Sisäministeriö LAUSUNTO SM2016-00409

PO Koivu Virpi(SM) 15.09.2016

Viite
COM (2016) 452 final

Asia
Valtionvarainvaliokunnan verojaoston kuuleminen 16.9.2016 klo 10.30; U 49/2016 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse veroviranomaisten pääsystä rahanpesun torjuntaa koskeviin tietoihin

Eduskunnan valtionvarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt sisäministeriöltä asiantuntijalausunnon U-kirjelmästä, joka koskee komission ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi, jolla muutetaan direktiiviä 2011/16/EU. Sisäministeriö ei ole osallistunut U-kirjelmän jaostokäsittelyyn.

Komission direktiiviehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi virka-apudirektiiviä 2011/16/EU, siten kuin se on muutettuna direktiiveillä 2014/107/EU, 2015/2376/EU ja 2016/881/EU, siten, että virka-apudirektiivin jäsenvaltioiden velvoitteita koskevaan artiklaan 22 lisättäisiin uusi 1a kohta, jonka nojalla veroviranomaisille sallittaisiin tiedonsaantioikeus niihin mekanismeihin, menettelyihin, asiakirjoihin ja siihen tietoon, jotka on määritelty tarkemmin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2015/849/EU rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen (13, 30, 31, 32a ja 40 artikla), jäljempänä rahanpesudirektiivi.

Suomi on johdonmukaisesti kannattanut sekä aktiivisesti edistänyt veronkierron vastaisia toimia sekä verotuksen läpinäkyvyyden parantamista kansainvälisen yhteistyön avulla, ja kansallisella tasolla on jo usean vuoden ajan tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa. Suomessa talousrikokset muodostavat yhden suurimmista rahanpesun esirikosten ryhmistä. Kummankin ehdotuksen tavoitteet ovat siten kannatettavia ja yhdenmukaisia Suomen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan tavoitteiden kanssa. Lopullisen kannan muodostamiseksi komission ehdotuksiin on kuitenkin tarpeen odottaa niiden täsmentymistä neuvottelujen aikana.

Ehdotusten tavoitteena on varmistaa veroviranomaisille erityisesti pääsy ns. asiakkaan tuntemistietoihin sekä omistajatietoihin ja tosiasiallisia edunsaajia koskeviin tietoihin. Virka-apudirektiivin muuttamista koskevassa ehdotuksessa käytetään hieman harhaanjohtavasti ilmaisua "rahanpesun torjuntaa koskevat tiedot". On huomattava, että ns. asiakkaan tunnistamistiedot (customer due diligence) ja tosiasiallisia edunsaajia koskevat tiedot ovat eri asia kuin epäilyttäviä liiketoimia koskevat tiedot. Epäilyttäviä liiketoimia koskevat tiedot ovat mahdolliseen rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen epäilyyn liittyviä tietoja - joskaan eivät vielä ilmoitusvaiheessa välttämättä ole rikosepäilyjä - ja niihin liittyy tiukka salassapitovelvoite sekä ilmoituksen tekijän että rahanpesun selvittelykeskuksen osalta. Salassapitovelvoitteen tarkoituksena on toisaalta suojella ilmoituksen tekijöitä uhkailulta ja vastatoimilta ja toisaalta turvata rahanpesuepäilyn selvittelyn mahdollisen rikostutkinnan intressit. Näihin tietoihin ei tulisi antaa automaattista pääsyä muille viranomaisille, vaan tiedon luovutuksen tulee olla aina rahanpesun selvittelykeskuksen harkinnassa tapauskohtaisesti. Tällä tulee olla myös mahdollisuus asettaa ehtoja tietojen käytölle luovutuksen yhteydessä. Tämä vastaa henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön vaatimuksia. Lisäksi jo voimassa olevassa henkilötietojen käsittelyä koskevassa lainsäädännössä sekä keväällä 2016 hyväksytyssä uudessa EU:n tietosuojalainsäädännössä säädetään mahdollisuudesta rajoittaa rekisteröidyn tarkastusoikeutta silloin,

kun tiedon antaminen voisi haitata esimerkiksi rikoksentorjuntaa tai rikostutkintaa. Jos epäilyttäviä liiketoimia koskevia tietoja voitaisiin luovuttaa muuhun kuin mahdollisten rikosepäilyjen selvittämistarkoituksiin, sillä voisi olla vaikutuksia mahdollisuuksiin pitää tiedot salassa ilmoituksen kohteena olevalta rekisteröidyltä. Uusi tietosuoja-asetus tarkoittaa myös sitä, että rekisteröidylle itselleen voitaisiin joutua kertomaan tietojen luovutuksesta muuhun kuin alkuperäiseen tarkoitukseen. On huomattava, että rahanpesudirektiivi on rikoksentorjuntaa koskeva säädös, eikä sen ja muun lainsäädännön muutoksilla saisi olla rikoksentorjunnan ja mahdollisten rikosepäilyjen intressejä vahingoittavia vaikutuksia. Tästä syystä on tärkeää, että kummankin komission lainsäädäntöehdotuksen tarkkoja vaikutuksia arvioidaan samanaikaisesti.

Sen sijaan asiakkaan tunnistamistietojen ja tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen käyttö laajempaan lainvastaisen toiminnan torjunta- ja selvittämistarkoitukseen kuin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaan ei vaikuttaisi olevan ongelmallista. Myös ilmoitusvelvolliset käyttävät asiakkaan tuntemistietoja yleisemminkin asiakassuhteen ylläpitoon, ottaen huomioon että näiden henkilörekistereistä ei säädetä erikseen, ja veroviranomaisilla on jo nykyisellään laajat tiedonsaantioikeudet. Voimassa olevassa rahanpesulaissa säädetään nimenomaisesti, että epäilyttäviä liiketoimia koskevat tiedot tulee säilyttää erillään asiakkaan tuntemistiedoista. Näin ollen U-kirjelmän maininta, jonka mukaan epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen säilyttämisestä ei ole säädetty erikseen, on hieman harhaan johtava. Epäilyttäviä liiketoimia koskevat tiedot sijaitsevat ilmoitusvelvollisen oman tietokannan lisäksi rahanpesun selvittelykeskuksen ylläpitämässä rekisterissä, jonka käyttötarkoituksesta säädetään laissa. Kyseessä on poliisin henkilörekisteri.

Suomen lainsäädäntö mahdollistaa kuitenkin jo nyt sen, että rahanpesun selvittelykeskus voi luovuttaa verohallinnolle myös epäilyttävää liiketoimea koskevaan ilmoitukseen liittyviä tietoja silloin, kun liiketoimeen liittyy epäily mahdollisesta verorikoksesta rahanpesun esirikoksena. Tällöin rahanpesun selvittelykeskus ja verohallinto voivat arvioida, onko syytä käynnistää esitutkinta tai hallinnollinen menettely. Tätä henkilötietojen käsittelyä voidaan pitää oikeasuhteisena rahanpesulainsäädännön rikoksentorjuntatavoitteisiin nähden ja alkuperäisen henkilötietojen käsittelyn kanssa yhteensopivana käsittelynä. Henkilötietojen käyttötarkoituksesta säätäminen tulisikin jättää kansalliseen harkintaan EU:n tietosuojalainsäädännön mukaisesti.

U-kirjelmäluonnoksessa todetaan, että ehdotus on oikeassa suhteessa SEUT-sopimuksen 5 artiklan 4 kappaleessa säädetyn suhteellisuusperiaatteen kanssa. Direktiivin muutokset komission ehdottamassa muodossa eivät vaikuta myöskään sisäministeriön hallinnonalan näkökulmasta ongelmallisilta, erityisesti jos pääsy tietoihin annettaisiin siten, että veroviranomaisilla olisi ensisijaisesti pääsy tiedon alkuperäiselle lähteelle eli rahanpesulainsäädännössä tarkoitettujen ilmoitusvelvollisten yritysten asiakkaan tuntemistietoihin ja edunsaajatietoihin. Ehdotuksen suhteellisuusperiaatteen arviointia vaikeuttaa kuitenkin se, että neljännen rahanpesudirektiivin kansallinen täytäntöönpano on Suomessa kesken eikä tulevan uuden kansallisen lainsäädännön vaikutuksia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnassa ole pystytty ottamaan huomioon. Myöskään neljännen rahanpesudirektiivin vaikutuksia EU:n tasolla ei ole voitu vielä arvioida, mistä syystä uusien ehdotusten vaikutustenarviointia voidaan pitää puutteellisena. Tästä syystä jää epäselväksi, olisiko ehdotuksen tavoitteisiin päästy osin jo neljännen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanolla ilman uusia lainsäädännön muutoksia. On huomattava, että virka-apudirektiivin ja rahanpesudirektiivin muutosehdotusten vaikutusten arviointi on jäänyt puutteelliseksi myös perusoikeusvaikutusten osalta. Neljännellä rahanpesudirektiivillä puututaan merkittävällä tavalla yksilönsuojaan ja perusoikeuksiin, erityisesti yksityisyyden ja omaisuuden suojaan, kuten myös komission direktiiviehdotuksella, joka täydentää neljättä rahanpesudirektiiviä. Näitä muutoksia ovat esimerkiksi tiedonluovutusoikeuksien mahdollinen laajentaminen. Kummankin direktiivin nojalla tapahtuvaan tietojenkäsittelyyn sovelletaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY

kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus). Ehdotusten vaikutuksia perusoikeuksien suojaan tulisi arvioida vielä tarkemmin neuvottelujen kuluessa.

U-kirjelmässä todetaan, että virka-apudirektiivin muutosehdotukseen ei sisälly vaikutusarviota taloudellisista vaikutuksista Euroopan unionissa tai jäsenvaltiossa. Tältä osin on huomattava, että myöskään rahanpesudirektiivin muuttamisesta aiheutuvien kansallisten ratkaisujen erilaisia toteuttamisvaihtoehtoja ei ole arvioitu perusteellisesti. Neljännen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanon varmistamiseksi jäsenvaltiot joutuisivat perustamaan uusia rekistereitä tai toteuttamaan järjestelmämuutoksia olemassa oleviin rekistereihin. Suomessa on arvioitu, että edunsaajatietojen rekisteröintivelvoitteen kustannusvaikutukset olisivat vähintään kolme miljoonaa euroa, jos hyödynnetään olemassa olevia yritys- ja yhteisörekistereitä. Rahanpesudirektiivin ja virka-apudirektiivin muutosehdotusten toteutumisen myötä lainsäädännön alaan kuuluvat rekisterinpitäjät joutuisivat toteuttamaan todennäköisesti lisää järjestelmämuutoksia, millä olisi huomattavia kustannusvaihtoehtoja valitusta ratkaisusta riippumatta. Näitä järjestelmämuutostarpeita voisi aiheutua sekä yrityksille että viranomaisille esimerkiksi uuden tietosisällön luomisesta tai kyselyjärjestelmien rajapintojen luomisesta, sekä mahdollisesta EU:n laajuisesta edunsaajatietojen tiedonvaihtojärjestelmän luomisesta. Kustannusten osalta on vielä tässä vaiheessa vaikea arvioida, missä määrin ne aiheutuisivat rahanpesudirektiivin muutoksista ja missä määrin virka-apudirektiivin muutoksista, joten niitä olisi hyvä tarkastella kokonaisuutena. Muutostarpeiden laajuus ja kustannukset viranomaisille riippuisivat oleellisesti siitä, millä tavalla pääsy asiakkaan tuntemistietoihin ja edunsaajatietoihin järjestettäisiin. Sama koskisi myös ns. pankkitilirekisterin luomista (rahanpesudirektiiviin ehdotettu 32a artikla). Rahanpesun selvittelykeskuksella on jo nykyisellään oikeus lainsäädännön nojalla saada ehdotetun säännöksen tarkoittamat pankkitilitiedot, mutta rekisteriratkaisusta riippuen ehdotuksista voisi aiheuta tietojärjestelmien kehittämiskustannuksia. Direktiivien muutosehdotusten kustannusarvioita olisi siten syytä tarkentaa ehdotusten käsittelyn kuluessa.

Samoin käsittelyn kuluessa on tarpeen selventää direktiiviehdotuksen tarkkoja vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön. Komission ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi saatettava direktiiviehdotuksen edellyttämät muutokset kansallisesti voimaan viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2017. Valtioneuvoston kannan mukaisesti myös sisäministeriö pitää komission ehdottamaa aikataulua epärealistisena.

LIITTEET

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi