

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tietojen toimittamisesta varainsiirtojen mukana”

COM(2013) 44 final – 2013/0024 (COD)

ja ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen”

COM(2013) 45 final – 2013/0025 (COD)

(2013/C 271/05)

Esittelijä: **Christophe ZEEB**

Neuvosto päätti 27. ja 28. helmikuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla ja Euroopan parlamentti 12. maaliskuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 ja 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheista

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen

COM(2013) 45 final – 2013/0025 (COD)

ja

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus tietojen toimittamisesta varainsiirtojen mukana

COM(2013) 44 final – 2013/0024 (COD).

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 24. huhtikuuta 2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 22.–23. toukokuuta 2013 pitämässään 490. täysistunnessa (toukokuun 23. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 145 ääntä puolesta 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (jäljempänä ’ETSK’) suhtautuu myönteisesti komission ehdotuksiin EU:n sääntelykehysten muokkaamisesta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ennaltaehkäisyä ja torjuntaa koskeviin kansainvälisiin normeihin tehtyjen muutosten valossa. Rahoitusjärjestelmää ja sisämarkkinoiden mahdollisuuksia hyväksikäyttävät rikolliset vaarantavat koko yhteiskunnan perustan. ETSK:n mielestä Euroopan unionilla ja jäsenvaltioilla on oltava tehokkaat välineet rahoitustapahtumien luotettavuuden ja läpinäkyvyyden parantamiseksi. Komission ehdotukset ovat tässä mielessä täysin oikeansuuntaisia.

1.2 ETSK on tyytyväinen siihen, että ammattilaisille asetettua yritysten todellisten edunsaajien tuntemisvelvollisuutta on täsmennetty. Näin parannetaan avoimuutta siitä, ketkä luonnolliset henkilöt toimivat oikeushenkilöiden omaavassa postilaatikkoyhtiössä ja ketkä ovat poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä, joihin tehtäviensä vuoksi liittyy muita suurempi korruption riski.

ETSK kannattaa myös rahapelipalvelujen tarjoajien sisällyttämistä niiden ammattilaisten luetteloon, joihin velvollisuuksia sovelletaan, koska alan toimintaa voidaan harjoittaa rahanpesutarkoituksessa.

1.3 ETSK on tyytyväinen siihen, että komissio haluaa Euroopan unionin johtavan maailmanlaajuisesta taistelusta rahanpesua ja terrorismia vastaan. ETSK katsoo, että yksi tapa varmistaa uuden eurooppalaisen sääntelykehysten toimivuus ja näin Euroopan unionin mahdollisuus näyttää esimerkkiä rahanpesun torjunnan alalla on se, että kaikki sidosryhmät yhdistävät voimansa. ETSK pitää tervetulleena ehdotuksen eri kohtiin lisättyjä täsmennyksiä, joilla pyritään takaamaan oikeasuhtaisuus pk-yritysten osalta. ETSK pitää tarkoituksenmukaisena, että pienille ilmoitusvelvollisille annetaan teknistä ja ammatillista tukea välittäjäorganisaatioiden, kuten ammattialayhdistysten, -järjestöjen ja -liittojen, kautta, jotta ne voivat täyttää niille ehdotuksessa asetetut velvoitteet.

1.4 ETSK kiittää komissiota ryhtymisestä hankalaa tasapainotteluun lähtökohtaisesti vaikeasti yhteen sovitettavien haasteiden eli henkilötietojen suojan ja rahanpesun torjunnan välillä. Monien eri alojen ammattilaisille asetettu velvoite kerätä ja analysoida tietoja, myös henkilötietoja, tähtää ainoastaan rikollisen toiminnan havaitsemiseen. Ammattilaisten onkin mahdollisuuksien mukaan sekä pyrittävä suojaamaan asiakkaidensa yksityisyyttä että asetettava etusijalle kansallisten viranomaisten auttaminen rikollisuuden torjunnassa.

1.5 ETSK kannattaa ehdotusta finanssialalla sovellettavien seuraamusten yhdenmukaistamisesta Euroopan laajuisesti. Rikollisuuden ehkäisy on oltava mahdollisimman tehokasta ja ammattilaisille on voitava langettaa varoittavia ja rahanpesun kohteena olleisiin summiin suhteutettuja seuraamuksia. ETSK kehottaaakin komissiota ja jäsenvaltiota varmistamaan, että hallinnollisia seuraamuksia ja rangaistuksia sovelletaan johdonmukaisesti ja moitteettomasti.

2. Tausta

2.1 Rahanpesu, terrorismin rahoitus ja joukkotuhousteiden leviäminen ovat uhkia maailmanlaajuiselle turvallisuudelle ja rahoitusjärjestelmän koskemattomuudelle. Rahanpesunvastainen toimintaryhmä (FATF) vastaa kansainvälisellä tasolla rahanpesun, terrorismin rahoituksen ja uusimpana joukkotuhousteiden leviämisen rahoituksen ennaltaehkäisyä ja torjuntaa koskevien, suosituksiksi nimettyjen kansainvälisten toimenpiteiden laatimisesta.

2.2 FATF:n suosituksia on paranneltu lähes kolmen vuoden ajan ennaltaehkäisytoimien vahvistamiseksi ja rahoitusjärjestelmän suojaamiseksi nykyistä paremmin ja jotta valtiot saisivat tehokkaammat keinot vakavista rikoksista rankaisemiseksi. FATF antoi uudet suositukset helmikuussa 2012 ⁽¹⁾.

2.3 Tärkeimmät FATF:n uusiin suosituksiin sisältyvät muutokset ovat seuraavat:

2.3.1 Suosituksissa täsmennetään riskiin perustuva lähestymistapaa, jota ilmoitusvelvollisten maiden ja toimijoiden (jäljempänä 'ammattilaiset') on noudatettava rahanpesun ja terrorismin rahoituksen (jäljempänä 'rahanpesu') riskin arvioimiseksi toiminnassaan ja valppausjärjestelmiensä muokkaamiseksi. Näin resurssit voidaan kohdentaa asianmukaisesti, havaittujen riskien luonteen perusteella.

2.3.2 Suosituksissa esitetään tarpeellisia selvennyksiä ammattilaisille kuuluvien velvollisuuksien luonteeseen. Niissä määritellään tarkasti soveltamisala velvollisuuksille, jotka liittyvät i) yritysten todellisten edunsaajien ja sähköisten rahalähetysten edunsaajien henkilöllisyyden läpinäkyvyyteen ja ii) poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden, joihin tehtäviensä vuoksi liittyy muita suurempi korruption riski, yksilöimiseen.

2.3.3 Suosituksissa osoitetaan nykyistä enemmän resursseja syyttävien viranomaisten ja rahanpesun selvittelykeskusten tutkintatyöhön ja lisätään tietojenvaihtoa vakaviin rikoksiin liittyvän tutkinnan, valvonnan ja syytteenpanon yhteydessä.

2.4 FATF aloittaa uuden jäsentensä keskinäisen arviointikierroksen vuonna 2014 ja keskittyy silloin erityisesti uusien suositusten täytäntöönpanon tehokkuuteen.

3. Komission ehdotus

3.1 Ehdotukset, jotka sisältyvät i) neljänteen rahanpesudirektiiviin ja ii) toiseen tietojen toimittamisesta varainsiirtojen mukana annettavaan asetukseen, liittyvät eurooppalaisen sääntelykehityksen uudistamistyöhön, ja niissä on tarkoitus ottaa huomioon FATF:n suosituksiin tehdyt muutokset.

3.2 Suurimmat eurooppalaisen sääntelykehityksen ehdotetut muutokset ovat seuraavat:

3.2.1 Ammattilaisten luetteloon lisätään i) kauppiaat, joiden liiketoimesta saama käteismaksu on yli 7 500 euroa ⁽²⁾, ii) rahapalvelujen tarjoajat ja iii) vuokravälittäjät.

3.2.2 Rahanpesurikoksen taustalla katsotaan erityisesti olevan verorikos.

3.2.3 Direktiiviehdotuksessa täsmennetään, että riskiin perustuvaa lähestymistapaa on sovellettava ylikansallisesti, kansallisesti ja jokaisen ammattilaisen tasolla Euroopan valvontaviranomaisten laatimiin, huomioon otettavien tekijöiden vähimmäisluetteloihin tai ohjeisiin perustuvan valppaustason mukaisesti.

3.2.4 Euroopan valvontaviranomaiset (EPV, EVLEV ja EAMV) osallistuvat rahanpesuriskin arvioimiseen Euroopan unionissa ja laativat teknisiä sääntelystandardeja jäsenvaltioille ja rahoituslaitoksille.

⁽¹⁾ www.fatf-gafi.org

⁽²⁾ Nykyinen kynnyisarvo on 15 000 euroa.

3.2.5 Ammattilaisten on hankittava tietoa todellisista edunsaajista ja pidettävä kotimaisia poliittisesti vaikutusvaltaisia tai kansainvälisissä järjestöissä työskenteleviä henkilöitä erityisen riskialttiina asiakasryhmänä.

3.2.6 Ehdotuksessa laaditaan luettelo hallinnollisista seuraamuksista, joita sovelletaan tilanteissa, joissa ammatillaiset ovat laiminlyöneet direktiivin keskeisiä vaatimuksia suunnitelmallisesti.

3.3 Ehdotetut muutokset perustuvat muun muassa kolmannen rahanpesudirektiivin soveltamista käsittelevään riippumattoman tarkastuslaitoksen tutkimukseen⁽³⁾ sekä komission julkisessa kuulemismenettelyssään saamiin kannanottoihin.

3.4 Direktiivi- ja asetusehdotuksen on määrä korvata nykyinen direktiivi ja asetus, jotka kumotaan.

4. Yleistä

4.1 ETSK yhtyy tarpeeseen mukauttaa nykyistä rahanpesun torjuntaan sovellettavaa eurooppalaista sääntelykehystä kansainvälisellä tasolla tehtyjen muutosten seurauksena. ETSK on tietoinen siitä, että rahanpesuilmiö koskee kaikkia talouden aloja ja että on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että sääntelykehys, jolla estetään rahoitusjärjestelmän käyttö rikollisiin tarkoituksiin, on toimiva.

4.2 ETSK on tyytyväinen siihen, että komissio haluaa Euroopan unionin johtavan maailmanlaajuisia taistelua rahanpesua ja terrorismia vastaan. Komitea muistuttaa suhtautuneensa jo aiemmassa lausunnossa myönteisesti siihen, että "rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevia sääntöjä kehitetään edelleen. Tällainen toiminta on osoitus siitä, että Euroopan unioni on valmis asettamaan julkiselle ja yksityiselle käyttäytymiselle ja nuhteettomuudelle korkeat vaatimukset. Ehdotettu direktiivi on käytännöllinen askel talousasioiden hallinnan helpottamiseksi, minkä lisäksi se vahvistaa Euroopan unionia"⁽⁴⁾.

4.3 ETSK katsoo, että ehdotus alentaa 15 000 eurosta 7 500 euroon kynnysarvoa, josta lähtien myyjien on noudatettava direktiiviehdotuksen velvollisuuksia, on askel oikeaan suuntaan edistettäessä muiden kuin käteismaksujen käyttöä. ETSK on jo

aiemmassa lausunnossaan todennut⁽⁵⁾, että käteisen katsotaan mahdollistavan varjotalouden olemassaolon ja että muut kuin käteismaksut ovat verotuksellisesti ja taloudellisesti avoimempia, tulevat halvemmaksi koko yhteiskunnalle ja ovat helppokäyttöisiä, turvallisia ja innovatiivisia.

4.4 "Pienten ilmoitusvelvollisten" tukeminen

4.4.1 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että vuokravälittäjät ja rahapelipalvelujen tarjoajat asetetaan rahanpesun torjuntavelvollisuuksien alaisiksi, vaikka kyseiset toimijat eivät ole FATF:n suosittujen kohteena.

4.4.2 ETSK pitää tervetulleena ehdotuksen eri kohtiin lisättyjä täsmennyksiä, joilla pyritään takaamaan oikeasuhtaisuus pk-yri-tysten osalta. ETSK:n mielestä yksi mahdollisuus olisi antaa vä- littäjäorganisaatioille eli esimerkiksi "pieniä ilmoitusvelvollisia" edustaville kansallisille ammattialajärjestöille, -yhdistyksille tai -liitoille virallinen rooli eli opastus-, tuki- ja välitysvaltuudet. On tärkeää, että "pieniä ilmoitusvelvollisia" tuetaan, jotta niistä ei tule rahanpesijöiden ensisijaisia kohteita.

4.5 Tunnistusvaatimusten soveltaminen digitaaliaikaan

4.5.1 Henkilön tunnistusvelvollisuus on täytettävä henkilön ollessa henkilökohtaisesti läsnä. Muussa tapauksessa ammattilaisten on sovellettava tehostettuja asiakkaan tuntemisvelvollisuuksia koskevia toimenpiteitä etätoimenpiteenä suoritettuun liiketoimeen liittyvän riskin vuoksi. ETSK aprikoi, soveltuuko tämä vaatimustaso yhteiskuntaan, joka kehittyy kohti täydellistä digitalisointia.

4.5.2 ETSK kehottaa komissiota pohtimaan toimenpiteitä, joiden avulla voidaan sovittaa asiakkaan tunnistamisvelvollisuudet yhteen sähköisten maksujen ja sähköisen viestinnän yleistymisen kanssa.

4.6 Henkilötietojen suojaamisen ja rahanpesun torjunnan tasapaino

4.6.1 ETSK korostaa olevan tärkeää sovittaa yhteen henkilötietojen suojaan liittyviä intressejä sen kanssa, että rahoitusjärjestelmän koskemattomuus pyritään turvaamaan rahanpesun torjunnan avulla.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/20110124_study_amld_en.pdf

⁽⁴⁾ EUVL C 267, 27.10.2005, s. 30–35.

⁽⁵⁾ EUVL C 351, 15.11.2012, s. 52.

4.6.2 Koska rahanpesun torjuntakäsité perustuu siihen, että monien alojen ammattilaiset keräävät ja analysoivat tietoja, myös henkilötietoja, ETSK katsoo, että ehdotukset vastaavat melko hyvin sekä jäsenvaltioiden että ammattilaisten vaatimuksia, jotta saavutetaan parempi tasapaino näiden lähtökohtaisesti vaikeasti yhteen sovitettavien haasteiden välillä.

4.6.3 Direktiiviehdotuksen 39 artiklassa asetetaan velvoite tuhota asiakirjat ja tiedot viisi tai kymmenen vuotta liikesuhteen päättymisen jälkeen. ETSK kehottaa jäsenvaltioita varmistamaan, että niiden lainsäädännössä otetaan huomioon tilanteet (kuten syytteenpano-, konkurssi- tai perimystilanteet), joihin kyseistä velvoitetta ei pitäisi soveltaa, jotta se ei olisi yleisen edun vastainen.

4.6.4 ETSK ehdottaa, että direktiivissä säädettäisiin erikseen velvollisuudesta suojata tiukasti niiden henkilöiden henkilöllisyyden luottamuksellisuus, jotka ilmoittavat epäilyttävistä liiketoimista, elleivät kyseiset henkilöt ole suostuneet henkilöllisyytensä paljastamiseen tai ellei sen paljastaminen ole välttämätöntä oikeudenmukaisen tuomioistuinkäsittelyn takaamiseksi rikosasiassa.

4.7 Euroopan valvontaviranomaisten toiminnan legitimiuden perusteet

4.7.1 ETSK panee merkille, että Euroopan valvontaviranomaiset osallistuvat Euroopan tasolla rahanpesuriskien analysoimiseen ja voivat antaa suuntaviivoja ja sääntelystandardeja jäsenvaltioille ja rahoituslaitoksille. ETSK korostaa Euroopan valvontaviranomaisten yhteisymmärryksen ja yhteistyön tärkeyttä Euroopan laajuudessa rahanpesun torjuntatyössä, mutta huomauttaa, että kyseisten viranomaisten edustus- ja sääntelyvaltuudet rajoittuvat finanssialaan. Velvollisuuksien alaisina on kuitenkin suuri joukko muitakin kuin finanssialan ammattilaisia, joille ei siis ole Euroopan tason edustusta. ETSK ehdottaakin, että komissio osallistuisi Euroopan tasolla riskien analysointiin ja suuntaviivojen antamiseen rahanpesun torjuntavelvollisuuksien alaisen, muiden kuin finanssialan toimijoiden nimissä.

4.7.2 ETSK on vakuuttunut siitä, että tarvitaan Euroopan tason suosituksia ja yhdenmukaistettuja tulkintasääntöjä, jotta rahanpesun torjuntasääntöjen soveltaminen jäsenvaltioissa olisi nykyistä yhdenmukaisempaa.

4.8 Hallinnolliset seuraamukset

4.8.1 Ehdotuksissa vahvistetaan luettelo hallinnollisista seuraamuksista jatkona seuraamusjärjestelmien lujittamisesta finanssipalvelujen alalla 8. joulukuuta 2010 annetulle komission

tiedonannolle, josta ETSK on antanut lausunnon ⁽⁶⁾ ja joka esiintyy myös muissa komission hiljattain antamissa ehdotuksissa ⁽⁷⁾.

4.8.2 ETSK kannustaa yhdenmukaistamaan finanssialalla sovellettavat seuraamukset Euroopan laajuisesti. Valitettavasti on todettava, etteivät seuraamukset vähennä rikollisuutta. Onkin tärkeää, että rikollisuuden ehkäisy olisi mahdollisimman tehokasta ja että ammattilaisille, jotka eivät noudata rahanpesun torjuntavelvollisuuksiaan, voidaan langettaa varoittavia ja rahanpesun kohteena olleisiin summiin suhteutettuja seuraamuksia.

4.8.3 ETSK pohtii kuitenkin kaavailtujen seuraamusten puhtaasti "hallinnollista" luonnetta ja pelkää, että ehdotettujen hallinnollisten seuraamusten ankaruus kyseenalaistetaan oikeusnormien hierarkian ja rikosoikeudellisten seuraamusten suhteellisuuden perusteella. Kaavailut hallinnolliset seuraamukset ovat toki varoittavia ja niissä pyritään unionin laajuiseen yhdenmukaistamiseen, mutta rahanpesurikoksesta määrättävät rikosoikeudelliset seuraamukset vaihtelevat valtiosta toiseen. ETSK kehottaa komissiota ja jäsenvaltioita varmistamaan ammattilaisille rahanpesun torjuntavelvollisuuksien laiminlyönnistä määrättävien hallinnollisten seuraamusten ja rahanpesurikoksesta määrättävien rangaistusten johdonmukaisen ja moitteettoman soveltamisen.

4.8.4 ETSK pelkää, että hallinnollisten seuraamusten järjestelmän yhteensopivuus Euroopan ihmisoikeusyleissopimuksen 6 artiklan 1 kohdan ja 7 artiklan kanssa saatetaan kyseenalaistaa, jolloin vaarana on, että eräät hallinnolliset seuraamukset luokitellaan uudelleen rangaistuksiksi, joita voi langettaa vain riippumaton tuomioistuin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin jälkeen – eivätkä toimivaltaiset hallinnolliset viranomaiset täytä näitä edellytyksiä. ETSK kehottaa komissiota etsimään soveltuvia oikeudellisia ratkaisuja, jotta voidaan varmistaa, ettei ehdotettua seuraamusjärjestelmää voida kyseenalaistaa.

4.8.5 ETSK katsoo, että ehdotettu vähimmäisvaatimukseen perustuvien sääntöjen käyttöönotto hallinnollisia seuraamuksia ja toimenpiteitä varten on lähestymistapa, jolla parannetaan EU:n reagointikykyä kokonaisuudessaan.

5. Erityistä

5.1 ETSK suosittelee, että direktiiviehdotuksen 1 artiklan 4 kohdassa esitettyä terrorismin rahoituksen määritelmää laajennetaan niin, että se kattaa "kaikki muut toimet" tarkoitettujen rikosten lisäksi, kuten FATF:n suosituksessa 5.

⁽⁶⁾ EUVL C 248, 25.8.2011, s. 108.

⁽⁷⁾ COM(2011) 651 final, COM(2011) 656 final, COM(2011) 683 final.

5.2 ETSK toteaa, että direktiiviehdotuksen liitteissä vahvistetaan luettelo riskin osatekijöistä ja osa-alueista, jotka ammattilaisten on tarkistettava rahanpesun torjuntavelvollisuuksiensa osana. ETSK katsoo, että liitteissä annetut luettelot eivät ole tyhjentäviä ja että ammattilaisten olisi myös otettava riskiin perustuvan lähestymistavan mukaisesti huomioon muita tekijöitä, jotka liittyvät tiiviisti jäsenvaltioihin ja erilaisiin olosuhteisiin, joissa liiketoimia tehdään.

5.3 ETSK katsoo, että merirosvouksen ongelma on ratkaistavissa jäljittämällä ja tyrehtyttämällä siihen liittyvät rahavirrat. EU:n olisi laadittava musta lista rahalaitoksista, jotka osallistuvat merirosvoukseen kytkeytyvään rahanpesuun. Maailmanpankki, Interpol ja Europol voivat antaa apuaan kamppailussa lunnasrahojen peräämiseksi, ja lunnasrahat pitää jäljittää ja takavarikoida, jotta merirosvous menettää houkuttavuutensa liiketoimintana ⁽⁸⁾.

Bryssel 23. toukokuuta 2013

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE

⁽⁸⁾ EUVL C 76, 14.3.2013, s. 15.