EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 11.3.2024
COM(2024) 112 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

direktiivin (EU) 2015/849 täytäntöönpanosta

{SWD(2024) 50 final}

1. JOHDANTO

Direktiivin (EU) 2015/849[1], sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä (EU) 2018/843[2], 65 artiklan 1 kohdan mukaan komissio laatii kertomuksen direktiivin täytäntöönpanosta ja antaa sen Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Säännöksessä luetellaan useita seikkoja, joita kertomuksessa on käsiteltävä. Näihin kuuluvat erityisesti a) toimenpiteet sellaisten kehittymässä olevien ongelmien ja uusien seikkojen ehkäisemiseksi ja ratkaisemiseksi, jotka muodostavat uhan unionin rahoitusjärjestelmälle; b) jatkotoimet tehokkaan valvonnan kansallisten esteiden poistamiseksi; c) tietojen saatavuus ja d) kansainvälinen yhteistyö ja tietojenvaihto toimivaltaisten viranomaisten ja rahanpesun selvittelykeskusten välillä; e) komission toimet, joilla voidaan todentaa, että jäsenvaltiot toteuttavat toimia direktiivin noudattamiseksi, ja arvioida kehittymässä olevia ongelmia ja uusia seikkoja jäsenvaltioissa; f) EU:n ulkopuolella perustettujen yhtiöiden ja muiden oikeushenkilöiden tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevat tiedot ja poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä koskevat tehostetut asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevat toimenpiteet; ja g) perusoikeuksien kunnioittaminen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan periaatteiden noudattaminen. Direktiivin (EU) 2015/849 65 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa velvoitetaan komissio arvioimaan tarvetta tehdä säädösehdotuksia tietyistä aiheista, erityisesti virtuaalivaluuttojen käyttäjätietokannoista, varallisuuden takaisinhankinnasta vastaavista toimistoista ja poliittisesti vaikutusvaltaisista henkilöistä. Tässä kertomuksessa pyritään käsittelemään kaikkia direktiivin (EU) 2015/849 65 artiklassa lueteltuja seikkoja. Muutamia artiklassa lueteltuja seikkoja käsitellään tässä kertomuksessa omissa jaksoissaan, kun taas joitakin seikkoja tarkastellaan kootusti, jotta niitä voidaan käsitellä johdonmukaisella tavalla.[3]

Tämä kertomus perustuu eri lähteistä kerättyihin tietoihin eli kahteen komission yksiköiden jäsenvaltioissa toteuttamaan kyselyyn, Euroopan pankkiviranomaisen (EPV) kannanottoihin ja

---

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 141, 5.6.2015, s. 73).

2 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 (EUVL L 156, 19.6.2018, s. 43).

3 Tässä kertomuksessa on käsitelty direktiivin (EU) 2015/849 65 artiklan 1 kohdassa lueteltuja seikkoja seuraavasti: Kertomuksen jaksossa 2 käsitellään 65 artiklan 1 kohdan e alakohdan ensimmäistä osaa, joka koskee komission toimia, joilla voidaan todentaa, että jäsenvaltiot toteuttavat toimia direktiivin noudattamiseksi, sekä b alakohtaa. Riskinarviointia ja riskien vähentämistä koskevassa jaksossa 3 käsitellään e alakohdan jälkimmäistä osaa, joka koskee komission toimia, joilla voidaan arvioida kehittymässä olevia ongelmia ja uusia seikkoja jäsenvaltioissa, sekä a alakohtaa. Jakso 4 kattaa c alakohdan, joka koskee kansallisten toimivaltaisten viranomaisten ja rahanpesun selvittelykeskusten tiedonsaantia ja yhteistyötä, myös kansainvälisellä tasolla. Jakso 5 kattaa f alakohdan ensimmäisen osan, joka koskee unionin ulkopuolella perustettujen yhtiöiden tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevia tietoja. Jaksossa 6 käsitellään f alakohdan jälkimmäisen osan mukaisesti poliittisesti vaikutusvaltaisiin henkilöihin sovellettavia tehostettuja asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevia toimenpiteitä. Perusoikeuksia koskeva jakso 7 kattaa g alakohdan. Jaksossa 8 arvioidaan 65 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti tarvetta tehdä säädösehdotuksia virtuaalivaluuttojen käyttäjätietokannoista ja varallisuuden takaisinhankinnasta vastaavista toimistoista.

Euroopan neuvoston toteuttamaan tutkimukseen.[4] Komissio toteutti vuonna 2022 kyselyn jäsenvaltioiden keskuudessa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaisen asiantuntijaryhmän (EGMLTF) sekä EPV:n rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan kansallisten asiantuntijoiden verkoston kautta kerätäkseen direktiivin (EU) 2015/849 65 artiklassa nimenomaisesti edellytettyjä tietoja jäsenvaltioiden tasolla toteutetuista toimista. Lisäksi komissio toteutti vuonna 2022 rahanpesun selvittelykeskusten keskuudessa kyselyn, jossa selvitettiin niiden tiedonsaantia. EPV antoi kannanottoja rahanpesunvastaisen direktiivin täytäntöönpanosta, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskinarvioinnista, myös uusista riskeistä ja riskien vähentämisestä, sekä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten ja rahanpesun selvittelykeskusten tiedonsaannista ja yhteistyöstä. Euroopan neuvosto puolestaan toteutti komission kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti tutkimuksen direktiivin (EU) 2015/849 tosiasiallisesta täytäntöönpanosta EU:n jäsenvaltioissa. Komissio on tarkastellut kaikkia saatuja kannanottoja ja sisällyttänyt niitä koskevat päätelmänsä tähän kertomukseen. Viimeisimmät vastaukset toimitettiin lokakuussa 2023. Huomioon on otettu 15. syyskuuta 2023 mennessä toimitetut tiedot, jotta tietojen käsittelylle jäi riittävästi aikaa.

Sen jälkeen, kun 30. toukokuuta 2018 annetussa direktiivissä (EU) 2018/843 asetettiin komissiolle vaatimus laatia kertomus direktiivin täytäntöönpanosta, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskeva kehys on kehittynyt edelleen. Vuodesta 2017 lähtien useat merkittävät rahanpesutapaukset, joissa on ollut osallisina EU:n luottolaitoksia, ammattilaisia ja yrityksiä, kuten tilintarkastajia, veroneuvojia sekä trusti- ja yrityspalvelujen tarjoajia, ovat paljastaneet, että nykyisessä järjestelmässä on rakenteellisia heikkouksia. Havaittujen puutteiden korjaamiseksi komissio esitteli 7. toukokuuta 2020 toimintasuunnitelman ja esitti 20. heinäkuuta 2021 rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan lainsäädäntöehdotuspaketin, josta lainsäätäjät neuvottelevat parhaillaan.[5] Ehdotuksissa käsitellään direktiivin (EU) 2015/849, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä (EU) 2018/843, täytäntöönpanossa havaittuja ongelmia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaan pakettiin liitetyssä vaikutustenarvioinnissa[6] tehdyn analyysin mukaisesti. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan paketin yleisenä tavoitteena on saada aikaan kattava rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskeva sääntely- ja institutionaalinen kehys. Tämä saavutetaan yhdenmukaistamalla sekä ilmoitusvelvollisiin sovellettavat vaatimukset että oikeushenkilöiden ja oikeudellisten järjestelyjen tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien tietojen avoimuuteen

[4] Tiivistelmät kyselyjen tuloksista ja EPV:n kannanotoista esitetään tämän kertomuksen liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa. Euroopan neuvoston toteuttama tutkimus on julkisesti saatavilla Euroopan komission verkkosivustolla tämän kertomuksen julkaisupäivästä alkaen.

[5] https://finance.ec.europa.eu/publications/anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism-legislative-package_fi

[6] Rahanpesun torjuntaa koskevaan pakettiin liittyvä komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2021) 190 final. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan lainsäädäntöpaketin osista neuvotellaan edelleen (tilanne 15. syyskuuta 2023).

liittyvät vaatimukset, vahvistamalla valvojien ja rahanpesun selvittelykeskusten tehtäviä, valtuuksia ja välineitä sekä varmistamalla tehokas ja tasainen valvonta ja tiiviimpi yhteistyö ja tietojenvaihto rahanpesun selvittelykeskusten välillä tulevan Euroopan rahanpesuntorjuntaviranomaisen (AMLA) toiminnan avulla.[7] Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaan pakettiin liittyvässä vaikutustenarvioinnissa on siis ennakoitu arviointia, jota edellytetään useissa direktiivin (EU) 2015/849 65 artiklan 1 kohdassa luetelluissa alakohdissa. Lisäksi paketissa on jo otettu huomioon monet havaituista ongelmista ja tarjottu niihin ratkaisua. Kussakin jaksossa annetaan tarpeen mukaan lisäselvityksiä siitä, miten rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaan pakettiin sisältyvillä ehdotuksilla puututtaisiin kulloinkin kyseessä oleviin ongelmiin.

2. DIREKTIIVIN (EU) 2015/849 SEKÄ SEN MUUTTAMISESTA ANNETUN DIREKTIIVIN (EU) 2018/843 TÄYTÄNTÖÖNPANO

Direktiivin (EU) 2015/849 65 artiklan 1 kohdan e alakohdassa edellytetään, että komissio toimittaa selvityksen tarvittavista komission toimista, joilla voidaan todentaa, että jäsenvaltiot toteuttavat toimia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan direktiivin noudattamiseksi.

Tuloksellinen täytäntöönpano on edelleen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan komission strategian keskiössä. Toukokuussa 2020 hyväksytyssä EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevassa toimintasuunnitelmassa[8] asetettiin ensisijaiseksi tavoitteeksi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan EU:n nykyisen kehyksen tuloksellinen täytäntöönpano. Jäsenvaltioiden on saatettava rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevat EU:n säännöt osaksi kansallista lainsäädäntöään, ja toimivaltaisten viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten on pantava ne tuloksellisesti täytäntöön. Kaikki jäsenvaltiot ovat nyt ilmoittaneet, että direktiivin (EU) 2015/849 sekä sen muuttamisesta annetun direktiivin (EU) 2018/843 saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on saatettu päätökseen.

Direktiivin (EU) 2015/849 osalta komissio on saattanut päätökseen arvioinnin direktiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä ja aloittanut tarvittaessa rikkomusmenettelyjä. Alun perin aloitetuista 34 rikkomusmenettelystä[9] ainoastaan kaksi oli 15. syyskuuta 2023 edelleen vireillä.

Direktiivin (EU) 2018/843 osalta komissio sai täytäntöönpanon täydellisyyttä koskevan arvioinnin päätökseen vuoden 2022 lopussa. Määräaika direktiivin saattamiselle osaksi kansallista

[7] Tarkempia taustatietoja on tämän kertomuksen liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

[8] Komission tiedonanto, *Toimintasuunnitelma rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa kokonaisvaltaista unionin toimintapolitiikkaa varten*, 2020/C 164/06.

[9] Näistä 28 tapausta aloitettiin puutteellisen täytäntöönpanon perusteella ja 6 tapausta vaatimustenvastaisuuksien perusteella.

lainsäädäntöä päättyi 20. tammikuuta 2020, minkä jälkeen komissio lähetti helmikuussa 2020 virallisen ilmoituksen kahdeksalle jäsenvaltiolle, jotka eivät olleet ilmoittaneet täytäntöönpanotoimistaan. Lisäksi kahdeksalle muulle jäsenvaltiolle lähetettiin toukokuussa 2020 virallinen ilmoitus, koska ne olivat panneet direktiivin täytäntöön vain osittain. Viidessä tapauksessa menettely eteni perusteltujen lausuntojen vaiheeseen. Yksikään näistä menettelyistä ei kuitenkaan ole enää vireillä. Lisäksi yksi uusi menettely käynnistettiin helmikuussa 2023. Vaatimustenvastaisuuksien perusteella on aloitettu neljä rikkomusmenettelyä, jotka olivat 15. syyskuuta 2023 edenneet virallisen ilmoituksen vaiheeseen. Komissio sai arviointinsa päätökseen vuoden 2023 loppuun mennessä.

Täytäntöönpanon valvonnan lisäksi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan kehyksen tulokselliseen täytäntöönpanoon pyritään myös monilla muilla välineillä. Niihin kuuluvat maakohtaisten rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien suositusten antaminen osana eurooppalaista ohjausjaksoa sekä tiettyjen välitavoitteiden ja hankkeiden toteuttaminen kansallisella tasolla, jotta voidaan parantaa jäsenvaltioiden rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntajärjestelmien tehokkuutta elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa.

Lisäksi Euroopan neuvosto toteutti tutkimuksen direktiivin (EU) 2015/849 tosiasiallisesta täytäntöönpanosta EU:n jäsenvaltioissa[10]. Komission kanssa tehdyn sopimuksen perusteella toteutettu hanke alkoi 24. heinäkuuta 2019 ja kesti yli kolme vuotta. Euroopan neuvosto esitti tutkimusraportissa yhteenvedon havainnoistaan ja jäsenvaltioiden hyvistä käytännöistä. Siinä todettiin, että jäsenvaltiot olivat tehneet paljon työtä pannakseen direktiivin (EU) 2015/849 eri säännökset tuloksellisesti täytäntöön. Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet torjumaan talousrikollisuutta, ja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen tuloksellisesta torjunnasta on tullut yksi niiden ensisijaisista tavoitteista. Tästä huolimatta tutkimuksessa havaittiin useita puutteita, joihin jäsenvaltioiden on puututtava, jotta arvioidut direktiivin (EU) 2015/849 säännökset voidaan panna tuloksellisesti ja konkreettisesti täytäntöön. Komissio tekee tutkimuksessa esitettyjen havaintojen perusteella ennakoivia ja järjestelmällisiä jatkotoimia.

Noudattaen oikeudellista toimeksiantoaan[11] johtaa, koordinoida ja seurata rahoitusalan toimia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumiseksi kaikkialla EU:ssa Euroopan pankkiviranomainen (EPV) on ottanut käyttöön kattavan sääntelykehyksen, jossa asetetaan finanssilaitoksille ja niiden valvojille yhteiset standardit toimille, joita niiden olisi toteutettava rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskien torjumiseksi. EPV on pyrkinyt tukemaan tämän kehyksen tuloksellista täytäntöönpanoa edistämällä vakavaraisuusvalvojien ja rahanpesun ja

[10] Euroopan neuvoston toteuttama tutkimus on julkisesti saatavilla Euroopan komission verkkosivustolla tämän kertomuksen julkaisupäivästä alkaen.

[11] EPV-asetus (EU) 1093/2010, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:02010R1093-20210626&qid=1680524907642&from=en

terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavien valvojien, rahanpesun selvittelykeskusten ja muiden sidosryhmien välistä yhteistyötä valmiuksien kehittämisen, koulutuksen ja tietoisuuden lisäämisen avulla sekä tarkastelemalla perusteellisesti kansallisten valvontaviranomaisten lähestymistapoja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskien torjuntaan. EPV on antanut tarkastustensa yhteydessä toimivaltaisille viranomaisille kohdennettuja suosituksia niiden toimintamallien vahvistamiseksi ja tehostamiseksi.

Kertomuksessa käsitellään myös direktiivin (EU) 2015/849 65 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti jatkotoimia, joita EU ja jäsenvaltiot ovat toteuttaneet niiden tietoon tuotujen huolenaiheiden perusteella, mukaan luettuina valitukset toimivaltaisten viranomaisten ja itsesääntelyelinten valvonta- ja tutkintavaltuuksia haittaavista kansallisista laeista. EU:n tasolla moniin näihin haasteisiin vastataan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevalla vuoden 2021 paketilla. Tämä pätee erityisesti edellä mainittuun kysymykseen tehokkaan valvonnan kansallisista esteistä, sillä ehdotettu lainsäädäntö tarjoaa yhtenäisen EU:n kehyksen, jossa yhteistyömekanismeja täydennetään perustettavalla rahanpesuntorjuntaviranomaisella, millä poistetaan hajanaisuutta jäsenmaiden välillä. Yksikään 27 jäsenvaltiosta ei ole ilmoittanut tällaisista kansallisista jatkotoimista. Yksikään jäsenvaltio ei myöskään ole ilmoittanut kansallisiin lakeihin liittyvistä valituksista, jotka haittaisivat tai voisivat haitata valvontaa. Sitä vastoin useat jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet erilaisista jatkotoimista, joilla pyritään tehostamaan valvontaa ja valvontaviranomaisten toteuttamia toimia, kuten aloitteista, joilla parannetaan valvontaviranomaisten välistä yhteistyötä.

3. RISKINARVIOINTI JA RISKIEN VÄHENTÄMINEN

Direktiivin (EU) 2015/849 65 artiklan 1 kohdan e alakohdassa edellytetään, että komissio esittää selvityksen tarvittavista komission toimista, joilla voidaan arvioida kehittymässä olevia ongelmia ja uusia seikkoja jäsenvaltioissa. Direktiivin 65 artiklan 1 kohdan a alakohdassa puolestaan edellytetään selvitystä unionin ja jäsenvaltioiden tasoilla hyväksytyistä erityistoimenpiteistä ja käyttöön otetuista mekanismeista sellaisten kehittymässä olevien ongelmien ja uusien seikkojen ehkäisemiseksi ja ratkaisemiseksi, jotka muodostavat uhan unionin rahoitusjärjestelmälle.

Euroopan komissio julkaisi lokakuussa 2022 ylikansallisen riskinarvioinnin, jossa arvioidaan sisämarkkinoihin vaikuttavia ja rajat ylittäviin toimiin liittyviä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä. Se on vuosien 2017 ja 2019 versioiden jälkeen kolmas aiheesta laadittu kertomus[12]. Arvioinnissa keskitytään EU:n tason haavoittuvuustekijöihin oikeudellisen kehyksen ja sen tehokkaan soveltamisen näkökulmasta. Siinä esitetään suurimmat sisämarkkinoita uhkaavat

[12] Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle sisämarkkinoihin vaikuttavia ja rajat ylittäviin toimiin liittyviä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä koskevasta arvioinnista, COM(2022) 554 final.

riskit monilla eri aloilla sekä näitä aloja mahdollisesti uhkaavat horisontaaliset haavoittuvuustekijät. Lisäksi siinä esitetään riskejä vähentäviä toimenpiteitä, jotka olisi toteutettava EU:n ja kansallisella tasolla riskien torjumiseksi, ja annetaan useita suosituksia eri sidosryhmille.

EU:n tasolla on hyväksytty tiettyjä toimenpiteitä ja otettu käyttöön mekanismeja sellaisten kehittymässä olevien ongelmien ja uusien seikkojen ehkäisemiseksi ja ratkaisemiseksi, jotka muodostavat uhan EU:n rahoitusjärjestelmälle. Direktiivillä (EU) 2015/849 otettiin EU:n lainsäädännössä käyttöön riskiperusteinen lähestymistapa. Lisäksi siinä edellytettiin, että Euroopan valvontaviranomaiset[13] antavat ohjeita, joilla edistetään luotto- ja finanssilaitosten ja niiden rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvojien yhteistä ymmärrystä riskiperusteisesta lähestymistavasta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan. Osana tätä Euroopan valvontaviranomaiset antoivat ohjeet[14] tekijöistä, joita luotto- ja finanssilaitosten olisi tarkasteltava arvioidessaan yksittäisiin liikesuhteisiin ja liiketoimiin liittyvää rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskiä, ja toimenpiteistä, joita niiden olisi toteutettava näiden riskien hallitsemiseksi. Ne antoivat myös valvojille osoitetut ohjeet[15] rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisen valvonnassa noudatettavan riskiperusteisen lähestymistavan ominaisuuksista. EPV on sittemmin päivittänyt molemmat ohjeet, jotta niissä otetaan huomioon uudet riskit ja tarjotaan ratkaisuja yleisimpiin täytäntöönpanohaasteisiin. Se on myös täydentänyt niitä omasta aloitteestaan antamillaan ohjeilla ja lausunnoilla, joissa käsitellään Euroopan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntajärjestelmän tiettyjä näkökohtia, jotta voidaan varmistaa johdonmukainen lähestymistapa esimerkiksi etätunnistamiseen[16] ja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien vaatimusten noudattamista valvovan toimihenkilön tehtäviin ja vastuihin[17].

---

13 Euroopan valvontaviranomaiset eli Euroopan pankkiviranomainen (EPV), Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EIOPA) ja Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen (ESMA) pyrkivät ensisijaisesti yhdenmukaistamaan finanssivalvontaa EU:ssa laatimalla yhteisen sääntökirjan, joka sisältää yksittäisiä finanssilaitoksia koskevat vakavaraisuusnormit. Euroopan valvontaviranomaiset auttavat varmistamaan sääntökirjan johdonmukaisen soveltamisen tasapuolisten toimintaedellytysten luomiseksi. Niiden tehtävänä on myös arvioida rahoitusalan riskejä ja haavoittuvuustekijöitä.

14 EBA/GL/2021/02, 1. maaliskuuta 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/Guidelines%20on%20ML-TF%20risk%20factors%20(revised)%202021-02/Translations/1016917/Guidelines%20ML%20TF%20Risk%20Factors_FI.pdf

15 EBA/GL/2021/16, 16. joulukuuta 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-16%20GL%20on%20RBA%20to%20AML%20CFT/Translations/1029561/GL%20on%20RBA%20AML%20CFT_FI_COR.pdf

16 EBA/GL/2022/15, 22. marraskuuta 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-15%20GL%20on%20remote%20customer%20onboarding/Translations/1054117/GL%20remote%20customer%20onboarding%20solutions%20(EBA%20GL%202022%2015)_FI.pdf

17 EBA/GL/2022/05, 14. kesäkuuta 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-05%20GLs%20on%20AML%20compliance%20officers/Translations/1039053/GL%20on%20AMLCFT%20compliance%20officers%20%28EBA%20GL%202022%2005%29_FI_COR.pdf

Euroopan valvontaviranomaiset ovat antaneet vuodesta 2017 lähtien joka toinen vuosi lausuntoja sisämarkkinoihin vaikuttavista rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeistä. Tammikuussa 2020 saamansa tarkistetun toimeksiannon mukaisesti EPV julkaisi vuonna 2021 ainoana rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavana EU:n elimenä kolmannen lausunnon rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeistä.[18] Vuonna 2021 merkittävimmät riskit liittyivät virtuaalivaluuttoihin ja innovatiivisiin rahoituspalveluihin. Myös riskien vähentämiseen todettiin liittyvän huolia, ja EPV julkaisi aiheesta raportin ja lausunnon tammikuussa 2022 ja antoi asiaa koskevat ohjeet[19] maaliskuussa 2023. Neljäs lausunto rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeistä[20] julkaistiin heinäkuussa 2023.

Tammikuusta 2020 lähtien EPV:llä on ollut käytettävissään uusia välineitä ja valtuuksia tehtäviensä hoitamiseen. Esimerkiksi asetuksen (EU) N:o 1093/2010 9 a artiklassa EPV:lle annettiin sen nykyisten riskinarviointivaltuuksien lisäksi valtuudet suorittaa riskinarviointeja toimivaltaisten viranomaisten strategioista ja resursseista, joiden avulla käsitellään ylikansallisessa riskinarvioinnissa yksilöityjä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyviä suurimpia kehittymässä olevia riskejä unionin tasolla.

Tällaisia riskinarviointeja on tehty muun muassa covid-19-pandemiaan liittyvän talousrikollisuuden riskeistä[21, 22], cum ex -osinkoveropetoksista ja EU:n viranomaisten toimista vastauksena niin kutsuttuun Luanda Leaks -asiakirjavuotoon[23]. Venäjän hyökättyä Ukrainaan maaliskuussa 2022 EPV antoi lausunnon, jossa se korosti, että on tärkeää noudattaa Venäjään kohdistettavia rajoitteita sekä tarjota tilapäistä suojelua ja tukea sodan seurauksena Ukrainasta

---

18 Tuorein lausunto on 3. maaliskuuta 2021 annettu EBA/Op/2021/04: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2021/963685/Opinion%20on%20MLTF%20risks.pdf

19 EBA/GL/2023/04, 31. maaliskuuta 2023: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2023/1054144/Guidelines%20on%20MLTF%20risk%20management%20and%20access%20to%20financial%20services.pdf, ja 5. tammikuuta 2022 annettu lausunto riskien vähentämisestä, EBA/Op/2022/01: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20%28EBA-Op-2022-01%29/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf

20 https://www.eba.europa.eu/eba-publishes-fourth-opinion-%C2%A0-money-laundering-and-terrorist-financing-risks-across-eu

21 EPV:n 31. maaliskuuta 2020 antama lausunto toimista talousrikollisuuden riskien vähentämiseksi covid-19-pandemiassa: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/News%20and%20Press/Press%20Room/Press%20Releases/2020/EBA%20provides%20additional%20clarity%20on%20measures%20to%20mitigate%20the%20impact%20of%20COVID-19%20on%20the%20EU%20banking%20sector/Statement%20on%20actions%20to%20mitigate%20financial%20crime%20risks%20in%20the%20COVID-19%20pandemic.pdf

22 EPV:n rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskeva uutiskirje, 1. numero, 15. toukokuuta 2020: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Other%20publications/2020/883686/EBA%20AML%20Newsletter_Issue%201-.pdf

23 EBA/REP/2022/05, 22. helmikuuta 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2022/1027361/Report%20Risk%20assessment%20on%20Luanda%20Leaks%20under%20art%209a.pdf

pakeneville henkilöille ja helpottaa heidän rahoituspalvelujen saantiaan.[24] EPV antoi asiasta yksityiskohtaisemmat ohjeet huhtikuussa 2022. Viimeisimmässä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 9 a artiklan 5 kohdan mukaisessa EPV:n riskinarvioinnissa keskitytään maksulaitoksiin liittyviin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeihin. Arviointi julkaistiin kesäkuussa 2023.[25]

Lisäksi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevassa lainsäädäntöpaketissa on jo puututtu moniin ongelmiin. Esimerkiksi ilmoitusvelvollisten luetteloa on laajennettu sisällyttämällä siihen kryptovarapalvelun tarjoajat, joukkorahoituspalvelun tarjoajat, jalometalli- ja -kivikauppiaat sekä sijoittajien oleskeluoikeusjärjestelyissä avustavat toimijat. Lisäksi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevassa paketissa esitetään uusia säännöksiä riskinarviointia koskevien vaatimusten yhdenmukaistamisesta ja tiukentamisesta EU:n ja kansallisella tasolla (tiheys, oikeushenkilöiden riskinarviointien sisällyttäminen, lainsäädännön ulottaminen kattamaan riski joukkotuhoaseiden leviämisen rahoittamiseen liittyvien kohdennettujen talouspakotteiden kiertämisestä). Tämä parantaa EU:n kykyä havaita kehittymässä olevia riskejä ja vähentää niitä.[26]

Komission jäsenvaltioiden keskuudessa vuonna 2022 tekemän kyselyn mukaan kaikki jäsenvaltiot ovat toteuttaneet ainakin yhden kansallisen riskinarvioinnin vuoden 2018 jälkeen. Riskinarviointien päivitystiheys vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioittain. Lisäksi kyselyyn saaduista vastauksista käy ilmi, että rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavat viranomaiset ja rahanpesun selvittelykeskukset ovat laatineet erilaisia temaattisia tai alakohtaisia riskinarviointeja. Useimpien jäsenvaltioiden rahanpesun selvittelykeskukset ovat laatineet strategisia analyyseja kehittymässä olevista tai tietynlaisista riskeistä, etenkin riskeistä, joita liittyy kryptovarapalvelun tarjoajiin, käteistapahtumiin, petoksiin ja verovilppiin.

Lisäksi suuri enemmistö jäsenvaltioista ilmoitti vuoden 2022 kyselyssä, että ne ovat lisänneet kryptovarapalvelun tarjoajat ilmoitusvelvollisten luetteloon vuodesta 2018 alkaen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Useat jäsenvaltiot ovat lisänneet luetteloon myös joukkorahoituspalvelun tarjoajat, ammattilaisjalkapalloseurat ja poliittiset puolueet, ja jotkut puolestaan taidekauppiaat, toimistopalvelujen tarjoajat tai kiinteistönvälittäjät ja rakennuttajat.

Vuoden 2022 kyselyn mukaan suurin osa jäsenvaltioista on antanut ohjeita tai yleiskirjeitä asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevista menettelyistä ja riskitekijöistä rahanpesun ja

---

24 http://www.eba.europa.eu/eba-calls-financial-institutions-and-supervisors-provide-access-eu-financial-system

25 Raportti maksulaitoksiin liittyvistä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeistä: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2023/1056453/Report%20on%20ML%20TF%20risks%20associated%20with%20payment%20institutions.pdf

26 Tästä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan lainsäädäntöpaketin osasta neuvotellaan edelleen (tilanne 15. syyskuuta 2023).

terrorismin rahoituksen riskien torjumiseksi. Jotkin jäsenvaltiot ovat lisäksi ottaneet käyttöön räätälöityjä järjestelmiä ja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevia sääntöjä tietyille aloille (esim. kryptovarapalvelun tarjoajat, jalometalli- ja jalokivikauppiaat, kiinteistönvälittäjät).

4. KANSALLISET TOIMIVALTAISET VIRANOMAISET JA RAHANPESUN SELVITTELYKESKUKSET – TIEDONSAANTI JA YHTEISTYÖ, MYÖS KANSAINVÄLISELLÄ TASOLLA

Direktiivin (EU) 2015/849 65 artiklan 1 kohdan c alakohdassa edellytetään, että komissio toimittaa selvityksen siitä, onko jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten ja rahanpesun selvittelykeskusten saatavilla tarvittavia tietoja, joiden avulla voidaan ehkäistä rahoitusjärjestelmän käyttöä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen, kun taas 65 artiklan 1 kohdan d alakohdassa edellytetään selvitystä kansainvälisestä yhteistyöstä ja tietojenvaihdosta toimivaltaisten viranomaisten ja rahanpesun selvittelykeskusten välillä.

Tietojenvaihdon ja yhteistyön alalla on tehty lukuisia parannuksia. Euroopan neuvoston tutkimuksessa todettiin, että lähes kaikki jäsenvaltiot ovat perustaneet kansallisen tason komiteoita tai elimiä edistämään tiivistä yhteistyötä ja koordinointia toimivaltaisten viranomaisten välillä, jotta voidaan tunnistaa, arvioida ja ymmärtää jäsenvaltioon kohdistuvia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä ja varmistaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvien strategioiden tehokas kehittäminen ja täytäntöönpano.

Rahoitusalalla on direktiivien (EU) 2015/849 ja (EU) 2018/843 hyväksymisen jälkeen toteutettu merkittäviä toimia tietojen saatavuuden ja valvontayhteistyön parantamiseksi. Näitä ovat erityisesti rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan kollegioita koskevien Euroopan valvontaviranomaisten yhteisten suuntaviivojen[27] julkaiseminen vuonna 2019, EKP:n ja toimivaltaisten viranomaisten välinen monenvälinen sopimus vuodelta 2019, EPV:n vuonna 2021 antamat ohjeet yhteistyöstä ja tietojenvaihdosta vakavaraisuusvalvojien, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavien valvojien ja rahanpesun selvittelykeskusten välillä[28], rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan EPV:n EuReCA-tietokannan

[27] Yhteistyötä ja tietojenvaihtoa koskevat yhteiset suuntaviivat, JC 2019 81, 16. joulukuuta 2019: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library//Joint%20Guidelines%20on%20cooperation%20and%20information%20exchange%20on%20AML%20-% ja https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-15%20GL%20on%20CFT%20cooperation/1025384/Final%20AML-CFT%20Cooperation%20Guidelines.pdf20CFT.pdf

[28] https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-15%20GL%20on%20CFT%20cooperation/Translations/1026810/Guidelines%20on%20AML-CFT%20Cooperation_FI_COR.pdf

perustaminen sekä työ rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavien valvojien ja vakavaraisuusvalvojien välisen yhteistyön vahvistamiseksi.

Kolmen Euroopan valvontaviranomaisen antamissa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan kollegioita koskevissa yhteisissä suuntaviivoissa luodaan puitteet rajat ylittävälle valvontayhteistyölle. EPV helpotti rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa käsittelevien valvontakollegioiden perustamista, ja se valvoo niiden toimintaa.[29] Syyskuun 15. päivään 2023 mennessä oli perustettu 274 kollegiota. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevalla paketilla vahvistetaan tätä kehystä entisestään sisällyttämällä siihen oikeudellinen velvoite perustaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan kollegioita sellaisia rajat ylittäviä luotto- tai finanssilaitoksia varten, jotka toimivat useissa jäsenvaltioissa.

EPV:n joulukuussa 2021 antamissa ohjeissa yhteistyöstä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnassa annetaan ohjeita vakavaraisuusvalvojien, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavien valvojien ja rahanpesun selvittelykeskusten välisen yhteistyön ja tietojenvaihdon käytännön ehdoista jäsenvaltioiden ja koko EU:n tasolla. Nämä direktiivin 2013/36/EU 117 artiklan 6 kohtaan perustuvat ohjeet kattavat valvonnan kaikki vaiheet ja tuovat selkeyttä siihen, mitä tietoja on vaihdettava, keiden kanssa ja missä vaiheessa.

Toinen parannus valvontayhteistyöhön ja tietojenvaihtoon saatiin aikaan direktiivillä (EU) 2018/843 käyttöön otetulla direktiivin (EU) 2015/849 57 a artiklan 2 kohdalla. Siinä edellytetään, että Euroopan valvontaviranomaiset tukevat sopimuksen tekemistä Euroopan keskuspankin (EKP) ja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavien kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välillä. EPV julkaisi tammikuussa 2019 monenvälisen sopimuksen, jonka allekirjoittivat EKP ja yli 50 kansallista rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavaa valvontaviranomaista Euroopan talousalueella. Sopimus velvoittaa osapuolet toimittamaan säännöllisiä ja tapauskohtaisia tietoja ilmoitusvelvollisista (tähän mennessä on toteutettu yli tuhat yksittäistä tietojenvaihtoa).

Vahvistaakseen edelleen yhteistyötä ja tietojenvaihtoa kaikkialla EU:ssa EPV perusti tammikuussa 2022 ensimmäisen EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan tietokannan nimeltä EuReCA. Se sisältää tietoja olennaisista rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan heikkouksista, joita valvojat ovat havainneet yksittäisissä finanssilaitoksissa, sekä toimenpiteistä, joita valvojat ovat toteuttaneet näiden heikkouksien korjaamiseksi. Raportointivelvoite ei rajoitu rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaaviin valvojiin, vaan se koskee kaikkia

[29] Ks. EPV:n raportit rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan kollegioista: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2020/961425/Report%20o.n%20the%20functioning%20of%20AML%20Colleges%20.pdf ja https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2022/1038179/Report%20on%20functionion%20of%20AML%20CFT%20Colleges.pdf

rahoitusalan valvojia. EPV voi jakaa EuReCAn tietoja yksittäisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa omasta aloitteestaan tai valvojan pyynnöstä tukeakseen valvojia valvontaprosessin kaikissa vaiheissa. EPV käyttää tietokantaa myös erityisten riskien ja suuntausten tunnistamiseen alakohtaisella ja Euroopan tasolla. EuReCAan oli 15. syyskuuta 2023 mennessä toimitettu 924 ilmoitusta yhteensä 36:lta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan ja vakavaraisuuden valvonnasta vastaavalta viranomaiselta (EKP mukaan luettuna). Ilmoituksissa on raportoitu 608 olennaista heikkoutta ja 316 toimenpidettä, jotka koskevat 210:tä yhteisöä (pääasiassa luottolaitoksia ja maksulaitoksia).[30]

EPV julkaisi maaliskuussa 2022 tarkistetut ohjeet valvojan arviointiprosessin yhteisistä menettelyistä ja menetelmistä[31]. Ohjeita muutettiin sen määrittämiseksi, miten vakavaraisuusvalvojien olisi otettava rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskit huomioon vakavaraisuusvalvonnassa. Tarkistetut ohjeet täydentävät EPV:n laajempaa työtä, joka koskee rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskien torjuntaa vakavaraisuusvalvonnan avulla. Se käsittää muun muassa ohjeet ylimmän hallintoelimen jäsenten ja keskeisistä toiminnoista vastaavien henkilöiden sopivuuden arvioinnista[32] sekä sisäistä hallinnointijärjestelmää koskevat ohjeet[33].

Koska EPV on pyrkinyt sisällyttämään rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskit kaikkiin valvontatyönsä osa-alueisiin, yhteistyö ja tietojenvaihto kansallisten rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavien valvojien ja vakavaraisuusvalvojien välillä on parantunut. EPV toteaa kuitenkin myös, että kulttuurisia ja menettelyihin liittyviä esteitä on edelleen olemassa, ja ne voivat haitata tehokasta yhteistyötä ja valvonnan tuloksellisuutta. EPV odottaa, että nämä puutteet saadaan ratkaistua, kun vakavaraisuusviranomaiset panevat täytäntöön asiaa koskevat ohjeet.

Jäsenvaltioille kohdistettu vuoden 2022 kyselytutkimus osoittaa, että rahoitusalan ulkopuolisilla aloilla (joilla toimii monentyyppisiä ilmoitusvelvollisia, kuten juristeja, notaareja, veroneuvojia,

---

30 EuReCan tiedot 15. syyskuuta 2023.

31 EPV:n ohjeet valvojan arviointiprosessista (SREP), EBA/GL/2022/03, 18. maaliskuuta 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-03%20Revised%20SREP%20Guidelines/Translations/1042365/Revised%20GL%20on%20SREP%20%28EBA-GL-2022-03%29%20-%20tracked%20-%20updated_FI_COR.pdf

32 ESMAn ja EPV:n yhteiset ohjeet ylimmän hallintoelimen jäsenten ja keskeisistä toiminnoista vastaavien henkilöiden sopivuuden arvioinnista direktiivien 2013/36/EU ja 2014/65/EU mukaisesti, EBA/GL/2021/06, 2. heinäkuuta 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-06%20Joint%20EBA%20and%20ESMA%20GL%20on%20the%20assessment%20of%20sustainability/1022096/Joint%20EBA%20and%20ESMA%20GL%20on%20the%20assessment%20of%20suitability_FI.pdf

33 Direktiivin 2013/36/EU mukaista sisäistä hallinnointijärjestelmää koskevat ohjeet, EBA/GL/2021/05, 2. heinäkuuta 2021: https://extranet.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-05%20Guidelines%20on%20internal%20governance/translations/1021318/GL%20on%20internal%20governance%20under%20CRD_FI%20-%20updated.pdf?retry=1

kirjanpitäjiä, kiinteistönvälittäjiä, rahapelipalvelujen tarjoajia ja tiettyjen tavaroiden kauppiaita) valvojien välinen yhteistyö on epämuodollisempaa kuin rahoitusalalla. Tämä johtuu muun muassa siitä, että rahoitusalan ulkopuolisten alojen valvojat eivät aina pysty helposti tunnistamaan vastapuolia, koska selkeät säännöt puuttuvat ja koska näillä aloilla ei ole EU:n tason viranomaista, jolle olisi annettu rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskeva tehtävä. Lisäksi itsesääntelyelimet, joille on joissakin jäsenvaltioissa annettu valtuudet valvoa oikeusalan ammattilaisia ja kiinteistönvälittäjiä, vaihtavat tietoja muiden rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavien valvojien kanssa yleensä melko epävirallisesti ja tapauskohtaisesti.

Erityisenä haasteena on varmistaa sujuva tietojenvaihto rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavien valvojien ja sellaisten ilmoitusvelvollisten välillä, joilla on toimipaikkoja jossakin jäsenvaltiossa mutta joiden pääkonttori sijaitsee toisessa maassa. Tällaisia ovat esimerkiksi maksupalveluntarjoajat ja sähköisen rahan liikkeeseenlaskijat, jotka toimivat rahoitusalan asiamiesten ja jakelijoiden kautta. Vuoden 2022 kysely osoittaa, että yhteyspisteinä toimivien edustajien nimeäminen on laajalti käytetty ja tehokas keino saada tietoa. Osana rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa pakettia komissio ehdotti, että jäsenvaltioiden mahdollisuus vaatia keskitetyn yhteyspisteen nimeämistä laajennetaan koskemaan myös kryptovarapalvelun tarjoajia. Tätä sovelletaan jo sellaisiin sähköisen rahan liikkeeseenlaskijoihin ja maksupalveluntarjoajiin, jotka toimivat asiamiesten ja jakelijoiden kautta.

Rahanpesun selvittelykeskuksia pyydettiin komission vuonna 2022 toteuttamassa lisäkyselyssä ilmoittamaan, onko niillä suora tai välillinen pääsy tiettyihin rahoitus-, hallinto- ja lainvalvontatietojen lähteisiin. Analyysi toi esiin joitakin eroja rahanpesun selvittelykeskusten valtuuksissa saada tietoja, mikä voi vaikuttaa niiden kykyyn tehdä tehokkaita analyyseja ja tehdä yhteistyötä keskenään. Komission ehdotuksella uudeksi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaksi direktiiviksi pyritään tukemaan EU:n rahanpesun selvittelykeskusten valmiuksia tehdä tehokkaita analyyseja. Siinä muun muassa otetaan käyttöön luettelo vähimmäistiedoista, jotka rahanpesun selvittelykeskusten olisi voitava saada käyttöönsä.

Mitä tulee 65 artiklan 1 kohdan d alakohtaan sisältyvään kansainväliseen yhteistyöhön ja tietojenvaihtoon kansallisten toimivaltaisten viranomaisten ja kolmansien maiden välillä, vuoden 2022 kyselyn tulokset osoittavat, että kaikki luotto- ja finanssilaitosten rahanpesun torjunnasta vastaavat kansalliset valvontaviranomaiset eivät ole hyödyntäneet direktiivin (EU) 2015/849 57 a artiklan 5 kohtaa tehdäkseen yhteistyösopimuksia kolmansien maiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Tämä johtuu siitä, että muitakin vaihtoehtoja on olemassa: käytännössä valvontaviranomaiset näyttävät sisällyttävän rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevia määräyksiä muihin kahden- ja monenvälisiin sopimuksiin (esim. kansainvälisen arvopaperimarkkinavalvojien yhteisön IOSCOn monenvälinen yhteisymmärryspöytäkirja).

Lisäksi Euroopan valvontaviranomaisten suuntaviivojen mukaisesti tarkoituksena on, että tarvittaessa kolmansien maiden valvontaviranomaiset voivat osallistua rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvontakollegioiden toimintaan tarkkailijoina. EPV:n suorittamasta näiden kollegioiden seurannasta saadut havainnot viittaavat siihen, että näin tapahtuu myös käytännössä. Osana rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa pakettia jäsenvaltioille voitaisiin antaa mahdollisuus valtuuttaa kaikki rahoitusalan valvojat tekemään yhteistyösopimuksia.

Rahoitusalan ulkopuolisilla aloilla ei ole raportoitu yksittäisistä järjestelyistä tietojen vaihtamiseksi kolmansien maiden kanssa. Tämä selittyy osittain sillä, että monet rahoitusalan ulkopuolisten alojen ilmoitusvelvolliset toimivat paikallistasolla ja kansallisten rajojen sisällä, sekä rajat ylittävään palvelujen tarjoamiseen sovellettavilla erityisvaatimuksilla, joissa voidaan edellyttää uuden toimiluvan saamista. Tällöin tietoja vaihdetaan tapauskohtaisesti kolmansien maiden valvontaviranomaisten kanssa.

Rahanpesun selvittelykeskusten kansainvälisen yhteistyön ja tietojenvaihdon osalta direktiivissä (EU) 2015/849 ei käsitellä tai säännellä EU:n jäsenvaltioiden selvittelykeskusten yhteistyötä kolmansien maiden selvittelykeskusten kanssa. Kaikkien jäsenvaltioiden selvittelykeskukset vaihtavat kuitenkin säännöllisesti tietoja kolmansien maiden selvittelykeskusten kanssa. Tämä voi tapahtua Egmont-ryhmän peruskirjan, kahdenvälisten sopimusten tai yhteisymmärryspöytäkirjojen perusteella. Yhteisymmärryspöytäkirjojen maantieteellinen kattavuus voi vaihdella. Yksi rahanpesun selvittelykeskus on esimerkiksi ilmoittanut tehneensä yli sata tällaista järjestelyä, kun taas muut selvittelykeskukset ovat tehneet niitä vähemmän.

5. EU:N ULKOPUOLELLA PERUSTETTUJEN YHTIÖIDEN TOSIASIALLISIA OMISTAJIA JA EDUNSAAJIA KOSKEVAT TIEDOT

Direktiivin 65 artiklan 1 kohdan f alakohdassa edellytetään analyysia sellaisten erityistoimenpiteiden ja mekanismien toteutettavuudesta unionin ja jäsenvaltioiden tasolla, jotka koskevat mahdollisuuksia kerätä ja saada unionin ulkopuolella perustettujen yhtiöiden ja muiden oikeushenkilöiden tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevia tietoja.

Tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien tietojen avoimuus ja saatavuus ovat keskeinen osa EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa kehystä. Direktiivin (EU) 2015/849 30 artiklassa vahvistetaan säännöt, joilla varmistetaan EU:ssa perustettujen yritysten ja muiden oikeushenkilöiden tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien tietojen läpinäkyvyys, mutta tällaisia sääntöjä ei sovelleta ulkomaisiin yhtiöihin. Tämän vuoksi rahanpesun selvittelykeskusten ja lainvalvontaviranomaisten, jotka analysoivat tai tutkivat mahdollisiin rikollisiin menettelyihin osallistuvia oikeushenkilöitä, on vaikeampi tunnistaa tahoja, jotka käyttävät tällaisissa oikeushenkilöissä määräysvaltaa.

Vuoden 2022 kyselystä käy ilmi, että suuri enemmistö jäsenvaltioista (23 maata) ei tällä hetkellä vaadi tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien tietojen keräämistä ulkomaisista oikeushenkilöistä. Jotkin jäsenvaltiot (12 maata) korostivat, että tällaisia tietoja saattaa olla saatavilla rajoitetusti, jos niiden kerääminen perustuu ilmoitusvelvollisia koskevaan asiakkaiden tuntemisvelvollisuuteen tai jos ulkomainen oikeushenkilö ja sen tosiasialliset omistajat ja edunsaajat omistavat myös kansallisen oikeushenkilön tai käyttävät siinä määräysvaltaa ja kuuluvat siksi kansalliseen tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevaan rekisteriin. Vain muutamat jäsenvaltiot (5 maata) keräävät ennakoivasti tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevia tietoja ulkomaisista oikeushenkilöistä. Vastausten perusteella tällainen ulkomaisia oikeushenkilöitä koskeva ilmoitusvelvollisuus syntyy kiinteistöjen hankinnan yhteydessä tai silloin, kun ulkomainen oikeushenkilö toimii jäsenvaltiossa sijaitsevan toimipaikan kautta ja synnyttää taloudellista toimintaa tai verovelvoitteita.

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaan pakettiin sisältyy säännöksiä, joilla puututaan ulkomaisiin oikeushenkilöihin liittyviin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeihin ja vähennetään niitä. Niillä täydennetään direktiivin (EU) 2015/849 31 artiklan 3 a kohdassa säädettyä vaatimusta hankkia ja säilyttää tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevat tiedot trusteista, joissa trustin omaisuudenhoitajan tai henkilön, joka on vastaavassa asemassa vastaavanlaisessa oikeudellisessa järjestelyssä, sijoittautumis- tai asuinpaikka on EU:n ulkopuolella. EU:n ulkopuolella perustettujen oikeushenkilöiden tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevat tiedot on rekisteröitävä erityisesti silloin, kun ne aloittavat liikesuhteen ilmoitusvelvollisen kanssa tai hankkivat kiinteistöjä jossakin jäsenvaltiossa. Ehdotuksessa ennakoitiin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa käsittelevän kansainvälisen standardointielimen FATF:n (rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastainen toimintaryhmä) maaliskuussa 2022 antamaa tarkistettua suositusta 24, jossa edellytetään muun muassa, että toimivaltaisilla viranomaisilla on pääsy tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskeviin tietoihin yrityksistä ja muista oikeushenkilöistä, joita ei ole perustettu maassa mutta joilla on riittävä yhteys maahan ja jotka aiheuttavat rahanpesun tai terrorismin rahoituksen riskejä.

6. POLIITTISESTI VAIKUTUSVALTAISET HENKILÖT – TEHOSTETUT ASIAKKAAN TUNTEMISVELVOLLISUUTTA KOSKEVAT TOIMENPITEET

Direktiivin 65 artiklan 1 kohdan f alakohdassa edellytetään myös analyysiä 20 artiklan b alakohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden oikeasuhteisuudesta. Siinä vahvistetaan täydentävät asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevat toimenpiteet, jotka on toteutettava, kun on kyse liikesuhteista poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden kanssa. Näihin kuuluvat ylemmän johdon hyväksyntä liikesuhteiden aloittamiselle tai jatkamiselle tällaisten henkilöiden kanssa, asianmukaiset toimenpiteet liikesuhteisiin tai liiketoimiin liittyvien varallisuuden tai varojen alkuperän selvittämiseksi sekä näiden liikesuhteiden jatkuva ja tehostettu seuranta. Lisäksi

65 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa edellytetään, että kertomukseen liitetään tarvittaessa asianmukaisia säädösehdotuksia muun muassa edellä mainittujen toimenpiteiden riskiperusteisesta soveltamisesta.

Poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä koskevat FATF:n vaatimukset on pantu täytäntöön rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevassa EU:n lainsäädännössä, erityisesti direktiivin (EU) 2015/849 määritelmiä koskevan 3 artiklan 9, 10 ja 11 kohdassa sekä 20 artiklassa, joka koskee muita asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevia toimenpiteitä. FATF määrittelee poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön henkilöksi, joka toimii tai on toiminut merkittävissä julkisissa tehtävissä. Perusteena lisätoimenpiteiden soveltamiselle poliittisesti vaikutusvaltaisiin henkilöihin on se, että heillä on etuoikeutetun asemansa ja vaikutusvaltansa vuoksi kohonnut riski syyllistyä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyviin rikoksiin. FATF esittääkin suosituksessa 12 luettelon[34] ennalta ehkäisevistä vaatimuksista näiden riskien vähentämiseksi. Siinä edellytetään, että finanssilaitoksilla on suosituksessa 10 esitettyjen tavanomaisten asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevien toimenpiteiden lisäksi oltava asianmukaiset riskinhallintajärjestelmät sen määrittämiseksi, onko asiakas tai sen tosiasiallinen omistaja ja edunsaaja ulkomainen poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö. Tämä tarkoittaa, että on toteutettava ennakoivia toimia, kuten arvioitava asiakkaita riskikriteerien, riskiprofiilien ja liiketoimintamallin perusteella ja todennettava asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevat tiedot.[35] Sen määrittämiseksi, onko henkilö poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö kansallisella tai kansainvälisten järjestöjen tasolla, suosituksessa 12 edellytetään kohtuullisten toimenpiteiden toteuttamista liikesuhteen riskitason arvioinnin perusteella. Tämä tarkoittaa suosituksen 10 mukaisesti kerättyjen asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevien tietojen tarkistamista. Jos asiakkaan katsotaan olevan ulkomainen poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö tai jos liikesuhde kotimaisen tai kansainvälisten järjestöjen tasolla poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön kanssa katsotaan alttiimmaksi riskeille, olisi toteutettava tehostettuja riskinvähentämistoimenpiteitä suosituksen 12 mukaisesti. Näihin toimenpiteisiin kuuluvat ylemmän johdon hyväksyntä tällaisten liikesuhteiden aloittamiselle tai jatkamiselle, asianmukaiset toimenpiteet liikesuhteisiin liittyvien varallisuuden tai varojen alkuperän selvittämiseksi sekä näiden liikesuhteiden jatkuva ja tehostettu seuranta. Kaikenlaisiin poliittisesti vaikutusvaltaisiin henkilöihin sovellettavia vaatimuksia olisi sovellettava myös heidän perheenjäseniinsä ja läheisiin yhtiökumppaneihinsa.

---

34 FATF (2012–2023), ”International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation”, FATF, Paris, France, www.fatf-gafi.org/recommendations.html

35 FATF:n ohjeet poliittisesti vaikutusvaltaisista henkilöistä (suositukset 12 ja 22), kesäkuu 2013: FATF GUIDANCE (fatf-gafi.org)

Direktiivin (EU) 2015/849 20 artiklassa otetaan käyttöön kaikki FATF:n edellyttämät tehostetut asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevat toimenpiteet tekemättä eroa ulkomaisten ja kotimaisten poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden välillä.

7. PERUSOIKEUDET

Direktiivin 65 artiklan 1 kohdan g alakohdassa edellytetään sen arvioimista, miten Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettuja perusoikeuksia ja periaatteita on noudatettu. Perusoikeuskirjassa vahvistetut perusoikeudet ovat EU:n oikeusjärjestelmän selkäranka, ja niitä on aina kunnioitettava. Perusoikeuskirjan määräykset koskevat EU:n toimielimiä ja elimiä kaikissa niiden toimissa sekä kansallisia viranomaisia, kun ne panevat täytäntöön unionin oikeutta. Perusoikeuskirja suojaa yksityishenkilöitä ja oikeushenkilöitä näiden toimielinten ja viranomaisten toimilta, jotka loukkaavat perusoikeuksia.

Perusoikeuskirjassa vahvistetut oikeudet ja periaatteet on otettava huomioon EU:n lainsäädäntöprosessin kaikissa vaiheissa. Varmistaakseen, että kaikissa EU:n säädösehdotuksissa noudatetaan perusoikeuskirjaa, komission on jo valmisteluvaiheessa arvioitava uusien ehdotusten vaikutukset perusoikeuksiin. Komissio tekee lainsäädäntöprosessin aikana yhteistyötä lainsäätäjien kanssa varmistaakseen, että EU:n lainsäädäntö on perusoikeuskirjan mukaista. Tietosuojan osalta komission on säädösehdotusten hyväksymisen jälkeen kuultava Euroopan tietosuojavaltuutettua siitä, onko ehdotuksilla vaikutusta yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojeluun henkilötietojen käsittelyssä[36], jotta varmistetaan sääntöjen johdonmukaisuus koko EU:ssa. Tietosuojavaltuutettu antoi syyskuussa 2021 rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevasta komission lainsäädäntöpaketista lausunnon[37], jossa se suhtautui yleisesti ottaen myönteisesti ehdotusten tavoitteisiin.

Perusoikeuskirjan rikkomisten osalta olisi tehtävä ero erilaisten tapausten välillä: jos EU:n toimielimen toimet loukkaavat perusoikeuksia, EU:n tuomioistuimella on toimivalta tutkia toimen laillisuus. Jos kansallinen viranomainen rikkoo perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksia pannessaan täytäntöön EU:n lainsäädäntöä, kansallisilla tuomareilla on toimivalta varmistaa, että perusoikeuskirjaa noudatetaan EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti. Komissio voi haastaa jäsenvaltion oikeuteen, jos jäsenvaltio rikkoo perusoikeuksia pannessaan täytäntöön EU:n lainsäädäntöä, esimerkiksi jos kansallisessa toimenpiteessä sovelletaan EU:n lainsäädäntöä tavalla, joka on ristiriidassa perusoikeuskirjan kanssa.

---

36 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1725, annettu 23 päivänä lokakuuta 2018, luonnollisten henkilöiden suojelusta unionin toimielinten, elinten ja laitosten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta sekä asetuksen (EY) N:o 45/2001 ja päätöksen N:o 1247/2002/EY kumoamisesta (EUVL L 295, 21.11.2018, s. 39), 42 artiklan 1 kohta.

37 Lausunto 12/2021, https://edps.europa.eu/system/files/2021-09/21-09-22_edps-opinion-aml_en.pdf

Unionin tuomioistuin on käsitellyt perusoikeuksien kunnioittamista rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien vaatimusten osalta eri yhteyksissä, erityisesti perusoikeuskirjan yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista koskevan 7 artiklan, henkilötietojen suojaa koskevan 8 artiklan sekä kokoontumis- ja yhdistymisvapautta koskevan 12 artiklan suhteen.

Unionin tuomioistuin antoi 7 ja 8 artiklan perusteella tuomion[38] säännöksistä, jotka koskevat yritysten ja muiden oikeushenkilöiden tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien tietojen julkista saatavuutta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseksi. Tuomiossaan tuomioistuin totesi pätemättömäksi direktiivin (EU) 2015/849 säännöksen, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden alueelle perustettujen yritysten ja muiden oikeushenkilöiden tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevat tiedot ovat kaikissa tapauksissa suuren yleisön saatavilla (direktiivin (EU) 2015/849, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä (EU) 2018/843, 30 artiklan 5 kohdan c alakohta). Tuomioistuin katsoi, että tällainen rajoittamaton pääsy merkitsee vakavaa puuttumista yksityiselämän kunnioittamista ja henkilötietojen suojaa koskeviin perusoikeuksiin. Käsiteltävänä olevassa asiassa puuttumista perusoikeuksiin ei voitu pitää perusteltuna, koska se ei täyttänyt sovellettavia välttämättömyyden ja oikeasuhteisuuden vaatimuksia.

Unionin tuomioistuin on antanut oikeutta yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen, oikeutta henkilötietojen suojaan ja kokoontumis- ja yhdistymisvapautta koskevien perusoikeuskirjan 7, 8 ja 12 artiklan perusteella tuomion[39] rajoituksista, joita jäsenvaltio on asettanut rahoitukselle, jota kansalaisjärjestöt saavat kyseisen jäsenvaltion ulkopuolelle sijoittautuneilta henkilöiltä. Tuomioistuin katsoi tuomiossaan, että jäsenvaltio oli ottanut käyttöön syrjiviä ja perusteettomia rajoituksia, jotka ovat ristiriidassa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 63 artiklassa jäsenvaltioille määrätyn pääomien vapaata liikkuvuutta koskevan velvoitteen ja perusoikeuskirjan 7, 8 ja 12 artiklan kanssa. Tämän rajoituksen mahdollisen perustelun osalta tuomioistuin totesi, että toimenpiteissä voidaan vedota yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyviin syihin, jotka koskevat erityisesti rahanpesun, terrorismin rahoituksen ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa. Näihin perusteisiin voidaan kuitenkin vedota vain, jos kyse on yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta, ajankohtaisesta ja riittävän vakavasta vaarasta, jota jäsenvaltio ei kuitenkaan tässä nimenomaisessa tapauksessa osoittanut.

---

38 Unionin tuomioistuimen tuomio 22.11.2022, Sovim SA v. Luxembourg Business Registers, C-37/20, ECLI:EU:C:2022:912, https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=268059&pageIndex=0&doclang=fi&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=208230

39 Unionin tuomioistuimen tuomio, 18.6.2020, komissio v. Unkari, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476, https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=227569&pageIndex=0&doclang=fi&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=208917

Jäsenvaltioille vuonna 2022 kohdistetussa kyselyssä selvitettiin perusoikeuskirjassa tunnustettujen perusoikeuksien ja periaatteiden kunnioittamista kansallisella tasolla. Siinä tiedusteltiin erityisesti rahanpesun torjuntaa koskevien vaatimusten mahdollisista vaikutuksista seuraaviin perusoikeuskirjassa vahvistettuihin perusoikeuksiin ja periaatteisiin: i) yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen (7 artikla); ii) henkilötietojen suoja (8 artikla); iii) sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus (11 artikla); iv) kokoontumis- ja yhdistymisvapaus (12 artikla); v) elinkeinovapaus (16 artikla); vi) omistusoikeus (17 artikla); vii) yhdenvertaisuus lain edessä (20 artikla); viii) syrjintäkielto (21 artikla); ix) oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen (47 artikla); x) syyttömyysolettama ja oikeus puolustukseen (48 artikla); xi) laillisuusperiaate ja rikoksista määrättävien rangaistusten oikeasuhteisuuden periaate (49 artikla); ja xii) kielto syyttää ja rangaista oikeudenkäynnissä kahdesti samasta rikoksesta (50 artikla). Kahdeksan jäsenvaltiota ilmoitti, että kansallisissa tuomioistuimissa on pantu vireille menettelyjä, jotka koskivat puuttumista perusoikeuksiin. Muut kysymykseen vastanneet jäsenvaltiot eivät olleet tietoisia tällaisista tapauksista.

Jäsenvaltiot eivät raportoineet tapauksista, joissa olisi puututtu muihin kuin edellä mainittuihin perusoikeuksiin. Yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaa koskevan oikeuden osalta vuoden 2022 kyselyssä ilmeni seuraavaa: Useimpien jäsenvaltioiden (17 maata) tietosuojaviranomaisille on tehty hallinnollisia valituksia direktiivissä (EU) 2015/849 säädetyistä vaatimuksista. Lähes kaikki jäsenvaltiot (24 maata) ovat kuulleet tietosuojaviranomaisia valmisteltaessa kansallisia säädöksiä direktiivin (EU) 2015/849 vaatimusten saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä tai niiden täytäntöönpanemiseksi. Yhdeksän jäsenvaltiota luetteli myös muuntyyppisiä kanteluja ja muiden viranomaisten kanssa toteutettuja kuulemisia, jotka ovat liittyneet rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien vaatimusten ja perusoikeuksien väliseen vuorovaikutukseen.

8. 65 ARTIKLAN 1 KOHDAN KOLMANNEN ALAKOHDAN MUKAISIA MAHDOLLISIA SÄÄDÖSEHDOTUKSIA KOSKEVAT VAATIMUKSET

Direktiivin (EU) 2015/849 65 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa edellytetään, että komissio arvioi tarvetta tehdä säädösehdotuksia useista aiheista, erityisesti virtuaalivaluuttojen käyttäjätietokannoista, varallisuuden takaisinhankinnasta vastaavista toimistoista ja poliittisesti vaikutusvaltaisista henkilöistä. Viimeksi mainittua ryhmää käsiteltiin jo edellä jaksossa 6.

8.1. Virtuaalivaluuttojen käyttäjätietokannat

Virtuaalivaluuttojen osalta direktiivin (EU) 2015/849 65 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa edellytetään, että komissio laatii tarvittaessa säädösehdotuksen, joka sisältää valtuudet sellaisen keskitetyn tietokannan perustamista ja ylläpitoa varten, johon rekisteröidään virtuaalivaluuttojen käyttäjien henkilöllisyys ja rahanpesun selvittelykeskusten saatavilla olevat

lompakko-osoitteet. Sen edellytetään myös laativan tarvittaessa virtuaalivaluuttojen käyttäjille tarkoitettuja lomakkeita vapaaehtoisten ilmoitusten tekemistä varten.

Keskitetyn tietokannan perustaminen EU:n tasolla edellyttäisi, että jäsenvaltioilla olisi jo käytössä tällaisia rekistereitä, jotka voitaisiin sitten yhdistää keskusrekisteriin, tai että EU:n tasolla osoitettaisiin varoja suoraan keskusrekisterin luomiseen.[40] Vuoden 2022 kyselystä käy ilmi, että jäsenvaltioilla ei tällä hetkellä ole käytössä kryptovaratilirekistereitä. Virtuaalivaluuttojen sääntelyyn on tehty useita muutoksia kansainvälisellä ja Euroopan tasolla sen jälkeen, kun direktiivissä (EU) 2018/843 otettiin käyttöön viittaus virtuaalivaluuttojen käyttäjätietokantaa koskevaan mahdolliseen säädösehdotukseen.

FATF hyväksyi kesäkuussa 2019 uusia teknologioita koskevat uudet standardit, joissa edellytetään, että lainkäyttöalueet sääntelevät virtuaalivarapalvelun tarjoajia (joita kutsutaan EU:n oikeudellisessa kehyksessä myös kryptovarapalvelun tarjoajiksi) rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumiseksi ja että tällaisilla palveluntarjoajilla on oltava toimilupa tai ne on rekisteröitävä ja niihin on sovellettava tehokkaita järjestelmiä, joilla seurataan ja valvotaan FATF:n suosituksissa edellytettyjen toimenpiteiden noudattamista. Näissä standardeissa edellytetään myös kryptovarojen siirtojen jäljitettävyyttä. Kryptovarapalvelun tarjoajien on toimitettava siirtojen mukana yksityiskohtaiset tiedot siirtojen toimeksiantajista ja siirronsaajista (nk. matkustussääntö). Tämä vaatimus sisällytetään EU:n lainsäädäntöön varainsiirtojen ja tiettyjen kryptovarojen siirtojen mukana toimitettavista tiedoista 31. toukokuuta 2023 annetulla asetuksella (EU) 2023/1113[41], joka on uudelleenlaadittu toisinto varainsiirtojen mukana toimitettavista tiedoista annetusta asetuksesta (EU) 2015/847[42].

Vuoden 2021 rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaan lainsäädäntöpakettiin sisältyy myös useita muita ehdotuksia, joilla pyritään puuttumaan virtuaalivaluuttojen käyttöön liittyviin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeihin ja vähentämään niitä. Ensinnäkin ilmoitusvelvollisten luetteloon lisätään kaikkien sellaisten kryptovarapalvelujen tarjoajat, joihin todennäköisesti liittyy rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen liittyviä riskejä. Toiseksi siinä ehdotetaan, että anonyymien kryptovaralompakoiden tarjoaminen ja säilyttäminen kielletään, koska ne eivät mahdollista kryptovarojen siirtojen jäljittämistä ja koska niihin liittyy suurempi riski väärinkäytöstä rikollisiin tarkoituksiin.

---

40 Ks. vuonna 2021 julkaistu tutkimus ”Study on developments with regard to virtual assets users and the possibility to set-up and maintain a central database registering users’ identities and wallet addresses accessible to financial intelligence units (FIUs)”.

41 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2023/1113, annettu 31 päivänä toukokuuta 2023, varainsiirtojen ja tiettyjen kryptovarojen siirtojen mukana toimitettavista tiedoista ja direktiivin (EU) 2015/849 muuttamisesta (EUVL L 150, 9.6.2023, s. 1).

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

Yleisemmällä tasolla kryptovarojen markkinoista annetulla asetuksella pyritään luomaan EU:hun selkeä, kohdennettu ja yhdenmukaistettu oikeudellinen kehys kryptovaroja ja kryptovarapalvelun tarjoajia varten edellyttämällä, että palveluntarjoajilla on oltava kansallisen toimivaltaisen viranomaisen myöntämä lupa harjoittaa toimintaansa. Asetuksella luodaan myös riittävä suoja kaikille kuluttajille, koska kuluttajat voivat ostaa, vaihtaa ja siirtää kryptovaroja toimiluvan saaneiden vaihtopaikkojen, lompakoiden ja kaupankäyntialustojen kautta.

Kaiken kaikkiaan uusi kryptovarojen markkinoita koskeva asetus ja varainsiirtoasetus lisäävät merkittävästi toimivaltaisten viranomaisten suorittamaa kryptovarojen siirtojen valvontaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseksi kaikkialla EU:ssa. Uudella rahanpesun torjuntaa koskevalla asetuksella vähennetään edelleen virtuaalivaluuttojen käyttöön liittyviä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä, mutta siinä ei säädetä direktiivin (EU) 2015/849 65 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun keskitetyn tietokannan perustamisesta. Asetuksen (EU) 2023/113 hyväksymisen myötä kryptovarapalvelun tarjoajat katsotaan rahanpesunvastaisessa direktiivissä tarkoitetuiksi finanssilaitoksiksi, joten niihin sovelletaan kaikkia rahoitusalaan sovellettavia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevia sääntöjä. Tällä varmistetaan, että toimivaltaiset viranomaiset, rahanpesun selvittelykeskukset mukaan luettuina, voivat nopeasti saada tietoja kryptolompakoiden haltijoista.

8.2. Varallisuuden takaisinhankinnasta vastaavien jäsenvaltioiden toimistojen välinen yhteistyö

Direktiivin (EU) 2015/849 65 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaan komissio antaa tarvittaessa säädösehdotuksen varallisuuden takaisinhankinnasta vastaavien jäsenvaltioiden toimistojen välisen yhteistyön parantamiseksi.

Komissio antoi 25. toukokuuta 2022 ehdotuksen uudeksi direktiiviksi varojen takaisinhankinnasta ja menetetyksi tuomitsemisesta[43]. Siinä vahvistetaan kattavat säännöt, jotka koskevat varojen takaisinhankintaa varojen jäljittämisestä, tunnistamisesta, jäädyttämisestä ja hallinnoimisesta aina menetetyksi tuomitsemiseen ja lopulliseen luovutukseen saakka. Ehdotuksella pyritään erityisesti vahvistamaan varallisuuden takaisinhankinnasta vastaavien toimistojen valmiuksia jäljittää ja tunnistaa rikoshyödyt antamalla niille laajempi pääsy tarvittaviin tietoihin, varmistamalla nopea tietojenvaihto näiden toimistojen välillä ja antamalla niille mahdollisuus jäädyttää omaisuutta kiireellisesti, kun on olemassa riski, että varat häviävät.

[43] Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi varojen takaisinhankinnasta ja menetetyksi tuomitsemisesta, COM(2022) 245 final.

9. PÄÄTELMÄT JA NÄKYMÄT

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan alalla on ollut viime vuosina monia haasteita. Vaikka riskiympäristö on muuttunut huomattavasti, komissio on jatkuvasti reagoinut näihin muutoksiin analysoimalla riskejä säännöllisesti, antamalla jäsenvaltioille ja sidosryhmille kirjallisia ohjeita ja puuttumalla tapauksiin, joissa jäsenvaltiot ovat saattaneet direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään virheellisesti tai puutteellisesti. EPV on edistänyt yhdenmukaistettuja lähestymistapoja ja valvontakäytäntöjen lähentämistä tekemällä valvontakäytäntöjen vertaisarviointeja, antamalla lukuisia ohjeita ja lausuntoja luotto- ja finanssilaitosten riskiperusteisten toimenpiteiden soveltamisesta sekä edistämällä yhteistyötä valvontaviranomaisten välillä. Viime vuosina on tehty merkittäviä parannuksia erityisesti rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavien valvojien välisen tietojenvaihdon ja yhteistyön alalla.

Direktiivin (EU) 2015/849 täytäntöönpanossa havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi komissio ehdotti vuonna 2021 kunnianhimoista rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa lainsäädäntöpakettia. Siinä esitetään rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan EU:n kehyksen kattavaa uudistusta sekä sääntelyn että institutionaalisesta näkökulmasta. Merkittävä osa direktiivin sisällöstä siirretään tässä paketissa uuteen asetukseen, jotta ilmoitusvelvollisiin voidaan soveltaa suoraan sovellettavia sääntöjä. Tämä poistaa tarpeen saattaa säännöt osaksi kansallista lainsäädäntöä, estää kansallisten muunnelmien mahdollisuuden ja vähentää samalla viivästyksiä EU:n sääntöjen soveltamisessa. Rahanpesun torjuntaa koskevassa asetuksessa säädetään yhdenmukaisista vaatimuksista, jotka koskevat sisäisiä toimintatapoja, menettelyjä ja valvontaa sekä asiakkaan tuntemisvelvollisuutta. Lisäksi siinä täsmennetään sääntöjä oikeushenkilöiden ja oikeudellisten järjestelyjen tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien tietojen läpinäkyvyydestä ja lisätään ilmoitusvelvollisten luetteloon muun muassa kryptovarapalvelun tarjoajat. Ehdotuksella tarkistetuksi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaksi direktiiviksi puolestaan vahvistetaan valvojien ja rahanpesun selvittelykeskusten tehtäviä, valtuuksia ja välineitä niiden toiminnan parantamiseksi. Siinä pyritään myös vahvistamaan selkeät säännöt kaikille viranomaisille tehokkaan yhteistyön ja tietojenvaihdon varmistamiseksi. Kaikki tämä tarjoaa EU:lle kattavan ja yhdennetyn järjestelmän, joka on oikeassa suhteessa EU:n sisämarkkinoiden yhdentymiseen. Uusi yhdennetty rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskeva valvontajärjestelmä muodostuu uudesta Euroopan rahanpesuntorjuntaviranomaisesta (AMLA) sekä kansallisista viranomaisista, joilla on rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskeva valvontatehtävä. Järjestelmä perustuu yhteisiin valvontamenettelyihin ja riskinarviointimenetelmiin. Tehokkaan ja johdonmukaisen valvonnan varmistamiseksi AMLA valvoo suoraan riskialtteimpia rajat ylittäviä rahoitusalan toimijoita ja koordinoi kansallisia valvontaviranomaisia ja valvontatoimia, myös rahoitusalan ulkopuolella. AMLAlle annetaan myös rahanpesun selvittelykeskusten koordinointitehtävä. Koska kaikilla

EU:ssa viime aikoina ilmoitetuilla merkittävillä rahanpesutapauksilla on ollut rajat ylittävä ulottuvuus, tällä lähestymistavalla pyritään varmistamaan tiiviimpi yhteistyö ja tietojenvaihto rahanpesun selvittelykeskusten välillä sekä saavuttamaan synergiaetuja valvojien ja rahanpesun selvittelykeskusten välillä. AMLAlla on näin ollen merkittävä rooli rahanpesun, sen esirikosten ja terrorismin rahoituksen ehkäisemisessä ja havaitsemisessa, ja se muodostaa EU:n vankan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntakehyksen ytimen.