

EUROOPA KESKPANK

EUROOPA KESKPANGA ARVAMUS,

4. veebruar 2005,

Euroopa Liidu Nõukogu taotlusel, seoses ettepanekuga Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi kohta, mis käsitleb rahandussüsteemi rahapesuks, sh terrorismi rahastamiseks, kasutamise tõkestamist

(KOM(2004) 448 lõplik)

(CON/2005/2)

(2005/C 40/06)

1. 22. oktoobril 2004. aastal sai Euroopa Keskpank (EKP) Euroopa Liidu Nõukogult taotluse avaldada arvamust seoses ettepanekuga Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi kohta, mis käsitleb rahandussüsteemi rahapesuks, sh terrorismi rahastamiseks, kasutamise tõkestamist (edaspidi "ettepanek direktiivi kohta").
2. EKP arvamuse andmise pädevus põhineb Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 105 lõikel 4, mille kohaselt konsulteeritakse EKPga iga tema pädevusse kuuluva ühenduse õigusakti eelnõu puhul. EKP arvamuse andmise pädevus põhineb ka asutamislepingu artikli 105 lõikel 5, kuna direktiivi kohta tehtud ettepanek puudutab ühte Euroopa Keskpankade Süsteemi (EKPS) ülesannet, milleks on krediidiasutuste usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve ning rahandussüsteemi stabiilsusega seotud pädevate asutuste poliitika tõrgeteta teostamine. Täiendavalt põhineb EKP arvamuse andmise pädevus asutamislepingu artikli 105 lõikel 2 ja artikli 106 lõikel 1 ning Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirja artiklitel 21 ja 23, kuna direktiivi kohta tehtud ettepanekus on sätteid, mis mõjutavad EKPSi teatud ülesandeid. Euroopa Keskpanga nõukogu on käesoleva arvamuse on vastu võtnud kooskõlas EKP kodukorra artikli 17.5 esimese lausega.
3. Käesolev aramus põhineb direktiivi kohta tehtud ettepaneku 13. oktoobri 2004 redaktsioonil, s.o redaktsioonil, mille suhtes EKPga konsulteeriti. EKP märgib, et Hollandi eesistumise jooksul on toimunud edasised muutused, kuid selguse huvides ei kommenteerita käesolevas arvamuses hilisemaid redaktsioone.
4. Direktiivi kohta tehtud ettepaneku põhieesmärk on tagada rahapesu tõkestamise rakkerühma (*Financial Action Task Force on Money Laundering*, edaspidi "FATF") 40 soovituselise uue redaktsiooni koordineeritud rakendamine ja kohaldamine liikmesriikides. FATF 40 soovituselise uue, juunis 2003 valminud redaktsiooni tulemuseks on tõhusam ja ulatuslikum rahvusvaheliste standardite raamistik, et tagada rahandussüsteemi terviklikkus. Eelkõige laiendati 40 soovituselise kohaldamise ulatust rahapesu valdkonnast edasi terrorismi rahastamisele. Seega annab direktiivi kohta tehtud ettepanek siseturule tõhustatud ja ühetaolise õigusliku raamistiku võitluseks rahapesu ja terrorismi rahastamisega. Muuhulgas on tehtud oluline ettepanek järgmise osas: a) rahapesu mõiste peab hõlmama terrorismi rahastamise; b) kehtivas rahapesu direktiivis⁽¹⁾ (edaspidi "kehtiv rahapesu direktiiv") tuleb muuta "raske kuriteo" mõistet; c) kehtiva rahapesu direktiivi ulatust tuleb laiendada, et isikute ja asutuste kõrval oleks muuhulgas hõlmatud ka usaldusfondidele ja äriühingutele teenuse osutajad ning kindlustuse vahendajad (kui nad tegutsevad elukindlustuse ja muu investeerimisega seonduva kindlustuse valdkonnas); mõlemal juhul

⁽¹⁾ Nõukogu 10. juuni 1991. aasta direktiiv 91/308/EMÜ rahandussüsteemi rahapesu eesmärgil kasutamise vältimise kohta (EÜT L 166, 28.6.1991, lk 77). Direktiivi on muudetud direktiiviga 2001/97/EÜ (EÜT L 344, 28.12.2001, lk 76).

selles ulatuses, mis pole kehtiva rahapesu direktiiviga hõlmatud; d) laiendada kehtiva rahapesu direktiiviga hõlmatud asutuste kliendikontrolli (*customer due diligence*) korra ja raamatupidamise nõuete kohaldamise ulatust filiaalidele ja enamusalusega tütarettevõtetele kolmandates riikides; e) otseselt keelata krediidi- ja finantsasutustel pidada anonüümseid kontosid, anonüümseid arveldusraamatuid või fiktiivsetel nimedel olevaid kontosid; f) otseselt keelata krediidasutustel sõlmida korrespondentpangasuhteid varipankadega; g) kehtestada täpsemad klienditundmise nõuded asutustele ja isikutele, kelle suhtes direktiivi kohta tehtud ettepanekut kohaldatakse; eelkõige kõrgema rahapesuriskiga olukordades, sh piiriüleised korrespondentpangasuhted; h) liikmesriigid võivad kohaldada lihtsustatud kliendikontrolli korda juhul, kui rahapesu risk on väike (komisjon, keda aitab rahapesu tõkestamise komitee, on pädev vastu võtma rakendusmeetmeid kriteeriumide osas, mis määratlevad, kas rahapesu risk on väike või suur); i) kehtestada teistes liikmesriikides või kolmandate isikute poolt teostatud kliendikontrolli korra vastastikune tunnustamine teatud tingimustel; j) esitada liikmesriikidele nõue rahapesu andmebüroode (*financial intelligence units*) asutamiseks, et tulemuslikult võidelda rahapesu ja terrorismi rahastamisega; ja k) esitada liikmesriikidele nõue valuutavahetuspunktide, usaldusfondidele ja äriühingutele teenuse osutajate litsentseerimise või registreerimise süsteemi loomiseks. EKP märgib ühtlasi, et direktiivi kohta tehtud ettepanek sätestab, et arveldustehingu teenuse suhtes kohaldatakse kliendi isiku tõendamise erisätteid, mis kehtestatakse veel avaldamata komisjoni ettepanekuga Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse kohta, mis käsitleb rahaülekannetega kaasnevaid andmeid maksja kohta. ⁽¹⁾

5. Üldises plaanis meenutab EKP, et eurosüsteemi kohustuseks on "teha kõik, mis tema pädevuses võimalik, et kaasa aidata rahandussüsteemi terroristlikuks tegevuseks kasutamise vastaste meetmete vastvõtmisel, rakendamisel ja täitmisel", nagu on väljendatud EKP nõukogu 1. oktoobri 2001. aasta avalikus teadaandes pärast terrorismirünnakut Ameerika Ühendriikides 11. septembril 2001. Seda arvestades toetab EKP väga tugevalt direktiivi kohta tehtud ettepanekut, mis on oluline samm, et tõsta ühenduse õigusliku raamistiku kaitset rahandussüsteemi terviklikkust, võttes arvesse väljakutseid, mida esitab rahapesu ja terrorismi rahastamise tegevus. EKP toetab direktiivi kohta tehtud ettepanekut ka põhjusel, et see aitab kaasa FATF 40 soovitusel koordineeritud rakendamisele ja kohaldamisele liikmesriikides ja samuti selle valdkonna tegevuse lähenemisele. Vastav koordineeritud kohaldamine aitab kaasa ka võrdsetele võimalustele EÜ krediidi- ja finantsasutuste jaoks. Täiendavalt toetab EKP direktiivi kohta tehtud ettepaneku artikleid 37 ja 38, mille kohaselt komisjon võtab vastu rakendusmeetmed eespool nimetatud komitee abil, et võtta arvesse rahapesu vastase võitluse tehnilisi arenguid ja tagada direktiivi kohta tehtud ettepaneku ühtne kohaldamine. Nende artiklitega tagatakse, et direktiivi kohta tehtud ettepanekus esitatud raamistik on ajakohane ja seega tulemuslik. Lisaks aitavad need artiklid kaasa direktiivi kohta tehtud ettepaneku ühtlustatud kohaldamisele pädevate ametiasutuste poolt. Direktiivi kohta tehtud ettepaneku põhjenduse 2 kohaselt on ühenduse tegevus selles valdkonnas vajalik "et liikmesriigid ei võtaks oma rahandussüsteemi kaitsvaid meetmeid, mis võiksid häirida siseturu toimimist".

6. EKP märgib, et artiklite 7 ja 30 kohaldamine (vastavalt kliendikontrolli nõuded ja sisekord) krediidasutustele ja muudele finantsasutustele tähendab olulist usaldatavusnormatiivide järelevalve nõuete mõju. Need sätted on kooskõlas Baseli pangajärelevalve komitee soovitustega "Pankade kliendikontroll", ⁽²⁾ mis käsitlevad küsimust erinevast vaatenurgast, seades eesmärgi vähendada pankade tegevus- ja maineriski. EKP toetab direktiivi kohta tehtud ettepanekus suurendatud nõudeid, kuna see on kooskõlas rahvusvahelisel tunnustatud hea tavaga. Täiendavalt märgib EKP, et ettepanek direktiivi riikide poolt rakendamisel on oluline tagada kooskõla kõnealuse korra ja ühenduse õigustiku (*acquis communautaire*) siseriikliku rakendamise vahel krediidasutuste ja muude finantsasutuste usaldatavusnormatiivide valdkonnas, eelkõige pangandus- ja finantskontsernide osas. Selleks on vaja ühetaolist ja koordineeritud

⁽¹⁾ VII erisoovituse (elektrooniliste ülekannete kohta) rakendamine; FATF erisoovitused terrorismi rahastamise kohta.

⁽²⁾ Baseli pangajärelevalve komitee, "Pankade kliendikontroll" ("*Customer due diligence for banks*"), Rahvusvaheline Arvelduspank, oktoober 2001.

kliendikontrolli nõuete kohaldamist pädevate ametiasutuste poolt, mis on eriti oluline õigusaktide puhul, mis panevad kliendikontrolli standardi järgimise ametiasutustele, kes ei ole pankade usaldatusnormatiivide üle järelevalve teostajad. Kooskõla ja ühetaolisus peaks vähendama ka erinevate õigusaktide järgimise koormust piiriülese tegutsemise korral. Eelkõige osutab EKP, et kliendikontrolli nõuete järgimine on seotud tegevusriskiga, mida käsitleb ettepanek kodifitseerida konsolideeritud panganduse direktiiv ja kapitali adekvaatsuse direktiiv. ⁽¹⁾ Seos tekib asjaolust, et kahju, mis tekib otseselt ⁽²⁾ ebapiisavast kliendikontrollist, on hõlmatud tegevusriski mõistega ettepanud kodifitseeritud konsolideeritud panganduse direktiivi artiklis 4, kuhu kuulub sisekorra, süsteemi ja inimeste ebapiisavus või häire. Seetõttu puudutab ettepanud kodifitseeritud konsolideeritud panganduse direktiivi lisa V punktis 11 nõutav tegevusriski juhtimine ka käesoleva direktiivi kohta tehtud ettepaneku artiklites 7 ja 30 nõutavat poliitikat ja korda. Üldiselt peab ettepanud kodifitseeritud konsolideeritud panganduse direktiivi artikli 11 kohaselt pankade suhtes kohaldama nõuet, mille kohaselt neil peab olema kõikide oluliste tegelike või tulevaste riskide menetluskord, mis hõlmab ebapiisavast kliendikontrollist tulenevat maineriski. EKP teeb ettepaneku, et see seos tuleks direktiivi kohta tehtud ettepaneku artiklites 7 ja 30 selgelt välja tuua. Miinimumnõue oleks, et kõikide seonduvate sätete rakendamine ja järgnev järelevalve pädevate ametiasutuste poolt peab olema ühetaoline, et vältida asjaomaste asutuste kohatut koormust.

7. EKP märgib, et direktiivi kohta tehtud ettepaneku artikli 11 lõige 1 sätestab kõrgendatud kliendikontrolli nõuded muuhulgas "piiriüleste korrespondentpangasuhte osas teiste liikmesriikide või kolmandate riikide krediidasutustega". Selle sätte eesmärk on FATF 40 soovitus 7. soovitus rakendamine, mis käsitleb piiriüleste korrespondentpangasuhteid. Direktiivi kohta tehtud ettepaneku seletuskirja kohaselt on piiriüleste korrespondentpangasuhte valdkond, kus rahapesu ja terrorismi rahastamise risk on eriti kõrge, ja seega vajavad nad erilist tähelepanu.
8. EKP märgib lisaks, et kõrgendatud kliendikontrollinõudeid piiriülestes korrespondentpangasuhetes ei kohaldata korrespondentpangasuhte kahe samas liikmesriigis oleva krediidasutuse vahel. Samas ei nähtu, et direktiivi kohta tehtud ettepaneku artikli 11 lõige 1 oleks võtnud arvesse EL vastastikuse tunnustamise erisüsteemi, mis on sätestatud konsolideeritud panganduse direktiivis. ⁽³⁾ On küsitav, kas korrespondentpangasuhteid kahe erineva liikmesriigi krediidasutuste vahel, nagu tuleneb direktiivi kohta tehtud ettepanekust, võiks vaadelda kui kõrge riskiga olukorda, mis nõuaks muuhulgas teise liikmesriigi krediidasutuse "järelevalve kvaliteedi" või teise liikmesriigi poolt volitatud krediidasutuse "maine" hindamist. Seetõttu soovib EKP, et direktiivi kohta tehtud ettepanek vabastaks teise liikmesriigi krediidasutused kõrgendatud kliendikontrolli nõuetest seoses piiriüleste korrespondentpangasuhetega EL vastastikuse tunnustamise süsteemi alusel.

i) Krediidasutuste kohustused keskpankade ees direktiivi kohta tehtud ettepaneku alusel

9. Keskpanganduse ringkondadele pakub erilist huvi, kas direktiivi kohta tehtud ettepanek peab silmas, et kõrgendatud kliendikontrolli nõudeid seoses piiriüleste korrespondentpangasuhetega kohaldataks ka mitte-EL (või EL) keskpankade korrespondentpangasuhte EL krediidasutustega. Euro on laialt kasutatav rahvusvaheline reservvaluuta ja seetõttu on paljudel mitte-EL keskpankadel ja rahandusasutustel

⁽¹⁾ Komisjoni ettepanek Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivide kohta, millega kodifitseeritakse 20. märtsi 2000. aasta direktiiv 2000/12/EÜ krediidasutuste asutamise ja tegevuse kohta ja nõukogu 15. märtsi 1993. aasta direktiiv 93/6/EMÜ investeerimisühingute ja krediidasutuste kapitali adekvaatsuse kohta, 14.7.2004, KOM(2004) 486 lõplik.

⁽²⁾ Tegevusriski hulka ei kuulu kaudne kahju, mis tekib asutuse maine kahjustamisest.

⁽³⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. märtsi 2000. aasta direktiiv 2000/12/EÜ krediidasutuste asutamise ja tegevuse kohta (EÜT L 126, 26.5.2000, lk 1). Direktiivi on viimati muudetud komisjoni direktiiviga 2004/69/EÜ (EÜT L 125, 28.4.2004, lk 44).

korrespondentpangasuhted EL krediidasutustega. Ameerika Ühendriikides sätestab terrorismi peatamiseks volitamise seadus (USA PATRIOT Act),⁽¹⁾ et välisriigi pankade nimel korrespondentkontode haldamise, avamise või hoidmisega seotud sertifitseerimist ei kohaldata ühelegi välisriigi keskpangale või keskpangana tegutsevale rahandusasutusele, ega lepingute või rahvusvaheliste kokkulepete alusel loodud rahvusvahelistele finantsasutustele või regionaalarengu pankadele. Kuna korrespondentpangasuhteid keskpankadega, rahandusasutustega ja rahvusvaheliste finantsasutustega ei seostata tavaliselt rahapesu või terrorismi rahastamise kõrge riskiga, v.a asutused riikidest, mis on FATF koostööd mitte-tegevate riikide ja piirkondade nimekirjas, soovib EKP direktiivi kohta tehtud ettepanekusse viia samasuguse erandi kõrgendatud kliendikontrolli nõuete osas piiriülestes korrespondentpangasuhtetes.

10. Samas suhtes märgib EKP, et põhikirja artikli 23 kohaselt "EKP ja riikide keskpangad võivad luua suhteid teiste maade keskpankade ja rahaasutustega ning sobivatel juhtudel ka rahvusvaheliste organisatsioonidega ... [ja] teha iga liiki pangatehinguid suhetes kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega...". Määrava tähtsusega on vastavate mitte-EL või EL keskpankade klientide ja rahvusvaheliste organisatsiooni klientide pangatehingute konfidentsiaalne teostamine. Ei ole selge, kas eurosüsteemi riikide keskpankade (RKPd) tehingupooled – näiteks krediidasutused – peaksid kohaldama direktiivi kohta tehtud ettepaneku alusel kliendikontrolli korda, kui nad saavad vahendeid RKP-lt klientide nimel, kes on keskpangad või rahvusvahelised organisatsioonid. Seetõttu oleks vajalik direktiivi kohta tehtud ettepanekut muuta, et liikmesriigid ei nõuaks asutustelt ja isikutelt, kelle suhtes seda kohaldatakse, kliendikontrolli kohaldamist EKP ja EKPS keskpankade suhtes, kaasa arvatud juhul, kui nad tegutsevad kolmandatest isikutest klientide nimel. Keskpankade rahapesu risk on väga väike ja selge viide keskpankadele tõstaks õigusselgust.

ii) **Keskpankade kohustused direktiivi kohta tehtud ettepaneku alusel**

11. Direktiivi kohta tehtud ettepanek ja kehtiv rahapesu direktiiv on kohaldatavad ka krediidi- ja finantsasutuste suhtes (artikli 2 lõige 1). Ei ole selge, kas keskpangad on direktiivi kohta tehtud ettepanekuga hõlmatud või mitte. Õigusselguse huvides toetaks EKP direktiivi kohta tehtud ettepaneku artikli 2 muutmist, lisades eraldi lõike, mille kohaselt keskpangad peavad määrama, mis ulatuses neid puudutab rahapesuks kasutamise risk ja, kui esineb oluline rahapesu risk, peavad võtma kohased meetmed, et tagada ettepanekud direktiivi eesmärkide järgimine.
12. Direktiivi kohta tehtud ettepaneku artikkel 7 lõige 3 sätestab, et arveldustehingu teenuse suhtes kohaldatakse kliendi isiku tõendamise erisätteid, mis kehtestatakse veel avaldamata komisjoni ettepanekuga Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse kohta, mis käsitleb rahaülekannetega kaasnevaid andmeid maksja kohta (edaspidi määruse eelnõu).⁽²⁾ Määruse eelnõu eesmärk on tagada, et põhiline teave maksja kohta on vastavatele ametiasutustele viivitamatult kättesaadav, mis aitab neil terrorismi rahastamisega võidelda. Määruse eelnõu kohaldatakse rahaülekannetele mis tahes vääringus, mis saadeti ja/või laekus ELis asutatud makseteenuse osutajale.⁽³⁾ Määruse eelnõu esitab ka nõudeid, mida kohaldatakse makseteenuse osutaja suhtes ja mis on seotud rahaülekannetega kaasneva teabe säilitamisega maksja kohta.⁽⁴⁾ Direktiivi kohta tehtud ettepaneku sätteid maksja andmete kohta ei tee erandit kliendikontrolli korra kohaldamisel rahaülekande teenuse suhtes, sh tegelikult tulusaava omaniku tuvastamise suhtes. Seetõttu jääb mulje, et direktiivi kohta tehtud ettepanek on kohaldatav üldiselt maksesüsteemide toimimisele. Eelkõige tuleneb direktiivi kohta tehtud ettepaneku artikli 7 lõike 1 punktist b, et tegelikult tulusaava omaniku osa kliendikontrolli nõuetest, ja artikli 3 lõikest 8, et tegelikult tulusaava omanik tähendab muuhulgas füüsilist isikut, kelle nimel tehing või tegevus läbi viiakse. Siinkohal on asjakohased maksesüsteemide struktuuri iseärasused. Samuti nagu postiteenuse puhul, on maksesüsteemi töötaja vastutav ainult "ümbrike", s.o makseteade, korrektse kogumise, sorteerimise, arveldamise, ülekandmise ja edastamise eest, kuid üldjuhul ei ole ta pädev ega ka tehniliselt võimeline

⁽¹⁾ Seadus Ameerika ühendamiseks ja tugevdamiseks, millega antakse terrorismi peatamiseks vajalikud meetmed, 2001 (*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001*).

⁽²⁾ EKP eeldab, et seda sätet muudetakse, kui komisjon pole oma ettepanekut avaldanud enne direktiivi kohta tehtud ettepaneku jõustumist.

⁽³⁾ Määruse eelnõu artikli 1 lõiked 1 ja 2, artiklid 3 ja 4.

⁽⁴⁾ Määruse eelnõu artikkel 5.

ümbrike sisu lugema või kontrollima. Makse algataja ja tegelikult tulusaava omaniku isiku tuvastamise kontrolli, sh nende nimed ja aadressid, saavad teostada ainult vastavad finantsteenuse osutajad. See on kooskõlas kehtiva rahapesu direktiiviga, mis on rakendatud liikmesriikide õigusaktides. Kuna kaasaegsete maksesüsteemidega kaasneb täielikult automatiseeritud teabetöötlus, ei ole nad suutelised teostama kvaliteedikontrolli mis tahes kujul ja neil puudub tavaliselt ärisuhe makse algataja või lõpliku saajaga. Maksesüsteemi töötaja saab kontrollida üksnes, kas teatud teave on vormil esitatud, kuid ei saa kontrollida selle teabe kvaliteeti, täielikkust, täpsust või tähendust. Seetõttu on EKP arvamusel, et maksesüsteemi töötajate suhtes tuleb direktiivi kohta tehtud ettepaneku artikli 7 lõike 1 punkti b kohaldamise suhtes teha erand, ilma et see piiraks nende kohustust tagada, et vastavatesse süsteemidesse sisestatud maksekorraldustest saaks tulemuslikult tuletada süsteemis osaleja isiku. Mõnedel juhtudel on selleks vastu võetud õigusakte keskpanga järelevalve kohta.

Frankfurt Maini ääres, 4. veebruar 2005

EKP president
Jean-Claude TRICHET
