



Bryssel 24.7.2019
COM(2019) 360 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan EU:n kehyksen
täytäntöönpanon parantaminen**

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan EU:n kehyksen täytäntöönpanon parantaminen

I. JOHDANTO

Rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyvät riskit ovat edelleen merkittävä huolenaihe unionin rahoitusjärjestelmän eheyden ja sen kansalaisten turvallisuuden kannalta. Europolin¹ mukaan jopa 0,7–1,28 prosenttia Euroopan unionin (EU) vuotuisesta bruttokansantuotteesta on yhteydessä epäilyttävään rahoitustoimintaan.² Siksi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunta on unionille tärkeä prioriteetti ja osa turvallisuusunionin toteuttamista.

Unioni on laatinut rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseksi vankan sääntelykehyksen rahanpesunvastaisen toimintaryhmän hyväksymien kansainvälisten normien mukaisesti. Sääntelykehyksen haasteena on pysyä mukana kehityksessä, jossa on otettava huomioon sisämarkkinoiden rahavirtojen lisääntyvä integroituminen, kehittyvät trendit, teknologian kehitys ja rikollisten kekseliäisyys järjestelmässä olevien aukkojen tai porsaanreikien hyödyntämisessä.

Tässä tiedonannossa esitetään yhteenveto kertomuksista, jotka liittyvät rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämistä koskevaan unionin oikeudelliseen kehykseen ja sen täytäntöönpanoon. Näitä ovat komission kahden vuoden välein laatima ylikansallinen riskinarviointi³ rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyvistä riskeistä unionin sisämarkkinoilla, viimeaikaisten väitettyjen EU:n luottolaitoksiin liittyneiden rahanpesutapausten arviointi sekä kertomukset rahanpesun selvittelykeskusten välisestä yhteistyöstä⁴ ja pankkitileihin liittyvien jäsenvaltioiden kansallisten keskitettyjen automatisoitujen mekanismien yhteenliittämisestä⁵.

Tässä tiedonannossa ja tänään hyväksytyissä kertomuksissa esitettyjen havaintojen tarkoituksena on antaa aineksia keskusteluun siitä, miten rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa kehystä voitaisiin edelleen parantaa, ja pohjustaa tätä koskevaa keskustelua asianomaisten sidosryhmien kanssa.

¹ Europol on EU:n lainvalvontavirasto, <https://www.europol.europa.eu/>.

² Europolin rahanpesun selvittelykeskuksen kertomus *From suspicion to action*, 2017: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact>

³ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle sisämarkkinoihin vaikuttavista ja rajat ylittäviin toimiin liittyviä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä koskevasta arvioinnista, COM(2019) 370 final.

⁴ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle rahanpesun selvittelykeskusten välisen yhteistyön puitteiden arvioinnista, COM(2019) 371.

⁵ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle pankkitileihin liittyvien jäsenvaltioiden kansallisten keskitettyjen automatisoitujen mekanismien (keskitettyjen rekistereiden tai keskitettyjen sähköisten tietojenhakujärjestelmien) yhteenliittämisestä, COM(2019) 372.

II. TAUSTA: SÄÄDÖSKEHYKSEN TÄHÄNASTINEN KEHITYS

Unioni on viime vuosina huomattavasti vahvistanut rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa säädöskehystä. Neljäs rahanpesun vastainen direktiivi⁶ annettiin toukokuussa 2015, ja jäsenvaltioiden oli määrä saattaa se osaksi kansallista lainsäädäntöään viimeistään kesäkuussa 2017⁷.

Helmikuussa 2016 hyväksytyn, terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan toimintasuunnitelman⁸ yhteydessä ja huhtikuussa 2016 ilmi tulleiden Panama-paperien paljastusten johdosta annettiin huhtikuussa 2018 viides rahanpesun vastainen direktiivi⁹, joka jäsenvaltioiden on määrä saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään tammikuussa 2020. Kyseessä on tarkistus, jonka avulla lisätään tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien tietojen läpinäkyvyyttä, annetaan rahanpesun selvittelykeskuksille laajemmat tiedonsaantioikeudet, parannetaan valvontaviranomaisten välistä yhteistyötä ja säännellään virtuaalivaluuttoja ja ennalta maksettua kortteja niin, että terrorismin rahoituksen torjuntaa voidaan parantaa.

Tietojen jakamista ja levittämistä koskevien sääntöjen odotetaan merkittävästi parantavan yhteistyötä rahoitusalaalla vakavaraisuusvalvonnasta sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta vastaavien tahojen välillä¹⁰ ja vahvistavan Euroopan pankkiviranomaisen roolia sen varmistamisessa, että unionin sääntöjä noudatetaan ja yhteistyötä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvissä kysymyksissä parannetaan.

Lisäksi tätä ennaltaehkäisevää kehystä täydentää rahanpesun torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin annettu direktiivi 2018/1673¹¹, jolla yhdenmukaistetaan rahanpesurikoksen määritelmä ja siihen liittyvät seuraamukset. Direktiivi tuli voimaan joulukuussa 2018, ja jäsenvaltioilla on joulukuuhun 2020 asti aikaa saattaa se osaksi kansallista lainsäädäntöään.

Rahoitus- ja muiden tietojen käyttöä helpottavalla direktiivillä 2019/1153¹² vahvistetaan entisestään rikosoikeudellista kehystä, kun lainvalvontaviranomaiset voivat saada rahoitustietoa nopeammin ja kun rahoitustietojen vaihto lainvalvontaviranomaisten ja rahanpesun selvittelykeskusten välillä tehostuu. Direktiivi tulee voimaan elokuussa 2019,

⁶ 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.

⁷ Komissio arvioi neljännen rahanpesunvastaisen direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä ja varmistaa samalla myös, että jäsenvaltiot panevat säännöt täytäntöön. Komissio on käynnistänyt rikkomusmenettelyt kaikkia 28:aa jäsenvaltiota vastaan, koska se katsoi saamiensa ilmoitusten perusteella, että direktiivin kansallinen täytäntöönpano oli jäänyt puutteelliseksi.

⁸ COM(2016) 050 final.

⁹ 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.

¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/878, annettu 20 päivänä toukokuuta 2019, direktiivin 2013/36/EU muuttamisesta vapautettujen yhteisöjen, rahoitusalan holdingyhtiöiden, rahoitusalan sekaholdingyhtiöiden, palkitsemisen, valvontatoimenpiteiden ja -valtuuksien sekä pääoman ylläpitämistoimenpiteiden osalta, EUVL L 150, 7.6.2019.

¹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1673, annettu 23 päivänä lokakuuta 2018, rahanpesun torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin; PE/30/2018/REV/1; EUVL L 284, 12.11.2018, s. 22–30.

¹² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1153, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, säännöistä, joilla helpotetaan rahoitus- ja muiden tietojen käyttöä tiettyjen rikosten ennalta estämistä, paljastamista, tutkimista tai niihin liittyviä syytetoimia varten, ja neuvoston päätöksen 2000/642/YOS kumoamisesta, EUVL L 186, 11.7.2019.

ja jäsenvaltioilla on elokuuhun 2021 asti aikaa saattaa se osaksi kansallista lainsäädäntöään.

III. RAHANPESUUN JA TERRORISMIN RAHOITUKSEEN LIITTYVÄT RISKIT JA TORJUNNAN KEHITTÄMISKOHTEET

Lainsäädäntökehyksen viimeaikaisesta vahvistamisesta huolimatta jäljellä on edelleen haasteita. Komissio julkaisee tänään sarjan kertomuksia, joissa arvioidaan riskejä ja määritetään kehittämiskohteita.

a) Arvio unioniin vaikuttavista riskeistä

Komissio esittää **ylikansallisen riskinarvioinnin** sisämarkkinoihin vaikuttavista rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeistä, jotka liittyvät rajat ylittäviin toimiin, kuten neljännen rahanpesun vastaisen direktiivin 6 artiklassa edellytetään. Komissio saattaa ajan tasalle vuonna 2017 hyväksytyn ensimmäisen ylikansallisen riskinarvioinnin¹³ ja arvioi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan osallistuville toimijoille annettujen suositusten toteuttamista.¹⁴

Kertomuksesta käy ilmi, että eri toimijat ovat panneet täytäntöön useimmat ensimmäisen ylikansallisen riskinarvioinnin suositukset. Toisaalta on edelleen olemassa joitakin horisontaalisia haavoittuvuustekijöitä, jotka koskevat erityisesti anonyymeja tuotteita, tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien tunnistamista sekä uusia sääntelemättömiä tuotteita, kuten virtuaalimaailmoja. Joidenkin näistä ongelmista odotetaan ratkeavan, kun viides rahanpesun vastainen direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Esimerkiksi virtuaalivaluuttojen tarjoajat sisällytetään direktiivin soveltamisalaan ja tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien rekisterien soveltamisalaa ja saatavuutta laajennetaan. Muita rahanpesun selvittelykeskuksiin ja rahoitusvalvontaan liittyviä horisontaalisia haavoittuvuustekijöitä on yksilöity komission kertomuksissa, joissa tarkastellaan rahanpesun selvittelykeskuksia sekä viimeaikaisia väitettyjä EU:n luottolaitoksiin liittyneitä rahanpesutapauksia. Kertomuksessa esitetään eri aloille suosituksia, joiden toteuttamista seurataan kahden vuoden kuluttua laadittavassa seuraavassa ylikansallisessa riskinarvioinnissa.

b) Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan EU:n kehyksen kehittämiskohteet

Viimeaikaisten väitettyjen EU:n luottolaitoksiin liittyneiden rahanpesutapausten arviointia koskeva kertomus¹⁵ perustuu tapaustutkimuksiin, jotka kattavat otoksen EU:n luottolaitoksiin vuosina 2012–2018 liittyneistä kymmenestä julkisesta tapauksesta. Kertomuksessa arvioidaan luottolaitosten roolia sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnasta ja vakavaraisuusvalvonnasta vastaavien tahojen valtuuksia ja toimia. Kertomus esitetään vastauksena neuvoston 4. joulukuuta 2018 antamiin

¹³ COM(2017) 340 final, 26.6.2017.

¹⁴ Sellaisia kolmansien maihin liittyviä riskejä, jotka aiheuttavat unionin rahoitusjärjestelmälle merkittäviä uhkia, arvioidaan edelleen erillään tästä ylikansallisesta riskinarvioinnista. Kyseinen arviointi toteutetaan komission delegoiduilla säädöksillä, joissa määritetään tällaiset suuririskiset kolmannet maat. Voimassa oleva suuririskisten kolmansien maiden luettelo on vahvistettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/849 täydentämisestä yksilöimällä suuririskiset kolmannet maat, joilla on strategisia puutteita, 14 päivänä heinäkuuta 2016 annetulla komission delegoidulla asetuksella (EU) 2016/1675, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 27 päivänä heinäkuuta 2018 annetulla komission delegoidulla asetuksella (EU) 2018/1467. Sen jälkeen kun neuvosto hylkäsi komission 13. helmikuuta 2019 antaman delegoidun asetuksen, jolla nykyinen luettelo olisi korvattu, komissio on tehnyt Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa yhteistyötä arviointimenetelmän kehittämiseksi ja tiivistänyt yhteistyötä myös asianomaisten kolmansien maiden sekä rahanpesunvastaisen toimintaryhmän (FATF) kanssa.

¹⁵ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle viimeaikaisten väitettyjen EU:n luottolaitoksiin liittyneiden rahanpesutapausten arviointi, COM(2019) 373.

päätelmiin rahanpesun torjuntaa koskevasta toimintasuunnitelmasta¹⁶. Päätelmissä komissiota kehoitetaan tekemään post mortem -tutkimus viimeaikaisista väitetyistä EU:n luottolaitoksiin liittyneistä rahanpesutapauksista.

Valittujen tapausten analysointi paljasti, että luottolaitokset olivat syyllistyneet merkittäviin laiminlyönteihin jättämällä noudattamatta eräitä rahanpesun vastaisen direktiivin keskeisiä vaatimuksia, joihin kuuluvat muun muassa riskinarviointi, asiakkaan tuntemisvelvollisuus sekä epäilyttävistä liiketoimista ja toimista ilmoittaminen rahanpesun selvittelykeskuksille. Joissakin tapauksissa valvojat tunnistivat luottolaitosten puutteet ajoissa ja vaativat korjaavia toimia. Monissa tapauksissa valvojat kuitenkin puuttuivat asiaan vasta kun merkittävät riskit olivat jo toteutuneet tai kun vaatimuksia oli jätetty toistuvasti noudattamatta ja ohjaus- ja hallintajärjestelmä oli toistuvasti pettänyt. Luottolaitoksille tämän jälkeen määrättyjen valvontatoimenpiteiden ajoitus ja tuloksellisuus vaihtelivat huomattavasti. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskeva ryhmävalvonta oli suurelta osin puutteellista. Sääntelyn ja valvonnan hajanaisuus heikensivät eri toimijoiden välisen yhteistyön tuloksellisuutta.

Rahanpesun selvittelykeskuksia koskevassa kertomuksessa¹⁷ arvioidaan rahanpesun selvittelykeskusten kolmansien maiden kanssa tekemän yhteistyön puitteita sekä rahanpesun selvittelykeskusten välisen yhteistyön parantamisen esteitä ja mahdollisuuksia Euroopan unionissa. Lisäksi siinä pohditaan mahdollisuutta ottaa käyttöön koordinointi- ja tukimekanismit. Kertomus julkaistaan rahanpesun vastaisen direktiivin 65 artiklan 2 kohdassa vahvistetun komission oikeudellisen velvoitteen nojalla.

Arviointi osoitti, että kaikki rahanpesun selvittelykeskukset eivät ole käyneet ilmoitusvelvollisten kanssa todellista vuoropuhelua, jossa annetaan laadukasta palautetta epäilyttävistä liiketoimista tehdyistä ilmoituksista. Myös ilmoittamisessa käytettävien vakiolomakkeiden puuttuminen heikentää ilmoitusvelvollisten yhteisöjen raportoinnin laatua. Useat rahanpesun selvittelykeskukset eivät täysin noudata velvollisuuttaan vaihtaa tietoja muiden rahanpesun selvittelykeskusten kanssa. FIU.net-verkon toiminnassa ilmenneet toistuvat tekniset ongelmat näyttävät olleen merkittävä tekijä, joka on vaikeuttanut tietojenvaihtoa rahanpesun selvittelykeskusten välillä. Arviointi osoitti myös, että jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden rahanpesun selvittelykeskusten välistä tietojenvaihtoa koskevan sääntelyn puuttuminen on johtanut siihen, että tietojenvaihto on epäyhdenmukaista. On myös varmistettava, että tietojenvaihdossa noudatetaan unionin tietosuojalainsäädäntöä.

Kertomus pankkitileihin liittyvien jäsenvaltioiden kansallisten keskitettyjen automatisoitujen mekanismien yhteenliittämisestä¹⁸ annetaan rahanpesun vastaisen direktiivin 32 a artiklan 5 kohdan nojalla. Kyseisen säännöksen mukaan komission on arvioitava edellytykset sekä tekniset eritelvät ja menettelyt keskitettyjen automatisoitujen mekanismien turvalliselle ja tehokkaalle yhteenliittämiseksi. Sen vuoksi kertomuksessa arvioidaan EU:n tasolla jo käyttöön otettuja tai vasta kehitteillä olevia tietoteknisiä ratkaisuja, joita voidaan käyttää mallina keskitettyjen mekanismien mahdolliselle yhteenliittämiseksi. Kertomuksessa todetaan, että keskitettyjen mekanismien yhteenliittäminen on teknisesti mahdollista. Koska EU:n tasolla toteutettava yhteenliittäminen nopeuttaisi rahoitustietojen saantia ja helpottaisi rajat

¹⁶ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/12/04/money-laundering-council-adopts-conclusions-on-an-action-plan-for-enhanced-monitoring/>

¹⁷ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle rahanpesun selvittelykeskusten välisen yhteistyön puitteiden arvioinnista, COM(2019) 371.

¹⁸ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle pankkitileihin liittyvien jäsenvaltioiden kansallisten keskitettyjen automatisoitujen mekanismien (keskitettyjen rekistereiden tai keskitettyjen sähköisten tietojenhakujärjestelmien) yhteenliittämisestä, COM(2019) 372.

ylittävää yhteistyötä, komissio aikoo kuulla asianomaisia sidosryhmiä ja hallituksia sekä rahanpesun selvittelykeskuksia, lainvalvontaviranomaisia ja varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavia toimistoja mahdollisen yhteenliittämisjärjestelmän mahdollisina ”loppukäyttäjinä”. Yhteenliittämisen toteuttamista varten on annettava säädös.

IV. PÄÄTELMÄT

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunta on jatkuva haaste. Sääntelykehystä, johon se perustuu, on säännöllisesti päivitettävä, jotta pysytään mukana kehityksessä. Nykyistä kehystä on parannettu huomattavasti erityisesti viime vuosina tehtyjen lainsäädännön mukautusten avulla. Kehyksen soveltamisessa on kuitenkin suuria eroja, joista muodostuva rakenteellinen ongelma heikentää unionin kykyä estää rahoitusjärjestelmän käyttöä laittomiin tarkoituksiin.

Säädöskehyn soveltamisen hajanaisuudet ja puutteet aiheuttavat yhdentyneillä sisämarkkinoilla uhkia unionin rahoitusjärjestelmän eheydelle ja yleisemmin unionin turvallisuudelle. Tämä edellyttää jatkuvasti määrätietoista, nopeita ja yhdenmukaisia toimia, joilla varmistetaan, että rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskeva lainsäädäntö pannaan kaikilta osin täytäntöön yhdenmukaisesti ja tuloksellisesti, erityisesti keskeisten toimivaltaisten viranomaisten, kuten valvojien ja rahanpesun selvittelykeskusten, toimesta. Komissio seuraa edelleen päivitetyn oikeudellisen kehyn ja suositusten täytäntöönpanoa ylikansallisen riskinarvioinnin yhteydessä.

Vaikka moniin riskeihin ja ongelmiin on jo puututtu tai niihin puututaan lähiaikoina sääntelykehyn uusien muutosten avulla, osa havaituista puutteista on luonteeltaan rakenteellisia eikä niitä ole vielä korjattu.

Tänään hyväksytyissä kertomuksissa esitettyjen havaintojen tarkoituksena on antaa aineksia keskusteluun siitä, miten rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa kehystä voitaisiin edelleen parantaa, ja pohjustaa tätä koskevaa keskustelua asianomaisten sidosryhmien kanssa.

Voitaisiin harkita, pitäisikö rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaista säännöstöä yhdenmukaistaa edelleen. Yksi vaihtoehto voisi olla rahanpesun vastaisen direktiivin muuttaminen asetukseksi, jolloin rahanpesun torjuntaa varten voitaisiin luoda yhdenmukaistettu, sellaisenaan sovellettava unionin sääntelykehys. Voitaisiin harkita myös muita vaihtoehtoja, joiden avulla voitaisiin varmistaa korkealaatuinen ja yhdenmukainen rahanpesun torjunnan valvonta rahoitusalueella. Tämä saattaa edellyttää erityisten rahanpesun vastaisten valvontatehtävien antamista unionin elimelle. Arvioinnit osoittavat myös, että tarvitaan vahvempi mekanismi, jolla rahanpesun selvittelykeskusten rajatylittävää yhteistyötä ja analyysitoimintaa voidaan koordinoida ja tukea.