



Bryssel 19.6.2019
COM(2019) 282 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE
varainsiirtojen mukana toimitettavista tiedoista annetun asetuksen (EU) 2015/847 IV
luvun soveltamisesta

I. Johdanto

Varainsiirtojen mukana toimitettavista tiedoista annettu asetus (EU) 2015/847¹, jäljempänä 'asetus', ja rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annettu direktiivi (EU) 2015/849², jäljempänä 'rahanpesuvastainen direktiivi', muodostavat uudistetun sääntelykehysten väärinkäytösten torjumiselle finanssimarkkinoilla. Sillä varmistetaan näiden markkinoiden turvallisuus ja eheys sekä edistetään mahdollisimman tiukkoja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan normeja.

Asetuksen keskeisenä tavoitteena on lisätä varainsiirtojen avoimuutta ja helpottaa siten rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämistä, paljastamista ja selvittämistä. Tässä tarkoituksessa asetuksessa vahvistetaan maksupalveluntarjoajien velvollisuudet varainsiirtojen mukana toimitettavien maksajaa ja maksunsaajaa koskevien tietojen osalta. Kansallisten valvontaviranomaisten tehtävänä on valvoa, että maksupalveluntarjoajat noudattavat asiaa koskevia asetuksen säännöksiä.

Tästä säädetään asetuksen IV luvussa, joka sisältää seuraamuksia ja valvontaa koskevia säännöksiä. Luvussa jäsenvaltioita edellytetään luomaan hallinnollisten seuraamusten ja toimenpiteiden järjestelmä, jota sovelletaan asetuksen rikkomisiin ja jonka avulla sekä luonnolliset henkilöt että oikeushenkilöt voidaan saattaa vastuuseen. Luvussa on myös luettelo rikkomisista, joista olisi määrättävä seuraamus. Lisäksi siinä velvoitetaan kansalliset valvontaviranomaiset julkaisemaan määräämänsä seuraamukset ja toimenpiteet ja vahvistetaan asianmukaisten seuraamusten määrittämisessä käytettävät kriteerit. Lisäksi IV luvussa edellytetään tehokkaiden puitteiden luomista rikkomisten ilmoittamista ja asetuksen noudattamista koskevaa valvontaa varten.

Asetuksen 22 artiklan 2 kohdassa edellytetään seuraavaa: ”*Jäsenvaltioiden ilmoitettua tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitetut säännöt komissiolle ja Euroopan valvontaviranomaisten yhteiskomitealle 17 artiklan 3 kohdan mukaisesti komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle IV luvun soveltamista koskevan kertomuksen, jossa kiinnitetään erityistä huomiota rajatylittäviin tapauksiin*”.

Tämä kertomus on laadittu 22 artiklan 2 kohdan soveltamiseksi. Kertomuksen ensimmäisessä osassa kuvaillaan asetuksen IV luvun täytäntöönpanon nykytilannetta jäsenvaltioissa ja kiinnitetään huomiota merkittäviin täytäntöönpanoon liittyviin horisontaalisiin kysymyksiin,

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/847, annettu 20 päivänä toukokuuta 2015, varainsiirtojen mukana toimitettavista tiedoista ja asetuksen (EY) N:o 1781/2006 kumoamisesta (EUVL L 141, 5.6.2015, s. 1–18).

² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849, annettu 20 päivänä toukokuuta 2015, rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta (EUVL L 141, 5.6.2015, s. 73–117).

jotka ovat yhteisiä monille jäsenvaltioille.³ Kertomuksen toisessa osassa esitetään yleiskatsaus kansallisten valvontaviranomaisten toimintaan seuraamusten alalla. Tätä kertomusta laatiessaan Euroopan komissio, jäljempänä 'komissio', hyödynsi ilmoituksia, joita jäsenvaltiot olivat antaneet komissiolle asetuksen 17 artiklan 3 kohdan mukaisesti, näiden ilmoitusten arviointia sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä käsittelevässä asiantuntijaryhmässä esitettyjä jäsenvaltioiden suullisia ja kirjallisia kannanottoja.

II. Asetuksen (EU) 2015/847 IV luvun (Seuraamukset ja valvonta) täytäntöönpano

A. Yleistä

Asetus on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Asetuksessa kuitenkin säädetään, että jäsenvaltioiden on ehkä hyväksyttävä tiettyjä täytäntöönpanotoimenpiteitä IV luvun osalta. Näin ollen jäsenvaltioita pyydettiin ilmoittamaan komissiolle tämän asetuksen rikkomisesta määrättäviä hallinnollisia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevat kansalliset säännöt viimeistään 26. kesäkuuta 2017. Komissio arvioi saamansa ilmoitukset ja totesi, että jäsenvaltiot olivat panneet täytäntöön asiaa koskevat säännökset yleisesti tyydyttävällä tavalla. Arvioinnissa havaittiin kuitenkin myös useita puutteita.

B. IV luvun täytäntöönpanoa koskeva säännöskohtainen arviointi

a) 17 artikla – Hallinnolliset seuraamukset ja toimenpiteet

Asetuksen 17 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltiot veloitetaan hyväksymään sääntöjä, jotka koskevat asetuksen rikkomiseen sovellettavia tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia⁴ hallinnollisia seuraamuksia ja toimenpiteitä, ja varmistamaan niiden täytäntöönpanon. Näiden seuraamusten ja toimenpiteiden on sovittava yhteen rahanpesunvastaisessa direktiivissä säädettyjen seuraamusten kanssa. Komissio totesi, että melkein kaikki jäsenvaltiot olivat panneet tämän säännöksen asianmukaisesti täytäntöön lähes kaikilta osin. Monet jäsenvaltiot eivät kuitenkaan olleet panneet kansallisessa lainsäädännössään asianmukaisesti täytäntöön 17 artiklan 1 kohdan toista virkettä: ne joko eivät säätäneet vähintään yhdestä rahanpesunvastaisen direktiivin nojalla käytettävissä olevasta seuraamuksesta tai niiden asettamat taloudelliset seuraamukset eivät olleet riittävän ankaria. Komissio totesi, etteivät

³ Tämä ei vaikuta rikkomismenettelyihin, jotka komissio on jo käynnistänyt tai aikoo käynnistää jäsenvaltioita vastaan ja jotka koskevat jäsenvaltioiden kansallisten täytäntöönpanolainsäädäntöjen kattavuutta tai vaatimustenmukaisuutta tai jäsenvaltioiden veloitteiden soveltamista tai täytäntöönpanoa.

⁴ Tehokkuuden, oikeasuhteisuuden ja varoittavuuden arvioimisessa otetaan huomioon, voidaanko seuraamuksilla varmistaa asianmukaisesti EU:n lainsäädännön noudattaminen ja saavuttaa haluttu tavoite (tehokkuus), vastaavatko seuraamukset riittävästi rikkomisen vakavuutta menemättä pidemmälle kuin on tarpeen halutun tavoitteen saavuttamiseksi (oikeasuhteisuus) ja onko seuraamuksilla varoittava vaikutus säännösten rikkojiaan, jota olisi estettävä rikkomasta säännöksiä uudelleen, ja muihin mahdollisiin rikkojiin, joita olisi estettävä syyllistymästä kyseiseen rikkomiseen (varoittavuus).

taloudelliset seuraamukset olleet yhteensopivia rahanpesunvastaisen direktiivin kanssa eivätkä varoittavia.

Asetuksen 17 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus päättää, että ne eivät säädä hallinnollisia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevia sääntöjä sellaisten tämän asetuksen säännösten rikkomisten osalta, joihin jo sovelletaan rikosoikeudellisia seuraamuksia niiden kansallisen lainsäädännön nojalla. Vain muutama jäsenvaltio on turvautunut tähän vaihtoehtoon.

Asetuksen 17 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että hallinnollisia seuraamuksia tai toimenpiteitä voidaan soveltaa ylimmän hallintoelimen jäseniin ja kaikkiin muihin luonnollisiin henkilöihin, jotka ovat vastuussa asetuksen mukaisten maksupalveluntarjoajia koskevien velvoitteiden rikkomisesta. Lähes kaikki jäsenvaltiot ovat panneet tämän säännöksen asianmukaisesti täytäntöön.

Asetuksen 17 artiklan 4 kohdan mukaan kansallisilla hallintoviranomaisilla on oltava kaikki tarvittavat valvonta- ja tutkintavaltuudet asetuksen mukaisia tehtäviään hoitaessaan. Asetuksessa ei anneta asiasta tarkempia ohjeita, mutta yleensä tehokkaiisiin käytettävissä oleviin tutkinta- ja valvontavaltuuksiin on sisällyttävä muun muassa oikeus pyytää maksupalveluntarjoajilta tietoja tai asiakirjojen toimittamista sekä oikeus käynnistää tutkintoja ja tehdä arviointikäyntejä. Lähes kaikki jäsenvaltiot ovat panneet tämän säännöksen asianmukaisesti täytäntöön.

Asetuksen 17 artiklan 4 kohdan toisessa virkkeessä valvontaviranomaisia kehoitetaan tekemään yhteistyötä täytäntöönpanon valvontatoimien suhteen ja koordinoimaan toimintansa, mikä on erittäin tärkeää, kun otetaan huomioon, että rahanpesu ja terrorismi ovat usein rajatylittävää toimintaa. Valitettavasti monet jäsenvaltiot eivät ole panneet yhteistyötä koskevaa velvoitetta asianmukaisesti täytäntöön ja jäsenvaltioiden laaja enemmistö ei ole täyttänyt asetuksessa säädettyä koordinoitvelvoitetta. Muutama jäsenvaltio ei ole toteuttanut minkäänlaisia täytäntöönpanotoimenpiteitä tämän osalta.

Asetuksen 17 artiklan 5 ja 6 kohdassa säädetään oikeushenkilöiden saattamisesta vastuuseen asetuksen 18 artiklassa tarkoitetuista rikkomisista.⁵ Erityisesti 17 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että oikeushenkilö voidaan saattaa vastuuseen rikkomisista, jotka on sen hyväksi toteuttanut henkilö, jolla on kyseisessä oikeushenkilössä johtava asema. Asetuksessa myös vahvistetaan luettelo vaihtoehtoisista perusteista, joiden pohjalta voidaan katsoa, että luonnollisella henkilöllä on johtava asema.⁶ Vastaavasti 17 artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että oikeushenkilö voidaan saattaa vastuuseen, jos 17 artiklan 5 kohdassa tarkoitettun henkilön harjoittaman valvonnan tai käyttämän

⁵ Kertomuksen seuraavassa osassa on luettelo rikkomisista, joista on 18 artiklan mukaan määrättävä seuraamus.

⁶ Oikeushenkilön johtava asema voi 17 artiklan 5 kohdan mukaan perustua johonkin seuraavista:

- a) oikeus edustaa oikeushenkilöä;
- b) valtuudet tehdä päätöksiä oikeushenkilön puolesta; tai
- c) valtuudet käyttää määräysvaltaa oikeushenkilössä.

määräysvallan puutteellisuus on mahdollistanut sen, että kyseisen oikeushenkilön alaisena toimiva henkilö on voinut toteuttaa 18 artiklassa tarkoitetut rikkomiset kyseisen oikeushenkilön hyväksi. Kummankin kohdan osalta havaittiin useita tapauksia, joissa täytäntöönpano on ollut epäasianmukaista. Monet jäsenvaltiot eivät olleet panneet näitä kohtia lainkaan täytäntöön ja toiset olivat panneet ne täytäntöön epäasianmukaisesti.

Asetuksen 17 artiklan 7 kohdan mukaan valvontaviranomaisten on käytettävä valtuuksiaan määrätä seuraamuksia ja toimenpiteitä suoraan, yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa, omalla vastuullaan antamalla valtuudet tällaisille muille viranomaisille tai saattamalla asia toimivaltaisten oikeusviranomaisten käsiteltäväksi. Ilmoitusten perusteella komissio totesi, että lähes kaikissa jäsenvaltioissa valvontaviranomaiset voivat käyttää valtuuksiaan määrätä seuraamuksia ja toimenpiteitä suoraan ja monet voivat käyttää niitä myös yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.

b) 18 artikla — Erityissäännökset

Asetuksen 18 artiklassa mainitaan seuraavat neljä rikkomista, joista voidaan määrätä seuraamus:

- a) maksupalveluntarjoaja jättää toistuvasti tai järjestelmällisesti pois maksajaa tai maksunsaajaa koskevat vaadittavat tiedot;
- b) maksupalveluntarjoaja laiminlyö toistuvasti, järjestelmällisesti tai vakavasti velvollisuutensa varmistaa tietojen säilyttäminen;
- c) maksupalveluntarjoaja ei ota käyttöön tehokkaita riskiperusteisia menettelyjä;
- d) välittäjänä toimiva maksupalveluntarjoaja laiminlyö vakavasti asetuksen säännökset, jotka koskevat maksajaa tai maksunsaajaa koskevien tietojen puuttumisen havaitsemista ja varainsiirtoja, joissa maksajaa tai maksunsaajaa koskevat tiedot puuttuvat.

Näihin rikkomisiin sovellettaviin hallinnollisiin seuraamuksiin ja toimenpiteisiin olisi 18 artiklan mukaan kuuluttava vähintään rahanpesunvastaisen direktiivin 59 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetyt hallinnolliset seuraamukset ja toimenpiteet.⁷

⁷ Direktiivin (EU) 2015/849 59 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaan käytettävissä olisi oltava vähintään seuraavat hallinnolliset seuraamukset ja toimenpiteet:

- a) julkinen lausuma, jossa ilmoitetaan kyseinen luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö ja rikkomisen luonne;
- b) määräys, jossa kyseistä luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä vaaditaan lopettamaan menettely ja olemaan toistamatta sitä;
- c) jos ilmoitusvelvollisella on oltava toimilupa, toimiluvan peruminen tai keskeyttäminen;
- d) väliaikainen kieltäminen, jolla ilmoitusvelvollisessa johtotehtävissä toimivaa henkilöä tai muuta luonnollista henkilöä, jonka katsotaan olevan vastuussa rikkomisesta, kielletään hoitamasta johtotehtäviä ilmoitusvelvollisissa;
- e) hallinnolliset taloudelliset enimmäisseuraamukset, jotka ovat määrältään vähintään kaksi kertaa niin suuret kuin rikkomisesta saatu hyöty, jos hyöty on määritettävissä, tai vähintään 1 000 000 euroa.

Jäsenvaltioiden on säädettävä, että jos asianomainen ilmoitusvelvollinen on luotto- tai finanssilaitos, voidaan soveltaa myös seuraavia seuraamuksia:

- a) kun kyseessä on oikeushenkilö, hallinnollinen taloudellinen enimmäisseuraamus, joka on määrältään vähintään 5 000 000 euroa tai 10 prosenttia vuotuisesta kokonaisliikevaihdosta;
- b) kun kyseessä on luonnollinen henkilö, hallinnollinen taloudellinen enimmäisseuraamus, joka on määrältään vähintään 5 000 000 euroa.

Monet jäsenvaltiot ovat menneet tämän säännöksen täytäntöönpanossa pidemmälle kuin 18 artiklan mukaan on tarpeen ja määränneet seuraamuksia vain tässä artiklassa tarkoitettujen rikkomisten sijasta kaikista asetuksen rikkomisista. Komissio havaitsi kuitenkin useita tapauksia, joissa asetuksen täytäntöönpano ei ollut asianmukaista, sillä tiettyjen jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä ei säädetä yhdestä tai useammasta rahanpesunvastaisen direktiivin asiaa koskevassa artiklassa vahvistetusta hallinnollisesta seuraamuksesta ja toimenpiteestä ja useissa kansallisissa lainsäädännöissä käytettävissä olevat taloudelliset seuraamukset eivät olleet riittävän ankaria.

c) 21 artikla – Rikkomisista ilmoittaminen

Asetuksen 21 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on luotava tehokkaat mekanismit, joilla kannustetaan ilmoittamaan kansallisille toimivaltaisille viranomaisille asetuksen rikkomisista. Näihin mekanismeihin on sisällytettävä ainakin ne rahanpesunvastaisen direktiivin 61 artiklan 2 kohdassa tarkoitettut mekanismit, jotka koskevat ilmoittamista sekä työntekijöiden, syytetyn henkilön ja muiden asiaankuuluvien henkilöiden suojelua.⁸ Arvioinnissa todettiin, että monet jäsenvaltiot eivät olleet panneet täytäntöön tätä säännöstä eivätkä rahanpesunvastaisen direktiivin asiaa koskevaa säännöstä. Muutaman jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä ei myöskään säädetä yhdestä tai useammasta rahanpesunvastaisessa direktiivissä säädetystä mekanismista.

Asetuksen 21 artiklan 2 kohdassa maksupalveluntarjoajat veloitetaan luomaan yhteistyössä kansallisten valvontaviranomaisten kanssa asianmukaiset sisäiset kanavat rikkomisista ilmoittamista varten. Näiden sisäisten kanavien on oltava turvallisia, riippumattomia, erityisiä ja nimettömiä. Vaikka valtaosa jäsenvaltioista oli hyväksynyt säännöksiä tämän artiklan täytäntöönpanemiseksi, havaittiin useita tapauksia, joissa täytäntöönpano ei ollut asianmukaista, sillä tiettyjen jäsenvaltioiden lainsäädännöstä puuttuu yksi tai useampi näistä suojatoimista.

d) 22 artikla – Valvonta

Asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on vaadittava kansallisia valvontaviranomaisia valvomaan ja varmistamaan, että tätä asetusta noudatetaan, sekä kannustettava ilmoittamaan tehokkaasti tämän asetuksen rikkomisista. Vaikka säännöksen täytäntöönpano olikin yleisesti tyydyttävää, monien jäsenvaltioiden lainsäädännössä vaatimusten noudattamisen valvonta ei kuulu kansallisten valvontaviranomaisten tehtäviin.

⁸ Direktiivin (EU) 2015/849 61 artiklan 2 kohdan mukaan ilmoitusten tekemiseen kannustaviin mekanismeihin on sisällytettävä ainakin seuraavat:

- a) erityismenettelyt rikkomisia koskevien ilmoitusten vastaanottamista ja niihin liittyviä jatkotoimia varten;
- b) ilmoitusvelvollisten sellaisten työntekijöiden tai vastaavassa asemassa olevien henkilöiden asianmukainen suojelu, jotka ilmoittavat ilmoitusvelvollisissa tehdyistä rikkomisista;
- c) syytetyn henkilön asianmukainen suojelu;
- d) rikkomisesta ilmoittavan henkilön ja sen luonnollisen henkilön, jonka väitetään olevan vastuussa rikkomisesta, henkilötietojen suojaaminen direktiivissä 95/46/EY vahvistettujen periaatteiden mukaisesti;
- e) selkeät säännöt, joilla varmistetaan, että sen henkilön osalta, joka ilmoittaa rikkomisista, taataan luottamuksellisuus kaikissa tapauksissa, jollei tietojen ilmaisemista edellytetä kansallisessa lainsäädännössä jatkotutkimusten tai myöhempien oikeuskäsittelyjen yhteydessä.

Lähes kaikki viranomaiset varmistavat asetuksen noudattamisen tutkintavaltuuksiensa ja seuraamusten määräämistä koskevien valtuuksiensa avulla.

C. Täytäntöönpanoon liittyvät horisontaaliset kysymykset

Arvioidessaan asetuksen IV luvun täytäntöönpanoa komissio havaitsi tiettyjä horisontaalisia kysymyksiä, jotka ovat yhteisiä monille jäsenvaltioille.

Ensinnäkin monien jäsenvaltioiden täytäntöönpanoa koskevassa lainsäädännössä toimivaltaisia viranomaisia ei selkeästi velvoiteta tekemään yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden vastaavien viranomaisten kanssa, vaikka asetuksessa nimenomaan vaaditaan sitä. Tiettyjen jäsenvaltioiden lainsäädännössä niiden valvontaviranomaisille annetaan vain oikeus tehdä yhteistyötä mutta ei velvoiteta siihen. Lisäksi osa jäsenvaltioista ei ole pannut tätä velvoitetta täytäntöön asianmukaisesti vaan soveltaa sitä vain omien viranomaisten väliseen yhteistyöhön rajat ylittävän yhteistyön sijasta. Monissa jäsenvaltioissa ei myöskään ole pantu täytäntöön säännöksen sitä osaa, joka liittyy toimivaltaisten viranomaisten velvoitteeseen koordinoita toimiaan rajatylittävissä tapauksissa.

Lisäksi havaittiin useita puutteita oikeushenkilöiden vastuuvollisuutta koskevissa järjestelmissä. Yleistä järjestelmää, jonka avulla oikeushenkilö voidaan saattaa vastuuseen, ei voida katsoa asetuksen 17 artiklan 5 ja 6 kohdan asianmukaiseksi täytäntöönpanoksi. Asetuksessa säädetään, että oikeushenkilö on saatettava vastuuseen kahdessa yksiselitteisesti kuvatussa tapauksessa: 1) kun rikkomiseen syyllistyneellä luonnollisella henkilöllä on johtava asema oikeushenkilössä ja 2) kun johtavassa asemassa olevan henkilön puutteelliset valvontatoimet johtavat asetuksen rikkomiseen. Näin ollen asianmukaisessa täytäntöönpanossa on luotava selkeä yhteys johtavassa asemassa olevan luonnollisen henkilön toiminnan ja oikeushenkilön vastuuvollisuuden välille. Lisäksi tiettyjen jäsenvaltioiden asiaa koskevien täytäntöönpanosäännösten nojalla vastuuvollisuutta sovelletaan rajatumpaan joukkoon henkilöitä kuin asetuksessa edellytetään, esimerkiksi viittaamalla ”johtoryhmään kuuluviin henkilöihin”.

Tiettyjen rikkomisten osalta joidenkin jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä määrätään seuraamuksia ainoastaan rikkomisista, jotka ovat toistuvia, järjestelmällisiä tai vakavia. Tällainen täytäntöönpano katsotaan kuitenkin epäasianmukaiseksi ja osittaiseksi, koska se ei kata 18 artiklan c alakohdassa tarkoitettua tapausta, jossa ”maksupalveluntarjoaja ei ota käyttöön tehokkaita riskiperusteisia menettelyjä 8 tai 12 artiklan vastaisesti”.

Monissa jäsenvaltioissa ei myöskään ole pantu täytäntöön yhtä tai useampaa mekanismia, jolla kannustetaan ilmoittamaan rikkomiset kansallisille valvontaviranomaisille. Suurin osa havaituista puutteista liittyy syytetyn henkilön asianmukaiseen suojeluun, josta säädetään rahanpesunvastaisen direktiivin 61 artiklan 2 kohdan c alakohdassa.

Monien jäsenvaltioiden lainsäädännöstä puuttuivat yksiselitteiset takeet siitä, että rikkomisten ilmoittamiseen tarkoitettuja sisäisiä kanavia koskevat suojatoimet ovat turvalliset ja

riippumattomat. Sitä, että säädetään vain ilmoittamisen luottamuksellisuudesta, ei voida myöskään katsoa nimettömyyttä koskevan vaatimuksen asianmukaiseksi täytäntöönpanoksi, sillä luottamuksellisuuden tarjoama suoja ei vastaa nimettömyyden tarjoamaa suojaa. Vaikka 21 artiklan 2 kohdan mukaan sisäisten ilmoituskanavien on oltava ”maksupalveluntarjoajan luonteeseen ja kokoon nähden oikeasuhteiset”, tietyissä jäsenvaltioissa ei ole määritetty kriteerejä, joissa olisi otettu huomioon sekä palveluntarjoajan luonne että sen koko.

Erillisissä asetuksen säännöksissä säädetään, että toisaalta valvontaviranomaisten on valvottava vaatimusten noudattamista ja toisaalta näillä viranomaisilla on tutkintavaltuudet ja valtuudet määrätä seuraamuksia ja toimenpiteitä. Säännösten noudattamista ja valvontaa koskeva velvoite kattaa ennakoivan valvonnan myös silloin, kun mahdollisia rikkomisia ei ole ilmoitettu. Tämän velvoitteen soveltamisala ei siis ole sama kuin velvoitteella tutkia väitettyjä rikkomisia ja määrätä seuraamuksia varsinaisista rikkomisista. Näin ollen, jotta kansallisia täytäntöönpanosäännöksiä voidaan pitää asianmukaisina, niissä olisi otettava huomioon kaikki nämä osa-alueet.

III. Kansallisten valvontaviranomaisten toteuttama asetuksen IV luvun soveltaminen

Sen lisäksi, että komissio arvioi IV luvun asiaa koskevien säännösten täytäntöönpanoa, se analysoi näiden säännösten soveltamista käytäntöön jäsenvaltioille osoitetun kohdennetun kyselylomakkeen avulla sekä keskustelemalla suullisesti jäsenvaltioiden alan asiantuntijoiden kanssa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä käsittelevän asiantuntijaryhmän kokouksessa. Kyselyyn vastasi 26 jäsenvaltiota.⁹

Hallinnollisten seuraamusten ja toimenpiteiden määräämisen osalta 19 valvontaviranomaista ilmoitti, ettei asetuksen rikkomisesta ollut määrätty yhtään seuraamusta. Kolmella valvontaviranomaisella ei ollut hallussaan tietoja asetuksen nojalla toteutetuista toimista.

Komission vastaanottamien tietojen perusteella vain muutamat valvontaviranomaiset, kuten Kroatian ja Latvian valvontaviranomaiset, ovat tähän mennessä määränneet seuraamuksia asetuksen rikkomisesta. Näiden viranomaisten määräämät seuraamukset olivat muun muassa kirjallisia varoituksia ja taloudellisia seuraamuksia.

Meneillään olevien tutkintojen ja valvontatoimien osalta monet valvontaviranomaiset, esimerkiksi Kroatian, Tšekin, Tanskan, Saksan, Latvian, Puolan ja Espanjan valvontaviranomaiset, ilmoittivat meneillään olevista toimista.

Monet jäsenvaltiot ilmoittivat julkaisemista koskevan velvoitteen täytäntöönpanosta, ja jotkin niistä antoivat tietoja seuraamuksia koskevien päätösten julkaisemisesta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvän sääntelykehyksen alalla. Asetukseen liittyviä

⁹ Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tanska, Tšekki, Unkari ja Yhdistynyt kuningaskunta.

seuraamuksia koskevien päätösten pieni määrä vaikuttaa kuitenkin asiaa koskevien julkaisemisten määrään.

Julkaisumenettelyjen osalta monet valvontaviranomaiset ilmoittivat, että julkaiseminen tapahtuu ”välittömästi”, ”24 tunnin kuluessa” tai ”viipymättä” seuraamusta koskevan päätöksen tekemisen jälkeen. Tietyt valvontaviranomaiset totesivat merkittävimmän viivästymiseen vaikuttavan tekijän olevan se, että päätökset ovat luonteeltaan lopullisia. Itse asiassa vain 13 valvontaviranomaista julkaisee seuraamuksia koskevia päätöksiä, joihin voidaan hakea muutosta. Vielä harvemmat valvontaviranomaiset julkaisevat päätöksiä, joilla määrättävät toimenpiteet liittyvät tutkintaan.

Eri jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välisen yhteistyön osalta valtaosa valvontaviranomaisista ilmoitti, että jos ilmoitettu rikkominen liittyisi toiseen jäsenvaltioon, ne ilmoittaisivat siitä tämän valtion vastaavalle viranomaiselle. Useimmat näistä viranomaisista kuitenkin täsmensivät, etteivät ne olleet vielä kohdanneet tällaista tilannetta tämän asetuksen tapauksessa. Yksikään valvontaviranomainen ei ole ilmoittanut vastaanottaneensa tähän asetukseen liittyviä yhteistyöpyyntöjä. Yksikään valvontaviranomainen ei ole myöskään ilmoittanut komissiolle määränneensä seuraamuksia tai käsitelleensä rajatylittäviä tapauksia tämän asetuksen yhteydessä.

Rikkomisista ilmoittamisen osalta valtaosa valvontaviranomaista totesi, ettei niille ole toistaiseksi ilmoitettu mahdollisista asetuksen rikkomisista. Yksi viranomainen, Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusmarkkinaviranomainen (*Financial Conduct Authority*), on ilmoittanut komissiolle toimittavansa Euroopan pankkiviranomaisen käsiteltäväksi kaikki kolme mahdollista asetuksen rikkomista, jotka se on saanut tietoonsa.

Kyselyn perusteella asetuksen IV lukua on yleisesti ottaen sovellettu käytäntöön hyvin vaatimattomasti. Kuten monen jäsenvaltion valvontaviranomaiset kuitenkin oikein totesivat, kerättyjen tietojen informatiivisuuteen ja luotettavuuteen vaikuttaa se, että asetukseen liittyviä tilastotietoja on vaikea analysoida ja että säädös on ollut voimassa vasta hyvin vähän aikaa.

IV. Päätelmät

Komissio katsoo, että asetuksen IV luvun täytäntöönpano jäsenvaltioissa on ollut yleisesti tyydyttävää. Havaittuja puutteita, kuten rajatylittävään yhteistyöhön liittyvää horisontaalista ongelmaa, ei kuitenkaan pitäisi jättää huomioimatta. On erittäin tärkeää poistaa lainsäädännön porsaanreiät, sillä tehokkaalla seuraamuspolitiikalla on ratkaiseva merkitys sen varmistamisessa, että asetusta noudatetaan.

Asetuksen olennaisten säännösten soveltamisessa ei havaittu merkittäviä puutteita. Komission kyselyyn annetut vastaukset osoittivat, että kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ovat sitoutuneet sekä asetuksen että rahanpesuvastaisen direktiivin valvontatoimiin. Asetuksen mukaisesti toteutettujen seuraamus- ja tutkintatoimien vähäisyys voi olla seurausta siitä, että maksupalveluntarjoajat ovat yleisesti ottaen täyttäneet oikeudelliset velvoitteensa.

Tarvitaan kuitenkin pidemmän aikavälin seurantaa, jotta voidaan sulkea pois valvontapuitteiden mahdolliset heikkoudet.

Kun otetaan huomioon rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen usein rajatylittävä luonne, on äärimmäisen tärkeää, että kaikki jäsenvaltiot panevat asianmukaisesti täytäntöön ja soveltavat tehokkaasti asetuksessa säädettyä kansallisia toimivaltaisia viranomaisia koskevaa velvoitetta tehdä yhteistyötä ja koordinoida toimiaan.

Komissio tukee jatkossakin jäsenvaltioita täytäntöönpanotoimissa ja pidättää itsellään oikeuden toteuttaa lisätoimenpiteitä sen varmistamiseksi, että asetus pannaan asianmukaisesti täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa. Myös se on tärkeää, että kansalliset valvontaviranomaiset soveltavat tehokkaasti asetusta ja tehostavat täytäntöönpanon valvontatoimiaan.