



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 7. mai 2020
(OR. en)

7870/20

EF 68
ECOFIN 286
FSC 5
DROIPEN 22
CRIMORG 43

SAATEMÄRKUSED

| | |
|--------------------------|--|
| Saatja: | Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Jordi AYET PUIGARNAU, direktor |
| Kättesaamise kuupäev: | 7. mai 2020 |
| Saaja: | Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär |
| Komisjoni dok nr: | C(2020) 2800 final |
| Teema: | KOMISJONI TEATIS Tegevuskava, mis käsitleb liidu terviklikku poliitikat rahapesu ja terrorismi rahastamise ärahoidmiseks |

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument C(2020) 2800 final.

Lisatud: C(2020) 2800 final



Brüssel, 7.5.2020
C(2020) 2800 final

KOMISJONI TEATIS

Tegevuskava, mis käsitleb liidu terviklikku poliitikat rahapesu ja terrorismi rahastamise ärahoidmiseks

KOMISJONI TEATIS

Tegevuskava, mis käsitleb liidu terviklikku poliitikat rahapesu ja terrorismi rahastamise ärahoidmiseks

I. SISSEJUHATUS

Komisjon on kindlalt pühendunud võitlusele rahapesu ja terrorismi rahastamise vastu nii ELis kui ka kogu maailmas. Euroopa Liidus peaks ebaseadusliku raha suhtes olema nulltolerants. Hiljutine kuritegevuse kasv COVID-19 pandeemia kontekstis¹ on meeldetuletus selle kohta, et kurjategijad kasutavad ära kõik võimalused tegeleda ebaseadusliku tegevusega, mis toob kahju ühiskonnale. EL peab olema sama kindlameelne selle tagamisel, et nad ei saaks sellistest kuritegudest tulu.

EL on 30 aasta jooksul töötanud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks ja nende vastu võitlemiseks välja tugeva õigusraamistiku, mida toetab Euroopa Kohtu kohtupraktika². ELi eeskirjad on ulatuslikud ja lähevad kaugemale rahapesuvastase töökonna (FATF)³ vastu võetud rahvusvahelistest standarditest. Nende ettevõtete ja kutsealade ring, mille suhtes kõnealuseid eeskirju kohaldatakse, on pidevalt laienenud.

Õigusaktidega seotud hiljutiste muudatuste eesmärk on tugevdada ELi rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistikku. Need hõlmavad neljanda rahapesuvastase direktiivi muutmist viienda rahapesuvastase direktiiviga,⁴ Euroopa Pangandusjärelevalve volituste suurendamist,⁵ uusi sätteid, mida kohaldatakse

¹ Europol, „Pandeemiast kasu saamine: kuidas kurjategijad COVID-19 kriisi ära kasutavad“, märts 2020. Euroopa Pangandusjärelevalve tuletas krediidi- ja finantseerimisasutustele meelde, kui võrd olulised on tulemuslikud süsteemid ja kontrollimeetmed, ja palus pädevatel asutustel neid selles küsimuses toetada. Vt „EBA avaldus meetmete kohta finantskuritegevuse riskide maandamiseks COVID-19 pandeemia tingimustes“.

² Kohus tunnistas, et rahapesu vastu võitlemise eesmärk on seotud avaliku korra kaitsmisega ja võib õigustada aluslepinguga tagatud põhivabaduste, sealhulgas kapitali vaba liikumise piiramist. Piirangud peavad olema proportsionaalsed (vt Jyske Bank Gibraltar, C-212/11 ja Lhu Zeng, C-190/17).

³ Rahapesuvastane töökond on valitsustevaheline organ, mis kehtestab standardeid ja edendab rahapesuvastaste ja terrorismi rahastamise tõkestamise meetmete tulemuslikku rakendamist. Komisjon, 14 ELi liikmesriiki ja 2 EMP EFTA riiki on rahapesuvastase töökonna liikmed, samas kui 13 liikmesriiki on piirkondliku organisatsiooni Moneyval liikmed.

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/843, millega muudetakse direktiivi (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist, ning millega muudetakse direktiive 2009/138/EÜ ja 2013/36/EL (EMPs kohaldatav tekst) (ELT L 156, 19.6.2018, lk 43–74).

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2019. aasta määrus (EL) 2019/2175, millega muudetakse määrust (EL) nr 1093/2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Pangandusjärelevalve), määrust (EL) nr 1094/2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Kindlustus- ja Töandjapensionide Järelevalve), määrust (EL) nr 1095/2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve), määrust (EL) nr 600/2014 finantsinstrumentide turgude kohta, määrust (EL) 2016/1011, mis käsitleb indekseid, mida kasutatakse võrdlusalustena finantsinstrumentide ja -lepingute puhul või investeerimisfondide tootluse mõõtmiseks, ja määrust (EL) 2015/847, mis käsitleb rahaülekannetes edastatavat teavet (EMPs kohaldatav tekst) (ELT L 334, 27.12.2019, lk 1–145).

sularahakontrolli suhtes alates 2021. aasta juunist,⁶ kapitalinõuete direktiivi muutmist,⁷ uusi eeskirju, mis käsitlevad õiguskaitseasutuste juurdepääsu finantsteabele⁸ ning rahapesuga seotud kuritegude ja karistuste ühtset määratlemist⁹.

Lisaks kehtestas EL uue tervikliku rikkumisest teatajate kaitse korra, mis tuleb üle võtta 2021. aasta detsembriks¹⁰ ja mis täiendab kehtivaid rikkumisest teatajate kaitset käsitlevaid eeskirju neljandas rahapesuvastases direktiivis. Uus kord tugevdab liikmesriikide ja ELi ametiasutuste suutlikkust ära hoida, avastada ja käsitleda muu hulgas rahapesu ja terrorismi rahastamise vastaste eeskirjade rikkumisi.

Sellest hoolimata ollakse üha enam üksmeelel, et raamistikku tuleb märkimisväärselt parandada. Tuleb kõrvaldada suured erinevused selle kohaldamisel ja tõsised puudused eeskirjade täitmise tagamisel.

Komisjon esitas 2019. juuli teatises „ELi rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistiku parem rakendamine“¹¹ ja sellele lisatud aruannetes meetmed, mida on vaja rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise tervikliku ELi poliitika tagamiseks. Need hõlmavad kehtivate eeskirjade paremat rakendamist, üksikasjalikumaid ja ühtsemaid eeskirju, kvaliteetset ja järjepidevat järelevalvet, sealhulgas ELi asutusele konkreetsete järelevalveülesannete andmist, pangakontode keskregistrite omavahelist ühendamist ning tugevamat rahapesu andmebüroode töö koordineerimise ja toetamise mehhanismi.

Seda seisukohta toetavad Euroopa Parlament ja nõukogu. Oma 19. septembri 2019. aasta resolutsioonis¹² kutsus Euroopa Parlament üles hoogustama algatusi, mis võiksid tugevdada rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise meetmeid ELi tasandil, ning tagama ELi eeskirjade kiire ülevõtmine liikmesriikide poolt. Majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu võttis 5. detsembril 2019 vastu järeldused rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise strateegiliste prioriteetide kohta,¹³ kutsudes komisjoni üles kaaluma meetmeid, mis võiksid kehtivat raamistikku tugevdada.

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2018. aasta määrus (EL) 2018/1672, mis käsitleb liitu toodava või liidust välja viidava sularaha kontrolli ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1889/2005 (ELT L 284, 12.11.2018, lk 6–21).

⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2019. aasta direktiiv (EL) 2019/878, millega muudetakse direktiivi 2013/36/EL seoses vabastatud üksuste, finantsvaldusettevõtjate, segafinantsvaldusettevõtjate, tasustamise, järelevalvemeetmete ja -volituste ning kapitali säilitamise meetmetega (EMPs kohaldatav tekst) (ELT L 150, 7.6.2019, lk 253–295).

⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2019. aasta direktiiv (EL) 2019/1153, millega kehtestatakse normid finants- ja muu teabe kasutamise hõlbustamiseks teatavate kuritegude tõkestamisel, avastamisel, uurimisel ja nende eest vastutusele võtmisel ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsus 2000/642/JSK (ELT L 186, 11.7.2019, lk 122–137).

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/1673 rahapesu vastu võitlemise kohta kriminaalõiguse abil (ELT L 284, 12.11.2018, lk 22–30).

¹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2019. aasta direktiiv (EL) 2019/1937 liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta (ELT L 305, 26.11.2019, lk 17–56).

¹¹ COM(2019) 360 final.

¹² Euroopa Parlamendi 19. septembri 2019. aasta resolutsioon liidu rahapesuvastaste õigusaktide rakendamise seisu kohta (2019/2820 (RSP)).

¹³ Nõukogu 5. detsembri 2019. aasta järeldused, mis käsitlevad rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise strateegilisi prioriteete (14823/19).

Komisjon kavatseb rakendada terviklikku rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise poliitikat, mida on kohandatud vastavalt ELi ees praegu seisvatele konkreetsetele ohtudele ja riskidele ning ELi nõrkadele kohtadele¹⁴ ning mis on kujundatud nii, et see saaks tõhusalt areneda, võttes samal ajal arvesse innovatsiooni. Tugevam rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistik edendab veelgi ELi finantsüsteemi usaldusväärsust, mida on vaja pangandusliidu ning majandus- ja rahaliidu rakendamise lõpuleviimiseks.

Võttes arvesse mõjuhinnangut, sealhulgas mõju põhiõigustele, tuleks luua ELi integreeritud rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteem. Panganduse usaldatavusnõuete ja nende täitmise järelevalve valdkonnas tehtud reformide eeskujul peaks süsteem põhinema ühtlustatud eeskirjadel ja ELi tasandi järelevalveasutusel, kes teeb tihedat koostööd riiklike pädevate asutustega, et tagada kvaliteetne ja järjepidev järelevalve kogu ühtsel turul. Sellega peaks kaasnema rahapesu andmebüroode ELi toetus- ja koordineerimismehhanismi loomine, mis suurendab nende tegevuse tulemuslikkust, ning pangakontode riiklike keskregistrite omavaheline ühendamine, mis kiirendab õiguskaitseasutuste ja rahapesu andmebüroode piiriülest juurdepääsu pangakontode andmetele.

Käesolevas tegevuskavas kirjeldatakse, kuidas komisjon kavatseb need eesmärgid saavutada, tuginedes kuuele sambale:

- kehtiva ELi rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistiku tulemusliku rakendamise tagamine;
- rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise kohta ELi ühtse reeglistiku kehtestamine;
- rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalve tagamine ELi tasandil;
- rahapesu andmebüroode koordineerimis- ja toetusmehhanismi loomine;
- kriminaalõigusnormide täitmise tagamine ja teabevahetus liidu tasandil;
- ELi rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistiku rahvusvahelise mõõtme tugevdamine.

II. KEHTIVA ELI RAHAPESUVASTASE VÕITLUSE JA TERRORISMI RAHASTAMISE TÕKESTAMISE RAAMISTIKU TULEMUSLIKU RAKENDAMISE TAGAMINE

Esmane prioriteet on tagada, et liikmesriigid, pädevad asutused ja kohustatud isikud rakendavad ELi rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise eeskirju rangelt ja tulemuslikult. See nõuab tegutsemist mitmel rindel.

Rahapesuvastase direktiivi tulemusliku ülevõtmise ja rakendamise tagamine

Komisjon algatas rikkumismenetluse kõigi liikmesriikide suhtes, kuna nad ei suutnud neljandat rahapesuvastast direktiivi täielikult üle võtta. Mitu liikmesriiki reageeris rikkumismenetlusele uute õigusaktide vastuvõtmisega, mille tulemusel asjaomane rikkumismenetlus lõpetati. Rikkumismenetlused teiste liikmesriikide suhtes on veel käimas. Uuring, mille käigus hinnatakse neljanda rahapesuvastase direktiivi tõhusat kohaldamist

¹⁴ Nagu rõhutati liidu hiljutisel riigiülel riskihindamisel (komisjoni aruanne siseturgu mõjutavate ja piiriülese tegevusega seotud rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide hindamise kohta, COM (2019) 370 final).

liikmesriikides, viiakse lõpule 2021. aasta keskpaigaks ning seda võetakse arvesse aruandes, mille komisjon peab esitama neljanda rahapesuvastase direktiivi tõhusa kohaldamise kohta¹⁵.

Seoses viienda rahapesuvastase direktiivi ülevõtmisega, mille tähtaeg oli 10. jaanuar 2020, on komisjon juba algatanud mitu rikkumismenetlust nende liikmesriikide suhtes, kes ei ole ülevõtmismeetmetest teatanud. Komisjon jälgib tähelepanelikult, kuidas liikmesriigid loovad pangakontode keskregistreid ja tegelike kasusaajate registreid, et tagada nende varustamine kvaliteetsete andmetega.

Töö tegelike kasusaajate registrite omavaheliseks ühendamiseks on juba alanud ja ühendus hakkab toimima 2021. aastal. Komisjon esitab 2021. aastal ka kolmanda riigiülese riskihindamise, et saada teavet riskipõhise lähenemisviisi jaoks.

Liikmesriikide rahapesuvastase ja terrorismi rahastamise tõkestamise suutlikkuse jälgimine

Rahapesu kahjustab mitte ainult ELi finantssüsteemi stabiilsust, vaid ka majandust, head valitsemistava ja investorite usaldust. Komisjon analüüsib Euroopa poolaasta tsükli raames, kuidas rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise eeskirju liikmesriikides praktikas kohaldatakse, ning selle alusel võtab nõukogu vastu rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamisega seotud riigipõhised soovitused. Lisaks pakub komisjon struktuurireformi tugiprogrammi kaudu liikmesriikidele tehnilist tuge vajalike reformide elluviimisel, et kõrvaldada mõned kõige olulisemad lüngad ELi rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemis. Nende hulka kuuluvad pädevate asutuste töötajate nappus, puudused riskipõhise lähenemisviisi kohaldamisel ning varifirmade, kuldsete viisade ja kodakondsusskeemide väärkasutusest tulenevate riskide leevendamine.

Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA)

EBA volitusi tugevdati hiljuti määrusega (EL) 2019/2175,¹⁶ millega tehti EBA-le ülesandeks juhtida, koordineerida ja jälgida kõigi ELi finantsteenuste osutajate ja pädevate asutuste jõupingutusi rahapesuvastasel võitlusel ja terrorismi rahastamise tõkestamisel. Samuti anti EBA-le õigus luua kogu ELi hõlmav rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamisega seotud riskide ja järelevalvemeetmete andmebaas, teha pädevate asutuste riskihindamisi ning vajaduse korral nõuda, et asutused viiksid läbi uurimise ja kaaluksid meetmete võtmist seoses konkreetsete finantseerimisasutustega. Komisjon soovib, et EBA kasutaks täielikult ära oma suuremad volitused, eelkõige seoses selle uurimisega, kas liikmesriigi järelevalveasutus on oma ülesannete täitmisel rikkunud liidu õigust. EBA on juba alustanud rakendamise läbivaatamist ja avaldas esimese aruande 2020. aasta veebruaris¹⁷. Aruandes juhitakse tähelepanu mitmele probleemile ja jõutakse järeldusele, et „pädevate asutuste lähenemisviisid pankade üle tehtavale rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalvele ei olnud alati tulemuslikud“.

Nagu on märgitud IV jaos, parandab ELi tasandi järelevalveasutuse loomine eeskirjade järgimist. Sellega tagatakse, et kõigepealt võetakse asjakohaseid meetmeid rahapesu ärahoidmiseks ja juhul, kui seda ei ole võimalik saavutada, määratakse tõhusad karistused.

¹⁵ Neljanda rahapesuvastase direktiivi artikli 65 lõige 1.

¹⁶ Vt joonealune märkus 5.

¹⁷ EBA aruanne, mis käsitleb pädevate asutuste lähenemisviise pankade üle tehtavale rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalvele, EBA/Rep/2020/06.

Uus ELi tasandi järelevalveasutus luuakse viisil, mis tagab, et tal on vajalik rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise pädevus, uurimissuutlikkus ja -volitused ning otsuste tegemise struktuur, et rakendada eeskirju tulemuslikumalt ja tegutseda kahtluste tekke korral ennetavalt, et tagada ühtsete eeskirjade tulemuslik kohaldamine. Komisjon on seisukohal, et kohapealsed kontrollid, mille eesmärk on hinnata rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistiku tulemuslikkust liikmesriikides, on kogu liidus kõrgete kvaliteedistandardite tagamiseks äärmiselt olulised.

Komisjon tagab jätkuvalt rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise eeskirjade täieliku ja nõuetekohase ülevõtmise ning esitab 2020. aasta teises kvartalis riigipõhised soovitusel rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise kohta.

III. TÕHUSAMATE EESKIRJADE KEHTESTAMINE

ELi õigusraamistik on kaugeleulatuv. Sellega on järk-järgult laiendanud nn kohustatud isikute¹⁸ ringi ja eelkuritegude loetelu, pööratud suuremat tähelepanu tegelikule kasusaajale ja riskipõhisele lähenemisviisile ning suures osas kõrvaldanud tõkked, mis takistavad asjaomaste asutuste vaheliselt suhtlust ja koostööd. See raamistik annab liikmesriikidele tervikliku regulatiivse keskkonna rahapesu ja terrorismi rahastamise vastu võitlemiseks.

Praegune lähenemisviis ELi õigusaktidele on siiski toonud kaasa selle, et raamistiku rakendatakse eri liikmesriikides erinevalt, ja osaliselt ka selle, et kehtestatakse täiendavaid nõudeid, mis lähevad ELi õigusest tulenevatest nõuetest kaugemale. Sellised meetmed on näiteks muude kohustatud isikute, nagu ühisrahastusplatvormid ja teemantidega kauplused, kindlaksmääramine, rahapesu andmebüroodele varade külmutamise volituste andmine ja sularahamaksetele piirangute kehtestamine¹⁹. Selle tagajärjel on ELis killustatud õigusmaastik, mis tekitab lisakulusid ja -koormust neile, kes pakuvad piiriüleseid teenuseid, või soodustab õiguslikku arbitraaži – ettevõtted registreeritakse riikides, kus eeskirjad on leebemad.

Kuna kohaldatavad eeskirjad ja vastutuse jagunemine piiriülestes küsimustes ei ole piisavalt üksikasjalikult kindlaks määratud, tõlgendatakse direktiivi liikmesriigiti erinevalt. Ebapiisav koostöö pädevate asutuste (rahapesu andmebürood, järelevalveasutused, õiguskaitseasutused ning tolli- ja maksuasutused) vahel nii riigisiselt kui ka piiriülesest võib tekitada lünki, mida kurjategijad võivad ära kasutada. Lisaks on Euroopa järelevalveasutused märkinud,²⁰ et erinevused järelevalve regulatiivses lähenemisviisis ja riskipõhise lähenemisviisi kohaldamises kahjustavad piiriüleste teenuste osutamist ja suurendavad ettevõtjate kulusid, kahjustades samal ajal ka ELi rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistiku sujuvat toimimist. See küsimus on eriti asjakohane finantstehnoloogia valdkonnas

¹⁸ Lisaks finantssektorile, õigusala töötajatele ja raamatupidajatele kohaldatakse ELi raamistikku ka kinnisvaraaklerite, hasartmänguteenuste, kaupadega kauplevate isikute, virtuaalväeringute ja ametlike väeringute vahetamise teenuste osutajate, rahakotiteenuse pakujate ja kunstiteostega kauplevate isikute suhtes.

¹⁹ Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule sularahamaksete piirangute kohta, COM(2018) 483 final. Selle küsimuse edasist sihipärast hindamist uuritakse 2021. aastal.

²⁰ Euroopa järelevalveasutuste 4. oktoobri 2019. aasta ühisarvamus Euroopa Liidu finantssektorit mõjutavate rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide kohta.

ning EBA on soovitanud komisjonil ühtlustada nõuded, mida tuleks kohaldada kõnealuste ettevõtete suhtes,²¹ kui nad kujutavad endast rahapesu ja terrorismi rahastamise riski.

ELi rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise õigusaktid tuleb muuta üksikasjalikumaks ja täpsemaks ning neid tuleb rakendada ühtsemal viisil. Teatavad täiendavad nõuded, mille liikmesriigid rahapesuvastaste direktiivide ülevõtmisel kehtestavad, võivad siiski aidata tugevdada rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistikku ning need võiks integreerida ELi tulevastesse eeskirjadesse. Selleks et vähendada erinevusi eeskirjade tõlgendamisel ja kohaldamisel, tuleks rahapesuvastase direktiivi teatavad osad muuta vahetult kohaldatavateks säteteks, mis on sätestatud määruses. See peaks hõlmama vähemalt sätteid, millega kehtestatakse kohustatud isikute loetelu, kliendi suhtes rakendatavad hooldusmeetmed, sisekontrollid ja aruandluskohustused, ning sätteid tegelike kasusaajate registrite ja pangakontode keskregistrite kohta. Kaaluda tuleks ka ühtlustatumat lähenemisviisi riikliku taustaga isikute kindlakstegemisele. Erilist tähelepanu tuleks pöörata süsteemi tulemuslikkusele, nähes ette rohkem üksikasju kõigi kohustatud isikute järelevalve struktuuri ja ülesannete ning rahapesu andmebüroode ülesannete kohta (vt järgmised jaod). ELi integreeritud rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteem vajab ka piisavalt üksikasjalikke eeskirju, et hõlbustada otsust järelevalvet.

Konkreetsete eeskirjade puhul võib täiendava ühtlustamise eesmärgil anda volitused võtta vastu üksikasjalikumaid eeskirju delegeeritud õigusaktide või rakendusaktidega, et kohaneda muutuva olukorraga.

ELi õigusaktide kohaldamisala tuleb laiendada, et võtta arvesse tehnoloogiliste uuenduste ja rahvusvaheliste standardite suundumuste mõju. Töö rahvusvahelisel tasandil osutab vajadusele laiendada rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise eeskirjade kohaldamisala ning hinnata, kuidas tuleks neid eeskirju kohaldada virtuaalvarateenuste pakkujate suhtes, kes ei ole olnud seni eeskirjadega hõlmatud²². Muud meetmed võivad hõlmata digiidentimise kasutamise hõlbustamist klientide kaugidentimiseks, kliendi isikusamasuse kontrollimiseks ja interneti kaudu ärisuhete loomiseks või suurte sularahamaksete puhul ülempiiri kehtestamist. Selleks et kiirendada õiguskaitseasutuste ja rahapesu andmebüroode juurdepääsu finantsteabele ning hõlbustada piiriülest koostööd, tuleb ühendada pangakontode keskregistrid kogu ELis.

Võttes arvesse eelkõige küberfinantskuritegevuse ja -pettuste kasvu, võiks kaaluda sätteid, mis hõlbustavad rahapesu andmebüroodel halduslikku külmutamist ning kohustavad finantseerimisasutusi võtma tagasikutsumise taotluste puhul järelmeetmeid ja neid täitma. Täiendavad riskid tulenevad investoritele kodakondsuse ja elamisloa andmise kavadest. Tuleb tõsiselt kaaluda, kuidas neid riske leevendada. Tähelepanu tuleks pöörata ka riigiülese riskihindamise käigus kindlaks tehtud riskantsetele sektoritele.

Selliste uute meetmete kehtestamisel on oluline hoida liikmesriikide ja kohustatud isikute täiendav finants- ja halduskoormus minimaalsena ning järgida riskipõhist lähenemisviisi.

²¹ EBA 29. oktoobri 2019. aasta aruanne võimalike takistuste kohta pangandus- ja makseteenuste piiriüleisel osutamisel.

²² Rahapesuvastase töökonna määratluse kohaselt on virtuaalvara digitaalkujul esitatud väärtus, millega saab digitaalselt kaubelda või mida saab digitaalselt võõrandada ning mida saab kasutada maksete tegemiseks või investeerimiseks. Virtuaalvarade hulka ei kuulu digitaalkujul esitatud ametlikud vääringud, väärtpaberid ja muud finantsvarad, mis on juba oma standarditega hõlmatud.

Seistes silmitsi suuremate karistustega rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise puuduste eest, on kohustatud isikud otsinud võimalusi nõuete täitmise parandamiseks, alates lisavahendite eraldamisest ja ulatuslike heastamisprogrammide loomisest kuni oma ärimudelite radikaalse läbivaatamiseni ning teatavatest toodetest, klientidest või turgudest loobumiseni, sealhulgas korrespondentpanganduse lõpetamine. See võib tuua kaasa soovimatuid tagajärgi finantsteenuste osutamisele ja majanduse rahastamisele. Tehnoloogilised lahendused, mis võivad aidata parandada kahtlaste tehingute ja tegevuste avastamist, peavad olema kooskõlas rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvaheliste ja ELi standarditega ning vastama muudele ELi eeskirjadele, sealhulgas andmekaitse ja monopolidevastase võitluse valdkonnas.

Kuna liidu rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise eeskirjade eesmärk ei ole keelata juurdepääsu seaduslikele finantsteenustele, on vaja rohkem selgust selle kohta, kuidas need on seotud muude finantssektorit käsitlevate õigusaktidega²³. Tuleks kaaluda, kas ja millistel tingimustel võib rahapesu või terrorismi rahastamine viia maksejõuetuks tunnistamiseni või tõenäoliselt maksejõuetuks jäämiseni ning käivitada panga kriisilahenduse vastavalt pankade finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse direktiivile²⁴ või likvideerimise vastavalt tavalisele maksejõuetusmenetlusele ning tuua kaasa vajaduse maksta hoiustajatele hüvitist. Hoiuste tagamise skeemide direktiivi²⁵ sätteid võiks täpsustada, et vähendada veelgi ohtu, et rahapesus ja terrorismi rahastamises kahtlustatavatele hoiustajatele makstakse raha välja hoiuste tagamise skeemi kaudu, ja samas selgitada hoiuste tagamise skeemide ning muude asjaomaste rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamisega tegelevate asutuste rolli. Samuti võiks täiendavalt kaaluda, kuidas sobitada kokku maksekontode direktiivist²⁶ tulenev kohustus anda kliendile põhimaksekonto ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisega seotud kohustus lõpetada ärisuhe, kui kohustatud isikutel on kliendi suhtes kahtlusi või nad ei suuda saada ajakohastatud klienditeavet. Lisaks tuleb läbi vaadata, kas praegu rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise õigusaktidega hõlmatud makseteenuse pakkujate kategooriad on asjakohased.

Finantsteenuste raamistikke võiks edasi arendada tagamaks, et usaldatavusnõuete täitmise järelevalve asutustel on konkreetset kohustused jagada teavet rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalve asutustega. Finantsteenuseid käsitlevates õigusaktides nõutava sobivuse ja nõuetekohasuse kontrolli puhul tuleks kohaldada rangemaid rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise tingimusi.

Kohustatud isikud, kellel on juurdepääs kliendi suhtes rakendatavate hoolsusmeetmete seisukohast olulisele teabele, ja avaliku sektori asutused, kes vahetavad omavahel teavet, sealhulgas väljaspool ELi, peavad täielikult järgima ELi andmekaitsealaseid õigusakte.

²³ Vt ka komisjoni tööprogrammis esitatud teadaanne, et komisjon esitab krüptovarasid käsitleva õigusraamistiku.

²⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta direktiiv 2014/59/EL, millega luuakse krediidiasutuste ja investeerimisühingute finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse õigusraamistik (EMPs kohaldatav tekst) (ELT L 173, 12.6.2014, lk 190–348).

²⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta direktiiv 2014/49/EL hoiuste tagamise skeemide kohta (EMPs kohaldatav tekst) (ELT L 173, 12.6.2014, lk 149–178).

²⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. juuli 2014. aasta direktiiv 2014/92/EL maksekontoga seotud tasude võrreldavuse, maksekonto vahetamise ja põhimaksekontole juurdepääsu kohta (EMPs kohaldatav tekst) (ELT L 257, 28.8.2014, lk 214–246).

Näiteks võib andmekaitsega seoses tekitada probleeme see, kui kohustatud isikutele antakse juurdepääs teatavatele avaliku sektori registritele. Seda, et andmekaitse ja konfidentsiaalsuse nõuete täitmist on raske tagada, mainiti ka pädevate asutuste vahelise teabevahetuse kontekstis. Neid probleeme tuleks nõuetekohaselt käsitleda.

Tuginedes põhjalikule mõjuhindangule esitab komisjon 2021. aasta esimeses kvartalis seadusandlikud ettepanekud, et näha ette rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise valdkonnas ühtsed eeskirjad.

IV. RAHAPESUVASTASE VÕITLUSE JA TERRORISMI RAHASTAMISE TÕKESTAMISE JÄRELEVALVE TAGAMINE ELI TASANDIL

Järelevalve on tulemusliku rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistiku keskne element. Asjakohase järelevalve tähtsust kinnitati 2019. aasta juuli rahapesuvastaste meetmete paketi, kus mitme rahapesujuhtumi analüüs tõi ilmsiks märkimisväärsed puudused krediitiasutuste riskijuhtimises ja nende järelevalves, mida teevad nii rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise kui ka usaldatavusnõuete täitmise järelevalve asutused. Samal ajal osutavad hiljutised väidetavad rahapesujuhtumid, mille uuriv ajakirjandus on ilmsiks toonud, ka finantssektoriväliste üksuste puudulikkule järelevalvele.

Need teravad probleemid tulenevad nii järelevalveraamistiku ülesehitusest kui ka selle rakendamisest. Rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalve ELis on praegu liikmesriikide pädevuses. Järelevalve kvaliteet ja tulemuslikkus on ELis ebaühtlane, mis on tingitud märkimisväärselt erinevustest sellele ülesandele pühendatud inim- ja rahalistes ressurssides, oskustes ja prioriteetides. Liidul ei ole piisavalt tulemuslikku korda piiriüleseid aspekte hõlmavate rahapesu ja terrorismi rahastamise juhtumitega tegelemiseks. ELi rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistik on ainult sama tugev kui selle nõrgim lüli ning ühe riikliku pädeva asutuse puudused põhjustavad riske kogu ühtsele turule. Selle tagajärjel saab rahalist, majanduslikku ja mainekahju EL tervikuna.

EL ei saa endale lubada oodata uute probleemide tekkimist, enne kui luuakse tulemuslik rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalvesüsteem, mis aitab kaasa ühtse turu ja pangandusliidu sujuvale toimimisele. Kvaliteetne rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalve kogu ELis on hädavajalik usalduse taastamiseks ELi kodanike ja laiema rahvusvahelise üldsuse silmis.

On selge ja tõendatud vajadus ELi tasandil integreeritud rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalve süsteemi järele, mis tagaks rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise eeskirjade järjepideva ja kvaliteetse kohaldamise kogu ELis ning edendaks tõhusat koostööd kõigi asjaomaste pädevate asutuste vahel. Kuigi asjaomased sektorid ja lahendamist vajavad küsimused võivad olla väga erinevad, võivad kasuks tulla kogemused, mis on saadud selliste tsentraliseeritud järelevalveülesandeid täitvate ELi tasandi mehhanismide loomisel ja toimimise tagamisel nagu ühtne järelevalvemehhanism, Ühtne Kriisilahendusnõukogu ja Euroopa Finantsjärelevalve Süsteem.

ELi tasandi rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalvesüsteemi loomine riiklike süsteemide integreerimiseks ja täiendamiseks aitab

vähendada järelevalve killustatust, tagada rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise eeskirjade ühtse kohaldamise ja tulemusliku jõustamise ELis, toetada kohapealset järelevalvetegevust ning tagada pideva teabevoogu käimasolevate meetmete ja tuvastatud oluliste puuduste kohta. Riiklikud järelevalveasutused on jätkuvalt selle süsteemi oluline osa ja vastutavad suurema osa igapäevase järelevalve eest. Selle süsteemi ELi tuumiku loomine on prioriteet ning selle funktsioonid, pädevused ja koostöö riiklike järelevalveasutustega tuleb seadusandlikus ettepanekus selgelt kindlaks määrata.

ELi tasandi rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalveasutuse ülesanded

ELi tasandi rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalveasutusele tuleb anda väga selged volitused teha riiklike asutuste üle järelevalvet ja anda neile korraldusi erinevate rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamisega seotud ülesannete täitmiseks ning tõhustada koordineerimist kolmandate riikide järelevalveasutustega. Ametliku protsessiga tuleks kindlaks määrata ELi ja riiklike järelevalveasutuste omavaheline suhe ja volitused.

Vajadus tagada piiriüleste juhtumite puhul kvaliteetne järelevalve ja vältida nõrku lülisid ELi järelevalveraamistikus on mõjuv põhjus, miks tuleks ELi asutusele anda otsene ülesanne teha teatavate kohustatud isikute üle rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalvet, mille puhul võiks ELi asutusel olla ainu- või ühisvastutus. See tähendab suutlikkust vaadata läbi sise-eeskirjad, menetlused ja kontrollimeetmed ning kontrollida, kas järelevalve alla kuuluvad üksused neid tulemuslikult rakendavad, samuti suutlikkust vaadata läbi tehinguid ja kliente käsitlevad dokumendid. Liidu järelevalveasutusele võiks seada ülesandeks teha kas eraldi või koos riikliku järelevalveasutusega teatava aja jooksul järelevalvet selgelt kindlaks määratud kohustatud isikute või teatavat liiki tegevuse üle, võttes aluseks kaasneva riski suuruse. ELi järelevalveasutus annaks lisaväärtust, jälgides ja hinnates riske kogu ELis. Teistes valdkondades tegutsevate ELi asutuste loomisel saadud kogemuste põhjal võiks ELi järelevalve tagada mehhanismi abil, mille raames tehakse otsused ELi tasandil ja nende täitmise tagavad liikmesriikides asuvad ELi bürood.

Teine võimalus oleks ühendada teatavat liiki kohustatud isikute puhul otsesed järelevalvevolitused, mida rakendatakse koostöös liikmesriikidega, muude isikute puhul antud koordineerimis- ja järelevaatamisvolitustega. Komisjon teeb ettepaneku järelevalvemehhanismi kohta, mille puhul võetakse arvesse proportsionaalsuse ja subsidiaarsuse põhimõtteid ning mis on kooskõlas olemasoleva kohtupraktikaga seoses volitustega, mis võidakse anda liidu asutustele.

ELi tasandi järelevalve ulatus

Rahapesuriske esineb nii finantssektoris kui ka väljaspool seda ning need muutuvad aja jooksul ja kanduvad üle ühest liikmesriigist teise. Tõhusama järelevalve tagamiseks tuleks ELi rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalve asutusele anda volitused, mis hõlmaksid algusest peale kõiki riskivaldkondi, tunnistades, et riskid, millega kõik sektorid silmitsi seisavad, on tõsised. See tagaks, et ELi järelevalveasutusel on algusest peale kõik vajalikud vahendid tavade ühtlustamiseks kogu ELis ja kõrgetasemelise järelevalve tagamiseks kõigis sektorites. Võttes arvesse ülesannete keerukust ja ELi kohustatud isikute suurt arvu, võib rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalveasutuse üles ehitada ka järk-järgult, võimaldades tal pärast seda, kui ta

on oma positsiooni kindlustanud ja tulemuslikkust tõendanud, hõlmata kõik sektorid (finants- ja mittefinantssektorid), mille suhtes kohaldatakse rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamisega seotud kohustusi.

Alternatiivina võiks ELi järelevalveasutus vastutada otseselt finantssektori eest osana integreeritud süsteemist koos riikliku järelevalveasutusega ning vastutada mittefinantssektori kaudse järelevalve eest. Mittefinantssektori kaudne järelevalve võimaldaks ELi asutusel sekkuda, kui seda peetakse vajalikuks mittefinantssektori kvaliteetse järelevalve tagamiseks kogu liidus.

Muud võimalused, mille puhul oleks kohaldamisala kitsam, tähendaksid seda, et ELi järelevalveasutus teeks järelevalvet ainult finantseerimisasutuste üle, kelle arvele jääb suurim osa kõigist finantstehingutest. Järelevalve tsentraliseerimine selles sektoris oleks lihtsam, kuna see sektor on juba suures osas reguleeritud ja järelevalve all. Selle variandi puhul aga jääksid ELi järelevalveraamistikku nõrgad lülid ja see ei tagaks tulemuslikku rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi.

Rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalve riskipõhise lähenemisviisi kohaselt, mis on sätestatud nii liidu õiguses kui ka rahvusvahelistes standardites, tuleb kindlaks teha rahapesu ja terrorismi rahastamise riskitegurid ning eraldada sihtotstarbelise riskihindamise tulemuse alusel järelevalvevahendid. ELi tasandi järelevalve peab olema üles ehitatud nii, et see võtaks arvesse riske ja arendaks edasi riiklike järelevalveasutuste omandatud asjaomaseid eksperditeadmisi.

Võiks uurida ka seda, kas sellisele järelevalveasutusele tuleks anda teatav pädevus jälgida ja toetada varade külmutamist ELi piiravate meetmete (sanktsioonide) alusel kõigis liikmesriikides. Kuigi ülesanded ja probleemid võivad rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise ning piiravate meetmete puhul olla erinevad, on ka mõned ühised probleemid ja sünergiad, mis vääriksid hindamist.

Milline ELi asutus?

ELi tasandi järelevalve tagamise ülesande võib anda kas olemasolevale ELi asutusele, nimelt EBA-le, või uuele sihtotstarbelisele asutusele.

Hiljuti vastu võetud õigusaktide kohaselt peab EBA juhtima, koordineerima ja jälgima jõupingutusi kogu ELis rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise meetmete tugevdamiseks seoses finantseerimisasutustega. EBA-le täiendavate rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalve ülesannete andmisel oleksid selged eelised järjepidevuse ja kiire toimimise tagamise seisukohast. See variant eeldaks siiski ka EBA põhjalikku reformimist ning rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise alaste teadmiste ja pädevuste märkimisväärset suurendamist. EBA juhtimis- ja otsustusprotsesse tuleks märkimisväärselt muuta, tagamaks, et järelevalveotsused tehakse alati sõltumatult ja üksnes ELi huvides. Lisaks tuleks suurendada EBA uurimissuutlikkust ja -volitusi. Võttes arvesse EBA volitusi ja suutlikkust, võib järelevalve korraldamine finantssektoriväliste kohustatud isikute üle osutada EBA tasandil keeruliseks.

Teine variant oleks luua uus sihtotstarbeline ELi rahapesuvastase järelevalve asutus, mis oleks pädev tegema järelevalvet kohustatud isikute üle nii finantssektoris kui ka väljaspool

seda. See võimaldaks maksimaalset paindlikkust, et töötada välja kohandatud korraldus- ja juhtimissüsteem koos riskidele kiireks reageerimiseks vajaliku lihtsustatud ja kiire otsustusprotsessiga, samuti sünergiat rahapesu andmebüroode koordineerimis- ja toetusmehhanismiga (vt järgmine jagu). Uue asutuse tegevuse käivitamiseks võib aga olla vaja rohkem aega, kulud võivad olla suhteliselt suuremad ja arvesse tuleks võtta ülesannete täitmise seotud riske. Sõltuvalt asutusele antavatest ülesannetest tuleks vältida nende tarbetut kattumist ja vastuolusid teiste järelevalveasutuste (nt EBA) tööga.

Erilist tähelepanu tuleks pöörata iga variandi eelarvemõjule. Eriti praeguses majandusolukorras võiks olla põhjendatud tagada, et järelevalvetegevust rahastaksid järelevalve alla kuuluvad erasektori üksused, nagu see on juba mitme ELi asutuse puhul.

Komisjon esitab ettepanekud rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise ELi tasandi järelevalveasutuse loomiseks 2021. aasta esimeses kvartalis, tuginedes selle ülesannete, ulatuse ja struktuuriga seotud valikuvõimaluste mõju põhjalikule hindamisele.

V. RAHAPESU ANDMEBÜROODE KOORDINEERIMIS- JA TOETUSMEHCHANISMI LOOMINE

Kehtiva ELi raamistiku kohaselt peavad kohustatud isikud teatama kõigist kahtlastest tehingutest riiklikule rahapesu andmebüroole. Kohustatud isikute teadete ja tolliasutuste esitatud rahaandmete alusel koostavad rahapesu andmebürood finantsanalüüsi, mis edastatakse seejärel õiguskaitseasutustele, järelevalveasutustele, maksuasutustele või teistele rahapesu andmebüroodele. Neid analüüse kasutavad näiteks õiguskaitseasutused kriminaaluurimises. Rahapesu andmebüroode tehtava suundumuste ja mustrite strateegilise analüüsi alusel antakse ka suuniseid ja tagasisidet kohustatud isikutele, et aidata neil tuvastada rahapesu ja terrorismi rahastamise mustreid.

Leitud on mitmeid puudusi selles, kuidas rahapesu andmebürood kohaldavad eeskirju ning teevad koostööd omavahel ja teiste asutustega riigi tasandil ja kogu ELis.

Riigisisiselt kasutatakse kohustatud isikute aruandlusvorme endiselt vähe ja sageli on need kohandatud konkreetsete ettevõtjate (nt pankade) vajadustele. Mitmel rahapesu andmebürool puuduvad endiselt teabe tõhusaks töötlemiseks ja analüüsimiseks vajalikud IT-vahendid.

Rahapesu andmebürood peavad andma kohustatud isikutele nende aruandluse kohta tagasisidet. Selline tagasiside on siiski jätkuvalt piiratud. Tagasiside on peaaegu olematu, kui kohustatud isikute aruanded puudutavad teist liikmesriiki. Tagasiside puudumine jätab kohustatud isikud ilma vajalikest vahenditest, mille abil nad saaksid oma ennetusmeetmeid kohandada või suunata.

Rahapesu andmebüroode ja muude pädevate asutuste vaheline piiratud teabevahetus on enamiku rahapesu ja terrorismi rahastamise juhtude piiriülese olemuse tõttu väga murettekitav. Näiteks, kuigi ELi tolliasutused esitavad rahapesu andmebüroodele korrapäraselt rahaandmeid, saavad nad neilt väga harva tagasisidet, mis on konkreetsema ja tulemuslikuma riskianalüüsi jaoks väga oluline.

Meetmeid tuleb võtta ka rahapesu andmebüroode vahelise ELi teabevahetussüsteemi FIU-net toimimise ja majutamise seotud probleemide tõttu, kuna tegemist on vana IT-vahendiga, mille puhul on vaja oluliselt ajakohastada nii tarkvara kui ka riistvara ning töötada koostöö hõlbustamiseks välja uued funktsioonid.

Enamikul rahapesu andmebüroodele teatatud kahtlastel tehingutel on piiriülene mõõde, kuid ühine analüüs on endiselt piiratud. Sellest tulenevalt puuduvad seosed piiriüleste juhtumite tuvastamiseks. Vaja on suuremat suutlikkust sellise teabe analüüsimiseks piiriüleses kontekstis, pidades eelkõige silmas, et rahapesujuhtumid muutuvad üha keerulisemaks.

ELi tasandi koordineerimis- ja toetusmehhanismi roll

Rahapesu andmebüroode koordineerimis- ja toetusmehhanism ELi tasandil kõrvaldaks eespool nimetatud puudused. Sellel mehhanismil oleks juhtiv roll riiklike rahapesu andmebüroode töö koordineerimisel. See peaks hõlmama piiriülese mõõtmega kahtlaste tehingute tuvastamist, piiriüleste juhtumite ühist analüüsi, selliste suundumuste ja tegurite kindlakstegemist, mis on olulised rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide hindamiseks riigi ja riigiülesel tasandil. Samuti peaks mehhanism vastu võtma või esitama rakendusmeetmeid või -standardeid, nagu on ette nähtud rahapesu andmebüroode aruandluskohustusi ja rahapesu andmebüroode omadusi, tegevust, koostööd ja vorme käsitlevate eeskirjade rohkem ühtlustatud sätetega, ning edendama rahapesu andmebüroode koolitust ja suutlikkust. ELi tasandi koordineerimis- ja toetusmehhanism peaks tõhustama ka koostööd pädevate asutuste (rahapesu andmebürood, järelevalveasutused, õiguskaitseasutused ning tolli- ja maksuasutused) vahel nii riigisiselt kui ka piiriüleselt ning rahapesu andmebüroodega väljastpoolt ELi.

Oleks kasulik luua IT-vahenditel põhinev kesksem suutlikkus, mis võimaldaks tuvastada kahtlasi piiriüleseid tehinguid ja hõlbustaks suundumuste kindlakstegemist.

Sellega seoses on oluline ka praegu Europoli hallatava süsteemi FIU-net jätkusuutlikkus. Selle arendamise on vaja kiiresti investeerida, et lahendada praegused probleemid, mis takistavad teabevahetust ja andmete ristvõrdlust. Võttes arvesse, et süsteemi tehniline haldamine kavatakse Europolilt üle võtta, tuleks leida asjakohane ja rahaliselt elujõuline lahendus. Lühiajalises perspektiivis võtab süsteemi FIU-net haldamise üle komisjon, et tagada süsteemi pidev ja katkematu toimimine²⁷. Pikemas perspektiivis võiks süsteemi FIU-net või selle järglase haldamise ülesande anda ELi koordineerimis- ja toetusmehhanismile. Kaaluda võiks ka muid sobivaid lahendusi.

ELi tasandi koordineerimis- ja toetusmehhanismi eest vastutav asutus

Rahapesu andmebüroode toetus- ja koordineerimismehhanismi loomine sõltub selle mehhanismi jaoks kavandatud rollist.

Kooskõlas eesmärgiga tagada sellele koordineerimis- ja toetusmehhanismile ulatuslik roll, mille eesmärk on käsitleda kõiki eespool analüüsitud elemente, võiks mehhanismi juhtimise usaldada olemasolevale ELi asutusele või uuele sihtotstarbelisele asutusele. Kui järelevalveküsimustega tegelemiseks luuakse uus ELi asutus, võiks sellele seada ülesandeks ka selle mehhanismi haldamise. Sellega seoses väärrib märkimist, et ELi kaheteistkümneme rahapesu andmebüroole on praegu antud ülesanne teha järelevalvet vähemalt finantssektorivälises sektoris, samal ajal kui mõnele neist on antud ülesanne teha järelevalvet kõigis sektorites.

²⁷ Võttes nõuetekohaselt arvesse asjaomase teabe laadi.

Koordineerimis- ja toetusmehhanismi kitsam roll aitaks kõrvaldada mõned tuvastatud puudused, kuid selle tulemuseks ei oleks tõhus ELi tasandi koordineerimis- ja toetusmehhanism. Sellistel asjaoludel võiks kaaluda mitu varianti. Näiteks kui ülesanded piirduksid regulatiivsete standardite ja suuniste eelnõude koostamisega, oleks seda võimalik korraldada nii, et rahapesu andmebüroode platvorm, mis praegu on komisjoni mitteametlik komitee, muudetakse komiteemenetluse komiteeks ja komisjoni ülesandeks jääb võtta selle töö tulemused vastu delegeeritud õigusaktide või rakendusaktidega. Alternatiiviks võiks olla ametlik rahapesu andmebüroode võrgustik, millel on oma volitused ja ülesanded.

Olenemata koordineerimis- ja toetusmehhanismi vormist peaksid selle juhtimis- ja otsustusprotsessid olema piisavalt sõltumatud ning mehhanism peaks toimima riiklike rahapesu andmebüroode võrgustikuna, millel on ELi keskus.

Komisjon esitab ettepanekud rahapesu andmebüroode ELi tasandi koordineerimis- ja toetusmehhanismi loomiseks 2021. aasta esimeses kvartalis, tuginedes selle rolli ja struktuuriga seotud valikuvõimaluste mõju põhjalikule hindamisele. Komisjon võtab süsteemi FIU-net haldamise üle 2020. aasta neljandas kvartalis.

VI. KRIMINAALÕIGUSNORMIDE TÄITMISE TAGAMINE JA TEABEVAHETUS LIIDU TASANDIL

Mitu õigusakti ja institutsioonilist korraldust hõlbustavad kriminaalõigusnormide täitmise tagamist ja teabevahetust ELi tasandil.

Hiljutised meetmed on kõrvaldanud lüngad rahapesu määratlemisel ja karistamisel kogu ELis ning hõlbustanud õigusala ja politseikoostööd²⁸. Komisjon jälgib nende õigeaegset ülevõtmist ja rakendamist. Samuti on laiendatud finantsteabe kasutamist raskete kuritegude puhul, andes õiguskaitseasutustele otsese juurdepääsu pangakontode keskregistritele ning parandades samal ajal õiguskaitseasutuste, rahapesu andmebüroode ja Europoli koostööd selliste raskete kuritegude puhul²⁹. Need meetmed kiirendavad kriminaaluurimist ja võimaldavad ametiasutustel tulemuslikumalt võidelda piiriülese kuritegevuse vastu. Pangakontode keskregistrite ELi-ülene ühendus kiirendab õiguskaitseasutuste ja rahapesu andmebüroode juurdepääsu finantsteabele ja hõlbustab piiriülest koostööd ning peaks igal juhul hõlmama ka õiguskaitseasutusi. Sellist ühendust tuleks käsitada prioriteetse küsimusena.

Kriminaaltulu sissenõudmiseks on kehtestatud olulised standardid³⁰. Komisjon avaldab 2020. aastal aruande, milles antakse ülevaade nende eeskirjade rakendamisest ja kirjeldatakse võimalusi kriminaaltulu jälitamise talituste rolli parandamiseks. Uued meetmed, mida hakatakse kohaldama alates 2020. aasta detsembrist,³¹ hõlbustavad varade piiriülest sissenõudmist ning muudavad kuritegeliku vara arestimise ja konfiskeerimise kogu ELis kiiremaks ja lihtsamaks.

²⁸ Vt joonealune märkus 9.

²⁹ Vt joonealune märkus 8.

³⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/42/EL kuriteovahendite ja kriminaaltulu arestimise ja konfiskeerimise kohta Euroopa Liidus (ELT L 127, 29.4.2014, lk 39–50).

³¹ Määrus (EL) 2018/1805, mis käsitleb arestimis- ja konfiskeerimisotsuste vastastikust tunnustamist (ELT L 303, 28.11.2018, lk 1–38).

Samal ajal on ülimalt oluline suurendada ELi tasandil suutlikkust uurida finantskuritegevusi ja esitada nende eest süüdistusi.

Europol on suurendanud oma jõupingutusi majandus- ja finantskuritegevuse vastu võitlemisel, luues uue Euroopa finants- ja majanduskuritegevuse keskuse (EFECC), mis peaks tööd alustama 2020. aastal. EFECC koondab kogu finantsteabe analüüsi ja majanduskuritegevuse alase suutlikkuse ühte Europoli üksusesse ning püüab suurendada tegevuse tulemuslikkust ja nähtavust ning edendada sidusrühmade haldamist ja rahastamisvõimalusi. Komisjon toetab täielikult EFECC loomist ja on seisukohal, et see rõhutab finantsuurimise tähtsust kõigis kuritegevuse valdkondades, mis kuuluvad Europoli pädevusse.

Komisjon leiab, et EFECC oleks rahapesu andmebüroode ELi toetus- ja koordineerimismehhanismi loomulik partner ning need kaks üksust võiksid koos välja töötada lahendusi teabevahetuse edendamiseks, eelkõige piiriüleste juhtumite puhul.

Selleks et parandada rahapesujuhtumite uurimist ja nende eest süüdistuste esitamist kogu ELis, rahastab komisjon³² rahapesuvastast operatiivvõrgustikku, mis ühendab asjaomaseid õiguskaitseasutusi. Võrgustik hõlbustab piiriülest finantsuurimist ja hõlmab kogu maailma. Võrgustiku tööd tuleks laiendada ja edendada ning sellel peaks olema tegevuseelarve, et toetada konkreetseid juhtumeid. Sellega peaksid ühinema kõik ELi liikmesriigid. Lisaks peaksid liikmesriigid jätkuvalt kasutama Eurojusti toetust, et hõlbustada piiriülest koostööd, millega toetatakse rahapesuvastaste süüdistuste esitamist. 2020. aasta lõpus tegevust alustav Euroopa Prokuratuur on pädev uurima ELi eelarvet kahjustavate õigusrikkumistega seotud rahapesu ja esitama selle eest süüdistusi.

On veel ruumi, et tõhustada ja edendada teabevahetust kõigi pädevate asutuste (rahapesu andmebürood, järelevalveasutused, õiguskaitseasutused ning tolli- ja maksuasutused) vahel nii riigisiselt kui ka piiriüleselt.

Finantsteabe parema kasutamise eesmärgil tuleks võimalikult palju edendada avaliku ja erasektori partnerluste rolli, kuna mõnel juhul võib teabe laad piirata selle jagamist ning selline jagamine peab olema kooskõlas andmekaitsealaste õigusaktidega. Avaliku ja erasektori partnerlused hõlmavad teabe jagamist õiguskaitseasutuste, rahapesu andmebüroode ja erasektori vahel. Need võivad olla eri vormis. Mõned neist piirduvad sellega, et rahapesu andmebürood ja õiguskaitseasutused jagavad kohustatud isikutega teavet tüpologia ja suundumuste kohta. Teiste puhul jagavad õiguskaitseasutused kohustatud isikutega operatiivteavet rahapesus kahtlustatavate isikute kohta, et jälgida nende kahtlustatavate isikute tehinguid. Isikuandmeid sisaldava teabe jagamine peab olema täielikult kooskõlas andmekaitsealaste õigusaktidega ja selle puhul tuleb järgida asjaomaste asutuste volitusi.

Kehtiva ELi rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistikuga on juba ette nähtud, et rahapesu andmebürood peavad jagama erasektoriga teavet tüpologia ja suundumuste kohta. Seda kohustust võiks teatavat liiki avaliku ja erasektori partnerluste hõlbustamise ja teabevahetuse parandamise raames selgitada ja laiendada. Samal ajal peab komisjon liikmesriikide õigusraamistike ja praktilise korra erinevuste tõttu oluliseks, et avaliku ja erasektori partnerluste kohta oleks olemas suunised ja et jagataks häid tavasid,

³² Politseikoostöö, kuritegevuse tõkestamise ja selle vastu võitlemise ning kriisiohje rahastamisvahend.

selliste tehingute või ärisuhete puhul, millesse on kaasatud riigid, kelle rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistikus on strateegilisi puudusi. Viienda rahapesuvastase direktiivi kohaselt peab komisjon tagama sõltumatu suutlikkuse teha kindlaks riigid, kus esineb selliseid strateegilisi puudusi³⁴.

Komisjon teeb kindlaks riigid, mis kujutavad endast konkreetset ohtu liidu finantsüsteemile, kasutades autonoomset metoodikat, mis võtab nõuetekohaselt arvesse sünergiat rahapesuvastase töökonna loetellu kandmise protsessiga, ning pidades koostöös Euroopa välisteenistusega tihedat dialoogi kolmandate riikidega ja konsulteerides aktiivselt liikmesriikide ekspertidega. Tuginedes läbivaadatud metoodikale,³⁵ mis avaldatakse käesoleva tegevuskavaga samal ajal, hõlmab see protsess koostöös Euroopa välisteenistusega komisjoni dialoogi kolmandate riikidega, kus on esialgu tuvastatud puudusi, eesmärgiga töötada võimaluse korral välja tegevuskava nende probleemide lahendamiseks. Pärast vaatlusperioodi hindab komisjon nende kohustuste täitmisel tehtud edusamme, et viia oma hindamised lõpule.

Suure riskiga kolmandate riikide ELi loetelu on oluline vahend kohustatud isikute ja avaliku sektori asutuste jaoks, kuid sellel võib olla mõju ka väljaspool rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistikku. Komisjon on võtnud kohustuse jälgida, kas selline loetellu kandmine mõjutab samaväärsust kinnitavaid otsuseid,³⁶ ning tagada piisavate kaitsemeetmete kohaldamine seoses rahastamisvahenditega kooskõlas finantsmääruse artikliga 155³⁷.

Võttes arvesse ELi loetellu kandmise protsessist ja uute rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise funktsioonide kehtestamisest ELi tasandil saadud kogemusi, võib olla vaja vaadata läbi kolmandatest riikidest tulenevate riskide käsitlus. Rahapesuvastase töökonna liikmena peaks komisjon jätkuvalt võtma arvesse rahapesuvastase töökonna üleskutset võtta meetmeid kolmandatest riikidest tulenevate riskide maandamiseks ning säilitama suutlikkuse rakendada asjakohaseid meetmeid ka sõltumata rahapesuvastase töökonna üleskutsetest, nagu on ette nähtud rahvusvaheliste standarditega. Sellega seoses võiks ka ELi tasandi järelevalveasutus aidata maandada kolmandatest riikidest tulenevaid riske, töötades välja asjakohased riskimaandamismeetmed kohustatud isikute jaoks, lähtudes puuduste liigist ja raskusastmest. See hõlmaks üksikasjalikumate ja riskipõhisemate meetmete väljatöötamist, et käsitleda teiste jurisdiktsioonide rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistikust tulenevaid riske. Seda protsessi võiks täiendada ka tehingupõhise lähenemisviisiga, võttes arvesse, et ükski jurisdiktsioon ei ole uute rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide suhtes immuunne. Rahapesu andmebüroode koordineerimis- ja toetusfunktsioon võiks samuti anda väärtusliku panuse, et teha kindlaks kolmandatest riikidest tulenevad uued suundumused ja riskid ning võimalikud probleemid rahvusvahelises koostöös.

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

³⁵ SWD(2020)99

³⁶ Vt COM(2019) 349 final, 29.7.2019.

³⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuli 2018. aasta määrus (EL, Euratom) 2018/1046, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid (ELT L 193, 30.7.2018, lk 1–222).

Osana kõnealustest välisriskide juhtimise meetmetest töötab komisjon välja tehnilise tugivahendi³⁸ tehnilise abi andmiseks kolmandatele riikidele, et suurendada nende suutlikkust ja kõrvaldada nõrgad kohad nende rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise siseriiklikes raamistikutes. Olles üks peamisi rahvusvahelisi rahastajaid selles valdkonnas ja tuginedes oma ulatuslikule diplomaatilisele võrgustikule, kasutaks EL seda suutlikkust rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkete tugevdamiseks kogu maailmas. Ka kaubanduspoliitika aitab kaasa investeeringute³⁹ ja kaubavoogudega seotud piisavate kaitsemeetmete väljatöötamisele. Komisjon soovib, et ELi kaubanduspartnerid võtaksid endale kohustuse rakendada rahapesu ja terrorismi rahastamise vastaseid meetmeid, ning säilitab õigusruumi tegutsemiseks rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide korral, millega ELi finantsüsteem silmitsi seisab.

Koos käesoleva tegevuskavaga avaldatakse uus suure riskiga kolmandate riikide hindamise meetodika. Komisjon jätkab koostööd liikmesriikidega ja osaleb aktiivsemalt rahapesuvastases töökonnas, et ELil oleks maailmas tugevam roll.

VIII. KUIDAS EDASI: TEGEVUSKAVA

Nagu käesolevas tegevuskavas üksikasjalikult kirjeldatud, teeb komisjon ettepaneku mitme meetme kohta, et tõhustada rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistikku. Koostatakse mõjuhinnang, sealhulgas põhiõiguste ja eelkõige isikuandmete kaitse õiguse kohta, et hinnata erinevaid valikuvõimalusi seadusandlike muudatuste seisukohast.

| Meede | Vahendid | Ajakava |
|--|---|--------------------------------------|
| Kehtiva ELi rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistiku tulemuslik rakendamine | Rikkumis- või kohtumenetlused Uuring neljanda rahapesuvastase direktiivi kohaldamise kohta Kolmas riigiülene riskihindamine Töö tegelike kasusaajate registrite omavaheliseks ühendamiseks Riigipõhised soovitused / Euroopa poolaasta Euroopa Pangandusjärelevalve praegune töö | Kõigi meetmete rakendamine on käimas |
| ELi rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise ühtse reeglistiku | Seadusandlik ettepanek, millega: - määratakse kindlaks valdkonnad, mida tuleb kooskõlas direktiivi muutmisega reguleerida määrusega; | 2021. aasta 1. kvartal |

³⁸ ELi ülemaailmne rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise tugivahend

³⁹ Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. märtsi 2019. aasta määrus (EL) 2019/452, millega luuakse liitu tehtavate välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute raamistik (ELT L 79I, 21.3.2019, lk 1–14).

| | | |
|--|---|--|
| tugevdamine ja arendamine | <ul style="list-style-type: none"> - määratakse kindlaks uued valdkonnad, mida tuleb reguleerida ELi tasandil; - määratakse kindlaks muude kehtivate õigusaktidega seoses vajalikud muudatused. | |
| Rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalve tagamine ELi tasandil | Seadusandlik ettepanek | 2021. aasta 1. kvartal |
| Rahapesu andmebüroode toetus- ja koordineerimismehhanismi loomine | Seadusandlik ettepanek Süsteemi FIU-net tehnilise haldamise üleandmine komisjonile | 2021. aasta 1. kvartal 2020. aasta 4. kvartal |
| Kriminaalõiguse jõustamine ja teabe jagamine | <p>Euroopa finants- ja majanduskuritegude keskuse loomine</p> <p>Suunised avaliku ja erasektori partnerluste kohta ning võimalik Euroopa Andmekaitsekoostöö arvamuse andmekaitseaspektide kohta</p> <p>Kriminaalõiguse ja õiguskaitsealase koostöö direktiivide ülevõtmise ja rakendamise jälgimine</p> <p>Võimalused riigisisese ja piiriülese teabevahetuse tõhustamiseks kõigi pädevate asutuste vahel</p> | 2020. aasta 2. kvartal 2021. aasta 1. kvartal |
| Rahvusvahelise mõõtme tugevdamine | <p>Komisjoni täiustatud metoodika suure riskiga kolmandate riikide kindlakstegemiseks</p> <p>Delegeeritud õigusaktid</p> | 2020. aasta 1. kvartal Vastavalt vajadusele (esialgu kavandatud 2020. aasta 2., 3. ja 4. kvartalis) |

Komisjon kutsub sidusrühmi üles esitama oma seisukohad käesolevas tegevuskavas esitatud edasiste sammude kohta 29. juuliks 2020, vastates küsimustikule, mis on kättesaadav portaalis „Avaldage arvamust!“.