



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 27.09.2004  
KOM(2004)611 lopullinen

**KOMMISSION TIEDONANTO  
NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE**

**yritys- ja rahoitustoiminnan väärinkäytösten estämisestä ja torjumisesta**

## 1. Johdanto

Useat viimeaikaiset skandaalit ovat aiheuttaneet epävarmuutta pääomamarkkinoilla ja vahingoittaneet taloutta yleisesti. Yhden vuoden aikana Enronin osakkaat menettivät noin 67 miljardia Yhdysvaltain dollaria, minkä seurauksena entisten ja nykyisten työntekijöiden eläkkeet ovat erittäin pienet.<sup>1</sup> Parmalatin markkina-arvo supistui yli 90 prosenttia vain kolmen kuukauden aikana. Enron, Parmalat ja epäilemättä myös muut yritykset käyttivät ja käyttävät monimutkaisia ja läpinäkymättömiä rakenteita, mukaan luettuina offshore-rahoituskeskuksissa sijaitsevat tytäryhtiöt, erillisyyhtiöt ja monimutkaiset rahoitustoimet, usein yhdessä kolmansien osapuolten kanssa, vähentääkseen toimintojensa seurattavuutta sijoittajien kannalta. Tällaisten käytäntöjen riskiä on pienennettävä.

Rahoituspalvelujen toimintasuunnitelma sekä yhtiöoikeuden ja omistajaohjauksen (corporate governance) toimintasuunnitelma<sup>2</sup> muodostavat jo oikean poliittisen perustan EU:n tehokkaille puitteille useimpien viimeaikaisten skandaalien esille nostamien rahoitukseen liittyvien ongelmien käsittelemiseksi. Näyttää siltä, että ei ole tarpeen muuttaa tai laajentaa näitä toimintasuunnitelmia merkittävästi vaan pikemminkin jatkaa niiden oikea-aikaista täytäntöönpanoa ja varmistaa lainsäädännön soveltamisen tiukka valvonta ja tehokas ohjaus. Tämän tiedonannon tavoitteena on tarkastella kokonaisvaltaisesti, kuinka rahoitukseen ja yritystoimintaan liittyvien väärinkäytösten riskiä voidaan pienentää, verotus ja lainvalvonta mukaan luettuina.

## 2. Käsitteistö

Yritystoimintaan liittyviä väärinkäytöksiä vastaan on neljä ”puolustuslinjaa”. Ensimmäinen puolustuslinja on yrityksen sisäinen valvonta, jota harjoittavat erityisesti hallituksen jäsenet.

Kuvio 1: Käsitteistö

4. puolustuslinja – lainvalvonta
3. puolustuslinja – viranomaisvalvonta
2. puolustuslinja – riippumattomat kolmannet osapuolet
1. puolustuslinja – yrityksen sisäinen valvonta

---

<sup>1</sup> Los Angeles Times: ”Enron is Proving Costly to Economy”, 20.1.2002.

<sup>2</sup> KOM(1999)232 ja KOM(2003) 284 lopullinen.



Toinen puolustuslinja koostuu ensi sijassa tilintarkastajista. Tilintarkastajien on oltava riippumattomia ja niiden on todistettava, että yrityksen tilit antavat oikean ja riittävän kuvan yrityksen taloudellisesta tilanteesta. Tähän puolustuslinjaan kuuluvat myös neuvonantajat, kuten yrityksen lakimiehet, rahoituksen välittäjät ja investointipankit, silloin kun ne antavat neuvoja esimerkiksi erillisyyhtiöiden käytöstä, offshore-yhtiöiden perustamisesta, joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskusta jne. Myös luokituslaitokset ja sijoitusanalyytikot ovat osa tätä puolustuslinjaa. Suurin ongelma on varmistaa eturistiriitojen läpinäkyvyys ja vähentää niitä mahdollisimman paljon tai ainakin hallita niitä tehokkaasti. Esimerkiksi rahoituksen välittäjät eivät saisi avustaa yritysten joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskussa, jos ne tietävät, että yritys on kokonaan tai melkein maksukyvytön tai on todennäköistä, että se ei pysty maksamaan velkainstrumentteja takaisin.

Kolmas puolustuslinja on viranomaisvalvonta. Sijoittajat odottavat oikeutetusti valvojien varmistavan, että lakeja noudatetaan. Viimeaikaiset skandaalit osoittavat kuitenkin, että parannuksia tarvitaan, mukaan luettuna eri alojen valvontaviranomaisten rajat ylittävä yhteistyö niin, että valvontaviranomaisilla on riittävä toimivalta.

Neljäs puolustuslinja on lainvalvonta. Se kattaa syytetoimet ja koskee ensi sijassa poliisia, oikeusviranomaisia ja muita julkisia viranomaisia, jotka vastaavat talousrikosten torjunnasta. Tällaisia talousrikoksia ovat mm. EY:n taloudellisia etuja haittaavat lainvastaiset toimet. Varoittavien seuraamusten kanssa lainvalvonnalla voi olla sekä rankaisevia että ehkäiseviä vaikutuksia. Kaikissa tapauksissa tarvitaan ehdottomasti lainvalvojien ja valvonnasta vastaavien organisaatioiden välistä tiivistä yhteistyötä.

### **3. Taustaa**

Viimeisin suurten maailmanlaajuisten talousskandaalien sarjassa on Parmalat. Koska rikostutkinta on edelleen käynnissä, on liian varhaista tehdä lopullisia päätelmiä. Näyttää kuitenkin siltä, että Parmalatin vuosittainen tappio oli 350–450 miljoonaa euroa 1990-luvun puolivälistä vuoteen 2001 asti. Kuitenkin yrityksen tilinpäätös näytti voittoa.

Rahoituksen välittäjien avulla yritys laski liikkeeseen eurolainoja miljardien eurojen arvosta, vaikka todellisuudessa konsernin taloudellinen tilanne oli heikko. Vähittäissijoittajat hankkivat merkittävän osan näistä lainoista. Miksi puolustuslinjat pettivät?

Parmalatilla oli monimutkainen tytäryhtiöverkosto. Yhtiöistä osa oli offshore-yrityksiä, ja niiden avulla se pystyi hyödyntämään joustavia oikeus-, rahoitus- ja veroympäristöjä. Ei ollut aina selvää, kuka oli todellinen edunsaaja. Yritys käytti monimutkaisia rakenteita, joihin sisältyi offshore-rahoituskeskuksissa perustettuja erillisyhtiöitä, rahoittaakseen velkansa ja pitääkseen suuria liiketoiminnan osia taseen ulkopuolella. Parmalat – maitoalan yritys – vei uudet rahoitusjärjestelyt äärimmilleen ja käytti niitä monien vuosien aikana eri lainkäyttöalueilla sekä unionin alueella että sen ulkopuolella.

Parmalatin sisäinen valvonta ei toiminut kunnolla. Yritysjohdolla sekä päätöksentekojärjestelmällä olivat puutteellisia, mikä johti ensimmäisen puolustuslinjan murtumiseen.

Näyttää siltä, että myös tilintarkastuksessa on ollut merkittäviä puutteita, mikä on johtanut toisen puolustuslinjan murtumiseen. Tätä on saattanut auttaa eräiden pankkien, investointipankkien, luokituslaitosten ja sijoitusanalyttikkojen toimintatapa. Eräät rahoituksen välittäjät ja neuvonantajat tiesivät epäilemättä, että Parmalat oli erittäin riskialtis yritys, mutta jotkut ovat saattaneet käyttää tätä tietoa vain siirtääkseen riskin toisille ja vähentääkseen siten omaa riskiään tai tuottaakseen voittoa itselleen.

Myös kolmas puolustuslinja näyttää murtuneen. Eräs ongelma saattaa selvästikin olla riittämätön yhteistyö ulkomaisten lainkäyttöalueiden kanssa. Monikansallisten yritysten ja rahoituslaitosten valvontaan eri lainkäyttöalueilla osallistuvien viranomaisten lukumäärä saattaa olla hyvin suuri ja niiden täytäntöönpanovaltuudet riittämättömät. Jopa kansallisella tasolla valvonnasta vastaa usein useampi kuin yksi viranomainen.

Monimutkaisten yritysraakenteiden käyttö, johon liittyvät monitahoiset sääntelyraakenteet, voivat heikentää valvontaa ja johtaa puutteelliseen sääntelyyn ja viranomaisvalvontaan.<sup>3</sup>

Kun otetaan huomioon pankkien, investointipankkien, luokituslaitosten ja sijoitusanalyttikkojen mahdollinen rooli Parmalatin tapauksessa, on kiinnitettävä enemmän huomiota riskin siirtämiseen rahoitusjärjestelmän vähittäismarkkinoiden osalle ja riittämättömään läpinäkyvyyteen yritysten joukkovelkakirjamarkkinoilla. Koska monimutkaisia rahoitusjärjestelyjä käytetään usein yritysten todellisten edunsaajien salaamiseksi, komissio analysoi, mitä lisätoimia tarvitaan.

#### **4. Miten neljää puolustuslinjaa voidaan vahvistaa?**

Kaikkien puolustuslinjojen olisi yhdessä oltava riittävän vahvat, jotta ne voisivat estää ja torjua yritysten väärinkäytöksiä. Tärkeimmät tekijät ovat: parempi läpinäkyvyys, parempi jäljitettävyys ja paremmin koordinoitu täytäntöönpano. Näillä kullakin on oma arvonsa,

---

<sup>3</sup> HSBC toimii 79 lainkäyttöalueella ja toteaa joutuvansa olemaan yhteydessä yli 370 viranomaiseen, mistä aiheutuu noin 320 miljoonan euron kulut vuodessa. (HSBC Holding PLC:n vuosikertomus, s. 7 ja 30) Laajentumisen jälkeen pelkästään EU:ssa on noin 50 viranomaista, jotka valvovat entistä monimutkaisempia liiketoimia ja tuotteita.

mutta ne liittyvät myös toisiinsa, sillä esimerkiksi läpinäkyvyyttä tai tilintarkastajien kiertoa koskevat tiukat säännöt auttavat vain, jos niiden noudattamista valvotaan.

Seuraavassa esitellään EU:n aloitteita neljän puolustuslinjan vahvistamiseksi.<sup>4</sup>

#### **4.1. Ensimmäinen puolustuslinja – yrityksen sisäinen valvonta sekä päätöksenteko- ja valvontajärjestelmä**

Yrityksen hallituksella on edunvalvontaa koskevia velvollisuuksia itse yritystä ja sen osakkaita kohtaan samoin kuin velvollisuuksia kaikkia sidosryhmiä kohtaan.

##### **EU:n taso**

Kuten toimintasuunnitelmassa todettiin, komissio aikoo:

- selventää lyhyellä aikavälillä<sup>5</sup> hallituksen jäsenten yhteistä vastuuta tilinpäätöksestä ja muista kuin talouteen liittyvistä tärkeistä tiedoista, lisätä konsernin sisäisten samoin kuin konserniin liittyvien osapuolten (erillisyhtiöt mukaan luettuina) liiketoimien läpinäkyvyyttä ja velvoittaa kaikki julkisesti noteeratut yritykset antamaan vuosittain päätöksenteko- ja valvontajärjestelmää koskevan julkisen lausuman;
- tarkastella pitkällä aikavälillä johtajien liiketoimintakieltoa koskevia kriteerejä ja säännösten vastaista kaupankäyntiä.

Haltijaosakkeita ja -velkakirjoja voidaan käyttää salaamaan todelliset edunsaajat ja rahoitusvirrat. Komissio aikoo tarkastella lähemmin näiden instrumenttien käyttöä ja tehdä ehdotuksia mahdollisten ongelmien ratkaisemiseksi.

Rahoitusvälineiden markkinoita koskevan direktiivin antamisen<sup>6</sup> jälkeen komissio aikoo analysoida joukkovelkakirjamarkkinoiden läpinäkyvyyttä, mukaan luettuna riskien siirtäminen vähittäisalalle. Tuloksesta riippuen saatetaan tehdä muita aloitteita.

#### **4.2. Toinen puolustuslinja – riippumattomat kolmannet osapuolet**

Tärkein kolmas osapuoli on tilintarkastaja. Mutta mukaan on luettava myös tilintarkastusyhteisöt, pankit, investointipankit ja asianajajat samoin kuin luokituslaitokset ja sijoitusanalyytikot.

##### **EU:n taso**

Toimintasuunnitelman jälkeen komissio on ehdottanut direktiiviä lakisääteisestä tilintarkastuksesta. Direktiivissä edellytetään muun muassa konsernin tilintarkastajien täysimääräistä vastuuta konsernitilinpäätöksestä, tilintarkastuskomitean perustamista

---

<sup>4</sup> Liitteessä 1 esitellään eräitä kansainvälisiä aloitteita.

<sup>5</sup> Lyhyellä aikavälillä tarkoitetaan ennen vuoden 2004 loppua, keskipitkällä aikavälillä ennen joulukuun 2005 loppua ja pitkällä aikavälillä vuoden 2006 jälkeisiä aloitteita.

<sup>6</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/39/EY, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004.

yleisen edun kannalta merkittäviin yhteisöihin, tilintarkastajien kiertoa ja seuraamusjärjestelmien vahvistamista.<sup>7</sup>

Tulli-yhteistyön osalta komissio on ehdottanut asetusta rahanpesun estämisestä. Asetuksessa säädetään käteissiirtojen valvonnasta, joka perustuu ilmoitusjärjestelmään yli 15 000 euron suuruisien määrien osalta, sekä toimivallasta ja seuraamuksista, jotta tulliviranomaiset voivat valvoa asetuksen täytäntöönpanoa.

Rahoituspalvelujen toimintasuunnitelman osana komissio on ehdottanut kolmatta rahanpesun vastaista direktiiviä, joka kattaisi myös yrityspalvelujen tuottajat, vaikka Ranska, Ruotsi, Kreikka ja Luxemburg eivät ole vielä panneet kokonaan täytäntöön toista rahanpesun vastaista direktiiviä<sup>8</sup>. Ehdotuksessa edellytetään myös, että kaikki yhteisön alueella toimivat rahoituslaitokset soveltavat rahanpesun vastaisia säännöksiä kaikissa sivuliikkeissään tai enemmistöomisteisissa tytäryhtiöissä, jotka harjoittavat offshore-toimintaa.

Lyhyellä aikavälillä asetuksella saatetaan voimaan FATF:n erikoissuositus VII terrorismin rahoituksen estämisestä, ja siinä vaaditaan täydelliset tiedot lähettäjistä kaikkien EU:sta lähtevien sähköisten varainsiirtojen osalta.

Oviedossa vuonna 2002 pidetty Ecofin-neuvoston kokous kehotti komissiota tarkastelemaan lähemmin luottokelpoisuutta luokittelevia yrityksiä ja sijoitusanalyytikkoja. Luottokelpoisuutta luokittelevien laitosten osalta voidaan mainita neljä tärkeää seikkaa: oikeudellinen epävarmuus näiden laitosten oikeudesta saada sisäpiiritietoja liikkeeseenlaskijoilta, laitosten tapa suorittaa luottoarviointi, alalle tulon esteet ja eturistiriidat. Komissio pyysi 5. heinäkuuta 2004 CESR:ää<sup>9</sup> analysoimaan tätä alaa ennen 31. heinäkuuta 2005 esitettävää komission kertomusta varten, kuten Euroopan parlamentti on pyytänyt.

Sijoitusanalyytikkojen osalta tärkeimpiä kysymyksiä ovat tarve varmistaa, että sijoitusyhtiöillä on tehokkaat järjestelmät estääkseen tai hallitakseen eturistiriitoja, että sijoittajan edut on suojeltu ja että liikkeeseenlaskijat toimivat hyvien käytänteiden mukaisesti analyytikkojen kanssa asioidessaan. Komissio aikoo ehdottaa vuonna 2005 toimenpiteitä rahoitusvälineiden markkinoita koskevan direktiivin täytäntöönpanemiseksi ja sijoitusyhtiöiden harjoittamaan sijoitustutkimukseen liittyvien eturistiriitojen ehkäisemiseksi ja hallitsemiseksi. Markkinoiden väärinkäyttöä koskevan direktiivin<sup>10</sup> täytäntöönpanossa vahvistetaan tätä täydentävää sijoitustutkimuksen ilmoitusjärjestelmää.

### 4.3. Kolmas puolustuslinja – viranomaisvalvonta

Jäsenvaltioiden on saatettava EU:n lainsäädäntö voimaan ja valvottava sen täytäntöönpanoa. Kansalliset valvontaviranomaiset ovat avainasemassa tässä suhteessa ja

---

<sup>7</sup> Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tilinpäätösten ja konsolidoitujen tilinpäätösten lakisääteisestä tilintarkastuksesta sekä direktiivien 78/660/ETY ja 83/349/ETY muuttamisesta, KOM(2004)177 lopullinen, 16.3.2004.

<sup>8</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/2001/EY, annettu 4 päivänä joulukuuta 2001, rahoitusjärjestelmien rahanpesutarkoituksiin käyttämisen estämisestä.

<sup>9</sup> Euroopan arvopaperimarkkinavalvojien komitea.

<sup>10</sup> Komission direktiivi 2003/125/EY.

niiden on tehtävä yhteistyötä kotimaisella, EU:n tai kansainvälisellä tasolla. EU:n lainsäädännön voimaansaattamisen ja täytäntöönpanon laiminlyönti on suuri este yritystoimintaan liittyvien väärinkäytösten estämiselle.

## EU:n taso

Toimintasuunnitelman puitteissa komissio on ehdottanut pakollisesta tilintarkastuksesta annettavaa direktiiviä, jossa edellytetään, että kaikki tilintarkastajat ja tilintarkastusyhteisöt kuuluvat riittävästi rahoitetun, tehokkaan ja riippumattoman julkisen valvonnan piiriin ja että yhteistyötä harjoitetaan yli rajojen. Lisäksi siinä asetetaan puitteet kolmansien maiden kanssa tehtävälle yhteistyölle. Direktiiviehdotus hyväksyttäneen viimeistään kesäkuuhun 2005 mennessä.

Jäsenvaltioiden rahoitusmarkkinoilla toimivia laitoksia valvoo kussakin maassa usein useampi valvontaviranomainen. Näiden eri viranomaisten on toimittava yhteistyössä, jotta voidaan varmistaa tehokas ja riittävä valvonta.

Euroopan tasolla on ryhdytty toimiin valvontaviranomaisten yhteistyön parantamiseksi ensi sijassa siksi, että voitaisiin avustaa komissiota sen laatiessa EU:n taseisia täytäntöönpanotoimenpiteitä.<sup>11</sup> Mutta tämä on tärkeää myös tiiviimmän päivittäisen yhteistyön luomiseksi valvontaviranomaisten välillä. Esimerkiksi CESR:n jäsenillä on puitteet vapaaehtoista yhteistyötä varten.<sup>12</sup> Se kattaa arvopaperivalvojien suorittaman tarkastuksen ja valvonnan, kun on kyse esimerkiksi sisäpiirikaupoista, markkinoiden manipuloinnista ja muista petos- tai manipulointikäytännöistä. Puitteissa annetaan allekirjoittaneille viranomaisille mahdollisuus tehdä yhteisiä tutkimuksia, jakaa tehtävät ja vastuut ja koordinoida seurantatoimia. Valvontaviranomaisten velvollisuus tehdä yhteistyötä rajojen yli on sisällytetty eräisiin viimeaikaisiin direktiiveihin, esimerkiksi markkinoiden väärinkäyttöä koskevaan direktiiviin.

CESR on hyväksynyt täytäntöönpanotoimien koordinoitua koskevan standardin<sup>13</sup> rahoitustietojen osalta varmistaa muun muassa, että EU:n valvontaviranomaiset saavat tiedot eri puolilla EU:ta tehdyistä päätöksistä. CESR ja muut komiteat ovat myös sopineet tapaamisista, joissa valvontaviranomaiset voivat koordinoida työtään ja vaihtaa kokemuksia. Viimeaikaiset tapahtumat ovat kuitenkin osoittaneet, että saattaisi olla tarpeen vahvistaa valvontaviranomaisten yhteistyötä edelleen esimerkiksi velvoittamalla yhteisiin tutkimuksiin monimutkaisissa asioissa, jotka koskevat eri jäsenvaltioissa toimivia yrityksiä, käyttämällä riskien kartoitusta valvonnan perustana ja kehittämällä suuntaviivoja vertaisarviointeja varten, mukaan luettuna tulosten julkaiseminen parhaiden käytänteiden arvioimiseksi.

Rahoitustoimien yhä lisääntyvän monitahoisuuden ja arvopaperialan laitoksia valvovien viranomaisten määrän tasapainottamiseksi pankki- ja vakuutusalojen on tehtävä entistä tiiviimpää yhteistyötä. Tehtävät olisi jaettava selvemmin Euroopan ja kansallisella tasolla

---

<sup>11</sup> Euroopan arvopaperikomitea (ESC), Euroopan pankkikomitea (EBC), Euroopan vakuutus- ja työeläkekomitea (EIOPC), Euroopan arvopaperimarkkinavalvojien komitea (CESR), Euroopan vakuutus- ja työeläkevalvontaviranomaisten komitea (CEIOPS) ja Euroopan pankkivalvontaviranomaisten komitea (CEBS).

<sup>12</sup> Monenvälinen pöytäkirja arvopaperitoimintoja koskevien tietojen vaihtamisesta, tammikuu 1999.

<sup>13</sup> CESR/03-317c.

esimerkiksi käsittelemällä rajojen yli toimivia monitahoisia yrityksiä ainoastaan Euroopan tasolla.

Verojärjestelmien läpinäkyvyyden parantamiseksi on tarpeen helpottaa tiedonsaantia ja -vaihtoa. Muiden valvontaviranomaisten käytössä olevat tiedot saattavat olla merkityksellisiä verotuksen kannalta ja ne voitaisiin antaa veroviranomaisille oikeudellisen yhteistyön ulkopuolella, jotta voitaisiin hahmottaa paremmin konsernin rakenne ja sen sijainti offshore-keskuksessa.

Yritysten välisten rahoitusvirtojen selvittämisen helpottamiseksi ja todellisia edunsaajia koskevien tietojen antamiseksi veroviranomaisille komissio aikoo pitkällä aikavälillä tutkia jäsenvaltioiden kanssa mahdollisuutta käyttää välittömässä verotuksessa yhtä yritysten tunnistenumeroa alv-tunnisteen käytöstä saatujen kokemusten perusteella.

Veroviranomaisten välisen tiedonvaihdon jäljellä olevien esteiden poistamiseksi olisi otettava huomioon erityisesti kaksi seikkaa. Ensiksikin on tutkittava, vaikeuttavatko nykyiset keskinäistä apua koskevan direktiivin rajoitukset<sup>14</sup> tiedonvaihtoa ja estävätkö ne monimutkaisten rakenteiden (kuten Parmalatin käyttämien) havaitsemista ja jos näin on, olisiko suotavaa muuttaa näitä rajoituksia ainakin siltä osin kuin ne liittyvät yritysverotukseen. Toiseksi EU:n olisi otettava huomioon OECD:n meneillään oleva työ, jonka tarkoituksena on parantaa pankkitietojen saatavuutta verotarkoituksiin, ja tutkittava, kuinka tämä kehitys voitaisiin huomioida yhteisön nykyisissä säädöksissä.

Lyhyellä aikavälillä olisi edistettävä parempaa hallinnollista yhteistyötä käyttämällä tehokkaammin EU:n nykyisiä säädöksiä ja vaihtamalla parhaita käytänteitä jäsenvaltioiden välillä. Fiscalis-seminaareissa<sup>15</sup> käsitellään tätä seikkaa keskittyen sellaisiin veropetostapauksiin, joihin liittyy monimutkaisia yritysrakenteita.

Keskipitkällä aikavälillä hallinnollista yhteistyötä voitaisiin parantaa laajentamalla yhteisten tutkimusten alaa välitöntä verotusta koskevista asioista<sup>16</sup> eri jäsenvaltioiden välillä ja kansallisella tasolla eri viranomaisten välillä.

Pitemmällä aikavälillä voitaisiin hyödyntää kokemuksia säästötulojen verotuksesta annetun direktiivin perusteella tehdystä automaattisesta tiedonvaihdosta ja tutkia, voitaisiinko tämä käytäntö laajentaa muille välittömän verotuksen aloille tai muihin tulolajeihin ja hyödyntää yhteisön tasolla paremmin uutta teknologiaa, kuten nykyisiä turvallisia järjestelmiä<sup>17</sup>. Pyynnöstä tapahtuvaa tiedonvaihtoa voitaisiin helpottaa ja tehostaa nopeammilla menettelyillä veropetos- tai veronkiertotapauksissa, ja näille käsitteille voitaisiin laatia yhteiset määritelmät välitöntä verotusta varten OECD:n tätä alaa koskevan työn mukaisesti.

---

<sup>14</sup> Erityisesti keskinäistä apua koskevan direktiivin 8 artikla, jossa ”ei velvoiteta jäsenvaltiota, jolta tietoja pyydetään, tekemään selvityksiä eikä toimittamaan tietoja, jos tällaisten selvityksien tekeminen tai tietojen kerääminen olisi valtion toimivaltaista viranomaista koskevan lainsäädännön tai hallinnollisen käytännön vastaista”.

<sup>15</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 888/98/EY, tehty 30 päivänä maaliskuuta 1998, sisämarkkinoiden välillisen verotuksen järjestelmiä vahvistavan yhteisön toimintaohjelman hyväksymisestä.

<sup>16</sup> Asetuksessa 1798/2003 säädetään yhteisistä tutkimuksista välittömän verotuksen alalla.

<sup>17</sup> CCN/CSI-järjestelmä.



Lyhyellä aikavälillä komissio aikoo työskennellä yhdessä jäsenvaltioiden kanssa laatiakseen konkreettisia ehdotuksia, jotka on suunnattu veropetos- ja veronkiertotapauksiin kun näihin liittyy monitahoisia ja läpinäkyvättömiä rakenteita, kuten Parmalatin käyttämiä.

Läpinäkyvyyttä ja tiedonvaihtoa parantavien toimien vaikutus on kuitenkin vähäinen, jos ne rajoittuvat vain EU:hun. Parmalat käytti offshore-lainkäyttöalueilla mahdollisia läpinäkyvättömiä rakenteita. Tämän vuoksi Euroopan unionin on edistettävä suurempaa läpinäkyvyyttä ja tiedonvaihtoa kolmansien maiden samoin kuin jäsenvaltioista riippuvaisten tai niihin assosioituneiden alueiden kanssa näiden periaatteiden käyttöönoton ja täytäntöönpanon varmistamiseksi mahdollisimman laajalla maantieteellisellä alueella. Tämän vuoksi on tärkeää määritellä johdonmukaisemmin EU:n politiikat, jotka koskevat yhteistyöhaluisia ja yhteistyöhaluttomia veroparatiiseja. Nyt on aika ryhtyä käytännön toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että kumppanimme noudattavat läpinäkyvyyden periaatetta.

Ensiksikin EU:n kumppanien olisi tuettava läpinäkyvyyttä ja tiedonvaihtoa rahoitus- ja veroaloilla suhteissaan EU:hun. Komissio aikoo keskustella asiasta poliittisessa vuoropuhelussaan kolmansien maiden ja jäsenvaltioista riippuvaisten alueiden kanssa samoin kuin mahdollisesti keskustellessaan assosiaatiosopimuksesta tai saattaessaan sen ajan tasalle mahdollisten jatkotoimien selvittämiseksi. Tätä voitaisiin soveltaa käynnissä oleviin neuvotteluihin, kuten Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren tai muiden maiden taloudellista kumppanuutta koskeviin sopimusneuvotteluihin. Tavoitteiden saavuttamiseksi EU:n olisi tämän lisäksi oltava valmis auttamaan kumppanuusmaita ottamaan käyttöön näitä asioita koskevat alueelliset säännöt. Sitä ei olisi kuitenkaan katsottava tulostauluksi, jonka tarkoituksena on luoda perusta ehdollisuudelle tai valikoivuudelle, vaan välineeksi, jolla käytännössä parannetaan standardeja.

Toiseksi myönteisillä toimilla voitaisiin auttaa yhteistyökumppaneita voittamaan sääntelylliset, tekniset tai taloudelliset vaikeudet niiden lisätessä läpinäkyvyyttä. Tällaisia toimia ovat lisääntynyt tekninen avunanto, josta EU:lla on kokonaisuutena huomattava kokemus, tai jonkinlainen taloudellinen tuki rajoitetun ajan. Tässä yhteydessä voitaisiin käyttää monenlaisia välineitä, kuten Cotonoun sopimusta. Maakohtaisten strategia-asiakirjojen vuosi- ja väliarviointit voisivat myös olla aiheellisten toimien perusta. Komissio tarkastelee offshore-rahoituskeskusten edistymistä läpinäkyvyyden lisäämisessä ja sen tehokkuutta.

Kolmanneksi yhteistyöhaluisten veroparatiisien sitoumusten ja läpinäkyvyyttä koskevien sääntöjen täytäntöönpano pohjautuu kahdenvälisiin tiedonvaihtosopimuksiin yksittäisten OECD:n jäsenmaiden kanssa. Komissio suosittelee, että EU:n jäsenvaltiot tekevät pikaisesti tällaiset sopimukset.

#### **4.4. Neljäs puolustuslinja – lainvalvonta**

Tutkimuksilla ja syytetoimilla on varoitaviin seuraamuksiin yhdistettyinä ehkäisevä ja torjuva vaikutus. Vuosituhannen strategiassa<sup>18</sup> annettiin suosituksia seuraavista asioista: järjestäytyneitä rikollisuutta harjoittavien ryhmien soluttautuminen yrityksiin,

<sup>18</sup> Järjestäytyneen rikollisuuden ehkäiseminen ja valvonta: Euroopan unionin strategia uuden vuosituhannen alkaessa, EYVL C 124, 3.5.2000, s. 1.

veropetokset, rahoitusalan rikostunnusmerkistöjä koskevista vähimmäissäännöistä annetun lainsäädännön lähentäminen sekä rikoksen tuottaman hyödyn jäljittäminen, hukkaamiskieltoon asettaminen ja menetetyksi tuomitseminen. Tulostaulussa<sup>19</sup> tarkastellaan hyväksytyjen tai jo sovellettavien toimenpiteiden edistymistä.

Vuonna 2001 sovittiin puitepäätoksesta<sup>20</sup> sen varmistamiseksi, että eräät petoslajit katsotaan rikoksiksi ja niihin sovelletaan varoittavia seuraamuksia kaikissa jäsenvaltioissa. Kesäkuussa 2001 tehdyn puitepäätoksen<sup>21</sup> tarkoituksena on varmistaa, että jäsenvaltiot sallivat rahanpesun kohteena olleiden varojen hukkaamiskieltoon asettamisen ja menetetyksi tuomitsemisen ja että rahanpesu koskee monenlaisia rikoksia. Täytäntöönpanokertomuksessa<sup>22</sup> pääteltiin, että useimmat jäsenvaltiot olivat panneet puitepäätoksen täytäntöön.

Kaikissa jäsenvaltioissa on rahanpesun selvittelykeskus. Koska rahanpesu ei tunne rajoja, rahanpesun selvittelykeskusten välinen tehokas yhteistyö on olennaista. EU:n tasolla tätä yhteistyötä käsitellään lokakuussa 2001 tehdyssä neuvoston päätöksessä<sup>23</sup>. Komissio tukee rahallisesti yhteistyötä FIUNETin kautta. Verkoston tavoitteena on luoda automaattinen viestintäjärjestelmä.

Heinäkuussa 2003 tehdyssä puitepäätoksessa määrätään vastavuoroisen tunnustamisen periaatteista omaisuuden hukkaamiskieltoon asettamista koskevien määräysten ja todisteiden osalta. Menetetyksi tuomitsemista koskevien toimenpiteiden yhdenmukaistamista koskevan puitepäätoksen luonnoksessa<sup>24</sup> vahvistettiin, että jos

---

<sup>19</sup> Tulostaulu vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteutumisen seuraamiseksi Euroopan unionissa: puolivuotispäivitys (vuoden 2003 jälkipuolisko), 30.12.2003, KOM(2003) 812 lopullinen.

<sup>20</sup> Neuvoston puitepäätos, tehty 28 päivänä toukokuuta 2001, muihin maksuvälineisiin kuin käteisrahaan liittyvien petosten ja väärennysten torjunnasta (2001/413/YOS), EYVL L 149, 2.6.2001, s. 1.

<sup>21</sup> Neuvoston puitepäätos, tehty 26 päivänä kesäkuuta 2001, rahanpesusta, rikoksentekovälineiden ja rikoksen tuottaman hyödyn tunnistamisesta, jäljittämisestä, jäädyttämisestä tai takavarikoimisesta ja menetetyksi tuomitsemisesta (2001/500/YOS), EYVL L 182, 5.7.2001.

<sup>22</sup> Komission kertomus, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2001 tehdyn neuvoston puitepäätoksen 6 artiklan mukaisesti, KOM(2004)230 lopullinen, 5.4.2004.

<sup>23</sup> Neuvoston päätös, tehty 17 päivänä lokakuuta 2000, jäsenvaltioiden rahanpesun selvittelykeskusten välistä yhteistyötä koskevista järjestelyistä, joita noudatetaan tietojenvaihdossa (2000/642/YOS).

<sup>24</sup> Luonnos: puitepäätos rikoksen tuottaman hyödyn ja rikoksella saadun omaisuuden sekä rikoksentekovälineiden menetetyksi tuomitsemisesta, EYVL C 184, 2.8.2002.

henkilö tuomitaan järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvästä rikoksesta, tuomioistuimien voi tuomita menetetyksi omaisuuden, vaikka se ei ole peräisin siitä rikoksesta, johon asianomaisen henkilön on todettu syyllistyneen. Tähän puitepäätösluonnokseen on tehty parlamentaarisia varaumia, vaikka sen yleinen lähestymistapa hyväksyttiin joulukuussa 2002. Kolmannessa puitepäätösluonnoksessa vahvistetaan menetetyksi tuomitsemista koskevien määräysten vastavuoroinen tunnustaminen jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten kesken.<sup>25</sup> Luonnoksen yleinen lähestymistapa hyväksyttiin kesäkuussa 2004, mutta jäsenvaltiot ovat tehneet siihen joukon parlamentaarisia varaumia.

---

<sup>25</sup>

Luonnos: puitepäätös menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten täytäntöönpanosta, EYVL C 184, 2.8.2002, s. 3–5.

## EU:n taso

Tutkimuksia ja syytetoimia koskevaa yhteistyötä ja tiedonvaihtoa on vahvistettava. Tämän vuoksi perustettiin Europol, jonka tavoitteena on helpottaa lainvalvontaviranomaisten työtä niiden tutkiessa tapauksia vähintään kahdessa EU-maassa. Yksi keskeinen ongelma on kuitenkin se, että jäsenvaltiot eivät ole kovin innokkaita toimittamaan Europolille tietoja ja tiedustelutuloksia, mikä heikentää Europolin mahdollisuuksia tuoda rikollisuuden analysointiin EU:n tasolla tarvittavaa lisäarvoa. Vuonna 2002 perustettiin Eurojust sellaisten kansallisten viranomaisten välisen koordinoinnin ja yhteistyön parantamiseksi, jotka tutkivat vähintään kahta jäsenvaltiota koskevia vakavia rikoksia ja nostavat niistä syytteitä. Eurojust ja Europol ovat luoneet tiiviin työsuhteen ja kesäkuussa 2004 ne allekirjoittivat yhteistyösopimuksen.

Valvontaviranomaisten ja lainvalvonnan välinen yhteistyö on keskeistä. Yritystoimintaan liittyvien väärinkäytösten tutkiminen ja onnistuneet syytetoimet edellyttävät monenlaisia taitoja ja asiantuntemusta. Sääntely- ja lainvalvontaviranomaisten välistä yhteistyötä on edistettävä. Eräs mahdollinen tapa olisi laatia yhteisymmärryspöytäkirja talousrikosten torjuntaa koskevasta yhteistyöstä. Komissio aikoo tutkia asiaa edelleen.

Yhteistyö pankkitileihin ja muiden pankkeihin liittyvien tietojen vaihdossa voi olla aiheellista. Keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa tehdyn yleissopimuksen pöytäkirjassa<sup>26</sup> määrätään, että jäsenvaltioiden viranomaisten on annettava tietoja nimeltä mainitun henkilön pankkitileistä ja pankkitoimista. Samoin siinä määrätään, että viranomaisten on voitava valvoa kyseisiä pankkitapahtumia. Pöytäkirja ei ole tullut vielä voimaan. Komissio on kuitenkin ehdottanut, että pöytäkirja korvattaisiin ehdotetulla eurooppalaisella todisteiden luovuttamismääräyksellä<sup>27</sup> siltä osin kuin on kyse olemassa olevia pankkitilejä (jos tiedot ovat saatavilla) ja niihin liittyviä aikaisempia pankkitapahtumia koskevasta pyynnöstä. Myöhemmässä vaiheessa otettaisiin käyttöön muita vastavuoroisen tunnustamisen välineitä, ja tässä prosessissa tarkasteltaisiin pöytäkirjan jäljellä olevia, erityisesti pankkitapahtumien valvontaa koskevia määräyksiä.

Rahoitus- ja muiden liiketoiminta-alojen sekä lainvalvontaviranomaisten välisellä yhteistyöllä on EU:n tasolla merkittävä rooli yhteisörikosten estämisessä ja havaitsemisessa. Toisaalta uskotaan, että huomattava määrä yritysten väärinkäytöksiä jää ilmoittamatta. Toisaalta kuitenkin katsotaan, että monista epäilyttävistä liiketoimista raportoidaan mutta niitä ei seurata. Komissio aikoo edistää yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyötä järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisyä koskevan EU:n yhteistyöelimen kautta kannustamalla tutkimustyön lisäämistä ja laatimalla julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä koskevan EU:n toimintasuunnitelman.

Rahoitusalan tutkimus on avainasemassa torjuttaessa yritysten väärinkäytöksiä. Komissio laatii keskipitkällä aikavälillä EU:n ohjelman rahoitusalan tutkimuksen edistämiseksi. Sekä Enronia että Parmalatia koskevissa skandaaleissa asiakirjojen tahallinen hävittäminen näyttää haitanneen vakavasti rahoitusalan tutkijoita. Tällaisesta toiminnasta olisi tuomittava ankara EU:n laajuinen vähimmäisrangaistus. Tämän vuoksi komissio aikoo laatia asianmukaisen asiakirjan keskipitkällä aikavälillä.

<sup>26</sup>

Vahvistettu neuvoston säädöksellä, EYVL C 326, 21.11.2001, s. 1.

<sup>27</sup>

KOM(2003) 688.

Rahoitusvirtojen jäljitettävyyys on keskeinen edellytys yritysten väärinkäytösten estämiseksi. Verkkotapahtumia ei voida jäljittää järjestelmällisesti. Tämän vuoksi olisikin tarkasteltava, olisiko jopa avoimissa verkoissa suoritettavat sähköiset maksut kirjattava ja talletettava. CTose-säätiö perustaa parhaillaan CTose<sup>28</sup>-järjestelmää, jonka avulla voitaisiin kerätä tuomioistuinten rikosmenettelyihin kelpaavia sähköisiä todisteita.

Siitä, missä määrin sähköistä kaupankäyntiä, sähköistä käteisrahaa tai muita Internet-pohjaisia rahoitustapahtumia käytetään rikollistoimintaan, ei ole juurikaan luotettavia lukuja. Tämän vuoksi suunnitellaan hanketta, jossa on tarkoituksena yksilöidä ja kvantifioida rikollinen toiminta ja sen suuntaukset käyttäessä Internetiä maksuihin, mukaan luettuina mahdolliset ratkaisut jäljitettävyyden parantamiseksi.

Tällä hetkellä oikeudenmenetyksen vaikutukset rajoittuvat oikeudenmenetyksen määränneen jäsenvaltion alueelle. Eräät oikeudenmenetyksen muodot olisi tunnustettava ja pantava täytäntöön koko EU:n alueella. Komissio tekee vuonna 2004 ehdotuksia parantaakseen tiedonvaihtoa tuomioista ja oikeudenmenetyksistä. Tarvitaan tehokas menetelmä näiden tietojen välittämiseksi, jotta voidaan varmistaa, että oikeudenmenetyksiä sovelletaan koko EU:n alueella.<sup>29</sup>

Yritysvastuun perusteellisen analyysin perusteella EU:n tämän alan politiikassa voitaisiin tarvittaessa käsitellä sakkoja ja muita rangaistuksia, jos voimassa olevaa lainsäädäntöä ei noudateta. Näiden seuraamusten yhteinen kriteeri olisi se, että niiden pitäisi olla tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

Komissio hyväksyi 28. toukokuuta 2003 tiedonannon EU:n kokonaisvaltaisesta lahjonnan vastaisesta politiikasta<sup>30</sup>. Komissio seuraa aktiivisesti tiedonannon täytäntöönpanoa kehottaen jäsenvaltioita täyttämään velvoitteensa.

Rikoksen tuottaman hyödyn tunnistaminen, jäädyttäminen, takavarikointi ja menetetyksi tuomitseminen tehostuisivat, jos jäsenvaltiot perustaisivat erikoistuneita kansallisia elimiä. Näiden elimien epävirallinen yhteistyöverkosto tehostaisi edelleen niiden toimintaa. Komissio aikoo tutkia pitkällä aikavälillä, tarvitaanko lisäsäädöstä yhteisomistuksesta ja menetetyksi tuomittujen varojen palauttamisesta.

Muita aloitteita ovat taloudellisten etujen suojaamista koskevaan yleissopimukseen liittyvä toinen pöytäkirja<sup>31</sup> ja ehdotus vastavuoroisesta hallinnollisesta avunannosta yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi, jonka tavoitteena on vahvistaa vastavuoroista hallinnollista avunantoa ja tiedonvaihtoa torjuttaessa petoksia ja niihin liittyvää rahanpesua EU:ssa.

## 5. Päätelmät

Vaikka monissa parhaillaan sovellettavissa EU:n politiikoissa käsitellään monenlaisia tässä mainittuja kysymyksiä, niiden täytäntöönpanoa ja soveltamista on nyt nopeutettava. Kuten

<sup>28</sup> Cyber Tools On-line Search for Evidence.

<sup>29</sup> Ks. myös KOM(2004)221.

<sup>30</sup> KOM(2003) 317 lopullinen.

<sup>31</sup> Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevaan yleissopimukseen liittyvä pöytäkirja, EYVL C 313, 23.10.1996, s. 1.

tässä tiedonannossa kuitenkin todetaan, uusia politiikka-aloitteita tarvitaan verotusta ja kolmatta pilaria koskevilla aloilla yritystoimintaan ja rahoitukseen liittyvien väärinkäytösten mahdollisuuden pienentämiseksi.

## **Annex 1: International level**

Below is set out some international initiatives that will contribute to reinforcing the lines of defence.

### **1<sup>st</sup> line of defence - International level**

Accounting standards are crucial to the first line of defence. Therefore the accounting standard setting process itself must be as transparent as possible. The Commission has engaged in a reform process to make the International Accounting Standards Board (IASB) improve its working methods. The reform should be carried through by 2005.

### **2<sup>nd</sup> and 3<sup>rd</sup> line of defence - International level**

Both the EU and the OECD achieved significant progress in tackling harmful tax practices based inter alia on non-transparency. Part of the OECD work is oriented towards so-called tax havens, and more than 30 offshore financial centres committed to the OECD principles of transparency and exchange of information in tax matters. An OECD Model Agreement on Exchange of Information on tax matters was jointly elaborated by OECD countries and cooperative tax havens. Its implementation is subject to OECD members and cooperative tax havens together setting those standards of transparency to be applied to access relevant information, detail the type of information to be made available, the persons concerned and how to record the accounts.

Although, subject to their EU commitments, EU Member States are free to define their position on direct tax matters within the OECD, the Commission considers it desirable that they have a more coordinated approach in setting standards to be applied in offshore financial centres, to ensure that such standards adequately facilitate information exchange with the EU.

The implementation of the cooperative tax havens' commitments, and of transparency rules, relies on bilateral exchange of information agreements with individual OECD member countries. The Commission recommends EU Member States to rapidly conclude such agreements to better promote transparency towards offshore financial centres.

The EU has strong relationships with some offshore centres that lack transparency, in which Parmalat had subsidiaries, and that were scrutinized by international initiatives promoting transparency. These EU relationships could be used to promote the principles of transparency and exchange of information, in line with the guiding principle the Commission adopted in 2001 that “*better consistency should be sought in defining EU policies towards cooperative and non cooperative tax havens.*” The time has now come for concrete actions to ensure that our partners are transparent.

First, the EU partners should support transparency and exchange of information in the financial and tax fields in their relations with the EU. The Commission intends to discuss this in its policy dialogue with third countries and dependent territories, as well as possibly when negotiating or updating an association agreement, with a view to identifying possible ways forward. This could be applied to ongoing negotiations such as the economic partnership agreements with the African, Caribbean and Pacific or other countries. In addition to this, in order to achieve our objectives, the EU should be prepared to assist

partner countries to put in place regional rules on these issues. It should however not be considered as a scoreboard aimed at setting up a basis for conditionality or selectivity, but as a tool for practical improvements in standards.

Second, positive actions could help cooperative partners to overcome difficulties of regulatory, technical or economic nature when introducing more transparency, in the form of reinforced technical assistance, where the EU as a whole has a considerable experience, or through some form of economic support for a limited period of time. Several instruments are available, e.g. the Cotonou agreement. The annual and mid-term reviews of Country Strategy Papers could also provide for appropriate actions. The Commission will monitor the efficiency and the progress made by offshore financial centres towards more transparency.

Financial market supervisors cooperate internationally Securities supervisors within the International Organization of Securities Commissions (IOSCO). Banking supervisors within the Basel Committee; Insurance supervisors cooperate within the International Association for Insurance Supervisors (IAIS). Pension regulators also have an international network. The Basel Committee, IOSCO and IAIS have established a Joint Forum to examine supervisory issues of common interest. The Joint Forum is currently analysing Credit Risk Transfer and it has recently published a report on enhanced disclosure.

Within IOSCO the following aspects are subject to scrutiny: corporate governance and the role of independent directors; auditor oversight and the effectiveness of audit standards; regulatory oversight; use of complex corporate structures (e.g. special purpose vehicles and complex shareholding structures); role of market intermediaries and market “gatekeepers,” such as investment banks and broker-dealers; role of private-sector information analysts (e.g. securities analysts and credit rating agencies); and offshore financial centres. In IAIS a discussion is how the US accreditation system can inspire an international accreditation system for supervisors supervising reinsurance companies.

As in the field of accounting, the Commission considers it important that global standards are used in auditing. The Commission has proposed in the 8<sup>th</sup> Company Law Directive that all statutory audits prescribed by Community law should be carried out in accordance with International Standards on Auditing (ISAs). Adoption by the Community of ISAs will be subject to strict conditions, such as the respect of proper due process. A final decision on whether and to what extent to endorse ISAs will depend largely on satisfactory governance arrangements relating to the operation of the International Auditing and Assurance Standards Board. This will help to secure the recognition of EU audited financial statements also in third country jurisdictions. It is also a logical consequence of the introduction of International Accounting Standards in the EU. The objective is that ISAs are applied worldwide.

#### **4<sup>th</sup> line of defence - International level**

The UN Convention against Corruption will be signed by the Commission on behalf of the EC, upon receipt of the necessary authorisation by the Council. The majority of Member States and acceding countries signed the UN Convention in December 2003.



**Council of Europe:**

<i>Council of Europe Conventions on corruption</i>	<i>Signature</i>		<i>Ratification</i>		<i>Entry into force</i>	
	<i>EU 15</i>	<i>New Members</i>	<i>EU 15</i>	<i>New Members</i>	<i>EU 15</i>	<i>New Members</i>
<i>Criminal Law Convention</i>	All MS except ES	All	B, DK, FI, IE, NL, PT, UK	All	DK, FI, IE, NL, PT, UK B	All
<i>Civil Law Convention</i>	All MS except ES, NL, PT	All	FI, EL only	All except LV and CY	FI, EL	All except LV and CY

The Council of Europe has established a monitoring mechanism (GRECO) in respect of the implementation of these Conventions. All Member States (except Italy and Austria) are members of GRECO.

A new Protocol to the Council of Europe Convention on Money Laundering is currently negotiated. Issues considered include preventive duties of control for money laundering purposes, terrorist financing and international cooperation in criminal matters that touch both on first and third pillar competencies.

Moreover, it is important to mention the anti-fraud agreement with Switzerland, which following a subsequent Council Decision will have to be adopted by the Community and the Member States.

## **Annex 2: Overview of initiatives to reinforce the four lines of defence**

<b>1<sup>ST</sup> LINE OF DEFENCE – INTERNAL CONTROL IN THE COMPANY</b>			
	<b>Short term – Actions completed before end 2004</b>	<b>Medium Term – December 2005</b>	<b>Long term</b>
<b>EU-action</b>	<p>Revision of accounting directives (transparency in/of groups structure and activities, including any use of special purpose vehicles; clarify responsibility of directors for the financial statements and key non-financial information; and listed companies to publish annual corporate governance statement) (Lead: MARKT)*</p> <p>Recommendation on the role of (independent) non-executive or supervisory directors (Lead: MARKT)*</p> <p>Recommendation on directors remuneration (Lead: MARKT)*</p> <p>Set up Corporate Governance Forum (Lead: MARKT)*</p> <p>Follow the work of the IASB and endorse international accounting standards as appropriate (Lead: MARKT)*</p> <p>Initiate study on beneficial ownership (Lead: MARKT)</p>	<p>Final adoption of accounting directives by Council and EP – December 2005 (Lead: MARKT)*</p> <p>Final adoption of implementing measures for the transparency directive – 2005 (Lead: MARKT)**</p> <p>Proposal on facilitating the exercise of shareholders rights cross border voting – 2005 (Lead: MARKT)*</p> <p>Follow the work of the IASB and endorse international accounting standards as appropriate (Lead: MARKT)*</p> <p>Report on beneficial ownership – including recommendations for actions – December 2005 (Lead: MARKT)</p>	<p>Proposals on key aspects of directors' liability (disqualification of directors and wrongful trading) – 2006 (Lead: MARKT)*</p> <p>Follow the work of the IASB and endorse international accounting standards as appropriate (Lead: MARKT)*</p>
<b>International level</b>		EFRAG and IASB reformed – June 2005(Lead: MARKT)	Worldwide application IAS standards (Lead: MARKT)*

\* Initiatives that were announced in the Action Plan on Company Law and Corporate Governance. The initiative regarding disqualification of directors and wrongful trading has been moved forward to 2006

\*\* Initiative that is part of the Financial Services Action Plan

<b>2<sup>ND</sup> LINE OF DEFENCE – INDEPENDENT THIRD PARTIES</b>			
	<b>Short term – Actions completed end 2004</b>	<b>Medium Term – December 2005</b>	<b>Long term</b>
EU-level	<p>Directive on statutory Auditing (revised 8<sup>th</sup> company law directive) (Lead: MARKT)*</p> <p>Third Anti Money Laundering Directive (Lead: MARKT)**</p> <p>Regulation to implement FATF Special Recommendation on Terrorist Financing (Lead: MARKT)****</p> <p>Report on Financial Analysts (Lead: MARKT)***</p> <p>Official position on rating agencies (Lead: MARKT)***</p>	<p>Final adoption of directive on statutory auditing by Council and EP– June 2005 (Lead: MARKT)</p> <p>Third Anti Money Laundering - Final adoption by Council and EP – first half of 2005 - (Lead: MARKT)**</p> <p>Poss. follow up on financial analysts – June 2005 (Lead: MARKT)***</p> <p>Poss. follow up on rating agencies – June 2005 (Lead: MARKT)***</p> <p>Implementing measures for Directive for Markets in Financial Instruments – Conflict of Interest - June 2005 (Lead: MARKT)**</p> <p>Adoption of the proposal on customs cooperation – December 2005 (Lead: TAXUD)</p>	<p>Implementing measures for Directive for Markets in Financial Instruments – December 2006 (Lead: MARKT)**</p>
<b>International level</b>	<p>Regulatory cooperation on Audit standards (Lead: MARKT)*</p>	<p>Influence ISAs - providing conditions are met ISAs will be endorsed – June 2005 (Lead: MARKT)*</p>	<p>Worldwide application of ISAs (Lead: MARKT)*</p>

\* Initiatives that were announced in the Action Plan on Company Law and Corporate Governance.

\*\* Initiative that is part of the Financial Services Action Plan

\*\*\* Follows from the meeting in the ECOFIN-Council in Oviedo in April 2002. MEP Kataforis has also in a report by the European Parliament raised the issue of Credit Rating Agencies

\*\*\*\* Originally part of the planned new legal framework for payments but separated out.

### 3<sup>RD</sup> LINE OF DEFENCE – SUPERVISION AND OVERSIGHT

	Short term – Actions completed before end 2004	Medium Term – December 2005	Long term
EU-level	<p>Initiate study on consequences for retail investors and transparency in the bond market. (Lead: MARKT)</p> <p>Schedule Fiscalis seminars promoting best practices to deal with complex corporate structures (Lead: TAXUD)</p>	<p>Report on implications for retail investors – recommendations for action – December 2005 (Lead: MARKT)</p> <p>Examine with MS relevant information to be passed on to tax authorities (Lead: TAXUD)</p> <p>Working party to develop concrete proposals targeted at tax fraud and tax avoidance cases involving complex non-transparent structures (Lead: TAXUD)</p> <p>Consider developing common definitions of tax fraud and avoidance (Lead: TAXUD)</p> <p>Propose revision of the Mutual Assistance directive – December 2005 (Lead: TAXUD)</p> <p>Propose/consider improvements on access to bank information for tax purposes – December 2005 (Lead: TAXUD)</p>	<p>Explore extension and improvement of automatic exchange of information by use of new technology – 2006 (Lead: TAXUD)</p> <p>Examine with Member States the possibility of a company identification number for direct tax purposes (Lead: TAXUD)</p>
International level	<p>IOSCO task force on Parmalat (Lead: MARKT)</p> <p>Joint Forum Report on Enhanced Disclosure (Lead: MARKT)</p> <p>Further good governance on supervisory issues relating to tax, financial services etc. Ensure that EU partners support transparency and exchange of information principles in the financial and tax fields. Positive actions towards our most cooperative partners. (Lead: TAXUD)</p> <p>Recommend Member States to conclude exchange of information agreements with offshore financial centres. (Lead: TAXUD)</p>	<p>Joint Forum Report on Credit Risk Transfer – December 2005 (Lead: MARKT)</p> <p>Coordination between MS and the Commission on line to pursue in the OECD group on accounts (Lead: TAXUD)</p>	

- \* Initiatives that were announced in the Action Plan on Company Law and Corporate Governance.
- \*\* Initiative that is part of the Financial Services Action Plan
- \*\*\* Follows from the meeting in the ECOFIN-Council in Oviedo in April 2002.
- \*\*\*\* Originally part of the planned new legal framework for payments but separated out.

<b>4<sup>TH</sup> LINE OF DEFENCE – LAW ENFORCEMENT</b>			
	<b>Short term – Actions completed before end 2004</b>	<b>Medium Term – December 2005</b>	<b>Long term</b>
EU-level	<p>Framework Decision on confiscation of crime-related proceeds, instrumentalities and property (lead JAI)</p> <p>Framework Decision on the execution in the EU of confiscation orders (lead JAI)</p> <p>Communication on EU Disqualifications – could address an information exchange mechanism to ensure that disqualified professional persons including company directors, cannot re-enter that profession in another MS. (lead JAI)</p> <p>Commission Proposal on mutual administrative assistance on the protection of the Community's financial interests against fraud and any other illegal activities which has been adopted by the Commission on 20 July ((COM2004)509). (Lead: OLAF)</p>	<p>Improved cooperation among FIUs via FIU-NET – December 2005 (lead JAI)</p> <p>MoU – FIU and supervisors – December 2005 (Lead: JAI)</p> <p>Improved cooperation FIU's and other law enforcement authorities – December 2005 (Lead: JAI)</p> <p>Program on investigative techniques – December 2005 (Lead: JAI)</p> <p>Instrument on obstruction of justice to include such things as wilful destruction of documents to destroy financial paper trail. December 2005 (Lead: JAI)</p> <p>Develop enhanced co-operation between private and public sector stakeholders with a common interest to combat/reduce organised crime (EU Action Plan on Public Private Partnerships). (lead JAI)</p> <p>Traceability of on-line financial flows – Launch of Research Project re money laundering and other financial crime vulnerabilities of the Internet as payment infrastructure. (lead JAI)</p> <p>Promote establishment of national bodies specialised in identification, seizing, freezing and confiscation of criminal assets. Promote co-operation among such bodies including establishment of network of “asset recovery bodies”. (lead JAI)</p> <p>Ratification of the 2<sup>nd</sup> protocol of the PFI Convention (Lead: OLAF)</p> <p>Follow up to anti-fraud agreement with Switzerland by Council Decision on signature and conclusion of this agreement. Subsequent implementation the Community and Member States. (Lead: OLAF)</p>	<p>Instrument on asset sharing and restitution of confiscated proceeds (lead JAI)</p> <p>Corporate liability – develop EU policy on administrative, civil and criminal corporate liability. (lead JAI)</p>
International level			