

III

(Valmistavat säädökset)

EUROOPAN KESKUSPANKKI

EUROOPAN KESKUSPANKIN LAUSUNTO,

annettu 17 päivänä toukokuuta 2013,

ehdotuksesta direktiiviksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen ja ehdotuksesta asetukseksi tietojen toimittamisesta varainsiirtojen mukana

(CON/2013/32)

(2013/C 166/02)

Johdanto ja oikeusperusta

Euroopan keskuspankki (EKP) vastaanotti 27 päivänä helmikuuta 2013 Euroopan unionin neuvostolta pyynnön antaa lausunto ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen (jäljempänä 'ehdotettu direktiivi')⁽¹⁾. EKP vastaanotti 28 päivänä helmikuuta 2013 Euroopan unionin neuvostolta toisen pyynnön antaa lausunto; kyseinen pyyntö koski ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tietojen toimittamisesta varainsiirtojen mukana (jäljempänä 'ehdotettu asetusta')⁽²⁾ (jäljempänä yhdessä 'ehdotetut unionin säädökset'). Lisäksi EKP vastaanotti Euroopan parlamentilta pyynnöt antaa lausunto ehdotetuista unionin säädöksistä; se sai 2 päivänä huhtikuuta 2013 ehdotettua direktiiviä koskevan pyynnön ja 3 päivänä huhtikuuta 2013 ehdotettua asetusta koskevan pyynnön.

EKP:n toimivalta antaa lausunto perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 127 artiklan 4 kohtaan ja 282 artiklan 5 kohtaan, koska ehdotetut unionin säädökset sisältävät EKP:n toimivaltuuksiin kuuluvia säännöksiä. Lisäksi EKP:n toimivalta antaa lausunto perustuu perustamissopimuksen 127 artiklan 2 ja 5 kohtaan ja 128 artiklan 1 kohtaan sekä Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön 16–18 artiklaan ja 21–23 artiklaan, sillä ehdotetut unionin säädökset sisältävät säännöksiä, jotka vaikuttavat Euroopan keskuspankkijärjestelmän tiettyihin tehtäviin. Tästä syystä EKP:n neuvosto on antanut tämän lausunnon Euroopan keskuspankin työjärjestyksen 17.5 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaisesti.

1. Ehdotettujen unionin säädösten tarkoitus ja sisältö**1.1 Ehdotettu direktiivi**

Ehdotetun direktiivin avulla pyritään päivittämään ja tarkistamaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa Euroopan unionin järjestelmää ja ottamaan huomioon voimassa oleviin kansainvälisiin normeihin hiljattain tehdyt tarkistukset. Näitä normeja ovat esimerkiksi rahanpesuvastaisen toimintaryhmän (FATF) helmikuussa 2012 hyväksymät suositukset⁽³⁾ sekä monet Euroopan komission kertomukset ja arviot, jotka koskevat rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin

⁽¹⁾ COM(2013) 45 final.

⁽²⁾ COM(2013) 44 final.

⁽³⁾ International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation — FATF:n suositukset, Pariisi 16 päivänä helmikuuta 2012, saatavissa FATF:n verkkosivustolta osoitteessa <http://www.fatf-gafi.org>

rahoitukseen 26 päivänä lokakuuta 2005 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY soveltamista⁽¹⁾. Kun ehdotettu direktiivi hyväksytään, sillä kumotaan ja korvataan direktiivi 2005/60/EY sekä direktiivin 2005/60/EY täytäntöönpanotoimenpiteistä 1 päivänä elokuuta 2006 annettu komission direktiivi 2006/70/EY⁽²⁾.

Ehdotetussa direktiivissä esitetään aiempaa selvemmin riskiin perustuva lähestymistapa⁽³⁾ rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumiseksi. Siinä tiukennetaan asiakkaan tuntemisvelvollisuutta⁽⁴⁾ koskevia vaatimuksia siten, että tiettyjä asiakas- ja liiketoimintatyyppijä⁽⁵⁾ ei enää vapauteta yksinkertaistetuista asiakkaan tuntemisvaatimuksista, ja siten, että ilmoitusvelvollisten⁽⁶⁾ on vasteredes arvioitava riskin taso, ennen kuin ne päättävät asiakkaan tuntemisvelvollisuuden mukaisista toimista. Lisäksi Euroopan valvontaviranomaiset⁽⁷⁾ velvoitetaan laatimaan yhteinen lausunto sisämarkkinoihin vaikuttavista rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeistä kahden vuoden kuluessa ehdotetun direktiivin voimaantulosta, ja jäsenvaltiot velvoitetaan suorittamaan kansallisia riskinarvioita ja pitämään ne ajan tasalla, jotta voitaisiin tunnistaa alat, joilla tehostettu asiakkaan tuntemisvelvollisuus⁽⁸⁾ on tarpeen. Ehdotetussa direktiivissä laajennetaan myös unionin rahanpesuvastaisen järjestelmän soveltamisalaa erityisesti alentamalla järjestelmän soveltamisen kynnyks-arvoja arvokkaiden tavaroiden myyjien tapauksessa 15 000 EUR 7 500 EUR, kun kyseessä on käteismaksu.

Ehdotetussa direktiivissä tiukennetaan poliittisesti vaikutusvaltaisiin henkilöihin⁽⁹⁾ sovellettavan asiakkaan tuntemisvelvollisuutta erityisesti siten, että tehostettua asiakkaan tuntemisvelvollisuutta⁽¹⁰⁾ on sovellettava tällaisiin henkilöihin, heidän perheenjäseniinsä ja läheisiin yhtiökumppaneihinsa. Poliittisesti vaikutusvaltaisiin henkilöihin eivät kuulu ainoastaan ulkomaiset vaan myös kotimaiset merkittävässä julkisissa tehtävissä toimivat henkilöt⁽¹¹⁾.

Ehdotetussa direktiivissä säädetään aiempaa tiukemmista ja paremmin määritellyistä säännöistä ja menetelmistä yhteisöjen ja muiden oikeussubjektien ja huolto-omaisuuksien (trusts) todellisten omistajien ja edunsaajien tunnistamiseksi⁽¹²⁾, vaikka todellisen omistajan ja edunsaajan määritelmä pysyy muuttumattomana. Lisäksi yhteisöjen ja muiden oikeussubjektien ja huolto-omaisuuksien (trusts) on säilytettävä todellisten omistajien ja edunsaajien henkilöllisyyttä koskevat tiedot. Ehdotetussa direktiivissä säädetään myös muutoksista, jotka liittyvät asiakkaan tuntemisvelvollisuutta ja liiketoimia koskevien tietojen säilyttämisvaatimukseen sekä ilmoitusvelvollisten sisäisiin toimintaperiaatteisiin ja menettelyihin. Näiden muutosten avulla pyritään saavuttamaan tasapaino rahanpesun ja terrorismin rahoituksen määrätietoisien valvonnan sekä tietosuojalainsäädännön periaatteiden noudattamisen ja rekisteröityjen oikeuksien kunnioittamisen välillä.

Ehdotetussa direktiivissä vahvistetaan myös jäsenvaltioiden rahanpesun selvittelykeskusten välistä yhteistyötä. Kyseisten selvittelykeskusten tehtävänä on toimia kansallisena keskuksena, joka vastaanottaa, analysoi ja jakaa toimivaltaisille viranomaisille ilmoituksia rahanpesuepäilyistä tai terrorismin rahoitusta koskevista epäilyistä.

(1) EUVL L 309, 25.11.2005, s. 15.

(2) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY täytäntöönpanotoimenpiteistä 'poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön' määritelmän sekä yksinkertaistettuja asiakkaan tuntemismenettelyjä sekä satunnaisesti tai hyvin rajoitetusti harjoitetun rahoitustoiminnan perusteella myönnettyjä poikkeuksia koskevien teknisten perusteiden osalta 1 päivänä elokuuta 2006 annettu komission direktiivi 2006/70/EY (EUVL L 214, 4.8.2006, s. 29).

(3) Ehdotetussa direktiivissä ilmoitusvelvolliset velvoitetaan muun muassa soveltamaan asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevia toimenpiteitä, säilyttämään tietoja, tekemään sisäisiä tarkastuksia ja ilmoittamaan epäilyttävistä liiketoimista, jotka liittyvät rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen.

(4) Ks. ehdotetun direktiivin II luku, 1 ja 2 jakso, 9–15 artikla.

(5) Esimerkiksi asiakkaat, joiden liiketoiminta on säänneltyä, kuten Euroopan unioniin sijoittautuneet luotto- ja rahoituslaitokset sekä säännellyillä arvopaperimarkkinoilla julkisesti noteeratut yhtiöt.

(6) Ks. ehdotetun direktiivin 2 artiklan 1 kohta, jossa luetaan ne "ilmoitusvelvolliset", joihin ehdotettua direktiiviä sovelletaan ja joita ovat erityisesti direktiivissä tarkemmin määritellyt luottolaitokset ja finanssilaitokset.

(7) Euroopan valvontaviranomaisia ovat Euroopan pankkiviranomainen (EPV), Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (ELEV) ja Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen (EAMV).

(8) Ks. ehdotetun direktiivin 16–23 artikla.

(9) Ks. määritelmät 3 artiklan 7 kohdassa ja tällaisia henkilöitä koskevat velvoitteet, joista säädetään ehdotetun direktiivin 11 artiklassa sekä 18–22 artiklassa.

(10) Ks. ehdotetun direktiivin 16–23 artikla.

(11) Ks. ehdotetun direktiivin 3 artiklan 7 kohdan b alakohta. Tässä yhteydessä 'kotimaisella poliittisesti vaikutusvaltaisella henkilöllä' tarkoitetaan henkilöä, joka toimii unionin jäsenvaltion antamissa merkittävässä julkisissa tehtävissä ja 'ulkomaisella poliittisesti vaikutusvaltaisella henkilöllä' henkilöä, joka toimii kolmannen maan antamissa vastaavissa tehtävissä.

(12) Ks. ehdotetun direktiivin 3 artiklan 5 kohta sekä 29 ja 30 artikla.

Ehdotetussa direktiivissä korostetaan säännösten täytäntöönpanoa ja seuraamuksia aiempia direktiivejä voimakkaammin. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että yritykset voidaan saattaa vastuuseen rahanpesua ja terrorismin rahoitusta koskevien sääntöjen rikkomisesta ja että toimivaltaiset viranomaiset voivat ryhtyä asianmukaisesti toimenpiteisiin ja määrätä kyseisistä rikkomisista hallinnollisia seuraamuksia. Sovellettavien hallinnollisten seuraamusten tyypeistä säädetään ehdotetussa direktiivissä.

1.2 Ehdotettu asetus

Ehdotettu asetus liittyy läheisesti ehdotetun direktiivin tavoitteiden saavuttamiseen. On olennaisen tärkeää, että finanssilaitokset toimittavat riittävät, täsmälliset ja ajan tasalla olevat tiedot varainsiirroista, joita ne suorittavat asiakkaidensa puolesta, jotta toimivaltaiset viranomaiset pystyvät tehokkaasti torjumaan rahanpesua ja terrorismin rahoitusta.

Ehdotetulla asetuksella ⁽¹⁾ pyritään muuttuvien kansainvälisten normien valossa ⁽²⁾ tiukentamaan rahanpesua ja terrorismin rahoitusta koskevia, varainsiirtoon liittyviä voimassa olevia oikeudellisia velvoitteita sekä maksupalveluja tarjoavia tahoja koskevia velvoitteita. Asetuksella pyritään erityisesti lisäämään maksujen jäljitettävyyttä velvoittamalla maksupalveluntarjoajat varmistamaan, että varainsiirtoihin liitetään myös tiedot maksunsaajasta toimivaltaisista viranomaisista varten. Tätä tarkoitusta varten maksupalveluntarjoajien on tarkistettava Euroopan unionin ulkopuolelta saapuvien yli 1 000 EUR suuruisien maksujen saajan henkilöllisyys ⁽³⁾. Asetuksessa maksupalveluntarjoajat veloitetaan ottamaan käyttöön riskiperusteiset menettelyt, joiden avulla arvioidaan, milloin varainsiirto on toteutettava, evättävä tai keskeytettävä, sekä säilyttämään makсутiedot viiden vuoden ajan. Ehdotetussa asetuksessa selvennetään myös, että vaatimukset koskevat luotto- tai maksukortteja, matkapuhelimia ja muita digitaalisia laitteita, jos niitä käytetään varainsiirtoon.

2. Yleiset huomautukset

EKP panee tyytyväisenä merkille ehdotetun unionin säädökset. EKP tukee voimakkaasti sellaista unionin järjestelmää, jonka avulla varmistetaan, että jäsenvaltioissa ja Euroopan unionissa toimivilla laitoksilla on tehokkaat välineet rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumiseksi; erityisesti on estettävä se, etteivät rahanpesijat ja terrorismin rahoittajat ja heidän rikoskumppaninsa käytä rahoitusjärjestelmää väärin. EKP katsoo, että ehdotetuilla unionin säädöksillä puututaan oikein ja tehokkaasti tämänhetkessä unionin järjestelmässä todettuihin heikkouksiin ja uudistetaan sitä, jotta voitaisiin ottaa huomioon rahanpesusta ja terrorismin rahoituksesta unionille ja sen rahoitusjärjestelmälle aiheutuvat tunnistetut uhat sekä kyseisten uhkien käsittelyä koskevat muuttuvat kansainväliset normit. EKP katsoo myös, että ehdotetuilla unionin säädöksillä selkeytetään ja yhdenmukaistetaan jäsenvaltioissa sovellettavia sääntöjä, jotka koskevat keskeisiä asioita, esimerkiksi asiakkaan tuntemisvelvollisuutta ja todellista omistajaa ja edunsaajaa.

3. Erityiset huomautukset

3.1 EKP toteaa ehdotetusta direktiivistä, että sen oikeusperusta on perustamissopimuksen 114 artikla ja että ehdotuksessa pyritään sen mukaisesti lähentämään kyseisiä kansallisia säännöksiä toisiinsa ja minimoimaan niiden välisiä epä johdonmukaisuuksia eri puolilla unionia. Jäsenvaltiot voivat velvoitteidensa täyttämiseksi päättää soveltaa ehdotetussa direktiivissä asetettuja kynnysarvoja alempia kynnysarvoja tai ryhtyä jopa tiukempiin toimenpiteisiin ⁽⁴⁾. Kun esimerkiksi on kyse arvokkaiden tavaroiden myyjien ja yksityishenkilöiden välisestä liiketoiminnasta, jonka arvo on vähintään 7 500 EUR ⁽⁵⁾, ehdotetun direktiivin 5 artiklassa annettaisiin jäsenvaltioille mahdollisuus soveltaa tiukempia toimenpiteitä kuin ne, joiden mukaan myyjää vaaditaan toimimaan pelkästään asiakkaan tuntemisvelvollisuuden mukaisesti ja täyttämään ilmoitus- ja muut asiaan liittyvät ehdotetun direktiivin velvoitteet. Kaikkia tällaisia toimenpiteitä olisi arvioitava huolellisesti suhteessa odotettavissa oleviin yleisiin etuihin.

⁽¹⁾ Ehdotetulla asetuksella kumotaan maksajaa koskevien tietojen toimittamisesta varainsiirtojen mukana 15 päivänä marraskuuta 2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1781/2006 (EUVL L 345, 8.12.2006, s. 1).

⁽²⁾ Pääasiassa FATF:n suositus 16 rajatylittävien sähköisten rahalahetysten avoimuuden lisäämisestä.

⁽³⁾ Ks. ehdotetun asetuksen 7 artikla.

⁽⁴⁾ Ks. ehdotetun direktiivin 5 artikla, jossa säädetään, että jäsenvaltiot voivat rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseksi antaa tai pitää voimassa ankarampia säännöksiä tässä direktiivissä tarkoitetuista kysymyksistä.

⁽⁵⁾ Ks. ehdotetun direktiivin 10 artiklan c alakohta.

- 3.2 EKP panee merkille ehdotetun asetuksen 2 artiklan 5 kohdassa esitetyn 'maksupalveluntarjoajan' määritelmän rinnalla sen, että ehdotetun asetuksen johdanto-osan 8 kappaleen ja ehdotetun direktiivin johdanto-osan 35 kappaleen mukaisesti unionin lainsäätäjien tarkoituksena ei ole sisällyttää asetuksen soveltamisalaan henkilöitä, "jotka antavat luotto- tai finanssilaitosten käyttöön ainoastaan viestipalvelun tai jonkin muun tukipalvelun varojen siirtämistä varten tai selvitys- ja maksunsiirtojärjestelmän", kuten EKP:n hallinnoiman TARGET2-järjestelmän kaltaisen järjestelmän. EKP tukee tätä lähestymistapaa ja korostaa, että on tärkeää säilyttää tämä poikkeus, jotta varmistettaisiin Euroopan unionin maksujärjestelmien kitkaton toiminta jatkossakin. Jos vaatimusta sovellettaisiin selvitys- ja toimitusjärjestelmien tarjoajiin, seurauksena voisi olla huomattavia vaikeuksia ja viivästyksiä pankkien ja muiden maksupalveluja tarjoavien yhteisöjen välisten maksujen käsittelyssä. Tällä puolestaan saattaisi olla vakavia vaikutuksia pankkien likviditeettisuunnitteluun ja viime kädessä rahoitusmarkkinoiden sujuvaan toimintaan. Tästä syystä ja oikeusvarmuuden ja avoimuuden varmistamiseksi EKP suosittelee, että kyseisestä poikkeuksesta säädettäisiin ehdotettujen unionin säädösten artiklaosassa johdanto-osan kappaleiden sijaan. Olisi myös pohdittava tarkoin, pitäisikö tätä suositusta noudattaa myös muissa vastaavissa unionin säädöksissä, joissa on tämäntyyppisen poikkeuksen osalta käytetty samaa lähestymistapaa ja laadinta-periaatetta ⁽¹⁾.
- 3.3 EKP panee edelleen merkille, että monet ehdotetun asetuksen 2 artiklassa määritellyt käsitteet on määritelty myös muissa, ehdotettuun asetukseen läheisesti liittyvissä unionin säädöksissä. Esimerkkeinä mainittakoon maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 97/7/EY, 2002/65/EY, 2005/60/EY ja 2006/48/EY muuttamisesta ja direktiivin 97/5/EY kumoamisesta 13 päivänä marraskuuta 2007 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/64/EY ⁽²⁾ (jäljempänä 'maksupalveludirektiivi'), rajatylittävistä maksuista yhteisössä ja asetuksen (EY) N:o 2560/2001 kumoamisesta 16 päivänä syyskuuta 2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 924/2009 ⁽³⁾ ja euromääräisiä tilisiirtoja ja suoraveloituksia koskevista teknisistä ja liiketoimintaa koskevista vaatimuksista sekä asetuksen (EY) N:o 924/2009 muuttamisesta 14 päivänä maaliskuuta 2012 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 260/2012 ⁽⁴⁾. Koska vakiintuneiden määritelmien käyttö parantaisi unionin säädösten yhdenmukaisuutta ja lisäisi niiden yleistä ymmärrettävyyttä, EKP ehdottaa, että ehdotetun asetuksen 2 artiklaa muutetaan soveltuvin osin seuraavasti:
- "maksajan" ja "maksunsaajan" määritelmät olisi yhdenmukaistettava maksupalveludirektiivin määritelmien kanssa;
 - 'maksupalveluntarjoaja' on maksupalveludirektiivissä vakiinnutettu käsite, ja se rajoittuu kuuteen kyseisten palvelujen tarjoajien ryhmään, jotka on lueteltu maksupalveludirektiivissä; sen vuoksi ehdotetussa asetuksessa olisi tämän käsitteen määritelmässä viitattava maksupalveludirektiiviin;
 - "kahden henkilön välinen" varainsiirto olisi määriteltävä selvemmin kahden sellaisen luonnollisen henkilön väliseksi liiketoimeksi, jotka toimivat yksityisesti elinkeino- tai ammattitoimintansa ulkopuolella.

Tämä lausunto julkaistaan EKP:n verkkosivustolla.

Tehty Frankfurt am Mainissa 17 päivänä toukokuuta 2013.

EKP:n puheenjohtaja

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Ks. Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä ja asetuksen (EU) N:o 961/2010 kumoamisesta 23 päivänä maaliskuuta 2012 annettu neuvoston asetusta (EU) N:o 267/2012 (EUVL L 88, 24.3.2012, s. 1).

⁽²⁾ EUVL L 319, 5.12.2007, s. 1.

⁽³⁾ EUVL L 266, 9.10.2009, s. 11.

⁽⁴⁾ EUVL L 94, 30.3.2012, s. 22.