



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel XXX
[...](2011) XXX luonnos

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

**maksulaitosten harjoittamasta rahanpesun torjunnan valvonnasta ja ilmoitusten
antamisesta rajat ylittävissä tilanteissa**

Tämä on komission yksiköiden laatima valmisteluasiakirja. Se ei edusta eikä rajoita kantaa, jonka komissio on ottanut tai ottaa tulevaisuudessa tässä asiakirjassa käsitellyistä aiheista.

Johdanto

Tämän valmisteluasiakirjan tarkoituksena on antaa EU:n valvontaviranomaisille ja yksityisille sidosryhmille ohjeistusta maksupalveludirektiivin (2007/64/EY) ja rahanpesudirektiivin (2005/60/EY) yhteisvaikutuksista maksulaitosten valvontaan ja ilmoitusvelvoitteisiin, joita maksulaitoksilla on rajat ylittävissä tilanteissa rahanpesudirektiivin nojalla.

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että kun maksulaitos on saanut toimiluvan kotijäsenvaltiossaan, se voi toimia missä tahansa muussa jäsenvaltiossa palvelujen tarjoamisen vapauden tai sijoittautumisvapauden perusteella ilman, että se joutuu hankkimaan uusia toimilupia vastaanottavassa jäsenvaltiossa (maksupalveludirektiivin 10 artiklan 9 kohta). Maksupalveludirektiivin 20 artiklan 4 kohdan mukaisesti maksulaitoksen toimiluvan myöntäminen ja toiminnan vakauden valvonta (maksupalveludirektiivin II osasto) on ”*kotijäsenvaltion*” (sellaisena kuin se määritellään maksupalveludirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa) vastuulla.

Maksulaitosten olisi noudatettava ainakin suhteissaan kuluttajiin sen jäsenvaltion maksupalveluja koskevia avoimuus- ja tietojenantosääntöjä sekä liiketoiminnan harjoittamista koskevia sääntöjä (maksupalveludirektiivin III ja IV osasto), jossa ne tarjoavat maksupalvelut. Tämä aiheuttaa sen, että vaikka maksulaitos on saanut toimiluvan jäsenvaltiossa A, jäsenvaltion B markkinoilla toimimista koskevia ehtoja ja edellytyksiä säännellään kansallisella lainsäädännöllä, joka koskee maksupalveludirektiivin täytäntöönpanoa jäsenvaltiossa B.

Jos maksupalveludirektiivin III ja IV osaston säännöksiä on rikottu, toimivaltaiset viranomaiset ovat vastaanottavan jäsenvaltion viranomaiset, jos maksulaitos toimii asiamiesten ja sivukonttoreiden kautta (maksupalveludirektiivin 82 artiklan 2 kohta).

Maksupalveludirektiivin 4 artiklan 2 kohdan määritelmän mukaan ”*vastaanottava jäsenvaltio*” on jäsenvaltio, ”*jossa maksupalveluntarjoajalla on asiamies tai sivukonttori taikka jossa se tarjoaa maksupalveluja*”.

Rahanpesudirektiivissä noudatetaan alueellista lähestymistapaa. Siinä edellytetään, että jäsenvaltiot asettavat ehkäiseviä velvoitteita muun muassa alueelleen sijoittautuneille maksulaitoksille (rahanpesudirektiivin 34 artikla).

Toisin kuin maksupalveludirektiivi, rahanpesudirektiivi on vähimmäistason yhdenmukaistamiseen tähtäävä direktiivi, jonka nojalla jäsenvaltiot voivat ”*antaa tai pitää voimassa ankarampia säännöksiä*” (rahanpesudirektiivin 5 artikla).

Luettaessa maksupalveludirektiiviä ja rahanpesudirektiiviä yhdessä voidaan todeta, että maksulaitosten on noudatettava sivukonttoreiden tai asiamiestensä osalta vastaanottavan maan rahanpesusääntöjä. Niiden valvonnasta rahanpesunäkökohtien osalta vastaa vastaanottava maa tiiviissä yhteistyössä kotimaan viranomaisten kanssa. Varsinainen toiminnan vakauden valvonta on edelleen kotimaan vastuulla, mutta sen on välttämättä tehtävä valvontayhteistyötä vastaanottavan maan viranomaisten kanssa.

Tätä taustaa vasten tämä valmisteluasiakirja kattaa kaksi skenaariota:

- jäsenvaltiossa A (kotimaa) toimiluvan saaneella maksulaitoksella on asiamies tai useita asiamiehiä jäsenvaltiossa B (vastaanottava maa)
- jäsenvaltiossa A toimiluvan saaneella maksulaitoksella on sivukonttori jäsenvaltiossa B.

Molemmissa skenaarioissa nousee esiin kysymys siitä, mitä oikeussääntöjä maksulaitosten asiamiehiin ja sivukonttoreihin sovelletaan, ja siitä, kuinka rahanpesun valvontavaltuudet jaetaan koti- ja vastaanottavan maan viranomaisten sekä kansallisten rahanpesun selvittelykeskusten (Financial Intelligence Units, FIU) kesken. FIU:lla on valtuudet vastaanottaa epäilyttäviä liiketoimia koskevia ilmoituksia.

Euroopan komission yksiköt ovat tietoisia siitä, että samankaltaisia oikeudellisia kysymyksiä nousee esiin – tai on jo noussut esiin – suhteessa sähköisen rahan liikkeeseenlaskijoiden ja jakelijoiden asiamiesten tilanteeseen. Komission yksiköt ovat jo käynnistäneet keskustelua näistä aiheista kaikkien sidosryhmien kanssa arvioidakseen, tarvitaanko tulevaisuudessa joitakin oikeudellisia selvennyksiä. Komission yksiköt katsovat kuitenkin tässä vaiheessa, että koska sähköistä rahaa koskeva direktiivi tuli voimaan vasta vähän aikaa sitten (30. huhtikuuta 2011), tarvitaan lisää tietoja, palautetta ja dataa ennen kuin voidaan harkita selvennysten antamista. Sähköisen rahan liikkeeseenlaskijoiden tilanteen osalta näyttää kuitenkin jo nyt ilmeiseltä, että huomattavaa osaa tästä valmisteluasiakirjasta voitaisiin soveltaa soveltuvin osin myös niihin. Sähköisen rahan jakelijoihin liittyy kuitenkin hyvin erilaisia oikeudellisia kysymyksiä – jotka saattavat edellyttää erilaisia oikeudellisia vastauksia. Tämä johtuu niiden oikeudellisesta asemasta suhteessa sähköisen rahan liikkeeseenlaskijoihin ja niiden harjoittaman toiminnan luonteesta. Tarvitaan

kuitenkin enemmän kokemusta ennen kuin voidaan arvioida, onko tulkintatyön käynnistäminen perusteltua.

Tämä asiakirja ei rajoita sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn sovellettavien sääntöjen soveltamista, jota maksulaitokset harjoittavat toimintansa puitteissa ja joka kuuluu direktiivin 95/46/EY (tietosuojadirektiivi) soveltamisalaan. Mainitun direktiivin 4 artiklassa säädetään jäsenvaltioissa harjoitettavaan henkilötietojen käsittelyyn sovellettavasta oikeudesta. Kyseinen säännös olisi otettava huomioon määritettäessä oikeutta, jota maksulaitokseen sovelletaan tässä asiakirjassa tarkoitetuissa tilanteissa.¹

1) Jäsenvaltiossa A toimiluvan saanut maksulaitos työskentelee asiamiesten kanssa jäsenvaltiossa B

Asiamiesten käyttö on laajalle levinnyt käytäntö ja vaihtelee siten, että joillakin lainkäyttöalueilla käytetään useita satoja asiamiehiä ja toisilla jopa tuhansia. Asiamiesten tarjoamiin palveluihin saattaa liittyä terrorismin rahoituksen ja rahanpesun riskejä, sillä maksupalvelujen (esim. rahansiirtopalvelujen) kautta voidaan käsitellä suuria määriä käteistä rahaa.

Kun suoritetaan yksittäisiä liiketoimia (jollaisia rahansiirtopalvelujen kohteina olevat liiketoimet yleensä ovat), asiakkaan tuntemisvelvoitetta koskevia toimenpiteitä on periaatteessa toteutettava vain, kun liiketoimien rahamäärä on vähintään 15 000 euroa (erillisessä liiketoimessa tai ilmeisesti toisiinsa yhteydessä olevissa toimissa), tai kyseisen määrän alittavissa tapauksissa silloin, kun rahanpesua tai terrorismin rahoittamista on syytä epäillä (rahanpesudirektiivin 7 artikla) taikka jos yksittäisessä liiketoimessa on kyse asetuksen (EY) N:o 1781/2006 soveltamisalaan kuuluvasta rahansierrosta. On perusteltua pohtia, tekevätkö vähittäismyyntiä harjoittavat asiamiehet usein rahansiirtoja, joiden rahamäärä on yli 15 000 euroa. Vaikka tämä kynnysarvo alittuisi, on toimittava valppaasti, ja epäilyttävissä tapauksissa on sovellettava asiakkaan tuntemisvelvoitetta. Kun on kyse rahansierroista, maksajan maksupalveluntarjoajan on tarkistettava maksajaa koskevat tiedot, jos siirrettävä rahamäärä on yli 1 000 euroa.

a) Ovatko asiamiehet rahoituslaitoksia?

Sovellettaessa rahanpesudirektiiviä maksulaitosten sivukonttorit rinnastetaan rahoituslaitoksiin, ja yksittäisiin sivukonttoreihin sovelletaan sen vuoksi

¹ Ks. kyseisen direktiivin 29 artiklalla perustetun tietosuojatyöryhmän lausunto 8/2010 sovellettavasta lainsäädännöstä (asiakirja WP179). Lausunto on saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2010/wp179_fi.pdf

rahanpesudirektiivin mukaisia velvoitteita (ks. rahanpesudirektiivin 3 artiklan 2 kohdan f alakohta) ikään kuin ne olisivat erillisiä rahoituslaitoksia.

Toisin kuin sivukonttoreita, maksulaitosten (tai muiden rahoituslaitosten) asiamiehiä ei katsota rahanpesudirektiivissä rahoituslaitoksiksi² eivätkä ne kuulu suoraan myöskään muihin rahanpesudirektiivin 2 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluviin laitos- tai henkilöryhmiin. Jos tietyt asiamiehet ovat kuitenkin luonteeltaan sellaisia, että ne kuuluvat johonkin näistä ryhmistä (esim. maksulaitoksella on asiamiehenä jäsenvaltiossa B luottolaitos, luottolaitoksen sivukonttori tai mikä tahansa muu rahoituslaitos, kuten valuutanvaihtopiste), rahanpesudirektiivin mukaiset velvoitteet koskevat suoraan myös niitä.

b) Ovatko asiamiehet sijoittautumismuoto?

Keskusteluissa, joita komission yksiköt kävivät valmistellessaan tätä valmisteluasiakirjaa, viitattiin usein joihinkin yhteisöjen tuomioistuimen tuomioihin, jotka mainitaan 26. kesäkuuta 1997 annetussa komission tulkitsevassa tiedonannossa ”*Palvelujen tarjoamisen vapaus ja yleinen etu toisessa pankkidirektiivissä*”³.

Kyseisen tiedonannon antamisen jälkeen on saatu tuoreempaa oikeuskäytäntöä. Yhteisöjen tuomioistuin totesi erityisesti 11. kesäkuuta 2003 antamassaan tuomiossa (asia C-243/01 – Gambelli) seuraavaa:

”45. On syytä muistuttaa, että EY 43 artiklassa kielletään rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle, mukaan lukien rajoitukset, jotka estävät perustamasta kauppaedustajan liikkeitä, sivuliikkeitä ja tytäryhtiöitä.

46. Sikäli kuin Stanleyyn kaltainen, jäsenvaltioon sijoittautunut yhtiö harjoittaa vetojen keräämistoimintaa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneista liikkeistä — kuten pääasian syytettyjen liikkeet — muodostuvan organisaation välityksellä, näiden liikkeiden toimintaa koskevat rajoitukset muodostavat esteen sijoittautumisvapaudelle.”

² Rahoituslaitoksen määritelmä kattaa kuitenkin vakuutusyhtiön asiamiehinä toimivat vakuutusedustajat (ks. rahanpesudirektiivin 3 artiklan 2 kohdan e alakohta). Tämän vuoksi vaikuttaa aiheelliselta arvioida, voitaisiinko mahdollisessa rahanpesudirektiivin tarkistuksessa kaikki asiamiehet katsoa rahoituslaitoksiksi.

³ SEC(97) 1193 lopullinen.

Tuomioistuimen kanta tähän kysymykseen oli linjassa julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen kanssa, sillä julkisasiamies totesi seuraavaa:

”80. Sen sijoittautumisvapauden soveltamisalan laajan määritelmän mukaan, jonka yhteisöjen tuomioistuin on omaksunut asiassa C-205/84 [4. joulukuuta 1986 annettu tuomio asiassa komissio v. Saksa], yritys, jolla on toisessa jäsenvaltiossa pysyvä edustus, kuuluu perustamissopimuksen sijoittautumisoikeutta koskevien määräysten soveltamisalaan siinäkin tapauksessa, ettei kyseistä edustusta ole toteutettu sivuliikkeen tai kauppaedustajan liikkeen muodossa, vaan se hoidetaan yksinkertaisesti toimistossa, jota johtaa yrityksen oma henkilökunta tai itsenäinen henkilö, jolla on kuitenkin valtuudet toimia pysyvästi yrityksen puolesta samoin kuin toimisi kauppaedustajan liike”.

Tuomioistuin vahvisti tämän ja tarkensi asiaa 8. syyskuuta 2010 annetuissa kahdessa tuomiossa yhdistetyissä asioissa C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, Markus Stoß ym., ja asiassa C-409/06, Winner Wetten, jossa se totesi (tuomion 46 kohta) seuraavaa:

”Oikeuskäytännöstä ilmenee tämän osalta, että sijoittautumisen käsite on hyvin laaja ja se merkitsee yhteisön kansalaisen mahdollisuutta osallistua pysyvästi ja jatkuvasti muun kuin sen jäsenvaltion, josta hän on peräisin, taloudelliseen elämään ja hyötyä tästä osallistumisesta edistämällä näin itsenäisten ammattien harjoittamisen alalla taloudellista ja sosiaalista vuorovaikutusta Euroopan yhteisössä (ks. mm. asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995, Kok., s. I-4165, 25 kohta). Se, että jäsenvaltioon sijoittautunut yritys on pysyvästi läsnä toisessa jäsenvaltiossa, voi näin ollen kuulua perustamissopimuksen sijoittautumisvapautta koskevien määräysten soveltamisalaan siinäkin tapauksessa, ettei kyseistä läsnäoloa ole toteutettu sivuliikkeen tai kauppaedustajan liikkeen muodossa, vaan se hoidetaan yksinkertaisesti toimistossa, jota johtaa mahdollisesti itsenäinen henkilö, jolla on kuitenkin valtuudet toimia pysyvästi tämän yrityksen puolesta samoin kuin toimisi kauppaedustajan liike (ks. asia 205/84, komissio v. Saksa, tuomio 4.12.1986, Kok., s. 3755, 21 kohta).”

Kyseisestä oikeuskäytännöstä seuraa, että jos maksulaitoksella on toisessa jäsenvaltiossa pysyvä edustus, sillä on katsottava olevan asiamiehensä kautta sijoittautumismuoto vastaanottavassa maassa siinäkin tapauksessa, että edustus koostuu pelkästään toimistosta, jota johtaa itsenäinen asiamies, jolla on kuitenkin valtuudet toimia pysyvästi yrityksen puolesta.

Tämän oikeuskäytännön päätarkoituksena oli erottaa rajat ylittävä palvelutarjonta sijoittautumisoikeuteen liittyvistä tilanteista, sillä kyseisten kahden tilanteen oikeudelliset seuraukset eivät ole samat vastaanottavan maan sääntöjen noudattamisen osalta.

Kyseisestä oikeuskäytännöstä voi kuitenkin olla hyötyä tapauksissa, joissa on tarpeen yksilöidä kriteerit, joiden perusteella arvioidaan, voidaanko asiamies katsoa sijoittautumismuodoksi, jotta tilanteet, joissa maksulaitos tarjoaa palveluita rajojen yli, voidaan erottaa tilanteista, joissa laitos kuuluu sijoittautumisoikeuden piiriin. Se seikka, että tällaista sijoittautumismuotoa ei voida rinnastaa oikeudelliselta kannalta maksulaitoksen sivukonttoriin, estää kuitenkin sivukonttoreihin sovellettavan oikeudellisen järjestelyn laajentamisen kattamaan automaattisesti myös asiamiehet.

c) *Valvontavaltuuksien jako kotimaan ja vastaanottavan maan viranomaisten kesken*

Euroopan komission yksiköt katsovat, että sekä koti- että vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisten on tehtävä tiivistä yhteistyötä maksulaitosten valvomiseksi ja sen varmistamiseksi, että maksulaitokset – ja asiamiehet, jotka tarjoavat palveluita sen vastuulla – täyttävät sekä maksupalvelu- että rahanpesudirektiivin mukaiset velvoitteet.

Tämä voi osoittautua haasteelliseksi tehtäväksi sekä koti- että vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten kannalta silloin, kun tietty maksulaitos työskentelee satojen asiamiesten kanssa jäsenvaltiossa B. Paikan päällä tehtävät tutkimukset niin monien asiamiesten toimipisteissä voivat osoittautua kotimaan viranomaisten ja niiden resurssien kannalta vaativaksi tehtäväksi, ja sen vuoksi maksupalveludirektiivissä (25 artiklan 3 kohta) säädetään, että paikan päällä suoritettavat tutkimukset voidaan antaa vastaanottavan jäsenvaltion tehtäväksi. Paikan päällä suoritettavat tutkimukset, joita on tehtävä erittäin monien asiamiesten toimipisteissä, ovat haasteellinen tehtävä myös vastaanottavan maan viranomaisten ja niiden resurssien kannalta. Tämä on seikka, joka kotimaan viranomaisen olisi otettava tarkoin huomioon hyväksyessään maksulaitoksen asiamiesten rekisteröintiä.

Asianmukainen yhteistyö koti- ja vastaanottavan maan viranomaisten välillä on tämän vuoksi sitäkin tärkeämpää. Sen lisäksi, että yhteistyö on tärkeää, se on myös maksupalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohdassa nimenomaisesti säädetty oikeudellinen velvoite, joka mainitaan myös 25 artiklan 4 kohdassa, jonka mukaisesti koti- ja vastaanottavan maan viranomaisten on

”(...) annettava toisilleen kaikki olennaisen tärkeät ja/tai merkitykselliset tiedot erityisesti, jos kyseessä on säännösten rikkominen tai epäilty rikkominen, johon asiamies, sivukonttori tai sellainen yksikkö, jolle maksupalvelutoimintoja on ulkoistettu, on syyllistynyt. Toimivaltaisten viranomaisten on tältä osin toimitettava pyynnöstä kaikki merkitykselliset tiedot ja omasta aloitteestaan kaikki olennaisen tärkeät tiedot.”.

Vaikka maksupalveludirektiivillä pyritään täyteen yhdenmukaistamiseen, se jättää toimivaltaisille viranomaisille jonkin verran liikkumavaraa, jotta ne voivat määrittää yksityiskohtaisemmin yhteistyön ja erityisesti niiden tietojen luonteen, joita ne ovat halukkaat vaihtamaan keskenään. Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voisivat tehdä kahden- tai mieluummin monenvälisiä sopimuksia yhteistyöstä sen päivittäisten käytännön yksityiskohtien ja menettelyiden organisoimiseksi. Euroopan komission yksiköt tukevat tässä yhteydessä Euroopan valvontaviranomaisten sekakomitean rahanpesun torjuntaa käsittelevässä alakomiteassa meneillään olevaa työskentelyä, jonka tarkoituksena on saada aikaan maksupalveludirektiivissä ja rahanpesudirektiivissä säädettyjen oikeuksien ja velvoitteiden kanssa linjassa oleva yhteistyösopimus.

Ennaltaehkäisyvaltuudet

Maksupalveludirektiivin 17 artiklan 1 kohdan nojalla **kotijäsenvaltion toimivaltaisella viranomaisella** on hoidettavanaan keskeinen ennaltaehkäisevä tehtävä. Sen tehtävänä on erityisesti tarkistaa niiden tietojen oikeellisuus, jotka maksulaitoksen, joka on halukas käyttämään asiamiestä, on toimitettava ennen toimintansa aloittamista. Tällaisiin tietoihin kuuluvat muun muassa *”kuvaus sisäisen tarkastuksen menetelmistä, joita asiamiehet käyttävät täyttääkseen (...) rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvät velvollisuudet”* (17 artiklan 1 kohdan b alakohta) ja *”(...) asiamiesten johtamisesta vastuussa olevien henkilöiden nimet sekä todisteet siitä, että he ovat soveliaita ja luotettavia henkilöitä”* (17 artiklan 1 kohdan c alakohta).

On kuitenkin selvää, että tarkastukset, jotka kotimaan viranomaiset suorittavat etäältä ja jotka koskevat vastaanottavassa maassa olevia asiamiehiä, eivät voi olla maksimaalisen tehokkaita ilman vastaanottavan maan viranomaisten riittävää osallistumista. Tästä korvaamattoman tärkeästä yhteistyöstä säädetään selkeästi maksupalveludirektiivin 17 artiklan 5 ja 6 kohdassa (ennakkoilmoitusvaihe) ja 25 artiklan 2 kohdassa (ilmoituksen tekemisen jälkeinen vaihe).

Vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisilla on laajat ennaltaehkäisyvaltuudet. Ennen kuin kotimaa rekisteröi asiamiehen, vastaanottavan maan viranomaiset voivat esittää *”näkemyksensä”*, joka voi saada kotijäsenvaltion viranomaiset luopumaan asiamiehen rekisteröinnistä (17 artiklan 5 kohta). Vastaanottavan jäsenvaltion viranomaiset voivat myös ilmoittaa kotijäsenvaltion viranomaisille katsovansa, että asiamiesten osallistuminen voisi lisätä rahanpesun uhkaa (17 artiklan 6 kohta). Näin voitaisiin toimia esimerkiksi tilanteissa, joissa vastaanottava jäsenvaltio katsoo, että sellaisten paikallisten vähittäismyyntiä harjoittavien asiamiesten käyttö, jotka eivät itse harjoita rahanpesudirektiivissä tarkoitettuja

ammatteja, kasvattaa rahanpesun riskiä, sillä kyseisillä vähittäismyyjillä ei välttämättä ole rahanpesudirektiivin mukaisten velvoitteiden tehokkaan täyttämisen edellyttämää koulutusta ja laitteistoa (asiakkaan tuntemisvelvollisuus, erityishuomio, ilmoitusten antaminen rahanpesun selvittelykeskuksille, tietojen säilyttäminen, sisäiset tarkastukset, riskinarvioinnit, työntekijöiden koulutusohjelmat jne.).

Vastaanottavan maan viranomaiset eivät kuitenkaan saisi rajoittaa perusteettomasti maksulaitoksen oikeuksien käyttöä esimerkiksi viivästyttämällä kohtuuttomasti omien tarkastus- ja valvontatehtäviensä hoitoa ilmoituksen vastaanoton jälkeen.

Kotijäsenvaltion viranomaiset voivat kieltäytyä rekisteröimästä asiamiestä (-miehiä). Järjestelmän kokonaisrakenteen perusteella on kuitenkin ilmeistä, että kotijäsenvaltion viranomaisten olisi otettava vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten ei-sitova näkemys erittäin tarkasti huomioon, sillä jälkimmäisillä on huomattavasti paremmat lähtökohdat arvioida ja tarkastaa, että niiden omalle alueelle sijoittautuneet asiamiehet ovat rahanpesun torjunnan kannalta soveliaita ja luotettavia henkilöitä. Vaikka kotijäsenvaltion viranomaiset voivat teoriassa poiketa vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten näkemyksestä, niiden olisi vähintäänkin kyettävä esittämään tällaiselle toiminnalle vakuuttavat perustelut (lähestymistapa, jonka mukaan sääntöä on noudatettava tai siitä poikkeamisen syyt selitettävä).

Rangaistusvaltuudet

Asiamiehen aloitettua toimintansa koti- ja vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten on tehtävä yhteistyötä toistensa kanssa maksupalveludirektiivin 24 artiklan, 25 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan sekä 17 artiklan 6 kohdan nojalla, ja sekä koti- että vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisille annetaan myös tässä tapauksessa laajat valtuudet.

Kotijäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat toteuttaa maksupalveludirektiivin 21 artiklassa lueteltuja toiminnan vakauden valvontaa koskevia toimenpiteitä (tarkastukset paikan päällä, tietopyynnöt ja maksulaitoksen toimiluvan peruuttaminen). Ne voivat peruuttaa maksupalveludirektiivin 17 artiklan 6 kohdan nojalla asiamiehen rekisteröinnin, jos vastaanottavassa maassa toteutetaan tai on toteutettu rahanpesua tai terrorismin rahoitusta.

Maksupalveludirektiivin 17 artiklan 6 kohdassa säädetään seuraavasta menettelystä:

”Jos vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisilla viranomaisilla on perustellut syyt epäillä, että aiotun asiamiehen käytön tai sivukonttorin perustamisen yhteydessä toteutetaan tai on toteutettu tai yritetään toteuttaa tai on yritetty toteuttaa direktiivissä 2005/60/EY tarkoitettua rahanpesua tai terrorismin rahoitusta tai että tällaisen asiamiehen käyttö tai tällaisen sivukonttorin perustaminen saattaa lisätä rahanpesun tai terrorismin rahoituksen uhkaa, niiden on ilmoitettava tästä kotijäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille, jotka voivat kieltäytyä rekisteröimästä asiamiestä tai sivukonttoria tai voivat perua asiamiehen tai sivukonttorin rekisteröinnin, jos se on jo tehty.”

Maksupalveludirektiivin 17 artiklan 6 kohdan soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa **vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisilla** on vielä toiminnan alkamisen jälkeenkin mahdollisuus ilmoittaa kotijäsenvaltion viranomaisille, että niillä on vakavia epäilyjä siitä, noudattaako asiamies kotimaan rahanpesun torjuntavelvoitteita – tämän kuitenkin rajoittamatta niiden oman rahanpesun torjuntaa koskevan lainsäädännön soveltamisen valvontaa. Saatuaan tällaisen varoituksen kotijäsenvaltion viranomaiset voivat peruuttaa asiamiehen rekisteröinnin. Kotijäsenvaltio vastaa muodollisesti myös lopullisen peruuttamispäätöksen tekemisestä. Mutta kuten alkuperäisen rekisteröinnin tapauksessa, valvontaviranomaisten välisen yhteistyön sujuvuuden ja rahanpesun torjunnan tehokkuuden maksimoimisen kannalta on erittäin suotavaa, että kotijäsenvaltio ottaa mahdollisimman tarkoin huomioon vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten asiasta esittämän näkemyksen, ja jos kotijäsenvaltio päättää olla ottamatta huomioon vastaanottavan jäsenvaltion näkemystä, se antaa

siitä asianmukaisen selvityksen (lähestymistapa, jonka mukaan sääntöä on noudatettava tai siitä poikkeamisen syyt selitettävä).

d) Onko asiamiesten noudatettava rahanpesudirektiivin vaatimuksia?

Maksupalveludirektiivin 17 artiklan 1 kohdan b alakohdassa edellytetään, että kotijäsenvaltion valvontaviranomainen laatii arvioinnin muun muassa ”sisäisen tarkastuksen menetelmistä, joita asiamiehet käyttävät **täyttääkseen (...) rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvät velvollisuudet**” (lihavointi lisätty).

Vaikka asiaa ei mainita erikseen, rahanpesudirektiivin alueellinen luonne merkitsee sitä, että maksulaitoksen puolesta toimivien asiamiesten on noudatettava vaatimuksia, jotka vastaanottava maa on asettanut rahanpesudirektiivin noudattamiseksi. Mutta velvoitteet, joita asiamiehillä on rahanpesun torjunnan alalla, eivät perustu suoraan rahanpesudirektiiviin vaan ennemminkin sopimukseen, jonka ne ovat allekirjoittaneet sen maksulaitoksen kanssa, joka on vastuussa asiamiesten valvonnasta ja jolla on sen vuoksi vastuu mahdollisesti ilmenevistä tilanteista, joissa sen asiamiehet rikkovat rahanpesun torjuntaan liittyviä vaatimuksia. Tämä vahvistetaan rahanpesudirektiivin johdanto-osan 28 kappaleessa seuraavasti:

”Kun on kyse sopimukseen perustuvasta asiamiessuhteesta tai ulkoistamisesta tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvien laitosten tai henkilöiden ja tämän direktiivin soveltamisalaan kuulumattomien ulkopuolisten luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden välillä, kaikki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaiset näiden asiamiesten tai ulkoistamispalveluiden tarjoajien velvollisuudet osana direktiivin soveltamisalaan kuuluvia laitoksia tai henkilöitä voivat johtua vain sopimuksesta eivätkä tästä direktiivistä. Velvollisuuden noudattaa tätä direktiiviä olisi säilyttävä sen soveltamisalaan kuuluvalla laitoksella tai henkilöllä.”

Kun asiamiehet muodostavat itse rahanpesudirektiivin soveltamisalaan kuuluvan yksikön (esim. pankin sivukonttorin tai valuutanvaihtopisteen), niiden on noudatettava rahanpesudirektiivin mukaisia velvollisuuksia suoraan kyseisen direktiivin nojalla.

Maksulaitosten erilaiset liiketoimintamallit

Sellaisten vähittäismyyntiä harjoittavien asiamiesten kanssa työskentelevät maksulaitokset, jotka eivät ole rahanpesudirektiivin soveltamisalaan kuuluvia yksiköjä, on valittava seuraavien vaihtoehtojen välillä:

- Ne voivat antaa sopimuksen perusteella rahanpesudirektiivin mukaisten velvoitteiden (asiakkaan tuntemisvelvoite, valppaus, ilmoitukset jne.) noudattamisen asiamiesten tehtäväksi sen sijaan, että ne täyttäisivät kyseiset velvoitteet itse. Tämä vaihtoehto edellyttää maksulaitoksen osoittaneen tarkoitukseen riittävästi resursseja, jotta asiamiehellä on

tarvittava koulutus ja laitteisto voidakseen täyttää asiakkaan tuntemisvelvoitteen ja kirjata epäilyttävät liiketoimet vastaanottavan valtion lainsäädännön mukaisesti. Lisäksi tämä edellyttää, että käytettävissä on maksupalveludirektiivin 17 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetut riittävät sisäisen tarkastuksen menetelmät.

- Ne voivat todeta, ettei vähittäismyyntiä harjoittavien asiamiesten ole aiheellista suorittaa rahanpesun torjuntaan liittyviä tarkastuksia tai kirjata epäilyttäviä liiketoimia, ja sen vuoksi asiamiesten tehtävänä on ainoastaan tehdä kirjanpitomerkintöjä ja tarjota maksupalvelut. Maksulaitoksen on sen vuoksi huolehdittava itse rahanpesun torjuntaa koskevien vaatimusten täyttämisestä, kuten epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten antamisesta, joko kotimaasta käsin tai käyttämällä jäsenvaltiossa B olevaa edustajaa, jonka tehtävänä on täyttää vaatimusten noudattamiseen ja ilmoituksiin liittyvät velvoitteet. Komission yksiköt katsovat eräiden rahansiirtopalvelujen alalla toimivien markkinatoimijoiden antamien tietojen perusteella, että vakiintuneet toimijat suosivat ja käyttävät viimeksi mainittua vaihtoehtoa. Ei ole kuitenkaan poissuljettua, että jotkut muut rahansiirtopalvelujen alan markkinatoimijat edellyttävät jo nyt tai aikovat edellyttää, että vähittäismyyntiä harjoittavat asiamiehet vastaavat itse rahanpesun torjuntaan liittyvien vaatimusten (asiakkaan tuntemisvelvollisuus, ilmoitukset jne.) noudattamisesta. Komission yksiköiden tiedossa on myös liiketoimintamalleja, joissa vaatimusten noudattamiseen ja ilmoitusten antamiseen liittyvät velvoitteet ovat jäsenvaltiossa C sijaitsevan keskustoimiston vastuulla.

Arvioidessaan maksulaitoksen liiketoimintamallia ja erityisesti sen sisäisten tarkastusten riittävyttä koti- ja vastaanottavan maan viranomaisten on arvioitava, vaarantaako rahanpesun torjuntaan liittyvien tehtävien antaminen vähittäismyyntiä harjoittavien asiamiesten vastuulle rahanpesun torjuntaan liittyvien ehtojen täyttymisen.

Monet (eivät kuitenkaan kaikki) rahanpesun torjunnan alan valvontaviranomaiset katsovat, että vähittäismyyntiä harjoittavilla asiamiehillä, kuten ruokatavarakaupoilla ja huoltoasemilla, ei ole valmiuksia täyttää tehokkaasti asiakkaan tuntemisvelvoitetta, yksilöidä mahdollisia epäilyttäviä liiketoimia tai laatia tarkoituksenmukaisia ilmoituksia epäilyttävistä liiketoimista, vaikka ne olisivat saaneet asianmukaista koulutusta ja niillä olisi käytettävissään riittävät sisäisen tarkastuksen menetelmät. Rahanpesudirektiivin 22 artiklan 2 kohta näyttäisi vahvistavan tämän arvioinnin erityisen ilmoitusvelvoitteen osalta, sillä siinä säädetään seuraavaa: ”(...) *Tietojen toimittamisesta vastaa yleensä 34 artiklassa säädettyjen menettelyjen mukaisesti nimitettävä henkilö tai henkilöt*”.

Jos kotijäsenvaltion viranomaiset (otettuaan tarkoin huomioon vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten näkemyksen) tekevät tällaisen päätelmän, ne voivat kieltäytyä ennakoon rekisteröimästä asiamiestä (maksupalveludirektiivin 17 artiklan 4 kohta) tai peruuttaa asiamiehen rekisteröinnin toiminnan aloittamisen jälkeen (maksupalveludirektiivin 17 artiklan 6 kohta).

e) Minkä jäsenvaltion rahanpesun selvittelykeskukselle epäilyttäviä liiketoimia koskevat ilmoitukset toimitetaan?

Rahanpesudirektiivin 22 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Edellä 1 kohdassa tarkoitetut tiedot on toimitettava sen jäsenvaltion rahanpesun selvittelykeskukselle, johon tiedot toimittava laitos tai henkilö on sijoittautunut.”

Rahanpesudirektiivin kokonaisrakenteen kannalta lienee suotavaa, että epäilyttäviä liiketoimia koskevat tiedot toimitetaan maan B rahanpesun selvittelykeskukselle. Tiedot hyödyttävät eniten rahanpesun selvittelykeskusta maassa B, jolla on parhaat valmiudet arvioida, mitä ilmoitukselle on tehtävä, ja käynnistää sen jälkeen asianmukaiset jatkotoimet, koska se on sen maan rahanpesun selvittelykeskus, jossa epäily tuotiin esiin.

Komission yksiköille on esitetty erilaisia tulkintoja rahanpesudirektiivin 22 artiklan 2 kohdasta. On väitetty, että tiedot on toimitettava jäsenvaltion A rahanpesun selvittelykeskukselle, koska se on valtio, jossa maksulaitos sijaitsee. Edellä mainitun asiaa Gambelli koskevan oikeuskäytännön perusteella voidaan kuitenkin väittää, että maksulaitos on sijoittautunut (sijaitsee) asiamiestensä kautta jäsenvaltiossa B 22 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Sen vuoksi voidaan väittää, että maksulaitoksen itsensä (tai joissakin tapauksissa sen asiamiesten) olisi toimitettava epäilyttäviä liiketoimia koskevat tiedot jäsenvaltion B rahanpesun selvittelykeskukselle. Jos maksulaitos (joka sijaitsee jäsenvaltiossa A) toimittaisi tiedot jäsenvaltion B rahanpesun selvittelykeskukselle, nousisi esiin epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten kieleen, muotoon ja sisältöön liittyviä ongelmia, sillä näissä tekijöissä on eroja eri maiden välillä.

Tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamiseksi, oikeusvarmuuden maksimoimiseksi ja parhaan operatiivisen hyödyn saavuttamiseksi komissio arvioivat parhaillaan seuraavia vaihtoehtoja:

- Olisiko direktiiviä selkiytettävä tulevaisuudessa tämän nimenomaisen kysymyksen osalta sisällyttämällä siihen erillinen vaatimus, jonka mukaan ilmoitus on annettava vastaanottavan maan rahanpesun selvittelykeskukselle?

- Olisiko luotettava siihen, että rahanpesun selvittelykeskukset toimivat jatkossa siten, että ne pyrkivät helpottamaan epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten sujuvaa toimitusta ja käyttöä maiden rajojen yli? Selvittelykeskusten tulevassa toiminnassa olisi otettava huomioon erityisesti jäsenvaltioiden rahanpesun selvittelykeskusten välistä yhteistyötä koskevista järjestelyistä, joita noudatetaan tietojenvaihdossa, 17 päivänä lokakuuta 2000 tehty neuvoston päätös. Lisäksi on otettava huomioon rahanpesun selvittelykeskusten EGMONT-ryhmän⁴ toiminta epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten vaihdon alalla.

f) Voiko vastaanottava maa edellyttää tiettyä sijoittautumismuotoa ?

Euroopan komission yksiköt ovat tietoisia siitä, että joidenkin jäsenvaltioiden viranomaiset ovat halukkaita edellyttämään alueellaan toimivilta maksulaitoksilta tiettyjä sijoittautumismuotoja tai pysyviä rakenteita yksinkertaistaakseen ja selkiyttääkseen vaatimusten noudattamiseen, valvontaan ja tietojen toimittamiseen liittyviä kysymyksiä. Kyseiset viranomaiset edellyttävät usein, että maksulaitos perustaa niiden alueelle täysimittaisen sivukonttorin tai vähintään keskitetyn yhteyspisteen, joka muun muassa yksinkertaistaa rahanpesudirektiivin mukaisten velvoitteiden noudattamiseen liittyvien tietojen keruuta ja siirtoa sekä helpottaa sitä kautta vastaanottavan maan viranomaisten valvontatehtävien hoitoa.

Kyseistä vaatimusta tarkasteltaessa on otettava huomioon, että rahanpesudirektiivi on yhdenmukaistamisen vähimmäistasoon tähtäävä direktiivi ja että maksupalveludirektiivin 25 artiklan 5 kohdan mukaan maksupalveludirektiivin 25 artiklan 1–4 kohta ”ei vaikuta direktiivin 2005/60/EY ja asetuksen (EY) N:o 1781/2006, erityisesti direktiivin 2005/60/EY 37 artiklan 1 kohdan ja asetuksen (EY) N:o 1781/2006 15 artiklan 3 kohdan mukaiseen toimivaltaisten viranomaisten velvoitteeseen valvoa näissä säädöksissä säädettyjen vaatimusten noudattamista”.

Jos maksulaitos ei perusta tällaista pysyvää rakennetta omasta aloitteestaan, kuten on jo tapahtunut markkinoilla, koska kyseisellä rakenteella helpotetaan viime kädessä maksulaitoksen toimintaa, kyseisen rakenteen perustamista koskevaa vaatimusta, jonka joko koti- tai vastaanottavan maan viranomaiset ovat mahdollisesti asettaneet, olisi tarkasteltava huolellisesti sekä maksupalvelu- että rahanpesudirektiivin tavoitteiden ja säännösten sekä

⁴ <http://www.egmontgroup.org/>

myös sijoittautumisoikeutta ja palveluiden tarjoamisen vapautta koskevien perussopimuksen sääntöjen kannalta.

Tässä arvioinnissa voi olla eroja sen mukaan, millaista liiketoimintamallia maksulaitos käyttää ja millaisia vaatimuksia valvontaviranomaiset mahdollisesti ovat asettaneet:

- Jos maksulaitos haluaa harjoittaa pelkästään rajat ylittävää toimintaa, jolloin sillä ei ts. olisi minkäänlaista sijoittautumisen muotoa (mikä vaikuttaa rahansiirtopalvelujen tapauksessa epätodennäköiseltä, koska läsnäolo siirron suorittavassa ja vastaanottavassa päässä näyttää välttämättömältä rahan lähettämistä tai toimittamista varten), jo pelkästään se seikka, että viranomaiset vaativat jonkinlaista sijoittautumisen muotoa, rajoittaisi perussopimuksen 56 artiklassa säädettyä palveluiden tarjoamisen vapautta. Tällaisen vaatimuksen tueksi olisi esitettävä kattavat perustelut, jotka osoittavat, että vaatimus on välttämätön edellytys yleisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiselle. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa C-106/91⁵, Ramrath, 20. toukokuuta 1992 antamassaan tuomiossa, että vastaanottavan jäsenvaltion vaatimukset, jotka koskevat infrastruktuurin olemassaoloa kyseisen valtion alueella ja palveluntarjoajan tosiasiallista läsnäoloa, näyttävät ilmeisen perustelluilta tilintarkastajien riippumattomuuteen ja hyvään maineeseen liittyvän yleisen edun suojaamiseksi. Tässä mielessä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa voidaan sitäkin suuremmalla syyllä pitää riittävänä yleisen edun mukaisena tavoitteena.
- Jos toissijaisen sijoittautumisen muodolle on asetettu rajoituksia, esim. vaatimus täysimittaisen sivukonttorin perustamisesta sen sijaan (tai sen lisäksi), että maksulaitoksella olisi vain paikallisia asiamiehiä, ne voivat rajoittaa perussopimuksen 49 artiklan 1 kohdan soveltamista. Tällainen vaatimus olisi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perusteltava huolellisesti.⁶
- Vastaanottava maa (tai kotimaa) voi mahdollisesti edellyttää eräänlaisen yliasiamiehen tai asiamiesten keskitetyn yhteyspisteen perustamista tai velvoitteiden noudattamista valvovan toimihenkilön nimittämistä alueelleen. Tällaisen vaatimuksen oikeasuhteisuus on kuitenkin tutkittava huolellisesti. Tällaisista rakenteista olisi mitä ilmeisimmin hyötyä sekä koti- että vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisille rahanpesudirektiivin

⁵ Oikeustapauskokoelma 1992, s. I-03351.

⁶ Asia C-270/83, komissio v. Ranska. Ks. myös asia C-106/91, Ramrath.

mukaisten velvoitteiden noudattamisen ja valvonnan kannalta. Erityisesti tilanteissa, joissa maksulaitoksella on useita vähittäismyyntiä harjoittavia asiamiehiä vastaanottavassa maassa, yhden näistä asiamiehistä – tai maksulaitoksen edustajan – toimiminen yhteystahona suhteessa koti- ja vastaanottavan maan viranomaisiin voisi tehostaa koko järjestelmää. Yhteystaho voisi myös auttaa maksulaitosta itseään täyttämään rahanpesudirektiivin mukaiset vaatimukset. Valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä annetun direktiivin 2008/118/EY⁷ 38 ja 39 artiklaa sekä yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY⁸ 204 artiklaa voitaisiin soveltuvin osin pitää ennakkotapauksina, sillä niissä sallitaan tietyin edellytyksin veroedustajan läsnäolo vastaanottavassa maassa.

Euroopan komission yksiköt eivät sen vuoksi vastustaisi ennakkoon tällaista vaatimusta mutta edellyttäisi suhteellisuusedellytyksen täyttymistä. Tämä merkitsee, että tällaisesta nykyisten asiamiesten työtä täydentävästä keskitetystä rakenteesta aiheutuvat kustannukset eivät saisi ylittää siitä saatavia etuja.

g) Maksulaitoksen vastuu

Maksupalveludirektiivin 18 artiklan mukaisesti maksulaitoksilla on täysi vastuu muun muassa ”*työntekijöidensä, asiamiestensä, sivukonttoreidensa tai niiden yksiköiden toimista, joille toimintaa on ulkoistettu*”.

⁷ EUVL L 9, 14.1.2009, s. 12.

⁸ EUVL L 347, 11.12.2006, s. 1.

2) Jäsenvaltiosta A lähtöisin olevalla maksulaitoksella on sivukonttori jäsenvaltiossa B

a) Minkä jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen valvoo sivukonttoria?

Vastuun jakautuminen

Rahanpesudirektiivin 37 artiklan 1 kohdassa säädetään, että toimivaltaisia viranomaisia on vaadittava ”*valvomaan tehokkaasti, että kaikki tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvat laitokset ja henkilöt noudattavat tämän direktiivin vaatimuksia, ja toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet tämän varmistamiseksi*”.

Rahanpesudirektiivin 37 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaisilla viranomaisilla on riittävät valtuudet, mukaan lukien valtuudet vaatia esittämään kaikki aiheelliset tiedot noudattamisen valvomiseksi ja tarkastusten tekemiseksi, ja että niillä on riittävät resurssit tehtäviensä hoitamiseksi.”

Rahanpesudirektiivin alueellinen luonne merkitsee, että pääasiallinen valvontavastuu kuuluu vastaanottavalle jäsenvaltiolle, joka katsotaan jäsenvaltioksi, johon sivukonttori on sijoittautunut. Valvontavastuuta siitä, noudattaako maksulaitoksen sivukonttori rahanpesudirektiivin mukaisia velvoitteita, ei kuitenkaan ole annettu virallisesti yksinomaan koti- tai vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisille.

Kuten Euroopan komission valmisteluasiakirjassa⁹ rahanpesudirektiivin noudattamisesta konsernitasolla rajojen yli toimivissa pankkikonserneissa todettiin

...Muista jäsenvaltioista (ja kolmansista maista) tulevien luotto- ja rahoituslaitosten kyseiselle alueelle sijoittautuneet tytäryhtiöt tai sivukonttorit ovat paikallisen rahanpesuvalvonnan kohteena paikallisten luotto- ja rahoituslaitosten tavoin. Vaikka rahanpesudirektiivissä ei säädetä selkeästi kehyksestä, jonka perusteella valvottaisiin rahanpesusäännösten noudattamista konserneissa, lähes kaikissa (jollei kaikissa) jäsenvaltioissa emoyhtiön valvontaviranomaisen harjoittama rahanpesun valvonta kattaa EU:n muissa jäsenvaltioissa sijaitsevat sivukonttorit ja tytäryhtiöt. Joissakin jäsenvaltioissa, kuten Ranskassa tai Saksassa, tästä on annettu nimenomainen oikeudellinen vaatimus, kun taas toisissa jäsenvaltioissa,

⁹ SEC(2009) 939 lopullinen, 30.6.2009.

kuten Irlannissa, tämä perustuu valvontaohjeistukseen. Esimerkiksi Belgiassa, Kreikassa, Alankomaissa tai Yhdistyneessä kuningaskunnassa valvontaviranomaisen työskentely painottuu pääkonttoriin ja sen ylimpään johtoon, ja nämä ovat vastuussa sen varmistamisesta, että niiden ulkomaiset sivukonttorit ja tytäryhtiöt noudattavat konsernin rahanpesuvaatimuksia. Ilmeinen seuraus tästä on se, että useampia kuin yksi kansallinen valvontaviranomainen voi puuttua saman konsernin toimintaan eri maissa, mikä saattaa aiheuttaa päällekkäisyyksiä (ja poikkeamia).

Euroopan komission yksiköt katsovat, että sekä koti- että vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisten on osallistuttava rahanpesudirektiivin noudattamisen seurantaan ja soveltamisen valvontaan sivukonttorissa. Koska sivukonttori on oikeudelliselta kannalta maksulaitos, joka kuuluu kokonaisuudessaan rahanpesudirektiivin mukaisten velvoitteiden (erityisesti asiakkaan tuntemisvelvoitteen ja ilmoitusvelvoitteiden) soveltamisalaan, on ilmeistä, että sen maan rahanpesun torjunnasta vastaavien valvontaviranomaisten, jossa sivukonttori sijaitsee, on varmistettava, että sivukonttori noudattaa paikallisia rahanpesusääntöjä. Myös kotimaalla, ts. maalla, jossa maksulaitos on saanut toimiluvan, on kuitenkin tärkeä tehtävä hoidettavanaan, sillä se valvoo paitsi toiminnan vakautta, myös sitä – yhteistyössä vastaanottavan maan viranomaisten kanssa – että sivukonttori noudattaa rahanpesudirektiiviä, tekemällä esimerkiksi tarkastuksia paikan päällä (ks. maksupalveludirektiivin 25 artiklan 2 kohta).

Yhteistyö

Koti- ja vastaanottavan jäsenvaltion osallistuminen ei estä vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisten (oletettavasti sekä toiminnan vakautta että rahanpesun torjuntaa valvovien viranomaisten) ja kotijäsenvaltion valvontaviranomaisten yhteistyötä toiminnan vakauden valvonnan alalla. Tämä yhteistyö voi johtaa jopa asiamiesten tai sivukonttoreiden rekisteröinnin taikka maksulaitosten toimiluvan peruutukseen. Vain kotijäsenvaltio voi kuitenkin tehdä tällaiset muodolliset päätökset, vaikka sääntöjenvastainen toiminta tapahtuisi vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Kuten asiamiesten tapauksessa, valvontaviranomaisten välisen yhteistyön sujuvuuden varmistamiseksi olisi kuitenkin erittäin suotavaa, että kotijäsenvaltio ottaisi mahdollisimman tarkoin huomioon vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten asiasta esittämän näkemyksen, ja jos kotijäsenvaltio päättää olla ottamatta huomioon vastaanottavan maan näkemystä, se antaa siitä asianmukaisen selvityksen (lähestymistapa, jonka mukaan sääntöä on noudatettava tai siitä poikkeamisen syyt selitettävä).

On huomattava, että rahanpesu- ja maksupalveludirektiivissä tarkoitetut ”*valvontaviranomaiset*” eivät välttämättä viittaa samoihin viranomaisiin. Maksupalveludirektiivin 24 artiklan 2 kohdan c alakohdassa helpotetaan kuitenkin näiden viranomaisten yhteistyötä velvoittamalla jäsenvaltiot sallimaan tietojenvaihto eri valvontaviranomaisryhmien ja erityisesti maksupalvelu- ja rahanpesudirektiivin mukaisten valvontaviranomaisten välillä.

b) Minkä jäsenvaltion rahanpesun selvittelykeskukselle sivukonttorin oletetaan antavan epäilyttäviä liiketoimia koskevia ilmoituksia?

Rahanpesudirektiivin 22 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”jäsenvaltioiden on vaadittava, että tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvat laitokset [...]” ilmoittavat epäilyttävistä liiketoimista rahanpesun selvittelykeskukselle. Saman artiklan 2 kohdassa säädetään, että tiedot ”on toimitettava sen jäsenvaltion rahanpesun selvittelykeskukselle, johon tiedot toimittava laitos tai henkilö on sijoittautunut”.

Kuten edellä todettiin, rahanpesudirektiivin 3 artiklan 2 kohdan f alakohta kattaa ”rahoituslaitosten” määritelmän mukaiset ”rahoituslaitosten sivukonttorit”. Sivukonttori on sen vuoksi itsessään rahanpesudirektiivin mukaisten ilmoitusvelvoitteiden soveltamisalaan kuuluva laitos. Koska sivukonttori on katsottava rahanpesudirektiiviä sovellettaessa erilliseksi yksiköksi, joka kuuluu ilmoitusvelvoitteiden soveltamisalaan, Euroopan komission yksiköt katsovat, että sivukonttorin on toimitettava tiedot sen jäsenvaltion rahanpesun selvittelykeskukselle, johon se on sijoittautunut, ts. jäsenvaltion B rahanpesun selvittelykeskukselle. Jäsenvaltion B rahanpesun selvittelykeskus voi sen jälkeen ilmoittaa jäsenvaltion A rahanpesun selvittelykeskukselle, jos tiedoilla on merkitystä tutkinnan kannalta, noudattaen voimassa olevia sääntöjä, joilla säännellään rahanpesun selvittelykeskusten yhteistyötä.¹⁰

¹⁰ Ks. erityisesti 17. lokakuuta 2000 tehty neuvoston päätös 2000/642.