

RMO Vehmaskoski Jaana(VM), Pihkala  
Maarit(VM), Weuro Jaakko(UM)

05.06.2020

JULKINEN

Asia

**Komission tiedonanto toimintasuunnitelmasta koskien kokonaisvaltaista EU:n toimintapolitiikkaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä**

Kokous

U/E/UTP-tunnus

**Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu**

Komissio antoi 7.5.2020 tiedonannon toimintasuunnitelmastaan koskien kokonaisvaltaista EU:n toimintapolitiikkaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä. Toimintasuunnitelmassa esitetään konkreettisia EU –tason toimenpiteitä, joita komissio aikoo toteuttaa seuraavien 12 kuukauden aikana parantaakseen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä ja torjumista koskevien EU:n sääntöjen noudattamista, valvontaa ja koordinoitua. Komissio on käynnistänyt julkisen kuulemisen toimintasuunnitelmasta. Viranomaiset, sidosryhmät ja kansalaiset voivat antaa palautetta 29.7.2020 asti. Komissio valmistelee varsinaisia lainsäädäntöesityksiä annettaviksi vuoden 2021 ensimmäisellä vuosineljänneksellä.

Komissio julkaisi 7.5. myös uuden metodologian, jonka avulla voidaan arvioida sellaiset suuririskiset kolmannet maat, joiden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisjärjestelmän strategiset puutteet muodostavat merkittävän uhan EU:n rahoitusjärjestelmälle. Lisäksi komissio on samassa yhteydessä hyväksynyt päivitetyn luettelon suuririskisistä kolmansista maista ja antanut niistä delegoidun asetuksen.

**Suomen kanta**

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa todetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnasta seuraavaa: *”Varmistetaan riittävät viranomaisresurssit, parannetaan tiedonvaihtoa ja tehostetaan valvontaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumiseksi.”*

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen on olennainen osa kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa. EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaista politiikkaa kehitettäessä on otettava täysimääräisesti huomioon sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen että rikostorjuntaan liittyvät näkökohdat.

Suomi pitää tärkeänä, että EU:ssa jatketaan määrätietoisia toimia nykyisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan lainsäädännön tehokkaaksi täytäntöönpanemiseksi.

Suomi kannattaa asetustasoista sääntelyä EU:ssa erityisesti koskien sellaisia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskevia säännöksiä, joihin kansalliset tulkinnat vaikuttavat eniten. Erityisen tärkeää on, että viranomaisten toimivaltuuksia, yhteistyötä ja tiedonvaihtoa koskevat säännökset ovat yhdenmukaiset EU:ssa. Samalla on tärkeää huolehtia asianmukaisen tietosuojan toteutumisesta ja sääntelyn selkeydestä. On huomioitava, että komission suunnitelmissa ei ole esitetty rahapelitoiminnan sääntelyn harmonisointia, eikä sitä Suomen kannan mukaan tulisi jatkossakaan harmonisoida, muuten kuin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sääntelyn osalta.

Suomi pitää EU-tasoisien valvonnan toteuttamista kannatettavana. Parhaiten tätä tehtävää hoitaisi uusi riippumaton valvontaviranomainen, kuitenkin siten että myös kansallisilla valvojilla olisi jatkossakin tärkeä rooli valvontatyössä. EU:n valvontaviranomaiselle olisi annettava suorat valvontavaltuudet, mukaan lukien korjaavien toimien ja seuraamusten määrääminen. Valvonnan tulisi perustua riskiperusteiseen lähestymistapaan, jossa otettaisiin huomioon rajat ylittävät näkökohdat. Tällaisen lähestymistavan olisi katettava ainakin kaikkein suurimmat ja rajat ylittävät rahoitussektorin toimijat. Myös pienemmät kansalliset toimijat voisivat kuulua soveltamisalaan, jos niiden katsotaan olevan erityisen riskialttiita. Valvontajärjestelmää koskevassa uudistuksessa on huomioitava edelleen nykyisen kaltaisen asianajajien itsesääntelyyn perustuvan valvontamallin jatkamisen mahdollisuus erityisesti EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön puitteissa.

Suomi tukee rahanpesun selvittelykeskusten paremman koordinoinnin järjestämistä ja tukimekanismin perustamista tätä tarkoitusta varten. Koordinaatio- ja tukimekanismin tulee laaja-alaisesti tukea rahanpesun selvittelykeskusten tehtäväkenttää rahanpesun, esirikosten ja terrorismin rahoittamisen estämiseen, paljastamiseen ja torjuntaan liittyen. Uudella koordinaatio- ja tukimekanismilla voisi olla valtuudet muun muassa hyväksyä malleja ja ohjeita kansallisille rahanpesun selvittelykeskuksille sekä ylläpitää niiden toimintaa tukevia tietojärjestelmiä. Oikeudellisesti sitovien standardien antamisen mahdollisuutta voidaan edelleen selvittää.

Suomi katsoo, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen edellyttää merkittävää tiedonvaihdon tehostamista eri viranomaisten ja toimijoiden välillä. Tietojenvaihto on suunniteltava huolella ja henkilötietojen suoja koskeva sääntely on otettava tarkasti huomioon. Suomi tukee komission aloitetta laatia suositus yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyöjärjestelyistä ja pyrkimyksiä pyytää Euroopan tietosuojaneuvostoa antamaan suositus yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisesta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevaan tietojen käsittelyyn.

Suomi kannattaa EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevien toimien kansainvälisen ulottuvuuden vahvistamista. Suomi tukee sitä, että EU tunnustetaan OECD:n yhteydessä toimivan kansainvälisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän FATF:n puitteissa yhtenäisenä lainkäyttöalueena siltä osin, kun sääntely on toteutettu yhtenäisesti. On tärkeää, että EU toimii aktiivisesti ja yhtenäisesti FATF:ssa. Suomi ei kuitenkaan pidä perusteltuna, että komissio edustaisi EU:n jäsenvaltioita FATF:ssa.

Suomi katsoo, että kolmansien maiden asettaminen korkeariskisten maiden luetteloon on tärkeä väline EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sääntelykehyksessä. Korkeariskiseksi maaksi nimeäminen on poliittisilta ja toiminnallisilta vaikutuksiltaan voimakas toimintatapa, ja sen tulee perustua perusteellisiin arviointeihin ja jäsenvaltioiden asiantuntijoiden sekä asianomaisten kolmansien maiden kanssa käytävään vuoropuheluun. Komission päivittämä metodologia

rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen kannalta korkeariskisten maiden tunnistamiseen on Suomen kannalta hyväksyttävissä.

Komission antama delegoitu asetus korkeariskisten maiden luettelon päivittämisestä perustuu pääosin FATF:n puitteissa aiemmin tehtyihin päätöksiin ja se on Suomen kannalta hyväksyttävissä.

## **Pääasiallinen sisältö**

### ***Komission toimintasuunnitelma ja julkinen konsultaatio***

#### Tausta

Heinäkuussa 2019 komissio julkaisi arvioreportin, jossa tuotiin esiin useita heikkouksia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä koskevassa EU:n lainsäädännössä. EU:n jäsenvaltiot sopivat ECOFIN-neuvostossa 5.12.2019 Suomen aloitteesta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskevasta [strategisista painopisteistä](#), joiden on tarkoitus toimia komission tulevien lainsäädäntöehdotusten pohjana. Euroopan parlamentti ja neuvosto kehottivat komissiota tutkimaan, miten EU:n sääntöjä voitaisiin yhdenmukaistaa ja miten valvontaa (myös EU:n tasolla) ja rahanpesun selvittelykeskusten välistä koordinoitua voitaisiin parantaa.

Terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaa koskevan tiedonvaihdon ja yhteistyön lisääminen on määritelty yhdeksi painopisteeksi Eurooppa-neuvoston hyväksymässä EU:n strategisessa ohjelmassa vuosille 2019-2024.

#### Toimintasuunnitelman sisältö ja julkinen konsultaatio

Toimintasuunnitelman mukaan komission tavoitteena on luoda kokonaisvaltainen EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen järjestelmä. Järjestelmä perustuisi toimintasuunnitelman mukaan kuuteen ”pilariin”:

- EU:n nykyisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen lainsäädännön tehokkaan täytäntöönpanon varmistaminen
- EU:n yhteisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sääntelyn laatiminen
- EU:n tasaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvontajärjestelmän toteuttaminen
- Kansallisille rahanpesun selvittelykeskuksille tarkoitetun koordinointi- ja tukimekanismin perustaminen
- Unionin tason rikosoikeudellisten säännösten täytäntöönpano ja tietojenvaihdon tehostaminen
- EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan toimintapolitiikan kansainvälisen ulottuvuuden vahvistaminen

*EU:n nykyisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan lainsäädännön tehokkaan täytäntöönpanon varmistaminen*

Komission mukaan EU:n rahanpesulainsäädäntö tulee panna täytäntöön tiukasti ja tehokkaasti jäsenvaltioiden, toimivaltaisten viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten toimesta. Komissio jatkaa joidenkin jäsenvaltioiden osalta neljännen rahanpesudirektiivin rikkomusmenettelyä. Lisäksi komissio on aloittanut neljännen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanon tehokkuuden arvioinnin kaikissa jäsenvaltioissa ja arviointi saatetaan loppuun vuoden 2021 puoliväliin mennessä. Viidennen

rahanpesudirektiivin osalta komissio on käynnistänyt rikkomusmenettelyjä niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka eivät ole ilmoittaneet toimenpiteistä, joilla direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Komissio on jo aloittanut työn kansallisten edunsaajarekistereiden yhdistämiseksi. Yhteenliittämisen on tarkoitus olla toiminnassa vuonna 2021. Komissio tarkastelee myös kansallisten pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmien yhteenliittämisen mahdollisuutta. Komissio toteuttaa lisäksi kolmannen ylikansallisen riskienarvioinnin vuonna 2021.

Eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa komissio analysoi, miten rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevaa lainsäädäntöä sovelletaan käytännössä jäsenvaltioissa ja antaa maakohtaisia suosituksia, joilla on neuvoston hyväksyntä. Lisäksi komissio antaa rakenneuudistustukiohjelmansa kautta teknistä tukea jäsenvaltioille niiden toteuttaessa tarvittavia uudistuksia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevassa järjestelmässä.

Komissio odottaa Euroopan pankkiviranomaisen EBA:n käyttävän täysimääräisesti tehostettuja toimivaltuuksiaan erityisesti sen tutkinnassa, ovatko kansalliset valvontaviranomaiset rikkoneet unionin lainsäädäntöä suorittaessaan valvontatehtäviään.

#### *EU:n yhteisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan sääntelyn laatiminen*

Komissio on kiinnittänyt huomiota siihen, että EU:n lainsäädäntöä on pantu täytäntöön eri tavoin jäsenvaltioissa ja osittain asetettu sellaisia lisävaatimuksia, jotka ylittävät EU:n lainsäädäntöön perustuvat vaatimukset. Seurauksena on hajanainen lainsäädäntö EU:n alueella, mikä on aiheuttanut lisäkustannuksia ja rasitteita rajat ylittäviä palveluja tarjoaville sekä johtanut siihen, että yritykset rekisteröityvät sinne, missä sääntely on lievempää. Sovellettavien sääntöjen yksityiskohtien puute ja rajat ylittäviä kysymyksiä koskevan vastuunjaon epäselvyydet ovat johtaneet direktiivin erilaisiin tulkintoihin eri jäsenvaltioissa.

Komission näkemyksen mukaan EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen lainsäädännöstä on tultava yksityiskohtaisempi, täsmällisempi ja vähemmän riippuvainen jäsenvaltioiden erilaisista täytäntöönpanotoimista. Sääntöjen tulkinnassa ja soveltamisessa esiintyvien erojen rajoittamiseksi tietyt rahanpesudirektiivin osat olisi muutettava asetuksessa säädetyiksi suoraan sovellettaviksi säännöksiksi. Asetukseen olisi sisällyttävä vähintään säännökset ilmoitusvelvollisista, asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta, sisäisistä tarkastuksista, raportointivelvoitteista sekä tosiasiallisia edunsaajia koskevista rekistereistä ja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmistä. Lisäksi erityissääntöjen osalta yhdenmukaistaminen voitaisiin toteuttaa antamalla yksityiskohtaisempia säännöksiä delegoiduilla asetuksilla tai täytäntöönpanoasetuksilla, joilla mukaudutaan muuttuviin tilanteisiin.

Komissio esittää vuoden 2021 alussa perusteellisen vaikutustenarvioinnin pohjalta lainsäädäntöehdotuksia yhtenäisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan lainsäädännön laatimiseksi.

*EU:n tasoisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvonnan vahvistaminen*

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvonta EU:ssa perustuu tällä hetkellä jäsenvaltioiden kansalliseen valvontaan. Sen laatu ja tehokkuus ovat epätasaisia eri puolilla EU:ta, koska tähän tehtävään osoitetut henkilöstö - ja rahoitusresurssit, taidot ja prioriteetit vaihtelevat huomattavasti. Unionilla ei ole käytössään riittävän tehokkaita järjestelyjä, joilla voitaisiin käsitellä rajat ylittäviä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen tapauksia.

Komission mukaan EU:n tulee luoda tehokas rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvontajärjestelmä, joka edistää sisämarkkinoiden ja pankkiunionin moitteetonta toimintaa. Korkealaatuinen valvonta koko EU:ssa on välttämätöntä kansalaisten ja laajemman kansainvälisen yhteisön luottamuksen palauttamiseksi.

Komission toimintasuunnitelman mukaan EU:n tason rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvontajärjestelmän luomisella kansallisten järjestelmien integroimiseksi ja täydentämiseksi puututaan valvonnan pirstoutumiseen, varmistetaan rahanpesulainsäädännön yhdenmukainen soveltaminen EU:ssa ja niiden tehokas täytäntöönpano, tarjotaan tukea jäsenvaltioissa toteutettaville valvontatoimille ja varmistetaan jatkuva tiedonkulku meneillään olevista toimenpiteistä ja merkittävistä havaituista puutteista. Kansalliset valvontaviranomaiset ovat edelleen keskeinen osa tätä järjestelmää ja vastaavat edelleen useimmista päivittäisistä valvontatoimista. EU:n tasoisen valvontajärjestelmän perustaminen on ensisijainen tavoite, ja sen tehtävät, toimivaltuudet ja vuorovaikutus kansallisten valvontaviranomaisten kanssa on määriteltävä selkeästi komission lainsäädäntöehdotuksessa.

EU:n tason valvojalle on annettava hyvin selkeät valtuudet valvoa ja ohjeistaa kansallisia viranomaisia suorittamaan erilaisia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen tehtäviä ja tehostaa koordinoitua EU:n ulkopuolisten valvontaviranomaisten kanssa. EU:n ja kansallisten valvontaviranomaisten vuorovaikutus ja toimivaltuudet olisi määriteltävä. Komissio ehdottaa valvontamekanismia, jossa otetaan huomioon suhteellisuus - ja toissijaisuusperiaate ja joka on voimassa olevan oikeuskäytännön mukainen unionin virastoille mahdollisesti siirretyn toimivallan osalta.

Riskiperusteinen lähestymistapa valvonnassa, sellaisena kuin se on kirjattuna sekä unionin lainsäädäntöön, että kansainvälisiin standardeihin, edellyttää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskitekijöiden tunnistamista ja valvontaresurssien kohdentamista erityisen riskinarvioinnin tulosten perusteella. EU:n tason valvonta on suunniteltava siten, että otetaan huomioon riskit ja kehitetään edelleen kansallisten valvontaviranomaisten tältä osin hankkimaa asiantuntemusta.

Komission mukaan EU:n tason valvontatehtävä voidaan myöntää olemassa olevalle Euroopan pankkiviranomaiselle EBA:lle tai uudelle perustettavalle elimelle. Kaikkien vaihtoehtojen talousarviovaikutukset olisivat keskeinen näkökohta. Erityisesti nykyisessä taloudellisessa tilanteessa valvontatoimien rahoittaminen voitaisiin varmistaa valvottujen yksityisen sektorin toimijoiden rahoitusosuudella, kuten useissa EU:n elimissä on jo tehty.

Komissio tekee ehdotuksen EU:n tason rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvojan perustamisesta vuoden 2021 ensimmäisellä vuosineljänneksellä. Ehdotus perustuu valvojaa koskevia toimintoja, soveltamisalaa ja rakennetta koskevien vaihtoehtojen perusteelliseen vaikutustendarvointiin.

*Kansallisille rahanpesun selvittelykeskuksille tarkoitetun koordinointi- ja tukimekanismin perustaminen*

Komissio on havainnut useita puutteita siinä, miten kansalliset rahanpesun selvittelykeskukset soveltavat lainsäädäntöä sekä tekevät yhteistyötä keskenään ja muiden viranomaisten kanssa kansallisella ja EU:n tasolla. Jäsenvaltioissa ilmoituslomakkeiden käyttö on edelleen vähäistä, ja mallit räätälöidään usein tiettyjen yritysten (esim. pankkien) tarpeisiin. Monilla rahanpesun selvittelykeskuksilla ei edelleenkään ole tarvittavia tietoteknisiä välineitä tietojen tehokasta käsittelyä ja analysointia varten. Komissio pitää rahanpesun selvittelykeskusten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten välistä rajoitettua tiedonvaihtoa erittäin huolestuttavana, kun otetaan huomioon rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen rajat ylittävä luonne.

FIU.net:n – EU:n rahanpesun selvittelykeskusten välisen tietojenvaihtojärjestelmän – toiminnan ja hallinnon haasteet edellyttävät myös toimia: kyseessä on vanha tietotekninen työkalu, jonka ohjelmistoja ja laitteistoja tulee huomattavasti parantaa sekä kehittää uusia toimintoja yhteistyön helpottamiseksi.

Komission ehdottama rahanpesun selvittelykeskusten koordinointi- ja tukimekanismi EU:n tasolla korjaisi edellä mainitut puutteet. Tämä mekanismi ottaisi johtavan roolin kansallisten rahanpesun selvittelykeskusten työn koordinoinnissa. Komissio näkisi hyödyllisenä kehittää keskistettyä tietoteknistä ratkaisua, jolla tunnistettaisiin rajat ylittävät epäilyttävät liiketoimet ja helpotettaisiin ilmiöiden tunnistamista.

Europolin hallinnoiman FIU.netin kestävyys on myös tässä yhteydessä tärkeää. Sen kehittämiseen on investoitava kiireellisesti, jotta voidaan ratkaista nykyiset tiedonvaihtoa ja tietojen osumatarkkuutta haittaavat ongelmat. Koska järjestelmän tekninen hallinto aiotaan siirtää Europolista, olisi löydettävä asianmukainen ja taloudellisesti toteuttamiskelpoinen ratkaisu. Lyhyellä aikavälillä komissio ottaa hoitaakseen FIU.net:n hallinnon varmistaakseen järjestelmän jatkuvan ja keskeytymättömän toiminnan. Pitkällä aikavälillä EU:n tuki- ja yhteistyömekanismille voitaisiin antaa tehtäväksi isännöidä FIU.net tai sen seuraajaa. Muita sopivia ratkaisuja voitaisiin harkita.

Koordinointi- ja tukimekanismi voitaisiin toteuttaa olemassa olevalla EU:n virastolla tai uudella, erityisellä elimellä. Koordinointi- ja tukimekanismin muodosta riippumatta sen hallinnon ja päätöksentekomenettelyjen olisi oltava riittävän riippumattomia samalla kun ne toimivat kansallisten rahanpesun selvittelykeskusten verkostona EU:n keskuksen kanssa.

Komissio tekee ehdotuksia EU:n koordinointi - ja tukimekanismin perustamisesta rahanpesun selvittelykeskuksia varten vuoden 2021 ensimmäisellä vuosineljänneksellä. Ehdotukset perustuvat sen rooliin ja rakenteeseen liittyvien vaihtoehtojen perusteelliseen vaikutustenarviointiin. Komissio vastaa FIU.netin hallinnoinnista loppuvuodesta 2020 alkaen.

*Unionin tason rikosoikeudellisten säännösten täytäntöönpano ja tietojenvaihdon tehostaminen*

Komission mukaan useat säädökset ja institutionaaliset järjestelyt helpottavat rikoslainsäädännön säännösten täytäntöönpanoa ja tietojenvaihtoa EU:n tasolla. Viimeaikaiset toimenpiteet ovat poistaneet lainsäädännön aukkoja rahanpesun määrittelyssä ja seuraamusten määräämisessä kaikkialla EU:ssa sekä helpottaneet oikeudellista ja poliisiyhteistyötä. Rikoksen tuottaman hyödyn takaisinperintää koskevat olennaiset normit on vahvistettu. Komissio julkaisee vuonna 2020 kertomuksen, jossa

esitetään yleiskatsaus siitä, miten nämä säännöt on pantu täytäntöön, ja esitetään keinoja parantaa varojen takaisinperintää. Uudet toimenpiteet, joita sovelletaan joulukuusta 2020 alkaen, helpottavat varojen perintää rajojen yli ja tekevät rikollisten varojen jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta koko EU:n alueella nopeampaa ja yksinkertaisempaa.

Europol on tehostanut toimiaan talousrikollisuuden torjumiseksi uudella Euroopan talous- ja rahoitusrikoskeskuksella (EFECC), jonka pitäisi aloittaa toimintansa vuoden 2020 aikana. Komissio katsoo, että EFECC olisi luonnollinen vastine rahanpesun selvittelykeskuksia koskevalle EU:n tuki - ja koordinoitumekanismille ja että nämä kaksi yksikköä voisivat kehittää ratkaisuja tiedonvaihdon tehostamiseksi erityisesti rajat ylittävissä tapauksissa.

Rahanpesutapausten tutkinnan ja syytteenpanon parantamiseksi koko EU:ssa komissio rahoittaa rahanpesun vastaisen operatiivista verkostoa (AMON), joka yhdistää asiaankuuluvat lainvalvontaviranomaiset.

Rahoitustietojen hyödyntämisen tehostamiseksi julkisen ja yksityisen sektorin välistä tietojenvaihtoa (Public-Private-Partnership, PPP) olisi edistettävä mahdollisuuksien mukaan. Joissakin tapauksissa tietojen luonne saattaa rajoittaa niiden jakamista, ja tällaisen jakamisen on oltava tietosuojalainsäädännön mukaista. Julkisen ja yksityisen sektorin tietojenvaihtoa koskevaan yhteistyöhön kuuluu tietojen jakaminen lainvalvontaviranomaisten, rahanpesun selvittelykeskusten ja yksityisen sektorin välillä.

Komissio antaa julkisen ja yksityisen sektorin tietojenvaihtoa koskevan yhteistyön (PPP) koskevia ohjeita vuoden 2021 alkuun mennessä. Julkisen ja yksityisen sektorin tietojenvaihdon tietosuojaa koskevien näkökohtien osalta komissio harkitsee mahdollisuutta pyytää Euroopan tietosuojaneuvostolta lausuntoa. On harkittava vaihtoehtoja, joilla vahvistetaan AMON-verkkoa ja tehostetaan kansallista ja rajat ylittävää tietojenvaihtoa kaikkien toimivaltaisten viranomaisten välillä.

*EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan toimintapolitiikan kansainvälisen ulottuvuuden vahvistaminen*

Rahanpesu ja terrorismin rahoittaminen ovat maailmanlaajuisia uhkia, joita EU pyrkii päättäväisesti torjumaan yhteistyössä kansainvälisten kumppaniensa kanssa. Maailmanlaajuisena standardikehittäjänä FATF on johtanut rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä maailmanlaajuisesti. Komissio osallistuu aktiivisesti FATF:n työhön ja on edelleen sitoutunut panemaan täytäntöön FATF:n standardit ja edistämään niiden noudattamista maailmanlaajuisesti. EU:n tarvitsema uusi kokonaisvaltainen lähestymistapa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaan edellyttää kuitenkin EU:lta vahvempaa roolia tällaisten kansainvälisten standardien laatimisessa. Komissio hyväksyi EU:n puolesta uuden FATF:n toimeksiannon ja aikoo osallistua merkittävällä tavalla maailmanlaajuisen standardien vahvistamiseen ja niiden nostamiseen EU:n omien standardien tasolle keskeisillä aloilla.

Komissio pitää tärkeänä, että EU puhuu yhdellä äänellä FATF:ssa. Tämä mahdollistuisi antamalla komissiolle tehtäväksi edustaa EU:ta FATF:ssa perustamissopimuksen määräysten mukaisesti. Ensimmäisenä askeleena olisi perustettava tehostettu koordinoitumekanismi komission ja jäsenvaltioiden välille, jotta EU:n edustajat esittäisivät koordinoituja kantoja FATF:ssa.

FATF:n tekemien EU:n jäsenvaltioiden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen sääntelypuitteiden maa-arvioinneissa ei ole tähän mennessä otettu riittävästi huomioon EU:n sääntöjen ylikansallista luonnetta. Tästä kysymyksestä tulee merkittävämpi, jos

otetaan käyttöön uusia rakenteita, kuten EU:n tason rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvonta ja rahanpesun selvittelykeskusten koordinointi - ja tukijärjestelmä. Komission tavoitteena on varmistaa, että kun standardeja pannaan täytäntöön EU:n tasolla, niitä arvioidaan yhteisesti.

Komission on myös jatkettava EU:n rahoitusjärjestelmän suojelua koskevan yksipuolisen politiikan täytäntöönpanoa kolmansia maita kohtaan. Komissio määrittelee maat, jotka muodostavat erityisen uhan unionin rahoitusjärjestelmälle käyttäen autonomista menetelmää, jossa otetaan asianmukaisesti huomioon FATF:n luettelointiprosessin synergia, tehostettu vuoropuhelu kolmansien maiden kanssa, joka toteutetaan yhteistyössä Euroopan ulkosuhdehallinnon (EEAS) kanssa, sekä jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kuuleminen.

Toimintasuunnitelman yhteydessä komissio julkaisi uuden metodologian korkeariskisten kolmansien maiden arvioimiseksi. Komissio jatkaa yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa ja vahvistaa osallistumistaan FATF:ssa, jotta EU:lla olisi maailmanlaajuisesti vahvempi rooli.

### *Julkinen konsultaatio*

Komissio on käynnistänyt 7.5. julkisen konsultaation toimintasuunnitelmasta. Julkisen kuulemisen tarkoituksena on kerätä sidosryhmien näkemyksiä toimista, jotka komissio on esittänyt toimintasuunnitelmassaan ja mahdollisten tulevien aloitteiden valmistelua varten EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen vahvistamiseksi. Määräaika konsultaatioon vastaamiselle on 29.7.2020.

### ***Korkeariskiset kolmannet maat***

#### Tausta

EU:n rahanpesudirektiivin (2015/849) 9 artiklan mukaan kolmannet maat, joiden kansallisissa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntajärjestelmissä on strategisia puutteita, jotka muodostavat merkittävän uhan unionin rahoitusjärjestelmälle, on yksilöitävä sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan suojaamiseksi.

Korkeariskiset kolmannet maat yksilöidään komission delegoidulla asetuksella. Rahanpesudirektiivin 9 artiklassa vahvistetaan ne arviointiperusteet, joihin komission arvion on perustuttava. Direktiivin määräysten mukaan komissio ottaa arvioinnissaan huomioon rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan alan kansainvälisten järjestöjen ja normeja hyväksyvien tahojen laatimat asiaankuuluvat arvioinnit tai raportit.

Komissio antoi 13.2.2019 rahanpesudirektiivin 9 artiklassa tarkoitetun delegoidun asetuksen korkeariskisistä kolmansista maista. Asetuksessa lisättiin korkeariskisten maiden luetteloon 11 maata tai lainkäyttöaluetta, joita kansainvälinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastainen toimintaryhmä FATF (Financial Action Task Force) ei ole omissa arvioissaan nimennyt korkeariskisiksi.

Neuvosto esti komission delegoidun asetuksen voimaantulon yksimielisellä päätöksellä. Jäsenvaltiot katsoivat, että komission valmisteluprosessi oli puutteellinen, eikä muun muassa asianomaisia kolmansia maita oltu kuultu prosessissa riittävästi. Jäsenvaltiot katsoivat, että kolmansien maiden arvioinnin on tapahduttava siten, että kyseisille maille luodaan tehokkaat kannustimet korjata rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä havaitut puutteet osana EU:n kanssa käytävää vuoropuhelua.



Delegoidun asetuksen hylkäämisen jälkeen komissio ilmoitti laativansa uuden arviointimetodologian korkeariskisten kolmansien maiden arviointiin ja niiden kanssa käytävään vuoropuheluun. Komissio on valmistellut uutta arviointimetodologiaa vuoden 2019 keväästä asti jäsenvaltioiden, Euroopan parlamentin ja EU:n rahoitusvalvontaviranomaisten asiantuntijoiden kanssa.

Lokakuun 2019 Ecofin-neuvostossa komissio esitteli päivittämänsä uuden metodologian korkeariskisten maiden arviointiin. Komissio painotti jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kanssa tekemäänsä yhteistyötä ja pyrkimystään ottaa huomioon neuvoston aiemmin esittämät huolet. Käydyssä keskustelussa komission päivittämä metodologia sai positiivisen vastaanoton. Osa jäsenvaltioista toivoi vielä selkeämpirajaisia arviointikriteerejä ja tapauskohtaista joustavuutta kolmansien maiden toteuttamien korjaavien toimien suhteen. Muutama jäsenvaltio painotti myös tarvetta selkeisiin kriteereihin myös listalta poistamisen suhteen. Valmisteluakataulun suhteen komissio muistutti, että tällä hetkellä edelleen voimassa oleva listaus on vuodelta 2018, joten paine sen päivittämiseen on suuri.

#### Uusi metodologia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen kannalta korkeariskisten kolmansien maiden tunnistamiseen

Komissio julkaisi 7.5.2020 päivitetyn arviointimetodologian rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen kannalta korkeariskisten maiden tunnistamiseksi. Komissio on pyrkinyt vastaamaan uudessa metodologiassa jäsenvaltioiden ja Euroopan parlamentin esittämään kritiikkiin.

Komissio ottaa FATF:n tekemät kansainväliset arviot myös EU:n toteuttaman arvioinnin lähtökohdaksi. EU:n lainsäädännön vaatimuksista johtuen EU:n omassa arvioinnissa sovelletaan kuitenkin eräitä lisäkriteerejä. FATF:n korkeariskisiksi arvioimat kolmannet maat katsotaan korkeariskisiksi myös EU:n arvioinnissa. Korkeariskisiksi katsottaisiin lisäksi myös sellaiset maat, jotka eivät täytä EU:n asettamia lisäkriteereitä.

Komissio arvioi kolmannen maan osalta uhkien ja haavoittuvuuksien tason rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen järjestelmässä. Kolmannen maan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen järjestelmää arvioidaan seuraavien kahdeksan osatekijän perusteella: 1) rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen kriminalisointi, 2) asiakkaiden tuntemisvelvollisuuteen, tietojen säilyttämiseen ja epäilyttävien liiketoimien raportointiin rahoitusosalalla liittyvät toimenpiteet, 3) samat toimenpiteet muulla kuin rahoitusosalalla, 4) toimivaltaisten viranomaisten valtuudet ja menettelyt, 5) varoittavien, oikeasuhteisten ja tehokkaiden seuraamusten olemassaolo, 6) toimivaltaisten viranomaisten käytännön toiminta kansainvälisessä yhteistyössä, 7) tosiasiallisia edunsaajia ja oikeudellisia järjestelyjä koskevien tietojen saatavuus ja tietojenvaihto sekä 8) kohdennettujen taloudellisten seuraamusten täytäntöönpano. Tällaisia arviointeja tehdessään komissio tarkastelee rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen oikeudellisia ja institutionaalisia puitteita sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoimenpiteiden soveltamisen tehokkuutta.

Komissio vahvistaa vuoropuhelua kolmansien maiden kanssa. Jos asianomainen maa ilmaisisi halunsa toimia yhteistyössä komission kanssa, maan kanssa sovittaisiin korjaavista toimenpiteistä. Kolmas maa nimettäisiin korkeariskiseksi EU:n arvioinnissa vain, jos se ei toteuttaisi korjaavia toimenpiteitä määräjassa.

Komission on tarkoitus kuulla jäsenvaltioiden asiantuntijoita prosessin kaikissa vaiheissa. Lisäksi komissio varmistaa asianmukaisen raportoinnin Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

### Delegoitu asetus korkeariskisten kolmansien maiden luettelon päivittämisestä

Komissio julkaisi 7.5.2020 delegoidun asetuksen korkeariskisten kolmansien maiden luettelon päivittämisestä. Delegoitu asetus tulee sovellettavaksi listalle lisättyjen maiden osalta 1.10.2020, ellei EU:n neuvosto tai Euroopan parlamentti vastusta sitä 8.6. mennessä. Luettelo päivitetäisiin huomioiden FATF:n uusimmat päätökset valtioista, joilla on strategisia puutteita rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisjärjestelmässä ja valtioista, jotka ovat korjanneet strategiset puutteensa.

Luetteloon esitetään lisättäväksi Bahama, Barbados, Botswana, Kamboza, Ghana, Jamaika, Mauritius, Mongolia, Myanmar/Burma, Nicaragua, Panama ja Zimbabwe. Luettelosta esitetään poistettavaksi Bosnia-Herzegovina, Etiopia, Guyana, Laos, Sri Lanka ja Tunisia. Luettelossa säilyisivät edelleen Afghanistan, Irak, Trinidad, Tobago ja Vanuatu FATF:n uusimmista arvioista huolimatta mm. siksi, ettei komissio ole voinut päätellä tietojensa valossa, onko EU-lainsäädäntöön perustuvia erikseen osoitettuja strategisia puutteita riittävästi korjattu. Komissio jatkaa näiden jäsenvaltioiden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisjärjestelmän tarkastelua päivitetyn arviointimetodologian mukaisesti.

Täydellinen kolmansien suuririskisten maiden lista on delegoidun asetuksen 2 artiklassa. Listalle kuuluvat tällä hetkellä Afganistan, Bahama, Barbados, Botswana, Kamboza, Ghana, Irak, Jamaika, Mauritius, Mongolia, Myanmar/Burma, Nicaragua, Pakistan, Panama, Syyria, Trinidad ja Tobago, Uganda, Vanuatu, Jemen ja Zimbabwe.

### **EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

-

### **Käsittely Euroopan parlamentissa**

Euroopan parlamentti on ottanut kantaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamista koskevan unionin lainsäädännön kehittämiseen 26.3.2019 talousrikoksista, veropetoksista ja veronkierrosta antamassaan päätöslauselmassa ([2018/2121\(INI\)](#)).

Euroopan parlamentti hyväksyi myös 19.9.2019 päätöslauselman rahanpesun vastaisen unionin lainsäädännön täytäntöönpanon tilanteesta ([2019/2820\(RSP\)](#)), jossa se otti kantaa komission julkaisemiin arviointiraportteihin.

### **Kansallinen valmistelu**

Valtiovarainministeriö ja sisäministeriö

Komission tiedonanto ja luonnos siitä laadituksi perusmuistioksi on ollut käsiteltävänä EU-asioiden komitean alaisissa jaostoissa 7 (Oikeus- ja sisäasiat) ja 10 (Rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet) 27.5 - 2.6.2020 sekä EU-ministerivaliokunnan kirjallisissa menettelyssä 8. - 9.6.2020.

## Eduskuntakäsittely

Eduskunta on käsitellyt EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisia toimia viimeksi asian E42/2019 vp yhteydessä.

## Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

## Taloudelliset vaikutukset

Rahanpesulla ja terrorismin rahoittamisella on merkittäviä taloudellisia vaikutuksia yhteiskunnalle. Harmaan talouden suuruudeksi Suomessa on arvioitu eri selvityksissä 1-10 % bruttokansantuotteesta. Suomessa harmaan talouden suuruus on yleisesti arvioiden pienempi kuin EU:ssa keskimäärin.

Rahanpesun estämistoimintaan kohdistuvan valvonnan vahvistaminen on rikollisuuden torjunnan ohella tärkeää rahoitusvakauden ja pankkitoiminnan riskien vähentämisen sekä pankkiunionin toiminnan kannalta. Väitetyt rahoituslaitosten rahanpesutapaukset ovat laskeneet Euroopan rahoitus- ja pankkijärjestelmän luotettavuutta sekä johtaneet yksittäisten pankkien aiempaa alhaisempiin tulosarvioihin sekä kohonneisiin rahoituskustannuksiin. On mahdollista, että erityisesti Yhdysvaltain viranomaiset voivat määrätä erittäin suuria seuraamusmaksuja yksittäisille eurooppalaisille pankeille. Osa pankeista on tehnyt seuraamusmaksujen varalta varauksia kirjanpidossaan.

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisen kannalta korkeariskiseksi kolmanneksi maaksi toteamisella voi olla hyvin laajamittaiset vaikutukset taloudellisiin suhteisiin kyseisen maan kanssa. Kun komissio on todennut kolmannen maan korkeariskiseksi, tulee rahanpesudirektiivin mukaan ilmoitusvelvollisten toimijoiden (esim. pankit, sijoituspalveluyritykset, vakuutusyhtiöt) soveltaa tehostettuja asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevia toimenpiteitä, kun ne luovat liikesuhteita tai toteuttavat liiketoimia, joissa on mukana suuririskisiä kolmansia maita. Tehostetun asiakkaan tuntemisvelvollisuuden toteuttaminen on hyvin vaativaa ilmoitusvelvollisten kannalta ja saattaa johtaa käytännössä asiakassuhteesta kieltäytymiseen tai asiakassuhteen lopettamiseen.

Tiedonannolla ei ole välittömiä vaikutuksia kansalliseen tai EU:n talousarvioon. Komission tiedonannossa kuvattujen aloitteiden taloudelliset vaikutukset, mukaan lukien talousarviovaikutukset riippuvat valittavista toteutusvaihtoehdoista ja ne tulevat arvioitavaksi osana komission lainsäädäntöehdotusten valmistelua. Taloudellisia vaikutuksia tarkastellaan kansallisesti julkisen talouden suunnitelman ja talousarviovalmistelun yhteydessä.

## Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

## Asiakirjat

[Komission tiedonanto 7.5.2020](#)

[Komission uusi metodologia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen kannalta korkeariskisten kolmansien maiden tunnistamiseen, 7.5.2020 \(ei kieliversioita saatavilla\)](#)

[Komission delegoitu asetus korkeariskisten kolmansien maiden luettelon päivittämisestä,](#)  
7.5.2020, C(2020) 2801 final (ei kieliversioita saatavilla)

### **Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

VM/RMO, neuvotteleva virkamies Jaana Vehmaskoski, 0295 530267,  
[jaana.vehmaskoski@vm.fi](mailto:jaana.vehmaskoski@vm.fi)

VM/RMO, lainsäädäntöneuvos Maarit Pihkala, 0295 530310, [maarit.pihkala@vm.fi](mailto:maarit.pihkala@vm.fi)

SM/PO, erityisasiantuntija Elina Rantakokko, 0295 488611,

[elina.rantakokko@intermin.fi](mailto:elina.rantakokko@intermin.fi)

EUE, erityisasiantuntija Jaakko Weuro, +32 (0) 472 900 550, [jaakko.weuro@formin.fi](mailto:jaakko.weuro@formin.fi)

### **EUTORI-tunnus**

EU/2020/0069

### **Liitteet**

### **Viite**

---

Asiasanat  
**Hoitaa**

Tiedoksi

---