

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak – A jó kormányzás előmozdítása az adóügyek terén

(COM(2009) 201 végleges)

(2010/C 255/11)

Előadó: **Umberto BURANI**

2009. április 28-án az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

A Bizottság Közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak – A jó kormányzás előmozdítása az adóügyek terén

COM(2009) 201 végleges.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és Monetáris Unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció 2009. november 13-án elfogadta véleményét. (Előadó: Umberto BURANI)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2009. december 16–17-én tartott, 458. plenáris ülésén (a 2009. december 17-i ülésnapon) egyhangúlag elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 A közlemény az Európai Bizottság hozzájárulása az adócsalás és adóparadicsomok elleni, a G-20-ak által meghirdetett és az ECOFIN-Tanács és az Európai Tanács által megerősített küzdelemhez. Az adóügyek terén a jó kormányzás célkitűzését régóta kívánják elérni: ezen a téren az EU-országok és harmadik országok között együttműködési, kölcsönös segítségnyújtási, megtakarításból származó jövedelmek adóztatásával és adótervezések behajtásával kapcsolatos szabályokat hirdettek ki; továbbá a káros adóverseny elkerülését szolgáló magatartási kódexet vezettek be. Mindez azt bizonyítja, hogy Európa úgy ítéli meg, és tetteivel bizonyítja, hogy az adóügyek terén a jó kormányzás alapvető fontosságú.

1.2 A kérdéses közlemény felvázolja azokat a főbb intézkedéseket, amelyeket az Európai Bizottság megtenni javasol, különösen abban a részben, amely az OECD kezdeményezéseire adott lépésekre vonatkozik; mindez egyes politikák alapkritériumaiban részletes szabályozási, tárgyalási és innovációs tervet jelent. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) teljes egyetértését fejezi ki az Európai Bizottság megállapításainak és javasolt intézkedéseinek összességét tekintve. Különösen egy pont, a különféle formákban számos ország részére adott pénzügyi támogatás és az adóügy terén az együttműködési szintjük közötti koherencia tekintetében reméli, hogy az EU szilárd és felelős magatartást fog tanúsítani; egyértelműbben megfogalmazva: véget kellene vetni a feltétel és ellentét nélküli támogatási politikának.

1.3 Nem lenne sok értelme felsorolni azokat a pontokat, amelyekben egyetértés van közöttünk: feleslegesen meghosszabbítaná a szöveget anélkül, hogy további értékeket adna hozzá; az EGSZB azonban fontosnak tartja, hogy kiemeljen olyan **alapproblémákat**, amelyek megítélése szerint alapos megfontolást érdemelnek.

1.4 Az Európai Bizottság bevezetőjében az adóügyek terén a **kormányzást** a pénzmosásra, a korrupcióra és a terrorizmusra adott **„összehangolt válasz”** eszközének tekinti; kiáll az ezekkel a jelenségekkel szemben folytatott **globális harc** elve mellett. A tények szintjén viszont ez a megállapítás némi kételyre ad okot: önmagában az adóügyi **kormányzás** nem felelhet meg az olyan más jelenségekkel szemben folytatott harc követelményeinek, amelyeknek lehet több-kevesebb adóügyi jelentősége, de amelyeknek egyébként **más az eredete: a pénzmosás, mint a szervezett bűnözés, a terrorizmus és a korrupció** terméke.

1.4.1 A harmadik **„pénzmosási” irányelv** ⁽¹⁾ (MLD) az **adócsalást „súlyos bűncselekménynek”** tekinti, és mint ilyennek **az irányelv szabályainak hatálya alá** kellene tartoznia. Az adóki-játszás (adócsalás) egy sor speciális irányelv hatálya alá esik, amelyek kiveszik ezt a jelenséget a pénzmosás elleni hatóságok hatásköréből és illetékessége alól azzal, hogy **az adóhatóságok hatáskörébe utalják**. Felmerül tehát a szabályok **egymásra helyezése**nek problémája, vagy még inkább **a jogkörök és hatáskörök világos elhatárolásának szükségessége: az MLD-t vissza kell vezetni kinyilvánított céljához** azzal, hogy kizárják azokat az adózási és pénzügyi bűncselekményeket, *amelyeknek nincs bűnözéssel vagy terrorizmussal kapcsolatos alapjuk*; ezzel ellentétben az adózással kapcsolatos irányelveknek **ki kellene zárniuk az adóhatóságok hatásköréből a nyilvánvalóan bűnözéssel vagy terrorizmussal összefüggő bűncselekményeket**. Így is marad a két jelenség közötti határon „szürke terület”, de legalább világos vezérelvek kerülnek rögzítésre.

1.4.2 A pénzmosással és az adóügyekkel kapcsolatos irányelvek, úgy tűnik, ma két külön vágányon haladnak; a felelősség

(1) A 2005/60/EK irányelv a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről, HL L 309., 2005.11.25.

ezért egyébként nem az Európai Bizottságot terheli, hanem inkább **a jogkörök és hatáskörök felosztásának** tudható be: világszinten a pénzmosás és a szervezett bűnözés elleni harc a FATF, ⁽²⁾ európai szinten a Bel- és Igazságügyi Tanács égisze alatt történik; az adókijátszást a G-20 és Európában az ECOFIN-Tanács kezeli. Egyetlen dokumentumban sem található egyetlen utalás sem arra, hogy a különböző hatóságok között együttműködésre, információcserére és feladatmegosztásra volna szükség. Az EGSZB sürgeti, hogy teremtseket rendet ebben a helyzetben, amely elméletivé és elérhetetlenné teszi a „globális harc” végcélját.

1.5 Pontosan a globális harc témakörében merül fel az **adóparadicsomok** problémája, amely csak akkor kerül a figyelem középpontjába, amikor adókijátszásról van szó; árnyékban marad **a szervezett bűnözéshez tartozó vagy a terrorizmus finanszírozására szolgáló pénz**. A jelenség nemcsak az ismertebb központokat érinti, ahol tárgyalások folynak az adóhatóságokkal, hanem elsősorban egyes felemelkedőben lévő pénzügyi központokat érint, amelyek olyan területeken vannak, ahol a geopolitikai természetű megfontolások meghatározhatják a tárgyalásokra való késztséget.

1.6 Nehéz probléma, amelyről nem beszélnek, az **olcsó lobo** ⁽³⁾ problémája, amely tökéletesen jogszerű, jóllehet az adóelőírásokat megkerülő, igen jelentős tőkeáramlás forrása; az ideiglenes célállomások általában az **adóparadicsomok**, amelyekből a tőke újrabefektetés végett kikerül. Bármennyire is vitathatók több szempontból, az olcsó lobo-gók valamennyi ország hallgatólagos beleegyezésével léteznek: az adóparadicsomok elleni harcban el kell kerülni a jogszerű tevékenységekre való nem kívánt kihatásokat és a tőke más, kevésbé együttműködő központok felé való átáramlását.

1.7 Következésképpen az EGSZB rámutat, hogy mind az adókijátszás elleni harc területén, mind a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni harc pénzügyi vonatkozásai tekintetében Európa sokat tett és tesz. Ám a törvényhozók figyelmét rá kívánja irányítani **egy sor hiányosságra**: hiányzik **az adókijátszás elleni harc és a bűnözés elleni harc közötti szervezeti összehangoltság**, valamint a különböző jelenségekkel szembeni küzdelemmel megbízott **hatóságok hatásköreinek és feladatainak világos elhatárolása**. Ez utóbbi jelenségek gyakran mind az adókijátszással, mind a bűnözéssel vagy a terrorizmussal kapcsolatos jellegzetességeket is mutatnak, tehát nehezen besorolhatók: egy okkal több, amely a különböző hatóságok közötti **szervezett együttműködést** szükségessé teszi. Ennek az együttműködésnek nem található nyoma a Tanács és az Európai Bizottság programjaiban.

2. A közlemény tartalma

2.1 Az Európai Bizottság dokumentuma egy sor észrevételt tartalmaz az **adóügyi kormányzás** tárgyában. Ezek az észrevételek egy sor ülés eredményeit visszhangozzák: a G-20-országok 2008.

⁽²⁾ „Pénzügyi Akció” Munkacsoport, az OECD szervezete.

⁽³⁾ Egy hajó akkor halad „olcsó lobo-gó” alatt (FOC – flag of convenience, az általánosan használt angol elnevezéssel), amikor olyan országban jegyezték be, ahol kevés a szabály, azzal a szándékkal, hogy a működési költségeket lecsökkentsék vagy a költséges szabályozásokat kikerüljék. A Szállítási Dolgozók Nemzetközi Föderációja egy 32 olyan „nyilvántartásból” álló listát állított össze, amelyet „FOC”-nak tekint.

novemberi, az ECOFIN-Tanács 2008. decemberi, a G-20 pénzügyminisztereinek és jegybanki elnökeinek 2009. március 14-i, az Európai Tanács 2009. március 19-i és 20-i üléseinek, és végül a G-20 2009. április 2-i csúcstalálkozójának eredményeit. Ezeknek a rendezvényeknek a következtetései megegyeznek abban, hogy **intézkedéseket kívánnak hozni a nem együttműködő területekkel szemben, beleértve az adóparadicsomokat, emellett az államháztartások és a pénzügyi rendszerek védelmére irányuló szankciókat helyeznek kilátásba**. Különösen a G-20-csúcstalálkozó fogalmazta meg, hogy a „bankitok időszaka véget ért.”

2.2 A közlemény meg kívánja határozni az EU lehetséges hozzájárulását a közvetlen adóztatási kormányzáshoz: a dokumentum három különálló fejezetben megvizsgálja javításának módjait, az előmozdítását szolgáló konkrét eszközöket, és a tagállamok szerepét az OECD és az ENSZ kezdeményezéseinek az EU-n belül és a nemzetközi szinten koordinált intézkedésekkel való támogatásában.

2.3 Az **adózás tárgyában** a jó **kormányzás** olyan cél, amelyet az Európai Bizottság már jó ideje az **EU-n belüli együttműködésen**, és szélesebb körben **az OECD-vel való együttműködésen** keresztül követ az adóparadicsomok útján elkövetett pénzmosás elleni harcban.

2.4 Az **adózási együttműködés** tárgyában az EU jogalkotási és szabályozási kerete nagyvonalakban kielégítőnek tekinthető: **kölcsönös segítségnyújtás, a megtakarításokból származó jövedelmek adóztatása, a köztartozások behajtása** terén irányelveket hirdettek ki, vagy azok megvitatása most van folyamatban. Majd kiderül, hogy a tagállamok hogyan és milyen gyorsan ültetik át a gyakorlatba az uniós szabályokat.

2.4.1 A **káros adóverseny** terén a „vállalkozások adózására vonatkozó magatartási kódexet” ⁽⁴⁾ hirdettek ki, amely már biztató eredményeket hozott, jóllehet további javításokra mutatkozik lehetőség. A kódexet a tagállamok és a tőlük függő területek már elfogadták; a harmadik országokra való kiterjesztése a 2009–2010-es munkaprogram részét képezi. Az egész keretrendszemben visszatérő téma az **átláthatóság**: egyértelmű az Európai Bizottság álláspontja is **az állami támogatásokra vonatkozó szabályok alkalmazásáról a közvetlen adózási intézkedések** tekintetében.

2.5 Az Európai Bizottság **az OECD kezdeményezéseinek utókövetésére** nemzetközi szinten a **tagállamok összehangolt tevékenységét** kívánja javasolni, pillanatnyilag arra várva, hogy „a közelmúltban felvállalt fontos kötelezettségeket ... megtartsák”. Ezek a kötelezettségek kettősek: egyrészt az OECD fel kívánja számolni 30 tagországának **kedvezményes adórendszereit**, másrészt elkezdte – folytatni kívánja – **a nem tagállamokkal szembeni**, arra irányuló **nyomást**, hogy az OECD országaival való **együttműködésre politikai kötelezettséget** vállaljanak.

2.5.1 Az OECD számos országgal, gyakorlatilag a világ szinte összes országával érintkezésbe lépett, és már elkönyvelte az első sikereket: **35 OECD-n kívüli ország**, beleértve sok adóparadicsomot, politikai kötelezettséget vállalt **az adóügyi átláthatóság és**

⁽⁴⁾ Az 1997. december 1-jei ECOFIN-Tanácsban megállapítva.

az információcsere területén való együttműködésre. Egy sor másik ország ⁽⁵⁾ a közelmúltban vállalt kötelezettséget arra, hogy a **kérelemre** betartja az OECD-előírásokat **az információcsere területén**, a nemzeti érdekektől és a banktitoktól függetlenül.

2.6 A **nemzetközi politika** szintjén az Európai Bizottság munkája arra irányul, hogy az adóügyek terén jó **kormányzási** gyakorlatban állapodjon meg több országgal; ⁽⁶⁾ konkrétan a 2008. májusi ECOFIN kérte, hogy az adóügyi jó kormányzásra vonatkozó előírást illesszenek be az Unió és a harmadik országok közötti megállapodásokba. Még ennek az évnek decemberében az előírás beillesztése még szorosabb jelleget öltött azáltal, hogy határozottabb küzdelmet kértek az adóparadicsomokkal és az együttműködést megtagadó joghatóságokkal szemben.

2.6.1 A **megtakarítások adóztatása** terén az Európai Bizottság elérte, hogy bizonyos harmadik országok, ⁽⁷⁾ valamint a tagországok függő vagy azokkal társult területei (amelyek közül némelyiket korábban az adóparadicsomok közé soroltak) az uniós irányelvek szabályaival azonos vagy azzal egyenértékű intézkedéseket fogadjon. Más országokkal ⁽⁸⁾ tapogatózó kapcsolatfelvétel van folyamatban, de hivatalos tárgyalások még nem indultak.

2.6.2 Egy sor tárgyalás van folyamatban az **Európai Gazdasági Térség** (EGT) országaival ⁽⁹⁾ és **Svájccal**. Az EGT-országok közvetlenül alkalmazzák a belső piac elvét, míg az állami támogatásokra „egyenértékű szabályok” vannak érvényben. A Svájccal való kapcsolatot az 1972-es szabadkereskedelmi egyezmény szabályozza, de ennek egyes részeit a közelmúltban vitatni kezdték. Liechtensteinnel tárgyalások folynak egy új csalásellenes megállapodás kérdésében. Az egész joganyag kialakulóban van.

2.6.3 Az átláthatóság, az együttműködés és az információcsere elvét beillesztették a cselekvési tervekbe és a számos országgal megkötött megállapodásokba **az európai szomszédsági politika** és a **bővítési politika** területén. Az Európai Bizottság azon munkálkodik, hogy ezeket az elveket számos harmadik országra kiterjessze: egyes kapcsolatfelvételek ígéretesek, de rögzíteni kell az azokkal az országokkal szembeni álláspontot, amelyek mostanág ezt a gondolatot elvetették.

2.6.4 Különös figyelem irányul a **fejlődő országokkal folytatott tárgyalásokra**: egyes nyitott pozíciók mellett van olyan ellenállás, amelyet le kell győzni, talán azzal, hogy az ENPI (**Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz**) és a tizedik Európai Fejlesztési Alap (EFA) által előirányzott finanszírozásokat az adóügyi kormányzás szabályainak elfogadásától tegyék függővé.

⁽⁵⁾ Többek között Svájc, Ausztria, Belgium, Luxemburg, Hongkong, Makaó, Szingapúr, Chile, Andorra, Liechtenstein, Monaco.

⁽⁶⁾ A Karib-szigetek és a Csendes óceáni szigetek.

⁽⁷⁾ Svájc, Liechtenstein, San Marino, Monaco és Andorra.

⁽⁸⁾ Hongkong, Makaó és Szingapúr.

⁽⁹⁾ Izland, Liechtenstein és Norvégia.

2.7 A közlemény külön fejezetet szentel a **folyamatban lévő kezdeményezések** felsorolásának: a 2.4. pontban meghatározott irányelvek formájában megjelenő belsőknél, és a külsőknél, hogy gyakorlati folytatást nyújtson a 2.5. pontban meghatározott kezdeményezéseknek. Ki kell emelni, hogy az Európai Bizottság azt kéri – jogosan –, hogy a Tanács engedélyezzen számára **elegendő tárgyalási rugalmasságot**, ami elengedhetetlen feltétel az általános politikának minden egyes ország sajátos igényeihez való alkalmazásához. Különös figyelem irányul a **fejlesztési együttműködésekhez** nyújtott támogatásokra, amelyeket nagyobb nyitásra való ösztönzőként kellene alkalmazni az óvatosabb országokkal szemben (lásd: a fenti 2.6.4. pontot).

2.8 Az Európai Bizottság végezetül felhívja a Tanács figyelmét a javasolt intézkedések fontosságára és annak szükségességére, hogy a **már kibocsátott irányelvek országos szintű gyors átvételét** biztosítsák, a még megvitatás alatt lévő irányelvek folyamatát meggyorsítsák, az EU szintjén **jobban összehangolt és koherensebb politikákat alkalmazzanak**, és végül a **tagállamok egyedi álláspontjai** és az egyeztetett kormányzati elvek között **nagyobb koherenciát biztosítsanak**.

3. Észrevételek és megjegyzések

3.1 Az EGSZB különösen kedvezően fogadja az Európai Bizottság közleményét: valóban ideje volt már annak, hogy az adókiadás elleni küzdelem bonyolult területén cselekvési és magatartási irányvonalat húzzanak meg a jó adóügyi **kormányzás** jegyében. **Az EGSZB teljes egyetértés mellett csak támogatni tudja a felvetett szempontok és az Európai Bizottság által javasolt intézkedések mindegyikét.** Emellett szükségesnek tartja, hogy felhívja a figyelmet bizonyos alapvető és egyes részletekbe menő problémákra, amelyek megítélése szerint alapos megfontolást igényelnek.

3.2 Az Európai Bizottság felveti az EU egyes országoknak nyújtott pénzügyi támogatása és ezeknek az országoknak a jó adóügyi **kormányzás** elveivel való együttműködési szintje közötti koherencia problémáját (lásd: a fenti 2.7. pontot). Emlékeztet annak lehetőségére, hogy „megfelelő intézkedéseket fogadjon” az Európai Fejlesztési Alap (EFA) következő félidei felülvizsgálata során, és megfelelő intézkedéseket illesszenek be a cotonoui megállapodásba. ⁽¹⁰⁾ Ilyen intézkedések lehetnének a nem együttműködő országok támogatásának lecsökkentése, viszont műszaki segítség és kiegészítő alapok formájában azoknak az ösztönzésre, amelyek a kötelezettségek betartására irányuló akaratot mutatnak.

3.2.1 Javasolja, hogy a más országoknak nyújtott uniós támogatási politikába vezessék be azt az alapelvet, hogy a **támogatásokat az együttműködési szándék konkrét bizonyításával kell kiérdemelni** az adóügyek terén is, de nem csak ott. Az EGSZB úgy véli, hogy a támogatás módozatait megállapító határozatoknak ilyen értelmű **kifejezett záradékot** kellene tartalmazniuk. A **támogatások folyósításának** politikájában világos és egyértelmű fordulatot kellene bevezetni, amelynek **az erkölcsi, társadalmi és gazdasági fejlődés konkrét és ellenőrizhető folyamatát** segítő eszközzé kell válnia. A korrupt kormányok nem érzékenyek az együttműködésre való felszólításra: meggyőzésük egyetlen módja

⁽¹⁰⁾ Partnerségi megállapodás egyrészről az afrikai, karibi és csendes-óceáni államok, másrészről az Európai Közösség és tagállamai között; a megállapodást Cotonouban, 2000.6.23-án írták alá.

az, ha érdekeiket érintik. Majd kiderül, hogy az Európai Bizottság által javasolt politika miként ültethető át a gyakorlatba: **politikai és társadalmi jellegű fékek** valóban meghatározó szerepet játszhatnak alkalmazásával kapcsolatban.

3.3 Egyes további megállapítások az Európai Bizottság bevezető nyilatkozatából indulnak ki, amely az adóügyek terén a jó kormányzást a pénzmosás, a korrupció és a terrorizmus által képviselt problémákra adandó „összehangolt válasz” eszközének tekinti. Megismétli azt a többször hangoztatott alapelvet, amellyel az EGSZB egyetért, miszerint csak globális küzdelem léptethet életbe a társadalmat mindenfajta, akár bűnözéssel, akár terrorizmussal vagy adózással kapcsolatos pénzügyi bűncselekmény ellen védő stratégiát.

3.3.1 A közleményben az Európai Bizottság által felvetett valamennyi intézkedés hasznos az adóügyi kormányzás terén; az EGSZB mégis kiemeli, hogy hiányzik a globális stratégiára mutató világos szervezeti utalás. Az adóügyekben folyamatban lévő vagy tervezett intézkedéseknek párhuzamosaknak és koherenseknek kellene lenniük a **pénzmosás, a korrupció, a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni harc** területén lévő intézkedésekkel. Kezdeti lépés lehetne **egyes árnyékterületek, valamint az adóügyi és a pénzmosás elleni irányelvek között fennálló ellentmondások megszüntetése**.

3.4 Az adócsalás elleni harcról szóló irányelvek nem utalnak a **harmadik „pénzmosás elleni” irányelv** (MLD) ⁽¹¹⁾ rendelkezéseire, annak ellenére, hogy ez utóbbi a „súlyos bűncselekmények” közé sorolja az adócsalást is (vagy legalábbis annak egyes vetületeit). ⁽¹²⁾ Fel lehetne tenni a kérdést, hogy az MLD jogszabály alkalmazható-e az adóügyek területén, különösen ami bejelentési kötelezettségeket, a FIU ⁽¹³⁾ funkcióit, a harmadik személyek, többek között a független jogi hivatást űző személyek közreműködését illeti. ⁽¹⁴⁾ Az ilyen kérdésre adott válasz negatív lenne: **az „adóügyi” irányelvekben az adócsalás elleni harcot csak az adóhatóságokra bízva**, semmilyen utalás sem szerepel a FIU-k hatáskörére vagy a velük való kapcsolatokra, az MLD-szabályok átvételére sor sem kerül.

3.4.1 Az uniós irányelvekben tehát helytelen keveredés áll fenn a jogszabályi területek és hatáskörök között. A gyakorlatban **az adócsalás és a bűncselekményből származó pénz mosása közötti határ**, jóllehet elméletben meghatározható, **bizonytalan**nak vagy **nem létezőnek bizonyulhat**: például az áfacsalás tekinthető csempészésnek (pénzmosás) vagy adócsalásnak, látszólag „rendes” cégek kapcsolatait vetheti fel a kábítószer- és fegyverkereskedelemmel stb.; a korrupció mindig adókijátszást eredményez, de gyakran annál sokkal súlyosabb, más természetű

⁽¹¹⁾ A 2005/60/EK irányelv a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről, HL L 309 2005.11.25., 15. o.; szakzsargonban „Harmadik pénzmosási irányelv” (3rd Money Laundering Directive, MLD).

⁽¹²⁾ Vö. MLD 3. cikk (5) bekezdés d) pontja: „az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény 1. cikke (1) bekezdésében és 2. cikkében meghatározott ... csalás”: az adócsalás, legalább az áfa körében, tehát kifejezetten beletartozik az MLD által meghatározott bűncselekmények körébe.

⁽¹³⁾ FIU: vö. MLD 21. cikk.

⁽¹⁴⁾ Vö. MLD 2. cikk (3) bekezdés

bűncselekményeket takar; az adózási szempontból „kétséges” pénzathelyezések terroristatevékenységet fedezhetnek. Az értelmezési kétségek és a lehetséges hatásköri ütközési pontok számos esetben merülnek fel.

3.5 Az egész joganyag tehát **újrarendelést és szervezeti felülvizsgálatot igényel: az MLD-t vissza kell vezetni kinyilvánított céljához**, azaz a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni harchoz, egyértelműen ki kell zárni belőle a pénzügyi és adóügyi bűncselekményeket, amikor ezeknek nincs szervezett bűnözéssel vagy terrorizmussal kapcsolatos alapja. Másrészt az adóügyi irányelveknek **az adóhatóság hatásköréből ki kellene zárniuk** bármilyen, nyilvánvalóan bűnözéssel vagy terrorizmussal összefüggő bűncselekményt. **Anélkül**, hogy értékhierarchiát állítanánk fel, a bűnözéssel és a terrorizmussal szembeni harc nagyobb politikai és társadalmi jelentőséggel bír az adócsalás elleni harcnál. A két terület egyébként szorosan összekapcsolódik, nemcsak a már hivatkozott hozzárendelési bizonytalanságok miatt, hanem a **„globális harc” elvének a gyakorlatba való átültetése** miatt, ami a különböző hatóságok között **együttműködésre és információcserére irányuló kötelezettséget** von maga után. A különböző hatóságok közötti együttműködés szükségességét az egyik 2004-es közlemény említi, ⁽¹⁵⁾ de nem szerepel egy irányelvben sem.

3.6 A Tanács szintjén a hatáskörök felosztása vagy azok egymásra helyezése a jogkörök elosztásában tükröződik: az adókijátszás problémáit és az adóparadicsomokat az ECOFIN-Tanács, a bűnözéssel és a terrorizmussal kapcsolatos problémákat a Bel- és Igazságügyi Tanács kezeli. Másrésztől ugyanez a megosztás létezik világszinten: a G-20 és a FATF, ⁽¹⁶⁾ úgy tűnik, két külön világhoz tartozik. Az OECD-ben van kapcsolat, de csak a központi szinten: az országos szereplők a minisztériumi hatásköröknek megfelelően különböznek.

3.7 A hivatalos nyilatkozatok arra engednek következtetni, hogy hatékony **globális harc** folytatására létezik politikai akarat, de a gyakorlati megoldások nem látszanak közelinek, hacsak a legmagasabb politikai és pénzügyi szinteken nem ébrednek rá teljesen a problémára. Egyes **alapvető szempontok** előzetes vizsgálata mindazonáltal sürgető és halaszthatatlan. Ezek között feltétlenül szerepel **az adóparadicsomok jelenségének értékelése** is a maga összetettségében. ⁽¹⁷⁾ Az OECD és az Európai Bizottság tevékenységének köszönhetően az utóbbi években sok „paradicsom” elfogadta az együttműködést ⁽¹⁸⁾ az adókijátszás elleni harcban a banktitok eltörlésével vagy gyengítésével olyan nyira, hogy egy ország sem szerepel már a „feketelistán”. ⁽¹⁹⁾ A közeljövőben fog kiderülni, hogy ezeket az ígéreteket meg fogják-e tartani és mennyire.

⁽¹⁵⁾ A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a vállalati és pénzügyi jogellenes gyakorlat megelőzéséről és leküzdéséről, COM(2004) 0611 végleges.

⁽¹⁶⁾ FATF: „Pénzügyi Akció” Munkacsoport, az OECD szervezete.

⁽¹⁷⁾ Érdemes felfigyelni arra, hogy az angol „fiscal haven” kifejezést a legtöbb nyelvre „adóparadicsomként” fordítják. A „haven” (menedék) és a „heaven” (paradicsom) kifejezések közötti különbség nem valószínű, hogy egyszerű fordítási hibának tudható be:

⁽¹⁸⁾ Valójában az adóparadicsomokkal kötött megállapodásokban szerepel a szervezett bűnözésre és a terrorizmusra vonatkozó „standard clause”, de az „adóügyi” jelleg mindig elsődleges.

⁽¹⁹⁾ Létezik két másik lista is, a „sötétszürke” és a „világosszürke” a biztosított együttműködés szintjének megfelelően.

3.7.1 A különböző listák azonban nem kimerítők, vagy egyébként bizonytalanságoknak hagynak teret. Az átláthatóság bizonyos hiánya látszik jellemezni a **felemelkedőben lévő pénzügyi központokat**, amelyek közül némelyik rendelkezik, vagy a jövőben rendelkezni fog az adóügyi vagy más jellegű „menedék” – ha nem egyenesen „paradicsom” – jellemzőivel: Délkelet-Ázsia egyes országai, az Öböl-országok, de bizonyos mértékben India, Szingapúr, valamint Kína (Hongkong csak a kínai pénzügyi világ előőrse). Jóllehet a **terrorizmus finanszírozása** a „standard” záradékok között szerepel, a tárgyalások gyakran átsiklanak fellette, mivel természetesen nem megnyilvánulni, még kevésbé tárgyalni kész csatornákon keresztül zajlik. Ezek és más problémák olyan érzékeny területek, hogy érthetővé válik az őket körülvevő tartózkodás, de ezért nem lehet figyelmen kívül hagyni őket.

3.7.2 Más szempontok sem kerülnek említésre: a gyakran legálisan eladott és megfelelő hivatalos engedélyekkel rendelkező **fegyverek kereskedelme**, amely titkos utakon keresztül azután a háborúkat és a terrorizmust táplálja sok országban, és gyakran **kábítószerek-jövedelmekből** finanszírozzák: mindez hatalmas pénzáramlást táplál, amely ellenőrizhetetlen „fekete lyukban” látszik eltűnni. A jelenség jól ismert, de természetesen nem oldható meg irányelvekkel, megállapodásokkal vagy vizsgálatokkal: egészen más természetű, és a világpolitikát érinti.

3.7.3 Az adóparadicsomok jelensége a maga összetettségében tehát olyan probléma, amellyel foglalkozni kell, szem előtt tartva a minden megoldást meghatározó **geopolitikai** jellegű szempontokat. A gyakorlati lehetőségek síkján az adókijátszással és a pénzmosással (de különösen a terrorizmussal) szembeni harcnak globálisnak kellene lennie a lehetőségek határain belül, szem előtt tartva, hogy a globális győzelem még távoli cél. Mindenekelőtt ügyelni kell a **tevékenységek átáramlásának megelőzésére** az ismert központoktól az olyan kevésbé ismertek felé, amelyek talán ellenségesek vagy kevésbé hajlandók a tárgyalásokra. A jelenlegi válság felgyorsítja a világ pénzügyi központjai között az erőviszonyok fokozatos átalakulását: Ázsia és az iszlám világ felemelkedő új hatalmakat jelentenek, amelyeknek logikája és magatartása nem feltétlenül esik egybe a nyugati világ hagyományos logikájával és magatartásával.

3.8 **Egy másik**, az adóparadicsomokkal bizonyos módon összefüggő probléma az **olcsó lobogó problémája (FOC – flags of convenience)**, amely a világ kereskedelmi flottájának 63 %-át

és a nagy, kedvtelési célú hajók nagy részét foglalja magában: **ezek székhelye legnagyobb részben adóparadicsomokban van**, és tökéletesen legális eredetű, jóllehet **adókötelezettségektől mentes vagy majdnem mentes hatalmas pénzeket áramoltatnak**. Az ilyen bejegyzéseket megengedő országok között egyes EU tagországok is szerepelnek. Az olcsó lobogó alatt hajózó flották a nemzeti zászlók alatt lévőkhöz képest előnyös versenyfeltételekkel működnek, az ebből származó jövedelmek a „hivatalos” adózás kikerülését, de természetesen nem kijátszását jelentik. Ezenfelül nem tartoznak a tengeri dolgozók szakszervezeti megállapodásaiból eredő kötelezettségek hatálya alá.

3.8.1 Semmilyen adójellegű lépést nem helyeztek kilátásba az olcsó lobogókkal szemben, nemcsak azért, mert hiányoznak bármilyen intézkedéshez a jogszabályi alapok, hanem azért is, mert a pusztán adóügyi észrevételeken alapuló beavatkozások egyebek mellett az egész világ számára létfontosságú gazdasági tevékenységet károsíthatnának, és a világgazdaságban jelentős befektetési áramot apaszthatnának el. Szigorú erkölcsi jellegű megfontolásokon túl, az olcsó lobogók eltorzítják a versenyt, szakszervezeti szabályokat kerülnek meg, és mindezt világszerte kormányok hallgatólagos beleegyezésével, illetve beletörődésével teszik. Uniós téren az erre vonatkozó egyedüli szabályok a hajózás biztonságára és a forgalomra vonatkozó szabályok.

3.8.2 Ezeket a szempontokat annak érzékeltetésére soroltuk fel, hogy nem minden pénz, amely az adóparadicsomokba befolyik és onnan a világ pénzügyi központjaiban való befektetés végett kiáramlik, ⁽²⁰⁾ tartozik az adókijátszás, a pénzmosás, a terrorizmus finanszírozásának kategóriájába. Ebből a nézőpontból elfogadhatók a G-20 által kilátásba helyezett és az Európai Bizottság által továbbvitt adóügyi intézkedések: ezeknek **vonatkoznuk kell a pénzmosásra és a terrorizmusra** is, de figyelni kell arra, hogy **a jogszerű vagy egyébként nem illegális tevékenységek és pénzáramlás tekintetében a nem kívánatos következmények elkerülhetőek legyenek**.

3.8.3 Az adóparadicsomokat illetően **átláthatóságot és együttműködést** elérni korszakos sikert jelentene; a fennálló és valószínűleg továbbra is fennmaradó homályos területek azt mutatják, hogy a nagy elveken túl **ésszerű**, jóllehet nem optimális **célokat** kell kitűzni. Az utolsó elemzésből kiviláglik annak szükségessége, hogy **a pénzügyi és adóügyi kezdeményezéseket a politikai hatalmak nemzetközi viszonyaik terén fennálló stratégiák keretén belül irányítsák és ellenőrizzék**. Ezen a területen az Európai Uniónak szüksége van közös politikára: ez olyan cél, amelyet a kormányoknak elsődlegesnek kellene tekinteniük, de a dolgok jelenlegi állása mellett ez még távolinak tűnik.

Kelt Brüsszelben, 2009. december 17-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Mario SEPI

⁽²⁰⁾ Számítások szerint a világ pénzügyi mozgásainak 35 %-a az adóparadicsomokon keresztül halad át; az viszont nem ismeretes, hogy milyen alapokon dolgozták ki ezt az adatot.