



Strasbourg 5.2.2013  
SWD(2013) 22 final

## KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

### TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

#### *Oheisasiakirja*

**ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rahoitusjärjestelmän  
käytön estämisestä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen**

**ja**

**ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tietojen toimittamisesta  
varainsiirtojen mukana**

{ COM(2013) 44 final }  
{ COM(2013) 45 final }  
{ SWD(2013) 21 final }

## **JOHDANTO – TARVE SAATTAA NYKYINEN RAHANPESUN JA TERRORISMIN RAHOITUKSEN TORJUNTAKEHYS AJAN TASALLE**

EU:ssa on käytössä kehittynyt rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntakehitys. Vuosien myötä sääntöjä on kehitetty ja soveltamisalaa laajennettu, ja jokaisella muutoksella on pyritty sulkemaan pois uusia keinoja, joita rikolliset ja terroristit voisivat käyttää hyväkseen.

Järjestelmää käytettäessä saadaan kuitenkin toistuvasti muistutuksia siitä, että vankinkaan kehys ei ole immuuni rahanpesulle. HSBC:n hiljattain tunnustama rahanpesu on vain tuorein esimerkki siitä, mitä voi tapahtua, kun valppaus herpaantuu ja tarkastukset eivät ole riittäviä. Tällaisissa tilanteissa sääntelyviranomaiset ovat määränneet yhä ankarampia sakkoja, mikä on osoitus kansainvälisestä päättäväisyydestä varmistaa sääntöjen noudattaminen sekä varoitus muille sidosryhmille siitä, millaisiin seurauksiin niiden järjestelmissä esiintyvät puutteet voivat johtaa.

Sääntelyviranomaiset ja päätöksentekijät eivät saa suhtautua riskeihin yliolkaisesti. Rikolliset etsivät jatkuvasti uusia haavoittuvuuksia, joita he voivat hyödyntää. Rikollisia toimia, joissa pyritään pääsemään rahoitusjärjestelmään ja salaamaan toimien laiton alkuperä, on todellakin hämmästyttävän paljon. Yhdistyneiden kansakuntien hiljattain tekemässä tutkimuksessa on arvioitu, että rahanpesussa vuosittain kierrätettävien varojen määrä on noin 1,6 biljoonaa dollaria eli 2,7 prosenttia suhteessa koko maailman BKT:hen. Tutkimuksessa arvioitiin myös, että lainvalvontaviranomaiset pysäyttävät alle 1 prosenttia pestyistä varoista ja todellisten takavarikointien määrä on alle 0,2 prosenttia.

Näistä syistä on käynnistetty toimia, joiden tavoitteena on saattaa voimassa olevat kansainväliset normit ajan tasalle ja lujittaa niitä. Rahanpesunvastainen toimintaryhmä (FATF) julkaisi uudet tarkistettut normit helmikuussa 2012, ja vuoden 2013 lopussa se käynnistää kansallisten lainkäyttövaltojen vaatimustenmukaisuuden arvioinnin. Uudet normit antavat kansallisille viranomaisille mahdollisuuden toteuttaa tehokkaampia toimia rahanpesua ja terrorismin rahoitusta vastaan kaikilla tasoilla – pankkitilejä avaavien asiakkaiden henkilöllisyyden toteamisesta tutkintaan, syytetoimiin ja varojen takavarikointiin saakka. Normien ansiosta on helpompi puuttua rahanpesuun, jonka kohteena on lahjonnan ja verorikosten tuottama hyöty. Normeilla tiukennetaan suuririskisiä tilanteita koskevia vaatimuksia, ja ne antavat myös eri maille mahdollisuuden noudattaa kohdennetumpaa, riskiperusteista lähestymistapaa.

Tämän prosessin rinnalla Euroopan komissio on tarkastellut uudelleen EU:n kehystä ja julkaissut huhtikuussa kertomuksen rahanpesun torjunnasta annetun kolmannen direktiivin, jäljempänä 'kolmas rahanpesudirektiivi'<sup>1</sup>, soveltamisesta.

Komissio on todennut työssään, että EU:n kehystä on kehitettävä ja mukautettava muutoksiin keskittymällä enemmän järjestelmien tehokkuuteen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnassa, selkeyttämällä ja johdonmukaistamalla eri jäsenvaltioiden sääntöjä ja laajentamalla kehysten soveltamisalaa, jotta voitaisiin puuttua uusiin uhkiin ja haavoittuvuuksiin.

---

<sup>1</sup> Rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen annettu direktiivi 2005/60/EY.

## 1. ONGELMAN MÄÄRITTELY

*Rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyvät ongelmat – keitä ne koskevat ja millä tavoin*

Maailmanlaajuisesti ja kaikilla politiikan aloilla ollaan yleisesti sitä mieltä, että rahoitusjärjestelmien väärinkäyttö rikos- ja terroritarkoituksiin voi aiheuttaa suunnatonta vahinkoa. Järjestelmät, joissa rahanpesua ja terrorismin rahoitusta ei pystytä torjumaan, ovat alttiita seuraaville vaaroille:

- koko yhteiskuntaan kohdistuva riski, joka aiheutuu siitä, että rikollisesta ja terroritoiminnasta saatuja varoja ohjautuu takaisin rikolliseen ja terroritoimintaan
- kielteiset taloudelliset vaikutukset, jotka johtuvat kansainvälisissä pääomavirroissa esiintyvistä häiriöistä, sijoitusten vähenemisestä ja talouskasvun heikkenemisestä
- finanssimarkkinoiden epävakaus, joka johtuu muiden rahoituksen välittäjien haluttomuudesta osallistua liiketoimintaan, sekä maineen menetys, luottamuksen puute ja toiminnan vakauteen liittyvät riskit.

Rahanpesu ja terrorismin rahoitus vaikuttavat eri tavoin hyvin moniin sidosryhmiin:

- **ilmoitusvelvolliset**, joiden oletetaan pitävän järjestelmän turvallisena tarkastusten ja valvonnan avulla ja jotka joutuvat vastaamaan seurauksista, jos niiden järjestelmät osoittautuvat riittämättömiksi
- **viranomaiset**, joiden on pantava säännöt täytäntöön ja suojattava järjestelmää rikolliselta toiminnalta ja terroritoiminnalta.
- ilmoitusvelvollisten **asiakkaat**, jotka joutuvat kärsimään tarkastusten lisääntymisestä ja mahdollisesti tiettyjen palvelujen rajoittamisesta
- **liikemaailma**, joka joutuu tarkastusten ja rajoitusten kohteeksi mutta hyötyy vakaasta ja turvallisesta rahoitusjärjestelmästä
- **rahanpesijät ja terrorismin rahoittajat**, jotka yrittävät jatkuvasti hyödyntää järjestelmän heikkouksia mutta joita on estettävä hyödyntämästä niitä
- **EU:n kansalaiset ja yhteiskunta**, joita on suojeltava terroriteoilta ja vahingoilta, joita lisääntynyt rikollisuus aiheuttaa, kun rikollisuuden tuottama hyöty ruokkii uutta rikollisuutta, sekä hyvinvoinnin heikkenemiseltä, joka johtuu veronkierrosta sekä markkinoiden eheyden ja luottamuksen heikkenemisestä
- **yhteiskunta ja hallitukset** kolmansissa maissa, jos EU:n järjestelmää käytetään näissä maissa esiintyvän lahjonnan ja rikollisuuden tuottamaan hyödyn kanavoimiseen.

*EU:n ennaltaehkäisevä järjestelmä*

EU:ssa käytetyn kehyksen tavoitteena on suojata rahoitusjärjestelmää rahanpesulta ja terrorismin rahoitukselta. Kehys rakentuu pääasiassa FATF:n hyväksymille kansainvälisille normeille. Euroopan komissio on FATF:n perustajajäsen. EU:n kehykseen kuuluu sääntöjä, joiden mukaan finanssilaitosten ja muiden ilmoitusvelvollisten yhteisöjen ja henkilöiden on toteuttava toimenpiteitä estääkseen sen, että niitä tai heitä käytetään hyväksi rahanpesussa ja terrorismin rahoituksessa.

## *Ongelmien syyt*

Koska riskit, joita rahoitusjärjestelmään kohdistuu rahanpesijöiden ja terrorismin rahoittajien vuoksi, muuttuvat jatkuvasti, tällaista toimintaa ehkäisevän kehyksen on oltava luja, joustava ja ajantasainen. Komission yksiköt ovat yksilöineet kolme keskeistä alaa, joilla nykyistä kehystä on muutettava:

1. **Nykyiset säännöt eivät ole yhdenmukaisia hiljattain tarkistettujen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien normien kanssa.** Jäsenvaltioiden keskinäiset arvioinnit (jotka rahanpesunvastainen toimintaryhmä (FATF) tai Moneyval on suorittanut) ovat osoittaneet, että kolmannen rahanpesudirektiivin ja FATF:n suositusten välillä on joitakin epäjohtonmukaisuuksia. Lisäksi FATF on tehnyt voimassa oleviin suosituksiin useita lisäyksiä, joiden vuoksi nykyinen kehys on osittain vanhentunut. Keskinäisissä arviointikertomuksissa on arvosteltu muun muassa sitä, että kolmannen rahanpesudirektiivin vaatimukset, jotka koskevat yksinkertaistettua asiakkaan tuntemisvelvollisuutta, eivät ole yhdenmukaisia FATF:n suositusten kanssa. Lisäksi FATF on ulottanut suosituksensa koskemaan suurempaa ryhmää poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä. EU:n sääntöjen ja kansainvälisten normien väliset epäjohtonmukaisuudet vaikuttavat jäsenvaltioiden ja koko EU:n maineeseen.
2. **Nykyisiä EU:n sääntöjä tulkitaan eri jäsenvaltioissa eri tavoin.** Komission suorittama uudelleentarkastelu on osoittanut, että nykyisiä sääntöjä tulkitaan monilla aloilla eri tavoin. Esimerkkeinä tästä ovat oikeushenkilön todellisen omistajan ja edunsaajan tunnistamista koskeva vaatimus sekä tilastotietojen yhdenmukaisuus. Tästä aiheutuu riskejä sisämarkkinoille ja vaatimusten noudattamiseen liittyviä ongelmia rajatylittävää toimintaa harjoittaville yrityksille.
3. **Nykyisissä EU:n säännöissä on puutteita ja porsaanreikiä.** EU:n kehyksen on oltava luja mutta joustava, jotta sillä voidaan käsitellä muuttuvia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä. Komission suorittama uudelleentarkastelu on osoittanut, että nykyisen direktiivin soveltaminen rahapelipalveluihin ja arvokkaiden tavaroiden myyjiin on herättänyt huolta, koska niitä koskevia sääntöjä ei pidetä riittävän tiukkoina. Sääntöjen tiukentaminen on edistysaskel näiden riskien käsittelyssä, ja se antaa EU:n lainsäädännölle etumatkaa kansainvälisiin normeihin nähden.

## *Perusskenaario*

Koska rahanpesun ja terrorismin rahoituksen aiheuttamat uhkat muuttuvat jatkuvasti, niihin on vastattava toimilla, jotka ovat oikeassa suhteessa näihin ughiin. Jos toimia ei toteuteta, siitä aiheutuu seuraavanlaisia seurauksia:

1. EU:n kehys ei ole yhdenmukainen kansainvälisten normien kanssa. Koska vaarana on, että jäsenvaltiot saavat heikkoja keskinäisiä arviointikertomuksia, ne saattavat tuntea houkutusta mukauttaa omia kehyksiään, mikä johtaa pirstoutumiseen ja epäjohtonmukaisuuteen.
2. Sääntöjen erilaisesta kansallisesta soveltamisesta johtuva epävarmuus jatkuu ja heikentää sisämarkkinoiden toimintaa.
3. EU altistuu tuleville uhkille, jollei se kohdenna resurssejaan paremmin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeihin.

## 2. TOISSIJAISUUDEN ANALYSOINTI

Likaisen rahan virrat ja terrorismin rahoitus voivat vahingoittaa finanssialan vakautta ja mainetta ja uhata sisämarkkinoita. Toimenpiteiden toteuttaminen ainoastaan jäsenvaltioiden tasolla voi vaikuttaa kielteisesti EU:n sisämarkkinoihin ja johtaa pirstoutumiseen. EU:n toimet ovat aiheellisia, koska niillä voidaan puuttua yleiseen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskiin ja pitää yllä tasapuolisia toimintaedellytyksiä koko EU:ssa.

## 3. EU:N ALOITTEEN TAVOITTEET

Yleisenä tavoitteena rahanpesun torjuntakehyksen uudelleentarkastelussa on suojata rahoitusjärjestelmää ja sisämarkkinoita rikollisilta, jotka yrittävät pestä laittomasti saatuja voittoja, sekä terroristeilta, jotka yrittävät rahoittaa terroritoimintaa tai terroristiryhmiä. Komissio on määritellyt neljä yleistä tavoitetta, jotka ovat sisämarkkinoiden lujittaminen vähentämällä rajatylittäviin tapauksiin liittyviä ongelmia, yhteiskunnan etujen turvaaminen torjumalla rikollisuutta ja terroritekoja, Euroopan unionin vaurauden turvaaminen varmistamalla tehokas liiketoimintaympäristö sekä rahoitusvakauden edistäminen suojaamalla rahoitusjärjestelmän moitteetonta ja asianmukaista toimintaa ja eheyttä. Näiden yleisten tavoitteiden saavuttamista tuetaan erityisillä toimintatavoitteilla, jotka liittyvät rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntajärjestelmien tehostamiseen sekä EU:n rahoitusjärjestelmän maineen säilyttämiseen. Ongelmatekijöihin liittyvät toimintatavoitteet täydentävät puitteita, joissa on tarkasteltu vaihtoehtoisia tapoja muuttaa lainsäädäntöä.

## 4. TOIMINTAVAIHTOEHDOT

Toimintavaihtoehtojen osalta vaikutusten arvioinnissa arvioidaan erilaisia toimenpiteitä ja ulottuvuuksia, joilla pyritään saavuttamaan seuraavat kolme toimintatavoitetta:

1. Ensimmäisenä tavoitteena on **varmistaa yhdenmukaisuus kansainvälisten normien kanssa**. Tätä varten on pohdittu eri vaihtoehtoja ja seuraavia niihin liittyviä näkökohtia:
  - verorikosten ottaminen huomioon EU:n kehyksessä
  - riskiperusteisen lähestymistavan noudattaminen
  - lähestymistapa, jossa otetaan huomioon, vastaavatko kolmansien maiden käyttämät rahanpesun torjuntajärjestelmät EU:n järjestelmiä
  - riskiperusteisen valvonnan käyttöönotto
  - sellaisten uusien vaatimusten asettaminen, jotka koskevat kotimaisia tai kansainvälisissä järjestöissä työskenteleviä poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä
  - paras tapa parantaa todellisia omistajia ja edunsaajia koskevien tietojen saantia
  - varainsiirtoasetuksen mukauttaminen uusiin kansainvälisiin normeihin (edunsaajia koskevien tietojen sisällyttäminen, poikkeukset asetuksen soveltamisesta).

2. Toisena tavoitteena on **varmistaa, että kansalliset säännöt ovat keskenään yhdenmukaisia ja niiden täytäntöönpano tarvittaessa riittävän joustavaa, lujittamalla ja selventämällä nykyisiä vaatimuksia.** Tätä varten on pohdittu eri vaihtoehtoja ja seuraavia niihin liittyviä näkökohtia:

- tilastotietojen keräämisen ja ilmoittamisen parantaminen
- sen selventäminen, miten 25 prosentin kynnyksarvoa pitäisi soveltaa selvitetessä todellista omistajaa ja edunsaajaa
- sellaisten uusien sääntöjen käyttöönotto, joissa tarkennetaan, että sivuliikkeet ja tytäryritykset, jotka ovat sijoittautuneet muuhun kuin yrityksen kotipaikkana olevaan jäsenvaltioon, soveltavat vastaanottavan jäsenvaltion sääntöjä, sekä kotijäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisen välisen yhteistyön lujittaminen
- hallinnollisten seuraamusten tiukentaminen.

3. Kolmantena tavoitteena on **varmistaa, että säännöt ovat riskikeskeisiä ja että ne on mukautettu uusiin uhkiin.** Tätä varten on pohdittu eri vaihtoehtoja ja seuraavia niihin liittyviä näkökohtia:

- direktiivin ulottaminen koskemaan kasinoiden lisäksi myös rahapeliä
- rahanpesun torjunnan ja terrorismin rahoituksen torjunnan välisen vuorovaikutuksen selventäminen
- haavoittuvuuksien korjaaminen arvokkaiden tavaroiden myynnissä
- rahanpesun selvittelykeskusten valtuuksien ja yhteistyön lujittaminen.

## 5. VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

On mahdotonta antaa tarkkaa määrällistä arviota siitä, mitä **etuja** saavutetaan ottamalla käyttöön ajantasaiset säännöt, jotka ovat yhdenmukaisia kansainvälisten sääntöjen kanssa ja joita noudatetaan johdonmukaisesti koko sisämarkkinoilla. Maailmanpankki on kuitenkin kuvannut tällaisia etuja seuraavasti: ”... *tehokas rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan tarkoitettu kehys tarjoaa maalle merkittäviä etuja sekä kotimaassa että kansainvälisesti. Näitä etuja ovat rikollisuuden ja lahjonnan väheneminen, finanssilaitosten ja -markkinoiden vakautuminen, myönteiset vaikutukset talouskehitykseen ja maan kansainväliseen maineeseen, paremmat riskienhallintatekniikat maan finanssilaitoksia varten ja markkinoiden eheytyminen.*”<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> ”Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism”, toinen painos, ja ”Supplement on Special Recommendation IX”, Maailmanpankki/IMF, 2006.

Koko kehyksen odotetaan lujittuvan merkittävästi, jos sitä mukautetaan tiukempiin kansainvälisiin normeihin ja jos komission uudelleentarkastelussaan ehdottamat lisämuutokset toteutetaan. Suunnitelluilla muutoksilla pyritään seuraaviin tavoitteisiin:

- laajentamaan soveltamisalaa, jolloin se kattaa uusia riskialttiita aloja
- lujittamaan sääntöjen noudattamista rajatylittävässä toiminnassa
- yhtenäistämään kansallisia sääntöjä
- lisäämään tehokkuutta kohdennettujen ja riskialttiuteen perustuvien sääntöjen avulla.

Vaikutusten arvioinnissa todetaan, että **kustannusvaikutukset** vaihtelisivat suuresti eri sidosryhmien tilanteen mukaan. Suurimmat kustannukset, joita aiheutuu rahanpesun torjuntaa koskevien sääntöjen noudattamisesta, ovat kertaluonteisia aloitusvaiheen kustannuksia, jotka liittyvät muun muassa uusien järjestelmien käyttöönottoon sekä koulutukseen ja konsultointiin. Komission aiemman tekemän selvityksen perusteella<sup>3</sup> on jo selvää, että kustannusten suuruus riippuu hyvin paljon siitä, millaisen strategian avulla sääntöjen noudattaminen aiotaan varmistaa (esimerkiksi automaattiset tai manuaaliset menettelyt). Kustannukset riippuvat myös siitä, kuinka suuri rahanpesun tai terrorismin rahoituksen riski kuhunkin liiketoimintaan liittyy. Suunnitelluilla muutoksilla ei odoteta olevan kohtuuttomia vaikutuksia nykyisiin ilmoitusvelvollisiin, koska nämä ovat jo investoineet järjestelmiin, joiden mukauttaminen on luultavasti suhteellisen helppoa eikä vaadi raskaita lisäinvestointeja. Sama ei kuitenkaan koske yhteisöjä, jotka ovat tähän saakka olleet rahanpesun torjuntakehyksen ulkopuolella, mutta joiden on tulevaisuudessa sovellettava rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevia sääntöjä. Tämä pätee erityisesti rahapelialaan, jolla toistaiseksi ainoastaan ”perinteiset” kasinot kuuluvat useissa jäsenvaltioissa kansallisten sääntöjen soveltamisalaa<sup>4</sup>. Niissä tapauksissa, joissa nykyisiä toimenpiteitä laajennetaan (esimerkiksi poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden osalta), tarvitaan lisäresursseja tarkastusten suorittamiseen. Soveltamisalan laajentaminen aiheuttaa suurempia rasituksia myös valvontaviranomaisille.

Riskipainoitteisemman lähestymistavan noudattaminen vaikuttaa hallituksiin (joiden on järjestettävä riskinarvioinnit), toimivaltaisiin viranomaisiin sekä ilmoitusvelvollisiin henkilöihin ja yhteisöihin. Näiden kustannusten vastapainona ovat kuitenkin kohdennetummat ja tehokkaammat toimenpiteet, joilla puututaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeihin. Tämä merkitsee sitä, että aikaa ja resursseja ei käytetä tekniseen vaatimustenmukaisuuteen, jossa ei välttämättä keskitytä todellisiin riskeihin. Muutokset eivät todennäköisesti vaikuta suoraan asiakkaisiin, vaikka näiltä vaaditaankin enemmän tietoja (esimerkiksi poliittisesti vaikutusvaltaisilta henkilöiltä tai sellaisten yhteisöjen asiakkailta, joita direktiivi ulotetaan koskemaan).

Vaikutusten arvioinnissa käsitellään myös **muuta vaikutuksia** ja pohditaan tarkemmin, miten suunnitellut toimenpiteet vaikuttaisivat seuraaviin:

- sidosryhmät eli ne, jotka kuuluvat nykyisen kehyksen piiriin, sekä muut sidosryhmät, joihin muutetut säännöt vaikuttavat
- perusoikeudet, joiden yhteydessä on erityisen tärkeää yhteensovittaa tehokkaat rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntatoimet tietojen ja yksityisyyden suojan kanssa

---

<sup>3</sup> ”Europe Economics: Study on the Cost of Compliance with Selected FSAP Measures”, 5. tammikuuta 2009.

<sup>4</sup> Tätä käsitellään tarkemmin liitteessä V.

- pk-yritykset, joiden yhteydessä erotetaan toisistaan sellaisiin pk-yrityksiin kohdistuvat vaikutukset, jotka kuuluvat rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntakehyksen piiriin, ja yleiset pk-yrityksiin kohdistuvat vaikutukset
- ympäristö, johon ei odoteta kohdistuvan merkittäviä vaikutuksia
- kansainvälinen ulottuvuus, jossa on erityisesti mukautettava nykyistä kolmansien maiden vastaavuuden tunnustamiseen sovellettua lähestymistapaa riskiperusteiseen lähestymistapaan; tämän pitäisi tulevaisuudessa johtaa siihen, että maantieteellinen sijainti on vain yksi tekijä laajemmassa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskien arvioinnissa.

## 6. TOIMINTAVAIHTOEHTOJEN VERTAILU

Vaikutusten arvioinnissa todetaan toimintavaihtoehtojen yhteydessä olevan asianmukaista soveltaa yhdenmukaista EU:n lähestymistapaa kansainvälisten normien täytäntöönpanoon ja toteuttaa täydentäviä yhdenmukaistamistoimia yhtenäisyyden lisäämiseksi sisämarkkinoilla. Samalla olisi kuitenkin jätettävä riittävästi joustovaraa, jotta jäsenvaltiot voisivat reagoida uusiin ja kehitymässä oleviin uhkiin.

Vaikutusten arvioinnissa kuvataan tarkempia toimintavaihtoehtoja, ja niiden yhteydessä käsitellään useita politiikan erityisaloja ongelmatekijöiden kannalta:

1. **Nykyiset säännöt eivät ole yhdenmukaisia hiljattain tarkistettujen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien normien kanssa.** Kansainvälisten normien noudattamisessa on otettava huomioon sisämarkkinoiden erityispiirteet. Tämän perusteella vaikutusten arvioinnissa todetaan, että nykyistä kehystä olisi muutettava seuraavien tekijöiden huomioon ottamiseksi:
  - verorikokset, jotka on lisättävä esirikoksina
  - kansalliset riskinarvioinnit, joita aiotaan edellyttää ja joissa voisi olla mukana myös ylikansallisten arviointien näkökohtia
  - yksinkertaistettua ja tehostettua asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevat säännöt, joita on tarkistettava, jotta ne olisivat kansainvälisten normien mukaiset
  - kolmansien maiden järjestelmien vastaavuus, jonka tarkastelussa on keskityttävä sellaisiin maihin, joilla ei ole vastaavia järjestelmiä kuin EU:ssa
  - riskialttiuteen perustuva valvonta, joka on tunnustettava erityisesti ja johon liittyy mahdollisuus antaa alakohtaista ohjeistusta
  - poliittisesti vaikutusvaltaiset henkilöt, joiden osalta ehdotetaan direktiivin ulottamista koskemaan useampia ryhmiä
  - todellisia omistajia ja edunsaajia koskevat tiedot, jotka annetaan toimivaltaisten viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten saataville
  - sähköiset varainsiirrot, joiden osalta muutetaan asetusta (EY) N:o 1781/2006 FATF:n normin viimeaikaisten muutosten ja komission suorittaman uudelleentarkastelun perusteella.
2. **Nykyisiä EU:n sääntöjä tulkitaan eri jäsenvaltioissa eri tavoin:** Eri jäsenvaltiot soveltavat voimassa olevaan EU:n lainsäädäntöön erilaisia lähestymistapoja, mikä viittaa selvästi siihen, että kehystä on yhdenmukaistettava pidemmälle. Toisaalta täydellinen yhdenmukaistaminen ei olisi välttämättä paras tapa puuttua rahanpesun ja



terrorismin rahoituksen riskeihin EU:ssa. Vaikutusten arvioinnissa todetaan, että kehittymässä olevien riskien käsittely vaatii tiettyä joustavuutta, minkä vuoksi direktiiviehdotukseen olisi sisällytettävä seuraavat muutokset:

- tilastotietojen keräämistä on parannettava koko EU:ssa
- todellisen omistajan ja edunsaajan määritelmää on selvennettävä
- kotijäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisten velvollisuuksia on tarkennettava
- mahdollisia hallinnollisia seuraamuksia on jossain määrin yhdenmukaistettava.

3. **Nykyisillä säännöillä ei puututa asianmukaisesti rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeihin.** Kehittymässä oleviin riskeihin on reagoitava lujasti mutta joustavasti, minkä vuoksi vaikuttaa tarpeelliselta ottaa käyttöön toimenpiteitä, jotka ovat riskiperusteisempia mutta eivät liian yksityiskohtaisia ja rajoittavia. Vaikutusten arvioinnin mukaan lainsäädäntöön olisi tehtävä seuraavat muutokset:

- direktiivi olisi ulotettava koskemaan kaikkentyyppisiä rahapelejä
- tietosuojaa koskevia sääntöjä olisi selvennettävä, jotta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevia sääntöjä voitaisiin soveltaa asianmukaisesti
- kynnyksarvo, jonka ylittyessä direktiiviä ja asiakkaan tuntemisvaatimuksia aletaan soveltaa tavarakaupan harjoittajiin, olisi alennettava 7 500 euroon
- direktiivissä olisi lujitettava rahanpesun selvittelykeskusten välistä yhteistyötä.

## 7. SEURANTA JA ARVIOINTI

Komission on perussopimusten valvojana seurattava, millä tavoin jäsenvaltiot panevat kolmanteen rahanpesudirektiiviin ja varainsiirtoasetukseen tehdyt muutokset täytäntöön. Komission yksiköt tarjoavat tarvittaessa ja pyynnöstä apua jäsenvaltioille koko täytäntöönpanon ajan järjestämällä muutosten täytäntöönpanoa käsitteleviä työpajoja kaikkien jäsenvaltioiden kanssa tai kahdenvälisiä kokouksia. Komissio noudattaa tarvittaessa perussopimuksen 258 artiklassa määrättyä menettelyä, jos jäsenvaltio ei täytä velvollisuuttaan panna unionin lainsäädäntö täytäntöön ja soveltaa sitä.

Komissio tekee yhteistyötä rahanpesua käsittelevän Euroopan valvontaviranomaisten yhteiskomitean (AMLC) kanssa, joka laatii erityisiä raportteja kolmannen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanosta joillakin erityisaloilla seuratakseen uuden lainsäädäntökehyksen soveltamista. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastainen komitea (CPMLTF) voisi myös toimia foorumina, jolla voitaisiin vaihtaa tietoja kehyksen soveltamiseen liittyvistä kysymyksistä. Komission yksiköt voivat hyödyntää myös sidosryhmien ja jäsenvaltioiden tekemien selvitysten tuloksia sekä yksityisten osapuolten kanssa pidetyistä kokouksista saatua palautetta. Harkittavana on myös selvityksen teettäminen ulkopuolisella taholla.

Rahanpesudirektiivin soveltamista seurataan myös välillisesti FATF:n keskinäisissä arvioinneissa (FATF:n jäsenistöön kuuluu 15 EU:n jäsenvaltiota) sekä Moneyvalissa (jonka jäsenenä ovat loput 12 jäsenvaltiota). Nämä vertaisarvioinnit ovat olennainen ja tiukka prosessi, jolla varmistetaan, että jäsenvaltiot noudattavat sekä lainsäädännössään että käytännössä FATF:n kansainvälisiä normeja, joista useimmat rahanpesudirektiivin

vaatimukset on johdettu. Arviointeja tehdään kustakin maasta noin 5–7 vuoden välein, ja niitä voidaan täydentää seurantakertomuksilla yleensä noin kahden vuoden välein (tai useammin, jos se on havaittujen puutteiden vuoksi aiheellista).

## **PÄÄTELMÄT**

Komissio katsoo, että parhaiksi katsotut vaihtoehdot, joita kuvataan ja arvioidaan tässä vaikutusten arvioinnissa, ovat tavoitteisiin nähden oikeasuhteisia. Joustavalla, räätälöidyllä lähestymistavalla ei rajoiteta jäsenvaltioiden mahdollisuuksia toteuttaa toimenpiteitä, joilla ne voivat reagoida kansallisella tasolla esiintyviin huomattaviin uhkiin. Ottamalla EU:n tasolla käyttöön menettelyjä, joilla parannetaan koordinoitua, kehitetään ylikansallisia lähestymistapoja ja toteutetaan uusia yhdenmukaistamistoimia tietyillä aloilla, pyritään varmistamaan myös EU:n tavoitteiden saavuttaminen. Vaikka tehokas rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntajärjestelmä aiheuttaa ilmoitusvelvollisille huomattavia kustannuksia, komissio katsoo kuitenkin, että edut, jotka saavutetaan ehkäisemällä rahanpesua ja terrorismin rahoitusta, ovat suurempia kuin kustannukset, joita aiheutuu muun muassa kehukseen tehtävistä muutoksista, vaikka näitä etuja onkin vaikeampi määrittää.