rahanpesun selvittelykeskukset ovat edustettuina; http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?Lang=FI

rahanpesun selvittelykeskusten välistä operatiivista yhteistyötä. Komissio ehdotti vuoden 2017 ylikansallisessa riskiarviossa[30] toimenpiteitä riskien vähentämiseksi ja esitti uusia tapoja parantaa rahanpesun selvittelykeskusten välistä yhteistyötä[31]. Ehdotetut toimenpiteet on otettu osittain huomioon viidennessä rahanpesun vastaisessa direktiivissä. Ilmoitusvelvollisten tai toimivaltaisten viranomaisten hallussa olevien tietojen saatavuutta on parannettu ja joitakin rahanpesun selvittelykeskusten tehtäviin ja rahanpesun selvittelykeskusten väliseen tietojenvaihtoon liittyviä näkökohtia on selkeytetty.

Rahanpesun selvittelykeskusten yhteistyötä käsittelevässä kertomuksessa[32] määritellään nykyiset puutteet ja arvioidaan mahdollisuuksia parantaa edelleen yhteistyöjärjestelyjä.

2.2.5. Muut kaikkien alojen yhteiset haavoittuvuustekijät

Ylikansallinen riskianalyysi osoittaa, että kaikki tutkitut alat ovat lisäksi alttiita seuraaville riskeille:

- Rikollisten soluttautuminen: Rikolliset saattavat ottaa ilmoitusvelvollisia omistukseensa tai etsiä sellaisia ilmoitusvelvollisia, jotka haluavat avustaa niitä rahanpesussa. Tämän vuoksi direktiivin piiriin kuuluvilla rahoitusaloilla on arvioitava sopivuutta ja luotettavuutta.
- Väärennökset: Nykyaikaisen teknologian ansiosta asiakirjojen väärentäminen on yhä helpompaa, ja kaikilla aloilla pyritään löytämään tehokkaita keinoja väärennösten havaitsemiseksi.
- Riittämätön tietojenvaihto julkisen ja yksityisen sektorin välillä: Rahanpesun selvittelykeskusten ja ilmoitusvelvollisten välisiä palautemekanismeja on vielä parannettava.
- Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaisten sääntöjen toimeenpanoon liittyvien resurssien, riskitietoisuuden ja osaamisen riittämättömyys: Vaikka jotkut ilmoitusvelvolliset ovatkin ottaneet käyttöön kehittyneitä keinoja valvoakseen vaatimusten noudattamista, monilla on riittämättömät tiedot, keinot ja valmiudet tällä alalla.
- Rahoitusteknologian aiheuttamat uudet riskit: Verkkopalvelujen käytön odotetaan lisääntyvän entisestään digitaalisessa taloudessa, mikä lisää verkkotunnistamisen tarvetta. Sähköisen tunnistamisen käyttö ja luotettavuus ovat tältä osin keskeisen tärkeitä.

3. TOIMENPITEET RISKIEN VÄHENTÄMISEKSI

3.1. Viidennen rahanpesun vastaisen direktiivin mukaiset toimenpiteet riskien vähentämiseksi

Viides rahanpesun vastainen direktiivi, joka on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä tammikuuhun 2020 mennessä, tarjoaa EU:lle välineitä, joiden avulla se voi estää tehokkaammin rahoitusjärjestelmänsä käytön rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen erityisesti seuraavilla tavoilla:

---

[29] Kartoituksen suoritti erityinen työryhmä, jota johtivat Italian rahanpesun selvittelykeskus (*Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia / UIF*) sekä Ranskan (*Traitement du Renseignement et Action Contre les Circuits Financiers Clandestins* / TRACFIN), Puolan (*Generalny Inspektor Informacji Finansowej* / GIIF) ja Romanian (*Oficiul Nacional de Prevenire si Combatere a Spalarii Banilor* / ONPCSB)) rahanpesun selvittelykeskusten jäsenet. Yhdistyneen kuningaskunnan rahanpesun selvittelykeskus (*National Criminal Agency*) osallistui hankkeeseen sen alkuvaiheessa.

[30] Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, joka on liitetty komission kertomukseen Euroopan parlamentille ja neuvostolle sisämarkkinoihin vaikuttavia ja rajat ylittäviin toimiin liittyviä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä koskevasta arvioinnista (SWD(2017) 241 final, s. 196–198).

[31] Komission yksiköiden valmisteluasiakirja EU:n rahanpesun selvittelykeskusten yhteistyön parantamisesta (SWD(2017) 275, 26.6.2017).

[32] COM(2019) 371.

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

Näiden toimenpiteiden odotetaan osaltaan vähentävän asiaankuuluviin aloihin ja tuotteisiin liittyviä riskejä. Komissio arvioi uusien säännösten noudattamista ja julkaisee täytäntöönpanokertomuksen vuoden 2021 puolivälissä.

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

3.2.1. Lainsäädäntötoimet

Useimmat vuoden 2017 ylikansallisessa riskiarviossa mainituista säädöksistä, erityisesti viides rahanpesun vastainen direktiivi, uusi käteisvarojen valvontaa koskeva asetus[33], direktiivi rahanpesun torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin[34] ja asetus kulttuuriesineiden tuonnista[35], on hyväksytty. Rahoitus- ja muihin tietoihin pääsyä koskevassa direktiivissä[36] säädetään toimivaltaisten viranomaisten, muun muassa veroviranomaisten, korruptiontorjuntaviranomaisten ja varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavien toimistojen, mahdollisuudesta päästä suoraan kansallisiin keskitettyihin pankkitilirekistereihin tai tiedonhakujärjestelmiin.

Euroopan valvontaviranomaisia koskevien asetusten[37] tarkistuksella vahvistettiin Euroopan pankkiviranomaisen toimeksiantoa, joka koskee tietojen keräämistä, analysointia ja levittämistä edelleen sen varmistamiseksi, että kaikki asiaankuuluvat viranomaiset valvovat tehokkaasti ja yhdenmukaisesti rahanpesun riskejä. Samalla selkeytettiin ja parannettiin Euroopan pankkiviranomaisen valtuuksia toimia, jos unionin oikeutta rikotaan. Viidennen vakavaraisuusdirektiivin[38] hyväksyminen poistaa vakavaraisuusvalvonnasta vastaavien

[33] 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).

[34] 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).

[35] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/880, annettu 17 päivänä huhtikuuta 2019, kulttuuriesineiden tullialueelle siirtämisestä ja tuonnista (PE/82/2018/REV/1, EUVL L 151, 7.6.2019, s. 1–14).

[36] 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 (PE/64/2019/REV/1, EUVL L 186, 11.7.2019, s. 122–137).

[37] Poliittinen yhteisymmärrys saavutettiin maaliskuussa 2019. Tätä kertomusta laadittaessa tarkistettuja asetuksia ei ole vielä julkaistu.

[38] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/48/EY, annettu 14 päivänä kesäkuuta 2006, luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta (EUVL L 177, 30.6.2006, s. 1–200) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/36/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten

viranomaisten sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavien valvontaviranomaisten yhteistyön esteet.

3.2.2. Poliittiset aloitteet

Komissio perusti joulukuussa 2017 sähköistä tunnistamista ja asiakkaan etätunnistamismenettelyjä käsittelevän asiantuntijaryhmän[39]. Asiantuntijaryhmä tarkastelee kysymyksiä, jotka liittyvät rahoituspalvelujen tarjoajien sähköisen tunnistamisen (e-ID) järjestelmien ja muiden innovatiivisten digitaalisten prosessien käyttöön rahanpesun torjuntaa koskevien sääntöjen noudattamiseksi, ja antaa näin komissiolle asiantuntija-apua.

Komissio julkaisi kesäkuussa 2018 kertomuksen käteismaksurajoituksista[40]. Kertomuksessa todettiin, etteivät käteismaksurajoitukset auttaisi merkittävästi terrorismin rahoitusta koskevan ongelman ratkaisemisessa, vaikka alustavat tulokset osoittavat myös, että suurien käteismaksujen kieltämisellä olisi myönteinen vaikutus rahanpesun torjuntaan.

3.2.3. Muita tukitoimia

- Tehostetaan tilastotiedon keräämistä.
- Koulutetaan ammattilaisia, joiden toimet kuuluvat asianajosalaisuuden piiriin, sekä annetaan ohjeita ja käytännön neuvoja, jotka auttavat heitä tunnistamaan mahdolliset rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen liittyvät toimet ja selvittävät heille, miten tällaisissa tapauksissa olisi toimittava. Komissio aikoo arvioida eri vaihtoehtoja, joiden avulla voidaan parantaa vaatimusten noudattamista tällä alalla asiaankuuluvan oikeuskäytännön mukaisesti. EU:n rahoittama lakimiesten koulutushanke on tarkoitus käynnistää vuoden 2020 alussa. EU rahoitti vuonna 2018 notaareille tarkoitettua tukea rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskeviin koulutustarpeisiin vastaamiseksi.
- Lisätään yleistä tietoisuutta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskien torjunnasta.
- Analysoidaan tarkemmin Hawala-järjestelmän ja epävirallisten rahansiirtojärjestelmien aiheuttamia riskejä, ongelman suuruutta ja mahdollisia lainvalvontaan liittyviä ratkaisuja.
- Seurataan tarkemmin rahan väärentämistä ja sen mahdollisia yhteyksiä rahanpesuun. Komissio esitti ehdotuksen asetukseksi[41] tietojenvaihtoa, avunantoa ja koulutusta koskevan toimintaohjelman perustamisesta euron suojaamiseksi rahanväärennykseltä kaudeksi 2021–2027 (Perikles IV -ohjelma) sekä ehdotuksen toimintaohjelman ulottamisesta euroalueen ulkopuolisiin jäsenvaltioihin[42] (hyväksyttäneen vuonna 2020).
- Lisäksi toteutetaan toimia valvonnan vahvistamiseksi EU:ssa. Viimeaikaisten väitettyjen EU:n luottolaitoksiin liittyneiden rahanpesutapausten arviointia

---

vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta (EUVL L 176, 27.6.2013, s. 338–436).

[39] Asiantuntijaryhmää johtaa komissio, ja siihen kuuluu jäsenvaltioista 21 edustajaa, muun muassa sääntely- ja valvontaviranomaisia ja henkilöllisyysasioihin erikoistuneita asiantuntijoita, sekä 15 edustajaa rahoituslaitoksista ja kuluttajajärjestöistä (komission päätös, annettu 14 päivänä joulukuuta 2017, C(2017) 8405 final). Ryhmän on tarkoitus esittää komissiolle lausuntoja, suosituksia tai kertomuksia vuoden 2019 joulukuuhun mennessä.

[40] COM(2018) 483 final.

[41] COM(2018) 369 final.

[42] COM(2018) 371 final.

käsittelevässä kertomuksessa viitataan mahdollisiin lisätoimiin, joilla voidaan lujittaa edelleen EU:n rahanpesun vastaista lainsäädäntökehystä ja samalla myös pankkiunionia ja pääomamarkkinaunionia.

4. SUOSITUKSET

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

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

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

4.1. Suositukset Euroopan valvontaviranomaisille

4.1.1. Vuoden 2017 ylikansallisen riskiarvion suositusten jatkotoimet

Komissio suositti vuoden 2017 kertomuksessa, että Euroopan valvontaviranomaisten pitäisi vastata seuraavista toimista:

(1) Lisätään tietoisuutta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeistä ja yksilöidään asianmukaiset toimenpiteet, joilla parannetaan edelleen kansallisten valvojien valmiuksia valvoa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa.

Euroopan valvontaviranomaiset ovat vastanneet suositukseen

- antamalla kahdeksan teknistä standardiluonnosta[43] sekä ohjeita[44] ja lausuntoja[45], joilla luotto- ja rahoituslaitoksia sekä niiden valvojia voidaan tukea riskiperusteisen lähestymistavan soveltamisessa tehokkaasti rahanpesun ja terrorismin rahoituksen

[43] Nämä ovat talousrikollisuuden torjunnan tehostamiseksi perustettavia keskitettyjä yhteyspisteitä koskevien yhteisten teknisten sääntelystandardien luonnoksia (komission delegoitu asetus (EU) 2018/1108, annettu 7 päivänä toukokuuta 2018, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/849 täydentämisestä teknisillä sääntelystandardeilla sähköisen rahan liikkeeseenlaskijoiden ja maksupalveluntarjoajien keskitettyjen yhteyspisteiden nimeämisperusteista ja säännöillä keskitettyjen yhteyspisteiden tehtävistä (C/2018/2716, EUVL L 203, 10.8.2018, s. 2–6); kuulemisasiakirja talousrikollisuuden torjunnan tehostamiseksi perustettavia keskitettyjä yhteyspisteitä koskevista teknisistä sääntelystandardeista (JC-2017-08) ja Euroopan valvontaviranomaisten yhteinen vastaus Euroopan komissiolle teknisten sääntelystandardien luonnosten muuttamisesta vähittäismarkkinoille tarkoitettuja paketoituja ja vakuutusmuotoisia sijoitustuotteita (PRIIP-tuotteita) koskevista avaintietoasiakirjoista 26 päivänä marraskuuta 2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) No 1286/2014 8 artiklan 5 kohdan, 10 artiklan 2 kohdan ja 13 artiklan 5 kohdan mukaisesti (EUVL L 352, 9.12.2014, s. 1–23).

[44] Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvonnassa käytettävän riskiperusteisen lähestymistavan ominaispiirteitä koskevat yhteiset suuntaviivat (ESAS 2016 72), ympäristö- tai sosiaalisia tavoitteita edistäviä PRIIP-tuotteita käsittelevän yhteiskomitean kuulemista koskevat yhteiset suuntaviivat (JC 2017 05) ja määräosuuksien hankkimisen tai lisäämisen vakavaraisuusarviointia pankki-, vakuutus- ja arvopaperialoilla koskevat yhteiset suuntaviivat (JC/GL/2016/01).

[45] Euroopan valvontaviranomaisten yhteinen lausunto rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeistä (JC-2017-07) ja lausunto innovatiivisten ratkaisujen käytöstä luotto- ja rahoituslaitoksissa (JC-2017-81).

torjuntaan. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavien valvontaviranomaisten välisen yhteistyön parantamista koskeva yhdeksäs väline on parhaillaan kuulemisvaiheessa;

- järjestämällä koulutusta ja työpajoja riskiperusteisen lähestymistavan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvistä näkökohdista, riskiperusteisesta valvonnasta, sähköiseen rahaan liittyvistä riskeistä ja rahansiirtoon liittyvistä riskeistä. Työpajoihin osallistui yli 300 valvontaviranomaista eri jäsenvaltioista; sekä
- edistämällä tietojen ja hyvien käytäntöjen vaihtoa Euroopan valvontaviranomaisten sisäisten komiteoiden ja hallintoneuvostojen kautta sekä asettamalla selkeitä odotuksia tiettyihin aiheisiin, esimerkiksi Panama-papereihin, liittyville valvontakäytännöille.

Euroopan pankkiviranomainen käynnisti vuonna 2018 henkilöstön johtaman monivuotisen arvioinnin, jossa käsiteltiin lähestymistapoja, joita toimivaltaiset viranomaiset käyttävät valvoessaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa pankeissa. Tarkoituksena on kartoittaa parannuksia kaipaavia aloja, jotta voidaan ottaa käyttöön parhaita käytäntöjä ja korjata havaittuja heikkouksia sekä tukea kansallisia viranomaisia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntatoimissa unionin lainsäädännössä ja Euroopan valvontaviranomaisten suuntaviivoissa määriteltyjen puitteiden mukaisesti. Tuloksia hyödynnetään Euroopan pankkiviranomaisen vuonna 2019 järjestämässä koulutuksessa sekä saatettaessa aja tasalle riskiperusteisen valvonnan suuntaviivoja neljännen rahanpesun vastaisen direktiivin 48 artiklan 10 kohdan mukaisesti.

(2) Tehdään uusia aloitteita valvojien välisen yhteistyön parantamiseksi.

Euroopan valvontaviranomaiset järjestivät marraskuussa 2018 kuulemisen suuntaviivojen luonnoksesta, jolla pyritään parantamaan yhteistyötä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvonnasta vastaavien viranomaisten välillä. Suuntaviivojen luonnoksessa selkeytetään valvontayhteistyön ja tietojenvaihdon käytännön näkökohtia ja vahvistetaan säännöt, jotka koskevat rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavia uusia valvontakollegioita. Suuntaviivat on tarkoitus saada valmiiksi vuonna 2019.

Euroopan valvontaviranomaiset hyväksyivät 10. tammikuuta 2019 monenvälisen sopimuksen, jossa määrätään sellaisista käytännön seikoista, jotka koskevat tietojenvaihtoa valvontatehtäväänsä hoitavan Euroopan keskuspankin sekä kaikkien sellaisten toimivaltaisten viranomaisten välillä, jotka valvovat luotto- ja rahoituslaitosten rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan velvollisuuksien noudattamista.

(3) Kehitetään uusia ratkaisuja sellaisten toimijoiden valvontaa varten, joihin sovelletaan EU:n laajuista toimilupaa (ns. passporting).

Euroopan pankkiviranomainen on perustanut työryhmän selvittämään, milloin sellaiset edustajat ja jakelijat, jotka toimivat jossakin muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, johon nimeävä laitos on saanut toimiluvan, ovat direktiivissä (EU) 2015/2366[46], direktiivissä 2009/110/EY[47] ja neljännessä rahanpesun vastaisessa direktiivissä tarkoitettuja rahoituslaitoksia. Työ on parhaillaan käynnissä, ja se on tarkoitus saada valmiiksi vuonna 2019.

[46] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/2366, annettu 25 päivänä marraskuuta 2015, maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 2002/65/EY, 2009/110/EY ja 2013/36/EU ja asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta sekä direktiivin 2007/64/EY kumoamisesta (EUVL L 337, 23.12.2015, s. 35).

[47] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/110/EY, annettu 16 päivänä syyskuuta 2009, sähköisen rahan liikkeeseenlaskijalaitosten liiketoiminnan aloittamisesta, harjoittamisesta ja toiminnan vakauden valvonnasta, direktiivien 2005/60/EY ja 2006/48/EY muuttamisesta sekä direktiivin 2000/46/EY kumoamisesta (EUVL L 267, 10.10.2009, s. 7).

(4) Tarjotaan päivitettyä ohjeistusta sisäisestä hallinnosta, jotta voidaan selventää edelleen niitä odotuksia, joita asetetaan säännösten noudattamista rahoituslaitoksissa valvovien virkamiesten toimille.

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa käsittelevä Euroopan valvontaviranomaisten yhteinen alakomitea päätti syyskuussa 2017 omien resurssiensa sekä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten resurssien vähäisyyden vuoksi lykätä säännösten noudattamista valvovien virkamiesten tehtäviä koskevien suuntaviivojen laatimista ja keskittyä valvontayhteistyöhön, jota pidettiin ensisijaisena ottaen huomioon, että tällä alalla riskit olivat jo konkretisoituneet.

(5) Tarjotaan lisäohjeistusta sijoitusrahastoille tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien tunnistamiseen erityisesti tilanteissa, joissa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskiä pidetään suurena.

Euroopan valvontaviranomaiset julkaisivat kesäkuussa 2017 riskitekijöitä koskevat ohjeet[48] yksinkertaistetusta ja tehostetusta asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta ja niistä tekijöistä, joita luotto- ja finanssilaitosten olisi tarkasteltava arvioidessaan yksittäisiin liikesuhteisiin ja satunnaisiin liiketoimiin liittyvää rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskiä.

Ohjeissa annetaan alakohtaista opastusta sijoitusrahastoille ja vahvistetaan ensimmäistä kertaa EU:n tasolla toimenpiteitä, joita rahastojen ja rahastonhoitajien olisi toteutettava noudattaakseen asiakkaan tunnistamis- ja tuntemisvelvollisuutta koskevia vaatimuksia (muun muassa tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien osalta). Lisäksi annetaan ohjeita siitä, miten toimenpiteiden laajuutta mukautetaan riskialttiuden perusteella.

(6) Analysoidaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen operatiivisia riskejä, jotka ovat yhteydessä yrityspankkitoiminnan, yksityisen pankkitoiminnan ja yhteisösijoitusalan liiketoimintaan ja liiketoimintamalleihin tai rahan- tai varainsiirtopalveluihin ja sähköiseen rahaan.

Euroopan pankkiviranomainen arvioi toimivaltaisten viranomaisten luottolaitoksia ja sijoituspalveluyrityksiä koskevissa aihekohtaisissa tarkasteluissa saatuja tuloksia. Tulokset otetaan huomioon unionin rahoitusjärjestelmään vaikuttavia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä käsittelevässä yhteisessä lausunnossa, joka Euroopan valvontaviranomaisten on annettava kunkin ylikansallisen riskiarvion yhteydessä.[49]

4.1.2. Nykytilanne

Vuoden 2017 ylikansallisessa riskiarviossa Euroopan valvontaviranomaisille esitetyt suositukset on otettu huomioon lukuun ottamatta neljättä suositusta, joka koskee sisäistä hallintoa koskevan päivitetyn ohjeistuksen tarjoamista niiden odotusten selventämiseksi, joita asetetaan säännösten noudattamista rahoituslaitoksissa valvovien virkamiesten toimille. Komissio toteaa, että kyseinen suositus on vielä pantava täytäntöön.

Euroopan pankkiviranomaista kehotetaan lisäksi saattamaan päätökseen asiaankuuluvat toimet 4. joulukuuta 2018 annettujen neuvoston päätelmien liitteenä olevan, rahanpesun torjuntaa koskevan toimintasuunnitelman mukaisesti.[50]

---

[48] Direktiivin (EU) 2015/849 17 artiklan ja 18 artiklan 4 kohdan mukaisesti annetut yhteiset ohjeet yksinkertaistetusta ja tehostetusta asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta ja niistä tekijöistä, joita luotto- ja finanssilaitosten olisi tarkasteltava arvioidessaan yksittäisiin liikesuhteisiin ja satunnaisiin liiketoimiin liittyvää rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskiä; https://eba.europa.eu/documents/10180/1890686/Final+Guidelines+on+Risk+Factors+%28JC+2017+37%29.pdf

[49] Katso kohta 2.2.3.

[50] On korostettava, että kaikkien kolmen Euroopan valvontaviranomaisen asemaa ja valtuuksia vahvistetaan merkittävästi uusilla lainsäädäntöehdotuksilla, joista päästiin poliittiseen

4.2. Suositukset muiden alojen valvojille

Rahoitusalan ulkopuolisilla aloilla ei ole EU:n tasolla olemassa Euroopan valvontaviranomaisia vastaavia elimiä. EU:n rahanpesun torjuntakehyksen mukaan jäsenvaltiot voivat antaa itsesääntelyelimille oikeuden valvoa veroneuvojia, tilintarkastajia, ulkopuolisia kirjanpitäjiä, notaareita ja muita itsenäisiä lakimiesammattien harjoittajia sekä kiinteistönvälittäjiä.

Komissio toistaa vuoden 2017 ylikansallisessa riskiarviossa itsesääntelyelimille esittämänsä suositukset, joiden mukaan niiden on erityisesti lisättävä aihekohtaisten tarkastusten määrää, parannettava raportoinnin tasoa ja järjestettävä edelleen koulutusta, joka auttaisi ymmärtämään paremmin riskejä sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvien velvollisuuksien noudattamista.

4.3. Suositukset jäsenvaltioille[51]

4.3.1. Vuoden 2017 ylikansallisen riskiarvion suositusten jatkotoimet

Neljännen rahanpesun vastaisen direktiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle, jos ne päättävät olla noudattamatta jotakin suosituksista, ja perusteltava päätöksensä (”noudata tai selitä”). Tähän mennessä yksikään jäsenvaltio ei ole ilmoittanut komissiolle tällaisesta päätöksestä vuoden 2017 suositusten osalta.

Komissio seurasi jäsenvaltioille vuonna 2017 esitettyjen suositusten noudattamista valvomalla neljännen rahanpesun vastaisen direktiivin saattamista osaksi lainsäädäntöä sekä toimittamalla jäsenvaltioille kyselyjä vuoden 2017 suositusten jatkotoimista ja kansallisten riskiarvioiden päivittämisestä.

Joidenkin suositusten osalta saadut tiedot eivät ole merkityksellisiä tai kansallisten viranomaisten mukaan suositusten täytäntöönpanolle oli varattu vain vähän aikaa. Komissio painottaa, että käynnissä olevia toimia on jatkettava tai tehostettava. Lisäksi on tärkeää todeta, että viidennen rahanpesun vastaisen direktiivin oikeudelliset velvoitteet korvaavat joko kokonaan tai osittain muutamia vuoden 2017 kertomuksessa esitettyjä suosituksia ja erityisesti niissä lisätään tosiasiallista omistajaa ja edunsaajaa koskevaa avoimuutta, alennetaan joillakin aloilla asiakkaan tuntemisvelvollisuuteen liittyviä kynnysarvoja tai täydennetään ilmoitusvelvollisten luetteloa.

(1) Kansallisten riskiarvioiden soveltamisala

Vuoden 2017 kertomuksessa yritystoiminta, jossa käytetään paljon käteissuorituksia, käteismaksut, voittoa tavoittelemattomat järjestöt ja sähköisen rahan tuotteet tunnistettiin aloiksi, joita jäsenvaltioiden olisi käsiteltävä asianmukaisesti kansallisissa riskiarvioissaan ja joita varten niiden olisi määriteltävä tarvittavia toimenpiteitä riskien vähentämiseksi.

Useimmissa kansallisissa riskiarvioissa otetaan huomioon käteistapahtumien sekä kulttuuriesineiden ja antiikin kaupan aiheuttamat riskit ja käsitellään voittoa tavoittelemattomia järjestöjä sekä sähköisen rahan tuotteisiin liittyviä riskejä neljännen ja viidennen rahanpesun vastaisen direktiivin mukaisesti.

Monissa jäsenvaltioissa ei kuitenkaan ole vielä hyväksytty ainuttakaan kansallista riskiarviota,[52] ja joissakin muissa jäsenvaltioissa kyseisiin tuotteisiin liittyviä riskejä ei

---

yhteisymmärrykseen maaliskuussa 2019 (Euroopan valvontaviranomaisten perustamisasetusten tarkastelu ja sen rahanpesun torjuntaa koskevat näkökohdat). Kaikki kyseisten suositusten mahdolliset jatkotoimet olisi toteutettava tarkoin jo sovittujen resurssien puitteissa.

[51] Suosituksista esitetään tuote- ja palvelukohtaisia lisätietoja tähän kertomukseen liitetyssä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa SWD(2019) 650.

[52] Tätä kertomusta laadittaessa 13 jäsenvaltiota on ilmoittanut komissiolle kansallisen riskiarvionsa hyväksymisestä. Viisitoista jäsenvaltiota aikoo saada kansallisen riskiarvionsa päätökseen vuonna 2019. Tätä aihetta käsitellään myös jäsenvaltioita vastaan käynnistetyissä

ole käsitelty. Näitä jäsenvaltioita kannustetaan pikaisesti noudattamaan kyseistä suositusta.

Tässä kertomuksessa säilytetään vuoden 2017 suositus ja kehotetaan kaikkia jäsenvaltioita käsittelemään kansallisissa riskiarvioissaan mainittuihin tuotteisiin liittyviä riskejä sekä ottamaan käyttöön tarvittavia toimenpiteitä riskien vähentämiseksi.

(2) Tosiasialliset omistajat ja edunsaajat

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

Neljännessä rahanpesun vastaisessa direktiivissä oli jo säädetty jäsenvaltioiden velvollisuudesta perustaa tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevia rekistereitä yrityksiä, trusteja ja vastaavanlaisia oikeudellisia järjestelyjä varten, mutta viidennessä rahanpesun vastaisessa direktiivissä näiden rekistereiden käyttöönoton kontekstia ja määräaikaa muutettiin. Useimmat jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet komissiolle, että ne ovat perustaneet tämäntyyppisiä rekistereitä.

Tässä kertomuksessa säilytetään vuoden 2017 suositus ja kannustetaan jäsenvaltioita varmistamaan, että viidennessä rahanpesun vastaisessa direktiivissä vahvistetut, tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskeviin rekistereihin liittyvät säännökset pannaan ripeästi täytäntöön.[53]

(3) Asianmukaiset resurssit valvojille ja rahanpesun selvittelykeskuksille

Vuoden 2017 ylikansallisessa riskiarviossa jäsenvaltioita kehotettiin osoittamaan toimivaltaisille viranomaisille ”riittävät” resurssit. Useimmat jäsenvaltiot vahvistavat osoittaneensa toimivaltaisille viranomaisille riittävät resurssit direktiivin 48 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Viimeaikaisten väitettyjen EU:n luottolaitoksiin liittyneiden rahanpesutapausten arviointia käsittelevä kertomus osoittaa kuitenkin, että monilla valvontaviranomaisilla oli aivan liian vähän henkilökuntaa.

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

(4) Toimitiloihin tehtävien tarkastuskäyntien lisääminen

Rahoitusala

Vuoden 2017 kertomuksessa suositeltiin, että jäsenvaltiot panevat täytäntöön riskiperusteisen valvontamallin Euroopan valvontaviranomaisten vuonna 2016 julkaisemien riskiperusteista valvontaa koskevien yhteisten ohjeiden[54] mukaisesti.

---

rikkomismenettelyissä, jotka koskevat tämän direktiivin osittaista saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä.

53 Viidennessä rahanpesun vastaisessa direktiivissä siirretään myöhemmäksi rekistereiden perustamisen määräaikaa ja määritetään uudet rekistereiden käyttöoikeudet. Jäsenvaltioiden on perustettava yrityksiä koskevat rekisterit 10. tammikuuta 2020 mennessä ja trusteja koskevat rekisterit 10. maaliskuuta 2020 mennessä.

54 Katso Euroopan valvontaviranomaisten riskiperusteista valvontaa koskevat yhteiset ohjeet, 7.4.2017: https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Joint%20Guidelines%20on%20risk-based%20supervision_FI%20%28ESAs%202016%2072%29.pdf

Useat jäsenvaltiot totesivat, että ne tekevät säännöllisesti kohdennettuja tarkastuksia sijoituspalveluyrityksiin. Muut jäsenvaltiot ilmoittivat suorittavansa yleisiä riskiarvioita.

Viimeaikaisten väitettyjen EU:n luottolaitoksiin liittyneiden rahanpesutapausten arviointia käsittelevä kertomus osoittaa, että valvojat eivät useinkaan tehneet riittävästi tarkastuskäyntejä toimitiloihin.

Valvojien olisi jatkossakin tehtävä toimitiloihin tarkastuskäyntejä, joiden toistuvuus ja perusteellisuus ovat oikeassa suhteessa määriteltyihin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeihin. Tarkastuskäynneillä on keskityttävä tiettyihin operatiivisiin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeihin riippuen kullekin tuotteelle tai palvelulle ominaisista haavoittuvuustekijöistä. Tämä koskee erityisesti yhteisösijoittamista (varsinkin välittäjien kautta), yksityispankkitoimintaa, jonka osalta valvojien olisi arvioitava erityisesti tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan tunnistamista koskevien sääntöjen täytäntöönpanoa, sekä valuutanvaihtotoimistoja ja rahan- tai varainsiirtopalveluja, joiden osalta tarkastuskäynneillä olisi arvioitava henkilöstön koulutusta.

Rahoitusalan ulkopuoliset alat

Vuoden 2017 ylikansallisessa riskiarviossa jäsenvaltioita kehotettiin varmistamaan, että niiden toimivaltaiset viranomaiset tekevät ennalta ilmoittamatta riittävästi satunnaistarkastuksia erityisesti arvotavarakauppiaiden, kiinteistönvälittäjien ja antiikkikauppiaiden toimitiloihin.

Jäsenvaltiot noudattavat rahoitusalan ulkopuolisilla aloilla tehtävissä tarkastuksissa erilaisia lähestymistapoja, ja tämäntyyppisen valvonnan laatu vaihtelee.

Tässä kertomuksessa säilytetään suositus, jonka mukaan toimitiloihin on tehtävä riittävästi satunnaistarkastuksia.

(5) Valvontaviranomaisten suorittamat aihekohtaiset tarkastukset

Vuoden 2017 ylikansallisessa riskiarviossa suositeltiin, että valvojien olisi pyrittävä ymmärtämään paremmin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä, jotka uhkaavat tiettyä liiketoiminnan alaa.

Jäsenvaltioiden vastausten mukaan useimmat valvojat jakavat tarkastuksia suorittaessaan valvontaresursseja riskin mukaan ilmoitusvelvollisten alojen kesken. Valvojien suorittamissa tarkastuksissa arvioidaan yleensä muun muassa tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan tunnistamista koskevien vaatimusten ja koulutusvaatimusten noudattamista. Useimmissa vastauksissa ei mainita rahan- tai varainsiirtopalvelujen alalla tehtyjä tarkastuksia kahden viime vuoden ajalta. Valvojien tulisi edelleen pyrkiä ymmärtämään paremmin tiettyä liiketoiminnan alaa uhkaavia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä. Erityisesti olisi arvioitava tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan tunnistamista koskevien sääntöjen noudattamista vuonna 2017 määritellyillä aloilla.

Tässä kertomuksessa säilytetään suositus, jonka mukaan jäsenvaltioiden on jatkossakin varmistettava, että valvojat suorittavat aihekohtaisia tarkastuksia. Valvojien olisi lisäksi keskitettävä resurssinsa paremmin aihekohtaisiin tarkastuksiin.

(6) Ilmoitusvelvollisten joukon mahdollinen laajentaminen

Vuoden 2017 kertomuksessa tuotiin esiin joitakin palveluja ja tuotteita, jotka eivät kuulu EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntakehyksen soveltamisalaan, ja kehotettiin jäsenvaltioita ulottamaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntakehys koskemaan sellaisia ammatteja, jotka ovat erityisen alttiita riskeille.

Neljännessä rahanpesun vastaisessa direktiivissä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntakehyksen soveltamisala ulotettiin koskemaan kyseisiä ammatteja. Useimpien jäsenvaltioiden vastaukset ja täytäntöönpanotarkastus osoittavat, että tätä suositusta on

yleensä noudatettu. Lisäksi muutamat jäsenvaltiot soveltavat jo viidennen rahanpesun vastaisen direktiivin ilmoitusvelvollisiin liittyviä uusia säännöksiä.

Tässä kertomuksessa säilytetään suositus, jonka mukaan on kiinnitettävä huomiota varsinkin ammatteihin, jotka ovat erityisen alttiita riskeille, mukaan lukien uudet, viidennessä rahanpesun vastaisessa direktiivissä esitetyt ilmoitusvelvolliset (kiinteistönvälittäjät, taide- ja antiikkikauppiaat ja tietyt arvotavarakauppiaat, jos ne hyväksyvät tietyn kynnysarvon ylittäviä käteismaksuja, sekä virtuaalivaluuttojen vaihtopalvelujen ja lompakkopalvelujen tarjoajat).

(7) Riittävä asiakkaan tuntemisvelvollisuus yksittäisissä liiketoimissa

Vuoden 2017 kertomuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että yksittäiset liiketoimet voidaan vapauttaa asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta silloin, kun niiden arvo on alle 15 000 euroa. Jäsenvaltioita kehotettiin määrittämään tarpeen mukaan alhaisempi kynnysarvo kansallisella tasolla havaittujen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskien mukaisesti.

Yksittäisiin liiketoimiin sovellettava kynnysarvo vaihtelee jäsenvaltioiden välillä. Jotkin jäsenvaltiot soveltavat rahan- tai varainsiirtopalveluihin tai valuutanvaihtotoimistoihin kynnysarvoja, joita silti voidaan pitää korkeina. Tämän vuoksi liiketoimia on vaikeampi valvoa tehokkaasti.

Tässä kertomuksessa säilytetään vuoden 2017 suositus ja kehotetaan jäsenvaltioita antamaan ohjeita ”yksittäisten liiketoimien” määrittelemiseksi sekä esittämään perusteita sen varmistamiseksi, ettei liikesuhteisiin sovellettavia asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevia sääntöjä kierretä valuutanvaihtotoimistojen tai rahansiirtojen osalta.

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

Vuoden 2017 kertomuksessa suositeltiin ottamaan käyttöön asianmukaisia suojakeinoja, jotta säilytyspalveluja voidaan valvoa tehokkaasti. Tämä koskee erityisesti rahoituslaitosten tarjoamia säilytyspalveluja ja muiden kuin rahoituslaitosten tarjoamia vastaavia säilytyspalveluja.

Jäsenvaltioiden vastaukset osoittavat, että tämäntyyppisiin toimiin sovelletaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaista sääntelyä riippumatta siitä, onko toimien harjoittaja luottolaitos vai ei. Joissakin jäsenvaltioissa näitä palveluja tarjoavat ainoastaan rahoituslaitokset.

Tässä kertomuksessa säilytetään suositus, jonka mukaan asiakkaan tuntemisvelvollisuuden riittävä taso on varmistettava säilytyspalveluissa ja muissa vastaavissa palveluissa.

(9) Säännöllinen yhteistyö toimivaltaisten viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten välillä

Vuoden 2017 kertomuksessa suositeltiin yhteistyön tehostamista, jotta voidaan helpommin havaita epäilyttäviä liiketoimia, lisätä epäilyttävistä liiketoimista tehtyjen ilmoitusten määrää ja parantaa niiden laatua sekä tarjota ohjeistusta riskeistä, asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta ja ilmoitusvaatimuksista. Tämä voidaan toteuttaa lähinnä siten, että rahanpesun selvittelykeskukset antavat palautetta ilmoitusten laadun lisäksi myös toimintatavoista. Useilla aloilla on korostettu riittämättömän palautteen olevan ongelma. Tämä koskee erityisesti rahapelialaa, veroneuvojia, tilintarkastajia, ulkopuolisia kirjanpitäjiä, notaareita ja muita itsenäisiä lakimiesammattien harjoittajia sekä rahan- tai varainsiirtopalveluja.

Rahanpesun selvittelykeskusten välisen yhteistyökehyksen arviointikertomusta varten tehdyt analyysit ja arvioinnit osoittivat, että monissa jäsenvaltioissa rahanpesun

selvittelykeskusten ilmoitusvelvollisille antama palaute on yhä puutteellista huolimatta tätä vaatimusta koskevista sisäisistä säännöistä ja alakohtaisista ohjeista.

Suositus säilytetään tässä kertomuksessa osittain ja samalla kehotetaan tehostamaan yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten välillä.

(10) Ilmoitusvelvollisten erityinen ja jatkuva koulutus

Vuoden 2017 kertomuksessa suositeltiin, että toimivaltaisten viranomaisten järjestämissä koulutuksissa käsiteltäisiin rikollisjärjestöjen soluttautumis- tai haltuunottoyrityksistä aiheutuvaa riskiä. Tämä koskee erityisesti rahapelialaa, trusti- ja yrityspalvelujen tarjoajia, veroneuvojia, tilintarkastajia, ulkopuolisia kirjanpitäjiä, notaareita ja muita itsenäisiä lakimiesammattien harjoittajia, tiettyjen pääomarakennetta, teollisuusstrategiaa, sulautumisia ja yritysostoja koskevien palvelujen tarjoajia, kiinteistöpalveluja sekä rahan- tai varainsiirtopalveluja.

Useimmat jäsenvaltiot ilmoittivat, että eri aloilla on tarjottu koulutusta ja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntavelvollisuuksiin riittyvää ohjeistusta suositusten mukaisesti.

Tässä kertomuksessa säilytetään suositus, jonka mukaan lisäkoulutusta on tarjottava varsinkin erityisen riskialttiille ilmoitusvelvollisille, jotka on määritelty vuoden 2017 ylikansallisessa riskiarviossa, tai hiljattain nimetyille ilmoitusvelvollisille.

(11) Toimivaltaisten viranomaisten ja itsesääntelyelinten vuotuiset raportit niiden vastuulla olevien ilmoitusvelvollisten rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan toimenpiteistä

Vuoden 2017 ylikansallisessa riskiarviossa osoitettiin, että raportointivelvollisuus auttoi kansallisia viranomaisia kansallisten riskiarvioiden laatimisessa sekä ennakoivien toimien toteuttamisessa, jotta ne voivat korjata rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien vaatimusten täytäntöönpanossa havaitut puutteet ja heikkoudet. Tämä koskee erityisesti kiinteistöalaa sekä veroneuvojia, tilintarkastajia, ulkopuolisia kirjanpitäjiä, notaareita ja muita itsenäisiä lakimiesammattien harjoittajia.

Joissakin jäsenvaltioissa itsesääntelyelimet ovat vasta hiljattain käynnistäneet valvontatoimintansa, sillä tietyt alat, lähinnä nimetyt rahoitusalan ulkopuoliset toimialat ja ammatit, on otettu mukaan vasta neljännessä rahanpesun vastaisessa direktiivissä. Tähän mennessä suosituksessa vaadittuja yksityiskohtaisia tilastoja on siten saatu nimetyiltä rahoitusalan ulkopuolisilta toimialoilta ja nimetyistä rahoitusalan ulkopuolisista ammateista. Osa jäsenvaltioista ei pidä valvontatoimintaa koskevaa vuotuista raportointia hyödyllisenä.

Tässä kertomuksessa säilytetään suositus ja kannustetaan itsesääntelyelimiä osallistumaan ennakoivammin rahanpesun vastaiseen valvontaan.

4.3.2. Tuote- ja palvelukohtainen riskianalyysi – erityisiä suosituksia

Edellä esitettyjen suositusten lisäksi tarvitaan seuraavanlaisia tuote- tai alakohtaisia toimia[55]:

(1) Käteinen ja käteisen kaltaiset varat

- Jäsenvaltioiden olisi otettava kansallisissa riskiarvioissaan huomioon käteismaksuista johtuvat riskit ja toteutettava asianmukaisia toimenpiteitä niiden vähentämiseksi.
- Viranomaisten olisi tutkittava myös ilmoituksiin sovellettavaa 10 000 euron kynnysarvoa pienempiä summia, mikäli ne epäilevät rikollista toimintaa.

[55] Suosituksista esitetään tuote- ja alakohtaisia lisätietoja tähän kertomukseen liitetyssä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa SWD(2019) 650.

(2) Rahoitusala

- Jäsenvaltioiden olisi parannettava sellaisiin tuotteisiin sovellettavia seuranta- ja havaitsemisjärjestelmiä, jotka ovat alttiimpia terrorismin rahoituksen riskeille. Rahoituslaitoksilla ei yleensä ole pääsyä usein lainvalvontaviranomaisten hallussa oleviin asiaankuuluviin tietoihin, jotka auttaisivat rahoituslaitoksia tunnistamaan terrorismin rahoituksen riskejä ennen niiden toteutumista. Samalla tavalla lainvalvontaviranomaisten pyrkimyksiä tukahduttaa terroritoimintaa ja terroristiverkostoja voi vaikeuttaa niiden kyvyttömyys hankkia rahavirtoja koskevia tietoja, joita ainoastaan rahoituslaitokset voivat tarjota.
- Rahanpesun riskien osalta on erityisen tärkeää, että jäsenvaltiot kehittävät ja parantavat tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevia rekistereitään, jotta voidaan tukea asiakkaan tuntemisvelvollisuuteen liittyvien luotettavien menettelyjen toteuttamista.
- Jäsenvaltioiden olisi suoritettava edelleen aihekohtaisia tarkastuksia keskittyen alasta ja tuotteesta riippuen eri alueisiin. Tietyllä alalla asiaankuuluvien yritysten toimitiloihin tehtävissä tarkastuksissa säästetään aikaa, jos keskitytään riskialttiisiin aloihin eikä suoriteta yleisiä tarkastuksia. Tällä tavoin valvojat saavat selkeän käsityksen parhaista käytännöistä ja merkittävimmistä puutteista.
- Riskitekijöiden käsittelemiseksi on tarjottava koulutusta ja ohjeistusta, joissa tarkastellaan muun muassa ilman henkilökohtaista läsnäoloa hoidettuja liikesuhteita, offshore-ammattivälittäjiä ja -asiakkaita sekä monimutkaisia yritysrakenteita ja valeyrityksiä.
- Viimeaikaisten väitettyjen EU:n luottolaitoksiin liittyneiden rahanpesutapausten arvioinnista annetun kertomuksen tulosten pohjalta on toteutettava jatkotoimia.

(3) Rahoitusalan ulkopuoliset alat ja tuotteet – nimetyt rahoitusalan ulkopuoliset toimialat ja ammatit

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

(4) Rahapeliala

- Toimivaltaisten viranomaisten olisi käynnistettävä ohjelmia, joilla lisätään (sähköisten) rahapelien tarjoajien tietoisuutta uusista riskitekijöistä, jotka saattavat pahentaa alan haavoittuvuutta. Tällaisia riskitekijöitä ovat muun muassa anonyymin sähköisen rahan tai virtuaalivaluuttojen käyttö sekä laittomien sähköisten rahapelien tarjoajien markkinoille tulo. Rahanpesun selvittelykeskusten epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten laadusta

antamalla palautteella parannettaisiin ilmoitusmenettelyä ja saatujen tietojen hyödyntämistä. Rahanpesun selvittelykeskusten olisi otettava huomioon rahapelialan erityispiirteet, kun kehitetään epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten malleja EU:n tasolla.

- Jäsenvaltioiden olisi koulutustilaisuuksien lisäksi järjestettävä henkilökunnalle, sääntöjen noudattamisesta vastaaville virkamiehille ja palvelujen tarjoajille asianmukaista koulutusta, jossa keskityttäisiin asiaankuuluvien tuotteiden ja liiketoimintamallien riskiarvioon.
- Ilmoitusvelvollisille olisi tarjottava lisäohjeistusta siitä, mitä tarkoitetaan useilla erillisillä suorituksilla, jotka näyttävät olevan toisiinsa kytkeytyneitä.

(5) Varojen keruu ja siirto voittoa tavoittelemattomien järjestöjen kautta

- Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että voittoa tavoittelemattomat järjestöt osallistuvat enemmän kansallisiin riskiarvioihin.
- Jäsenvaltioiden olisi toteutettava tiedotus- ja valistusohjelmia voittoa tavoittelemattomien järjestöjen riskistä joutua väärinkäytön kohteeksi sekä tarjottava niille aineistoa tietoisuuden lisäämiseksi.
- Jäsenvaltioiden olisi analysoitava tarkemmin voittoa tavoittelemattomien järjestöjen kohtaamia riskejä.

(6) Uudet tuotteet ja alat – ammattilaisjalkapalloilu, vapaasatamat sekä sijoittajien kansalaisuus- ja oleskelujärjestelyt

- Ammattilaisjalkapalloilu – jäsenvaltioiden olisi pohdittava, mitkä toimijat olisi velvoitettava ilmoittamaan epäilyttävistä liiketoimista ja mitä vaatimuksia olisi sovellettava tilinhaltijoiden ja varojen edunsaajien alkuperän valvontaan ja rekisteröintiin.
- Vapaasatamat – jäsenvaltioiden olisi toteutettava säännöllisesti riippumattomia rahanpesun vastaisia tarkastuksia, jotka koskevat vapaa-alueilla olevien toimijoiden sovittuja vaatimusten noudattamiseen liittyviä tehtäviä, sekä varmistettava rahanpesun vastaisten menettelyjen ja lainsäädäntöön jo sisällytetyn valvonnan asianmukainen ja johdonmukainen täytäntöönpano.
- Sijoittajien kansalaisuus- ja oleskelujärjestelyt – jäsenvaltioiden olisi tarkasteltava sijoittajien kansalaisuus- ja oleskelujärjestelyihin liittyviä rahanpesun riskejä.

5. PÄÄTELMÄT

Komissio seuraa edelleen tässä ylikansallisessa riskiarviossa esitettyjen suositusten täytäntöönpanoa ja antaa uuden kertomuksen viimeistään vuonna 2021. Tarkastelussa arvioidaan myös, miten EU:n ja jäsenvaltioiden toimenpiteet vaikuttavat riskien tasoon, ja selvitetään sääntelykehykseen tehtyjen uusien muutosten vaikutuksia. Komissio aikoo myös tutkia neljännen rahanpesun vastaisen direktiivin tosiasiallista täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.