



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 13.6.2001
KOM(2001) 330 lopullinen

1999/0152(COD)

KOMISSION LAUSUNTO

**EY:n perustamissopimuksen 251 (2) (c) artiklan nojalla Euroopan parlamentin
esittämistä muutoksista, jotka koskevat neuvoston yhteistä kantaa
ehdotuksesta**

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI

**rahoitusjärjestelmien rahanpesutarkoituksiin käyttämisen estämisestä annetun
neuvoston direktiivin 91/308/ETY muuttamisesta**

1. TAUSTA

Komissio toimitti 19 päivänä heinäkuuta 1999 Euroopan parlamentille ja neuvostolle direktiiviehdotuksen¹ rahoitusjärjestelmien rahanpesutarkoituksiin käyttämisen estämisestä vuonna 1991 annetun neuvoston direktiivin² muuttamisesta.

Talous- ja sosiaalikomitea antoi ehdotuksesta lausunnon³ 26 päivänä tammikuuta 2000.

Euroopan parlamentti antoi 5 päivänä heinäkuuta 2000 ehdotuksesta ensimmäisen käsittelynsä perusteella lausunnon⁴, jossa oli 34 tarkistusta komission ehdotukseen.

Neuvosto vahvisti ehdotusta koskevan yhteisen kannan⁵ 30 päivänä marraskuuta 2000.

Komissio antoi 12 päivänä tammikuuta 2001 Euroopan parlamentille tiedonannon⁶ neuvoston yhteisestä kannasta.

Euroopan parlamentti teki 5 päivänä huhtikuuta 2001 toisessa käsittelyssään yhteiseen kantaan 15 tarkistusta.

2. EHDOTUKSEN TARKOITUS

Tämän ehdotuksen tarkoituksena on saattaa ajan tasalle ja laajentaa vuonna 1991 annettua rahanpesun kieltävää direktiiviä niiden toivomusten mukaisesti, joita jäsenvaltiot (järjestäytyntä rikollisuutta koskeva toimintasuunnitelma) ja Euroopan parlamentti (mietintö A4-0093/99 – PE 228.303 lopullinen) ovat esittäneet. Pääkohtia ovat rahanpesun kiellon laajentaminen kattamaan entistä useammat rikollisen toiminnan muodot ja eräiden rahoitusalan ulkopuolisten toimintojen ja ammattikuntien (mm. lakimiesten) sisällyttäminen direktiivin soveltamisalaan. Näille toiminnoille ja ammattiteille suunnitellaan erityisiä varotoimenpiteitä.

3. KOMISSION LAUSUNTO PARLAMENTIN TARKISTUKSISTA

Euroopan parlamentti teki toisessa käsittelyssään neuvoston yhteiseen kantaan 15 tarkistusta.

Jäljempänä esitettävistä syistä komissio ei voi hyväksyä näitä tarkistuksia.

Tarkistuksessa 1 lisätään uusi johdantokappale, joka koskee esirikoksia eli rahanpesukiellon kattamaa rikollista perustoimintaa. Komissio tarkasteli tätä tarkistusta tiiviissä yhteydessä samaa asiaa koskevaan tarkistukseen 10, jota ei kuitenkaan hyväksytty. Komissio epäilee, onko mielekäästä sisällyttää johdantokappale ehdotukseen yksinään, ilman sitä vastaavaa artiklan kohtaa. Asiasisällöstä komissio katsoo, että soveltamisalan rajaaminen pääosin järjestäytyneeseen rikollisuuteen olisi liian kapea. Määritelmäkysymyksestä se toteaa, että järjestäytyntä rikollisuutta sellaisenaan ei voida määritellä. Toisaalta "rikollisjärjestön"

¹ KOM(1999)352 lopullinen ja EYVL C 177 E, 27.6.2000, s.14.

² EYVL L 166, 28.6.1991, s.77.

³ EYVL C 75, 15.3.2000, s.22.

⁴ Mietintö A5-0175/2000.

⁵ EYVL C 36, 2.2.2001, s.24.

⁶ SEC(2001)12 lopullinen.

käsite on määritelty (yhteinen toiminta 21. joulukuuta 1998), ja yhteisessä kannassa viitataan juuri tähän määritelmään. Komissio on samaa mieltä siitä, että direktiivi on yksi yhteisön taloudellisten etujen suojaamisen välineistä, mutta ei pidä viittausta 280 artiklaan ehdottoman välttämättömänä.

Tarkistus 5 koskee periaatteessa samaa asiaa kuin yhteisen kannan johdantokappale 16, jonka kannalla komissio edelleen on. Tarkistuksessa otetaan esiin yhteistyökumppanuudet, joita ei kuitenkaan käsitellä artiklaosassa. Tarkistuksessa viitataan myös "lainopillisiin neuvoihin", joita ei määritellä. Komissio on täysin samaa mieltä siitä, että on tarpeen suojata lakimiehen (ja notaarin) asemaa hänen edustaessaan asiakasta oikeuskäsittelyssä tai antaessaan asiakkaalleen neuvoja tämän oikeudellisesta asemasta. Komissio uskoo, että nämä varotoimet sisältyvät jo yhteiseen kantaan, ja käyttää paljon mieluummin "asiakkaan oikeudellisen aseman selvittämisen" käsitettä, jota se pitää täsmällisempänä kuin "lainopillisten neuvojen" käsitettä.

Tarkistuksessa 9 lisättäisiin "rahoituslaitosten" määritelmään viides ryhmä, tietyt markkinoiden valvontaviranomaiset. Muut neljä ryhmää kattavat muut kaupalliset rahoituspalvelujen tarjoajat kuin pankit. Näin määriteltyjen rahoituslaitosten on tarkastettava asiakkaidensa henkilöllisyys ja ilmoitettava kaikista rahanpesuepäilyistä viranomaisille. Komissio ei näe perustelua markkinoiden valvontaviranomaisten sisällyttämiselle rahoituslaitosten määritelmään. Komissio muistuttaa, että luotto- ja rahoituslaitosten valvonnasta vastaavien toimivaltaisten viranomaisten asemaa on jo käsitelty vuoden 1991 direktiivin 10 artiklassa. Jos nämä toimivaltaiset viranomaiset epäilevät valvomissaan laitoksissa tapahtuvan rahanpesua, niiden on ilmoitettava näistä epäilyistä rahanpesun estämisestä vastaaville viranomaisille.

Tarkistus 11 koskee "toimivaltaisten viranomaisten" määritelmää. Tämän tarkistuksen täsmällinen tarkoitus ei ole komissiolle selvä. Neuvoston tarkoitus todetaan selvästi yhteisen kannan johdantokappaleessa 18, eli direktiivillä ei velvoiteta jäsenvaltioita perustamaan toimivaltaisia (valvonta)viranomaisia, jos niitä ei ole olemassa. Tämä merkitsee esimerkiksi sitä, että jos jäsenvaltiossa ei ole toimivaltaisia viranomaisia valvomaan kiinteistövälittäjiä tai jalometallien tai jalokivien välittäjiä, direktiivissä ei edellytetä tällaisten viranomaisten perustamista. Vaikka tämä lähestymistapa voikin vaikeuttaa direktiivissä asetettujen velvoitteiden asianmukaisen soveltamisen valvontaa, komissio pitää tätä käytännöllisimpänä lähestymistapana.

Tarkistus 14 koskee useita rahoitusalan ulkopuolisia toimintoja, jotka parlamentti haluaa sisällytettävän direktiivin soveltamisalaan.

Yhteisen kannan tekstissä viitataan "arvokkaiden tavaroiden, kuten jalokivien tai jalometallien välittäjiin, silloin, kun maksu suoritetaan käteisenä ja rahamäärä on vähintään 15 000 euroa". Parlamentin tarkistuksessa poistettaisiin sana "kuten" sekä viittaus käteismaksuun ja 15 000 euron vähimmäismäärään. Siinä myös lisättäisiin viittaus "taide-esineisiin". Jotta näille välittäjille ei asetettaisi kohtuuttomia vaatimuksia, komissio pitää parempana säilyttää soveltamisen vain suurten käteismaksujen osalta. "Taide-esineiden" kohdalla komissio on huolissaan tämän säännöksen mahdollisesti hyvin laajasta kattavuudesta ja "taide-esineen" määritelmän puuttumisesta.

Parlamentin toivomuksesta sisällyttää ehdotukseen "sellaisten ylellisyystavaroiden myyjät, joiden myyntihinta on yli 50 000 euroa", komissio toteaa, että "ylellisyystavaroita" ei ole mitenkään määritelty ja että näiden velvoitteiden täyttämisen valvonta olisi ongelmallista, kuten yleisesti myönnetään.

Komissiolla ei ole kantaa huutokaupanpitäjien sisällyttämiseen ehdotukseen, kun yksittäisen esineen arvo on yli 15 000 euroa, mutta se uskoo kuitenkin, että tästä lisäyksestä olisi keskusteltava yksityiskohtaisesti, mitä ei tähän mennessä ole tapahtunut.

Rahankuljetuksista vastaavista turvallisuuspalveluyrityksistä komissio toteaa, että alkuperäiseen ehdotukseen oli sisällytetty rahankuljetusyritykset. Jäsenvaltioiden suuren enemmistön toivomuksesta tämä toiminta kuitenkin poistettiin direktiivistä, koska sen mainitsemista pidettiin tarpeettomana. Komissio hyväksyi tämän enemmistökannan.

Kasinoiden mukaanottamista koskeva parlamentin tarkistus on lähellä komission alkuperäistä ehdotusta. Komissio uskoo, että kannattaa vielä tutkia, miten kasinoiden toiminnassa suoraan mukana olevat henkilöt voitaisiin sisällyttää direktiiviin.

Komissio ei pidä tarpeellisena tulli- ja veroviranomaisten sisällyttämistä direktiiviin. Nämä eivät ole liikeyrityksissä toimivia henkilöitä, ja julkishallinnon virkamiehinä heillä on tavallisesti velvollisuus ilmoittaa havaitsemastaan rikollisesta toiminnasta asianomaisille viranomaisille.

Tarkistuksessa 18 otetaan esiin kaksi seikkaa, joista toinen liittyy lainsäädännön laatimiseen (miten viitataan henkivakuutusdirektiiveihin) ja toinen, merkittävämpi, kynnysarvoihin, joiden perusteella määrätään vapauttaminen henkilöllisyyden todistamisesta tiettyjen vakuutus sopimusten kohdalla. Ensimmäisestä seikasta komissio uskoo edelleen, että on asianmukaista viitata vuonna 1979 annettuun ensimmäiseen henkivakuutusdirektiiviin, jossa henkivakuutusyritykset määritellään. Henkilöllisyyden todistamisesta vapauttamista koskevan parlamentin toivomuksen osalta komissio on samaa mieltä siitä, että kyseisiä, vuonna 1991 määrättyjä summia on ehkä tarpeen tarkistaa. Komissio katsoo kuitenkin, että tämän tarkistuksen olisi perustuttava esitettyjen kysymysten tarkkaan tekniseen tutkimiseen. Tätä työtä on jatkettava rahanpesun yhteyskomiteassa.

Tarkistuksissa 19 ja 20 käsitellään kasinoiden asiakkaiden henkilöllisyyden toteamista. Komissio katsoo, että parlamentin tarkistuksilla pyritään periaatteessa samaan tulokseen kuin yhteisen kannan tekstillä. Komissio säilyttää kuitenkin mieluummin yhteisen kannan tekstin, koska siinä käsitellään rahanpesun vaaroja tarkemmin (pelimerkkien osto käteisellä tai pelimerkkien vaihtaminen kasinon sekkiin). Parlamentin ehdottama 1000 euron kynnysarvo on komission mielestä myös liian alhainen.

Tarkistukset 21 ja 24 ovat komission mielestä sen rahanpesun estämisen perussäännön vastaisia, että asiakasta, josta rahanpesuepäilyä koskeva ilmoitus tehdään, ei pidä varoittaa asiasta. Komissio uskoo, että tämä sääntö on säilytettävä myös kyseisten ammattien kohdalla.

Tarkistuksessa 22 pyritään muuttamaan yhteiseen kantaan sisältyvä valinnainen säännös ("Jäsenvaltiot eivät ole velvollisia soveltamaan...") sitovaksi säännökseksi ("Jäsenvaltiot eivät sovelle...").

Rahanpesuepäilyjen ilmoittamisvelvollisuutta käsitellään 6 artiklan 1 kohdassa. Komission alkuperäisessä ehdotuksessa säädettiin, että jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta soveltaa tätä velvoitetta notaarien ja lakimiesten saamiin tietoihin, jotka nämä ovat saaneet perinteisessä roolissaan edustaessaan asiakkaitaan oikeusprosesseissa. Neuvostossa käydyissä keskusteluissa katsottiin välttämättömäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen noudattamiseksi viitata myös tilanteeseen, jossa asianajaja auttaa asiakastaan tämän oikeudellisen aseman selvittämisessä. Neuvoston lopullisen kompromissin osana ja ottaen huomioon ammattien aseman ja organisaatioiden erilaisuuden eri jäsenvaltioissa, jäsenvaltion mahdollisuus olla

soveltamatta ilmoitusvelvollisuutta edellä mainituissa kahdessa tapauksessa laajennettiin muihinkin ammattikuntiin, nimittäin tilintarkastajiin, ulkopuolisiin kirjanpitäjiin ja veroneuvojiin. Komissio hyväksyi vastahakoisesti tämän laajennuksen, joka ei sen mielestä ollut aivan välttämätön.

Koska on varmistettava, että direktiivissä noudatetaan ihmisoikeussopimusta, komissio suhtautuu melko myötämielisesti parlamentin toivomukseen säätää pakolliseksi, että ei vaadita rahanpesuepäilyjen ilmoittamista sellaisten tietojen perusteella, jotka asianajaja tai notaari on saanut avustaessaan asiakkaitaan oikeusprosessissa tai näiden oikeudellisen aseman selvittämisessä. Komissio ei kuitenkaan hyväksy sitä, että samoja näkökohtia sovelletaan yleisesti muihin kuin oikeusalan ammatteihin. Komissio uskoo, että parlamentin tarkistus loisi liiallisen poikkeuksen muille kuin oikeusalan ammattikunnille ja tekisi näiden sisällyttämisen direktiiviin käytännössä merkityksettömäksi.

Tarkistus 23. Vuoden 1991 direktiivissä säädetään (6 artiklan viimeinen kohta), että rahanpesuntorjuntaviranomaisten epäilyttäviä rahansiirtoja koskevien ilmoitusten perusteella saamia tietoja voidaan käyttää vain rahanpesun vastustamiseen. Tekstissä todetaan kuitenkin, että "jäsenvaltiot voivat kuitenkin säätää, että tällaisia tietoja saa käyttää myös muihin tarkoituksiin". Parlamentin tarkistuksella tämä lause poistettaisiin.

Säännös sisällytettiin vuoden 1991 direktiiviin, koska epäilyttävistä rahansiirroista tehdyt ilmoitukset voisivat viitata esimerkiksi rikolliseen toimintaan, jota olisi tutkittava ja mahdollisesti torjuttava, vaikka se ei olisikaan direktiivissä tarkoitettua rahanpesua. Komissio ei tiedä tästä jäsenvaltioille jätetystä mahdollisuudesta aiheutuneen ongelmia ja uskoo, että se on säilytettävä.

Tarkistus 25. Vuoden 1991 direktiivissä säädetään periaatteesta, että vilpittömässä mielessä tehdyt ilmoitukset epäilyttävistä rahansiirroista eivät johda ilmoituksen tekijän asettamiseen mihinkään siviili- tai rikoslain mukaiseen vastuuseen. Tämä pitäisi paikkansa, vaikka epäilykset osoittautuisivatkin aiheettomiksi. Parlamentin tarkistuksessa tutkittaisiin "vilpittömän mielen" kriteerin sijaan sitä, oliko tahallisesti tai törkeän huolimattomuuden seurauksena annettu väärää tietoa. Komission tietämän mukaan "vilpittömän mielen" ei ole käytännössä aiheuttanut ongelmia. Se vastaa myös asianomaista kansainvälistä standardia (Rahanpesun vastaisen toimintaryhmän 40 suositusta). Komissio ei pidä tarpeellisenä direktiivin muuttamista tältä osin.

Tarkistuksella 26 pyritään palauttamaan ehdotukseen komission alkuperäisessä ehdotuksessa oleva säännös (uusi 12 artiklan 2 kohta), jonka mukaan komissio osallistuisi (OLAFin kautta) jäsenvaltioiden rahanpesuntorjuntaviranomaisten yhteistyöhön ja niiden väliseen tietojen vaihtoon asioissa, jotka vaikuttavat yhteisön taloudellisiin etuihin. Neuvoston keskusteluissa päätettiin, että tämä komission ehdotuksen tärkeä osa vaati erillisen, yksityiskohtaisen käsittelyn. Sen vuoksi neuvosto pyysi komissiota tekemään erillisen EY:n perustamissopimuksen 280 artiklaan perustuvan ehdotuksen. Komissio hyväksyi tämän lähestymistavan ja valmistelee parhaillaan kyseistä ehdotusta. Näin ollen komissio pitää tätä tarkistusta tarpeettomana.

Tarkistus 27 koskee samaa asiaa kuin tarkistus 26 ja siinä viitataan nimenomaan OLAFiin. Koska OLAFin ja jäsenvaltioiden rahanpesua vastustavien viranomaisten suhteita yhteisön taloudellisiin etuihin vaikuttavissa asioissa käsitellään erillisessä säädöksessä, komissio ei pidä tarpeellisenä viitata OLAFiin rahanpesudirektiivissä.

4. PÄÄTELMÄ

Tämän vuoksi komissio hylkää kaikki Euroopan parlamentin toisessa käsittelyssä tekemät tarkistukset.