

Luonnos 27.9.2017

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi verotusmenettelystä annetun lain sekä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 ja 20 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi verotusmenettelystä annettua lakia. Euroopan komission ehdotuksella neuvoston direktiiviksi direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse veroviranomaisten pääsystä rahanpesun torjuntaa koskeviin tietoihin (COM(2016) 452 final) veroviranomaisten tiedonsaantioikeutta laajennetaan kattamaan eräät Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveissä tarkemmin määritellyt, niin kutsutut rahanpesutiedot.

Verotusmenettelystä annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että lakiin lisättäisiin uusi säännös, jonka mukaan rahanpesuilmoitusvelvollisen on Verohallinnon kehotuksesta tunnistetiedon, pankkitilin numeron, tilitapahtuman tai muun vastaavan yksilöinnin perusteella annettava ja esitettävä tarkastettavaksi tiedot mekanismeista menettelyistä, asiakirjoista sekä muista tiedoista, joiden perusteella raportoivat suomalaiset finanssilaitokset ovat suorittaneet edellä 17 a §:n 1 momentissa, 17 b §:n 1 momentissa sekä 17 c §:n 1 momentissa tarkoitetut velvoitteet ja huolellisuusmenettelyt raportoitavien tilien tunnistamisessa.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2018 alusta.

PERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Verovelvollisen ilmoittamisvelvollisuus

Ilmoittamisvelvollisuuden perusteista säädetään verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995; VML) 2 luvun 7—14 §:ssä sekä oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain (768/2016; OVML) 4 luvun 16—28 §:ssä.

VML 14 §:ssä säädetään verotarkastuksesta. Pykälän mukaan verovelvollisen on Verohallinnon kehotuksesta verovuoden aikana tai myöhemmin esitettävä Suomessa tarkastettavaksi kirjanpitonsa, muistiinpanonsa samoin kuin kaikki se elinkeinotoimintaan tai muuhun tulonhankkimistoimintaan liittyvä sekä muu aineisto ja omaisuus, joka saattaa olla tarpeen hänen verotuksessaan tai hänen verotustaan koskevaa muutoksenhakua käsiteltäessä. Verotarkastuksen aloittamisajankohdasta ja tarkastuspaikasta on ilmoitettava verovelvolliselle etukäteen, jollei erityisestä syystä ole aihetta muuhun menettelyyn. Suoritetusta verotarkastuksesta on laadittava verotarkastuskertomus, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Verotarkastuksessa noudatettavasta menettelystä sekä esitettävästä aineistosta ja omaisuudesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Verotarkastuksessa noudatettavasta menettelystä sekä esitettävästä aineistosta ja omaisuudesta säädetään tarkemmin asetuksella. Vastaavasti säännös verotarkastuksesta sisältyy OVML 24 §:ään.

Verovelvollisella on ilmoittamis- ja esittämisvelvollisuus hänen oman verotuksensa tai sen muutoksenhaun käsittelyä varten. Verotarkastuksella Verohallinto toteuttaa lakisääteistä valvontatehtäväänsä, josta säädetään Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 2 §:n 1 momentissa. Verohallinnon on valvottava muun muassa, onko verovelvollinen ilmoittanut ja tilittänyt veronsa oikein ja onko verovelvollinen täyttänyt muut verotukseen liittyvät lakisääteiset velvoitteensa asianmukaisesti. Tätä tarkoitusta varten verovelvollisen on edellä mainittujen lainkohtien perusteella esitettävä Verohallinnon kehotuksesta tarkastettavaksi kirjanpitonsa, muistiinpanonsa samoin kuin kaikki se elinkeinotoimintaan tai muuhun tulonhankkimistoimintaan liittyvä sekä muu aineisto ja omaisuus, joka saattaa olla tarpeen hänen verotuksessaan tai hänen verotustaan koskevaa muutoksenhakua käsiteltäessä.

Lähtökohtana nykysääntelyssä on se, että verovelvollisen on esitettävä tarkastettavaksi omaan verotukseen liittyvät tietonsa salassapitosäännösten estämättä. Muun lainsäädännön, kuten rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa (444/2017), jäljempänä *rahanpesulaki*, tarkoitettujen ilmoitusvelvollisten on siten esitettävä tarkastettavaksi kaikki se tieto ja aineisto, joka on sen omaa verotusta varten tarpeellista riippumatta siitä, missä tarkoituksessa tieto on heidän hallussaan.

1.2 Sivullisen tiedonantovelvollisuus Verohallinnolle

Sivullisen tiedonantovelvollisuudesta säädetään VML 3 luvun 15—25 §:ssä sekä OVML 29—31 §:ssä ja niiden nojalla annetuissa sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta koskevissa Verohallinnon päätöksissä. Perintö- ja lahjaverolain (378/1940) 59 § sisältää viittauksen VML 3 lukuun.

Sivullisen tiedonantovelvollisuus on muulle kuin verovelvolliselle itselleen, eli verovelkasuhteeseen nähden sivullisen velvollisuutta antaa verovelvollisen verotukseen vaikuttavia tietoja

verotuksen toimittamista varten. Sivullisen ilmoitusvelvollisuus perustuu verotuksen toimitamista koskevaan VML 26 §:n 5 momenttiin, jonka mukaan verotus toimitetaan verovelvollisen ilmoituksen, sivulliselta tiedonantovelvolliselta 3 luvun säännösten nojalla saatujen tietojen ja asiassa saadun muun selvityksen perusteella. Sivullisen tiedonantovelvollisuus koskee muun muassa työnantajia, pankkeja sekä vakuutuslaitoksia. Sivullisen tiedonantovelvollisuus voidaan jakaa yleiseen ja erityiseen tiedonantovelvollisuuteen.

Sivullisen yleisestä tiedonantovelvollisuudesta säädetään VML 15, 15 a—15 d, 16, 17 ja 17 a—17 c §:ssä sekä OVML 29 §:ssä. Yleisellä sivullisen tiedonantovelvollisuudella tarkoitetaan pääsääntöisesti massaluonteista tietojenluovutusta, joka on säännöllistä ja usein verovuosi-kohtaista. Tällaisia massaluonteisia tietojenluovutuksia ovat esimerkiksi tulo- ja palkkatietojen ilmoittaminen vuosi-ilmoituksina Verohallinnolle.

Viranomaisen yleisestä tiedonantovelvollisuudesta säädetään VML 18 §:ssä. Verohallinto saa tietoja muun muassa väestötietojärjestelmästä, kaupparekisteristä ja maaseutuelinkeinorekisteristä.

Sivullisen erityisestä tiedonantovelvollisuudesta säädetään VML 19 §:ssä sekä OVML 30 §:ssä. VML 19 §:n mukaan jokaisen on annettava Verohallinnon kehotuksesta nimen, pankkitilin numeron, tilitapahtuman tai muun vastaavan yksilöinnin perusteella tietoja, jotka saattavat olla tarpeen muun verovelvollisen verotusta tai muutoksenhakua koskevan asian käsittelyä varten ja jotka selviävät hänen hallussaan olevista asiakirjoista tai muutoin ovat hänen tiedossaan, jollei hänellä lain mukaan ole oikeutta kieltäytyä todistamasta asiasta. Verotukseen vaikuttavia, taloudellista asemaa koskevia tietoja ei kuitenkaan saa kieltäytyä antamasta.

OVML 30 §:n mukaan sivullisen erityiseen tiedonantovelvollisuuteen sovelletaan, mitä VML 19 ja 20 §:ssä säädetään.

Viranomaisen erityisestä tiedonantovelvollisuudesta säädetään VML 20 §:ssä. Sen mukaan valtion ja kunnan viranomaisen sekä muun julkisyhteisön on Verohallinnon pyynnöstä annettava tai esitettävä tarkastettaviksi sellaiset tiedot, jotka saattavat olla tarpeen verotusta tai muutoksenhakua varten ja jotka selviävät viranomaisen tai muun julkisyhteisön hallussa olevista asiakirjoista tai muutoin ovat tämän tiedossa, jos tiedot eivät koske sellaista asiaa, josta lain mukaan ei saa todistaa. Verotukseen vaikuttavia taloudellista asemaa koskevia tietoja ei kuitenkaan saa kieltäytyä antamasta. Muulla julkisyhteisöllä ei tarkoiteta tässä säännöksessä julkisyhteisöjen omistamia itsenäisiä yhteisöjä. VML 21 §:ssä säädetään vertailutietotarkastuksesta, joka luetaan sivullisen tiedonantovelvollisuuteen. Vertailutietotarkastuksella tarkoitetaan tarkastusta, jonka yksinomaisena tarkoituksena on kerätä tietoja, joita voidaan käyttää muun verovelvollisen verotuksessa. Vertailutietotarkastusta koskevat säännökset muuttuivat vuoden 2011 alusta lailla 1411/2010 siten, että vertailutietotarkastus voidaan nykyisin kohdistaa myös luotto- ja rahoituslaitoksiin.

VML 22 § sisältää tietojen antamista koskevia erityissäännöksiä muun muassa tiedon kohteena olevan yksilöinnistä. Pykälän 3 momentin mukaan 3 luvussa tarkoitettut tiedot on annettava Verohallinnolle salassapitosäännösten ja muiden tietojen saantia koskevien rajoitusten estämättä. Pykälän 4 momentin mukaan Verohallinto voi määrätä, että tiedonantovelvollisen on annettava tässä luvussa tarkoitettut tiedot sähköistä tiedonsiirtomenetelmää käyttäen. Luonnollista henkilöä tai kuolinpesää ei voida velvoittaa antamaan tietoja sähköistä tiedonsiirtomenetelmää käyttäen. Tiedot voidaan antaa sähköistä tiedonsiirtomenetelmää käyttäen, kun tietojen

suojaaminen henkilötietolain (523/1999) 32 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla on selvitetty.

VML 23 §:n mukaan Verohallinnolla on oikeus tarkastaa kaikki ne asiakirjat, joista VML 3 luvun säännöksissä tarkoitettuja tietoja voi olla saatavissa.

1.3 Kansainvälisen automaattisen tietojenvaihtostandardin mukainen finanssilaitosten tiedonantovelvollisuus

Neuvoston direktiiviä 2011/16/EU, annettu 15 päivänä helmikuuta 2011, hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta, jäljempänä *virka-apudirektiivi*, muutettiin direktiivillä 2014/107/EU, jäljempänä *DAC2-direktiivi*. Muutoksella saatettiin voimaan Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) heinäkuussa 2014 julkaisema kansainvälinen automaattinen tietojenvaihtostandardi eli niin kutsuttu Common Reporting Standard, tai CRS-standardi, Euroopan unionin alueella. Standardin käyttöönoton myötä kansainvälinen automaattinen tietojenvaihto laajentui merkittävästi. Se tarkoittaa käytännössä sitä, että valtioiden ja lainkäyttöalueiden välillä vaihdetaan automaattisesti varoja ja pääomatuloja koskevia tilitietoja. CRS-tietojenvaihtostandardia koskeva kansainvälinen sopimus tuli voimaan vuoden 2017 alusta. Ilmoitusvelvollisia ovat finanssilaitokset, jotka tutkivat ja tunnistavat asiakkaansa ja näiden verotuksellisen asuinvaltion, keräävät näiden tilitiedot ja lähettävät nämä tiedot asuinvaltionsa verohallinnolle. Tietojenvaihdon ansiosta Suomi saa automaattisesti laajasti tietoa siitä, mitä tuloja ja varoja Suomessa asuvilla henkilöillä on ulkomailla. Yli 50 maata aloittaa CRS-standardin mukaisen tietojen vaihdon vuonna 2017, loput vuonna 2018.

Virka-apudirektiivin muutoksen myötä ilmoitusvelvolliset finanssilaitokset hyödyntävät Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/849 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta, jäljempänä *neljäs rahanpesudirektiivi* tai *rahanpesudirektiivi*, edellyttämää dokumentaatiota tunnistessaan veroviranomaisille ilmoitettavat tilinhaltijat. Virka-apudirektiivissä säädetään, että mikäli tilinhaltija on niin kutsuttu välittäjäyhteisö, finanssilaitosten on tutkittava sen taustalla oleva rakenne ja tunnistettava välittäjäyhteisön tosiasialliset edunsaajat ja ilmoitettava niistä. Tämä perustuu rahanpesudirektiivin perusteella saatuihin rahanpesun torjuntaa koskeviin tietoihin, joiden avulla on tarkoitus tunnistaa tosiasialliset edunsaajat.

Standardi ja direktiivi on kansallisesti voimaanpanantu direktiivin voimaannpanolailla sekä VML 17 b ja c §:llä. VML 17 b §:ssä säädetään sivullisen yleisestä tiedonantovelvollisuudesta pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla. Säädöksen nojalla ilmoitusvelvollisten finanssilaitosten tulee ilmoittaa muun muassa talletus- ja säilytystilien osalta tiedot sille jäsenvaltiolle, jossa tilinomistaja asuu. VML 17 c §:ssä säädetään finanssilaitosten yleisestä tiedonantovelvollisuudesta finanssibileistä.

Automaattinen tietojenvaihto jäsenvaltioiden välillä alkaa vuonna 2017 koskien verovuotta 2016, pois lukien Itävalta, joka aloittaa automaattisen tietojenvaihdon vuonna 2018 koskien verovuotta 2017.

1.4 Niin kutsuttujen FATCA-sopimukseen, CRS-standardiin ja DAC2-direktiiviin sisältyvät asiakkaan tutkimis- ja tunnistamisvelvollisuudet

Valtioneuvoston asetus 25/2015 verosäännösten kansainvälisen noudattamisen parantamiseksi ja FATCA:n toteuttamiseksi Amerikan yhdysvaltojen kanssa tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta ja sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta on annettu 26 päivänä helmikuuta 2015. Tämän myötä Suomi on saattanut voimaan Yhdysvaltojen kanssa tehdyn niin kutsutun FATCA-sopimuksen (SopS 25/2015). Sen mukaan suomalaisten finanssilaitosten on tutkittava ja tunnistettava, onko sen asiakkaalla eli niin kutsutulla tilinhaltijalla Yhdysvaltoihin viittaavia tunnusmerkkejä ja tarvittaessa ilmoitettava Verohallinnolle vuosi-ilmoituksella määriteltujen yhdysvaltalaisen henkilöiden tiedot sopimuksessa sovitussa laajuudessa. Kansallisesti säännös on implementoitu VML 17 a §:llä, jonka nojalla raportoiva suomalainen finanssilaitos on velvollinen noudattamaan sopimuksessa ja sen liitteissä raportoiville suomalaisille finanssilaitoksille asetettuja velvoitteita sekä liitteessä I määriteltä huolellisuusmenettelyä yhdysvaltalaisen raportoitavien tilien ja ei-osallistujafinanssilaitosten pitämien tilien tunnistamisessa.

VML 17 b §:n mukaan DAC2-direktiivissä tarkoitettua raportoivaa suomalaista finanssilaitoksen on noudatettava direktiivissä ja sen liitteen I jaksoissa I–IX ja liitteessä II raportoiville suomalaisille finanssilaitoksille asetettuja velvoitteita ja niissä määriteltä huolellisuusmenettelyä raportoitavien tilien tunnistamisessa. VML 17 c §:n mukaan 17 b §:ssä tarkoitettua raportoivaa suomalaista finanssilaitoksen on finanssiliikkeen tutkimisessa ja tunnistamisessa noudatettava mainituksa pykälässä raportoiville finanssilaitoksille asetettuja velvoitteita ja mainituksa pykälässä tarkoitettua huolellisuusmenettelyä. DAC2-direktiivissä, FATCA-sopimuksessa sekä CRS-standardin täytäntöönpanolainsäädännössä on yksityiskohtaisesti määriteltä huolellisuusmenettely, jota finanssilaitosten on noudatettava. Verohallinto on antanut ohjeet Suomen ja Yhdysvaltain välistä verotustietojen vaihtoa koskevan FATCA-sopimuksen soveltamiseksi (diaarinumero A32/200/2016) sekä niin sanotun DAC2-direktiivin voimaantulon sekä VML 17 b ja c §:n soveltamiseksi (diaarinumero A91/200/2016).

Mainitun sääntelyn nojalla finanssilaitoksen on tutkittava- ja tunnistettava tilinhaltijansa ja tilinhaltijan verotuksen asuinvaltio vaadittuja menettelyjä noudattaen. Käytännössä keskeisessä asemassa finanssilaitosten raportointivelvollisuudessa on dokumentaatio, josta DAC2-direktiivin I liitteen III jakson c-kohdan 2c-kohdassa käytetään nimitystä raportoivaa finanssilaitoksen rahanpesun estämistä tai asiakastunnistusta koskevan AML/KYC-menettelyn eli niin kutsutun Anti-Money Laundering- eli rahanpesun estämis- ja Know Your Customer- eli tunne asiakkaasi eli asiakkaan henkilöllisyyden tarkistamisen menettelyn, mukainen tai muihin sääntelytarkoituksiin hankkima viimeisin dokumentaatio. Finanssilaitoksen on näiden tietojen perusteella varmistettava tilinhaltijan ja kontrolloitavien henkilöiden finanssilaitokselle verotusta varten antamien tietojen ja todistusten oikeellisuus.

DAC5-direktiivin terminologiassa käytetään termiä kontrolloiva henkilö. Edellä mainitun DAC5-direktiivin liitteen vastaavan jakson d kohdan 5 alakohdassa kuvataan käsitteen kontrolloivat henkilöt merkitystä. Se vastaa myös käsitettä tosiasiallinen edunsaaja sellaisena kuin se on niin kutsutussa FATF-suosituksessa 10 sekä sen tulkintaohjeessa. OECD:n alainen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastainen toimintaryhmä Financial Action Task Force eli FATF laatii kansainvälisiä suosituksia rahanpesun, terrorismin rahoittamisen ja joukkotuhouksien leviämisen estämiseksi. FATF julkaisi uusimmat suosituksensa vuonna 2012. FATF:n 40 suositusta noudatetaan noin 180 valtiossa maailmanlaajuisesti.

1.5 Virka-apudirektiivin muutos veroviranomaisten tiedonsaantioikeudesta eräisiin rahanpesudirektiivissä tarkoitettuihin tietoihin

Euroopan unionin komissio antoi 5 päivänä heinäkuuta 2016 ehdotuksen neuvoston direktiiviksi direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse veroviranomaisten pääsystä rahanpesun torjuntaa koskeviin tietoihin (COM(2016) 452 final, jäljempänä *DAC5-direktiivi*). Direktiivi hyväksyttiin 6 päivänä joulukuuta 2016 ja se tuli voimaan samana päivänä. DAC5-direktiivi on implementoitava viimeistään 31 päivään joulukuuta 2017 mennessä ja säännökset tulla voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.

DAC5-direktiivin johdanto-osan perusteluissa todetaan, että tehokkaan valvonnan varmistamiseksi sen osalta, miten finanssilaitokset soveltavat virka-apudirektiivissä säädettyjä huolellisuusmenettelyjä CRS-standardin osalta, rahanpesun torjuntaa koskevien tietojen on oltava veroviranomaisten käytettävissä. Jos näin ei ole, veroviranomaiset eivät pysty valvomaan, vahvistamaan ja tarkastamaan, että finanssilaitokset soveltavat virka-apudirektiiviä asianmukaisesti siten, että ne tunnistavat oikein välittäjäyhteisöjen tosiasialliset edunsaajat ja ilmoittavat niistä. Sallimalla pääsy yksiköiden hallussa rahanpesudirektiivin mukaisesti oleviin, rahanpesun torjuntaa koskeviin tietoihin verotuksen alalla tehtävän hallinnollisen yhteistyön puitteissa varmistettaisiin, että veroviranomaisilla on paremmat välineet täyttää virka-apudirektiivin mukaiset velvoitteensa ja torjua tehokkaammin veronkiertoa ja veropetoksia. Direktiivin johdanto-osan perusteluiden mukaan on tarpeen varmistaa, että veroviranomaisilla on pääsy rahanpesun torjuntaa koskeviin tietoihin, menettelyihin, asiakirjoihin ja mekanismeihin, jotta ne voivat tehtävänsä mukaisesti valvoa, että virka-apudirektiiviä sovelletaan asianmukaisesti. Johdanto-osan perusteluiden mukaan virka-apudirektiivissä voidaan viitata rahanpesudirektiivin säännöksiin, koska rahanpesuinformaatio on rahanpesudirektiivin nojalla selvästi tunnistettavissa ja koottuna. Viittaamalla rahanpesudirektiivin säännöksiin komission mukaan finanssilaitosten ei tarvitse tuottaa toiseen kertaan samaa informaatiota virka-apudirektiivin nojalla.

Virka-apudirektiiviä 2011/16/EU, siten kuin se on muutettuna direktiiveillä 2014/107/EU, 2015/2376/EU ja 2016/881/EU, muutettiin DAC5-direktiivin myötä siten, että jäsenvaltioiden velvoitteita koskevaan artiklaan 22 on lisätty uusi 1a kohta, jonka nojalla veroviranomaisille sallitaan tiedonsaantioikeus mekanismeihin, menettelyihin, asiakirjoihin ja tietoon, joka on tarkemmin määritelty rahanpesudirektiivin 13, 30, 31 ja 40 artikloissa. Kyseinen kohta lisättiin jäsenvaltioiden erityisiä velvollisuuksia koskevaan yleisluontoiseen 22 artiklaan.

1.6 Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumista koskeva sääntely

1.6.1 Yleistä

Rahanpesulla tarkoitetaan toimintaa, jossa rikollisesta tai laittomasta alkuperästä olevat varat pyritään kierrättämään laillisen maksujärjestelmän läpi varojen tosiasiallisen luonteen, alkuperän tai omistajien peittämiseksi. Terrorismin rahoittamisella tarkoitetaan laillista tai laitonta alkuperää olevien varojen hankkimista tai keräämistä terroristiseen tarkoitukseen.

Neljäs rahanpesudirektiivi annettiin 20 päivänä toukokuuta 2015. Jäsenvaltioiden tuli panna direktiivi kansallisesti täytäntöön viimeistään 26 päivänä kesäkuuta 2017. Direktiivi sekä maksajan tiedot asetus on kansallisesti saatettu voimaan rahanpesulailla, rahanpesun selvittelykeskuksesta annetulla lailla (445/2017) sekä eräillä muilla näihin liittyvillä laeilla, jotka tulivat pääosin voimaan 3 päivänä heinäkuuta 2017. FATF:n uudet suositukset on huomioitu

myös EU:n neljännen rahanpesudirektiivin valmistelussa. Suomi on FATF:n jäsenenä poliittisesti sitoutunut FATF:n suosituksiin.

Neljännen rahanpesudirektiivin tavoitteena on estää unionin rahoitusjärjestelmän käyttö rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen. Rahanpesulainsäädännön tavoitteena on myös torjua aiempaa tehokkaammin harmaata taloutta ja talousrikollisuutta valtioneuvoston strategian tavoitteiden mukaisesti.

Rahanpesulain soveltamisalaan kuuluvat niin sanotut omaisuudenhoito- ja yrityspalveluita tarjoavat yhteisöt ja elinkeinonharjoittajat, jäljempänä *rahanpesuilmoitusvelvolliset*, joista säädetään rahanpesulain 1 luvun 2 §:n 1 momentissa. Rahanpesulaissa säädetään rahanpesuilmoitusvelvollisten asiakkaidensa tunnistamis- ja tuntemisvelvollisuudesta sekä velvollisuudesta asiakkaiden riskiperusteiseen arviointiin. Rahanpesuilmoitusvelvollisen on tunnettava ja tunnistettava asiakas laissa määritellyllä tavalla sekä tunnistettava asiakkaan tosiasiallinen edunsaaja. Lisäksi rahanpesulaissa edellytetään, että oikeushenkilö tunnistaa tosiasiallisen edunsaajansa ja että näistä tiedoista ylläpidetään keskitettyä rekisteriä.

1.6.2 Rahanpesuilmoitusvelvollisten velvollisuus tuntea asiakkaansa sekä asiakkaan tuntemistietojen säilytysvelvollisuus

Rahanpesudirektiivin artikkelit 13 ja 40

Rahanpesudirektiivin artikkelissa 13 säädetään rahanpesuilmoitusvelvollisille asetetusta asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta. Artiklan mukaan asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskeviin toimenpiteisiin on kuuluttava asiakkaan tunnistaminen ja tämän henkilöllisyyden todentaminen luotettavasta ja riippumattomasta lähteestä peräisin olevien asiakirjojen tai tietojen perusteella (1 kohdan a alakohta). Asiakkaan tuntemisvelvollisuuteen kuuluu lisäksi tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan tunnistaminen ja kohtuullisten toimenpiteiden toteuttaminen tämän henkilöllisyyden todentamiseksi siten, että ilmoitusvelvollinen on vakuuttunut tietävänsä, kuka on tosiasiallinen omistaja ja edunsaaja, mukaan lukien se, että ilmoitusvelvollinen toteuttaa oikeushenkilöiden, trustien, yhtiöiden, säätiöiden ja vastaavien oikeudellisten järjestelyjen osalta kohtuulliset toimenpiteet asiakkaan omistus- ja määräysvaltarakenteen ymmärtämiseksi (1 kohdan b alakohta). Tuntemisvelvollisuuteen artiklan mukaan kuuluu myös liikesuhteen tarkoituksen ja aiotun luonteen arvioiminen ja tarvittaessa tietojen hankkiminen niistä sekä liikesuhteen jatkuva seuranta (kohdan 1 c ja d alakohtat). Ilmoitusvelvollisten on lisäksi varmistettava, että jos henkilö väittää toimivansa asiakkaan puolesta, henkilön lupa toimia asiakkaan puolesta tarkistetaan, ja niiden on tunnistettava asiakas ja todennettava hänen henkilöllisyytensä (1 kohdan 2 alakohta). Ilmoitusvelvolliset voivat päättää toimenpiteiden laajuudesta riskialttiuden perusteella (2 kohta) sekä noudatettava riskien arvioinnissa direktiivin liitteessä tarkemmin määriteltyjä muuttujia (3 kohta). Ilmoitusvelvollisten on pystyttävä osoittamaan viranomaisille, että toimenpiteet ovat riskien kannalta asianmukaisia (4 kohta). Artiklaan sisältyy erityissäännöksiä henkivakuutustoimintaa tai muuta sijoitusvakuutustoimintaa harjoittavien osalta (5 kohta). Ulkomaisten trustien tai vastaavien oikeudellisten järjestelyjen edunsaajien osalta ilmoitusvelvollisen on hankittava riittävästi tietoa kyseisestä edunsaajasta, jotta se pystyy selvittämään kyseisen edunsaajan henkilöllisyyden maksuajankohtana tai kun edunsaaja aikoo käyttää saavutettuja oikeuksiaan (6 kohta).

Rahanpesudirektiivin artikkelissa 40 säädetään asiakkaan tuntemis- ja tunnistamismenettelyn perusteella kertyvän aineiston säilytysvelvollisuudesta. Ilmoitusvelvollisen on säilytettävä asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevien toimenpiteiden osalta jäljennökset vaadituista asia-

kirjoista ja tiedoista viiden vuoden ajan asiakassuhteen päättymisestä tai yksittäisen liiketoimen suorittamispäivästä (1 a alakohta). Lisäksi on säilytettävä liiketoimia koskevat asiakirja-aineistot viiden vuoden ajan asiakassuhteen päättymisestä tai yksittäisen liiketoimen suorittamispäivästä (kohdan 1 b alakohta). Säilyttämisaikaa voidaan tarvittaessa jatkaa enintään viidellä vuodella (1 kohdan 2 alakohta).

Rahanpesudirektiivin 13 artiklan sekä 40 artiklan säännökset on kansallisesti implementoitu rahanpesulain 3 luvun säännöksillä.

1.6.3 Tosiasiallisen edunsaajan tunnistaminen

Tosiasiallisen edunsaajan ja omistajan määritelmä

Rahanpesudirektiivin 3 artiklan 6 alakohdan mukaan tosiasiallisella omistajalla ja edunsaajalla tarkoitetaan yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä, joka viime kädessä omistaa asiakkaan tai käyttää siinä määräysvaltaa, ja/tai yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä, jonka lukuun liiketoimi suoritetaan tai toimintaa harjoitetaan. Tosiasiallisella omistajalla ja edunsaajalla tarkoitetaan ainakin yhteisöjen osalta yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä, joka viime kädessä omistaa oikeushenkilön tai jonka määräysvallassa oikeushenkilö viime kädessä on siten, että luonnollinen henkilö omistaa suoraan tai välillisesti riittävän prosentuaalisen osuuden oikeushenkilön osakkeista tai äänioikeuksista tai omistusosuudesta, haltijaosakkeet mukaan luettuna. Vaihtoehtoisesti tosiasiallisella omistajalla ja edunsaajalla tarkoitetaan yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä, joka käyttää määräysvaltaa muilla keinoin, kun kyseessä ei ole säännellyillä markkinoilla kaupankäynnin kohteena oleva yhtiö, joka kuuluu unionin oikeuden mukaisten sellaisten tiedonantovelvollisuuksien tai vastaavien kansainvälisten normien soveltamisalaan, joilla varmistetaan omistajaa koskevien tietojen riittävä avoimuus. Osoituksena suoraan omistuksesta on se, että luonnollisella henkilöllä on 25 prosentin ja yhden osakkeen osakkeenomistus tai yli 25 prosentin omistusosuus asiakkaasta. Osoituksena välillisestä omistuksesta on se, että yhteisöllä, joka on yhden tai useamman luonnollisen henkilön määräysvallassa, taikka useilla yhteisöillä, jotka ovat saman yhden tai useamman luonnollisen henkilön määräysvallassa, on 25 prosentin ja yhden osakkeen osakkeenomistus tai yli 25 prosentin omistusosuus asiakkaasta. Jäsenvaltio voi päättää, että pienempi prosenttiosuus voi olla osoituksena omistuksesta tai määräysvallasta. Määräysvallan käyttäminen muilla keinoin voidaan määrittää muun muassa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/34/EU (3) 22 artiklan 1—5 kohdassa säädettyjen perusteiden mukaisesti. Vaihtoehtoisesti yhteisöjen osalta tosiasiallisella edunsaajalla tarkoitetaan yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä, joka kuuluu ylempään johtoon, jos kaikkien mahdollisten keinojen käyttämisen jälkeen ja edellyttäen, ettei epäilykselle ole perusteita, i alakohdassa tarkoitettua henkilöä ei ole määritetty tai jos on epäilyksiä siitä, onko tunnistettu yksi tai useampi henkilö tosiasiallinen omistaja ja edunsaaja, ilmoitusvelvollisten on pidettävä kirjaa i alakohdan ja tämän alakohdan mukaisen tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan määrittämiseksi toteutetuista toimista.

Trustien osalta tosiasiallisella edunsaajalla tarkoitetaan perustajaa, trustin omaisuudenhoitajaa tai omaisuudenhoitajia, mahdollista suojelijaa, edunsaajia tai, jos oikeudellisen järjestelyn tai oikeushenkilön edunsaajia ei ole vielä vahvistettu, niitä henkilöryhmiä, joiden pääasiasiallista etua silmällä pitäen oikeudellinen järjestely tai oikeushenkilö on perustettu tai toimii. Tosiasiallisella edunsaajalla tarkoitetaan mitä tahansa muuta luonnollista henkilöä, joka viime kädessä käyttää trustin osalta määräysvaltaa suoran tai välillisen omistuksen kautta tai muilla keinoin tai oikeushenkilöiden, kuten säätiöiden, ja trustien kaltaisten oikeudellisten järjestelyjen

osalta yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä, joka on vastaavassa tai samankaltaisessa asemassa kuin edellä tarkoitetut henkilöt.

Rahanpesudirektiivin artiklat 30 ja 31

Rahanpesudirektiivin artiklassa 30 säädetään oikeushenkilöiden velvollisuudesta hankkia tiedot tosiasiallisista omistajistaan ja edunsaajistaan. Yhteisöjen ja muiden oikeushenkilöiden edellytetään antavan ilmoitusvelvollisille laillista omistajaa koskevien tietojen lisäksi tiedot tosiasiallisesta omistajasta ja edunsaajasta ilmoitusvelvollisten toteuttaessa asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevia toimenpiteitä. Artiklassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus sen varmistamiseksi, että tosiasiallisia edunsaajia koskevat tiedot säilytetään kussakin jäsenvaltiossa keskitetyssä rekisterissä, kuten kaupparekisterissä tai yhtiörekisterissä, tai julkisessa rekisterissä. Keskitetyn rekisterin sisältämien tietojen tulee olla riittävät, tarkat ja ajantasaiset. Tosiasiallista omistajaa ja edunsaajaa koskevat tiedot tulee olla kaikissa tapauksissa toimivaltaisten viranomaisten ja rahanpesun selvittelykeskusten saatavilla rajoituksitta, ilmoitusvelvollisten saatavilla asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevissa puitteissa sekä sellaisten henkilöiden tai järjestöjen saatavilla, jotka pystyvät osoittamaan tietojen koskevan niiden oikeutettua etua. Viimeksi mainitulle taholle tulee luovuttaa vähintään vähimmäistiedot. Tietojen antamisessa noudatettava tietosuojasääntöjä, ja myös sähköistä kirjautumista sekä maksun suorittamista voidaan vaatia. Artikla sisältää säännöksiä tietojen saannin oikea-aikaisuudesta ja tavasta. Ilmoitusvelvollisten edellytetään täyttävän asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevat velvoitteet riskiperusteista lähestymistapaa noudattaen, eivätkä he voi luottaa yksinomaan keskitetyn rekisterin tietoihin. Pääsy tietoihin voidaan evätä tietyissä tilanteissa.

Rahanpesudirektiivin 31 artiklassa säädetään express trust -järjestelyjen omaisuudenhoitajien velvollisuudesta hankkia tiedot näiden järjestelyjen tosiasiallisista omistajista ja edunsaajista. Suomen lainsäädäntö ei tunne trusti-järjestelyjä. Suomessa saattaa kuitenkin olla yrityksiä, jotka tuottavat palveluita ulkomaalaisille trusteille tai toimivat trustin kohteena olevan omaisuuden edunvalvojana. Artiklan mukaan kyseiset omaisuudenhoitajat hankkivat tunnistetiedot trustin perustajasta; trustin omaisuudenhoitajasta tai omaisuudenhoitajista, mahdollisesta suojelijasta, edunsaajista tai edunsaajien ryhmästä sekä kaikista muista luonnollisista henkilöistä, jotka käyttävät tosiasiallista määräysvaltaa trustin osalta. Tiedot on annettava trustin omaisuudenhoitajan solmiessa liikesuhteen tai suorittaa yksittäisen, kynnysarvon ylittävän liiketoimen. Trustin synnyttäessä veroseuraamuksia artiklassa tarkoitettuja tietoja on säilytettävä keskitetyssä rekisterissä. Artikla sisältää säännöksiä tietojen saannin oikea-aikaisuudesta ja tavasta. Keskitetyn rekisterin sisältämien tietojen on oltava riittäviä, tarkkoja ja ajantasaisia. Ilmoitusvelvollisten edellytetään täyttävän asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevat velvoitteet riskiperusteista lähestymistapaa noudattaen, eivätkä he voi luottaa yksinomaan keskitetyn rekisterin tietoihin. Artiklassa säädettyjä toimenpiteitä on sovellettava sellaisiin muuntyyppisiin oikeudellisiin järjestelyihin, joilla on vastaavanlainen rakenne tai tehtävä kuin trusteilla.

Rahanpesulain säännökset

Rahanpesulaissa tosiasiallinen edunsaaja määritellään 1 luvun 5 ja 6 §:ssä. Rahanpesulain 1 luvun 5 §:n mukaan tosiasiallisella edunsaajalla tarkoitetaan rahanpesulaissa luonnollista henkilöä, joka joko omistaa oikeushenkilön tai muuten käyttää määräysvaltaa oikeushenkilössä. Yhteisöjen osalta tosiasiallisena edunsaajana pidetään henkilöä, jolla on yli 25 prosentin omistus tai ääniosuus yhteisössä. Jos tällainen omistus- tai äänivaltaosuus on toisen oikeushenkilön hallussa, yhteisön on selvitettävä, ketkä luonnolliset henkilöt voivat tehdä itsenäisesti

päätöksiä omistavassa oikeushenkilössä. Tosiasiallisten edunsaajien määrittämisessä tulee huomioida, että asema voi perustua myös esimerkiksi osakassopimukseen.

Rahanpesulain 1 luvun 6 §:ssä määritetään ulkomaisen trustin tosiasiallinen edunsaaja. Ulkomaisen trustin tosiasiallisella edunsaajalla tarkoitetaan tosiasiallista määräysvaltaa käyttävää luonnollista henkilöä, joka on trustin perustaja tai tämän mahdollisesti asettama suojelija, omaisuudenhoitaja tai edunsaaja. Tosiasiallisena edunsaajana pidetään myös muuta luonnollista henkilöä, joka viime kädessä käyttää määräysvaltaa suoran tai välillisen omistuksen kautta tai muilla keinoin ulkomaisessa trustissa.

Rahanpesulain 3 luvun 6 §:ssä säädetään rahanpesuilmoitusvelvollisen asiakkaan tunnistamisvelvollisuuteen kuuluvasta, asiakkaan tosiasiallisen edunsaajan tunnistamisesta. Ilmoitusvelvollisen on tunnistettava ja pidettävä yllä riittäviä, tarkkoja ja ajantasaisia tietoja asiakkaan tosiasiallisista edunsaajista ja tarvittaessa todennettava näiden henkilöllisyys. Määrätyissä tilanteissa yhteisön tosiasiallinen edunsaaja on aina tunnistettava. Sen lisäksi ilmoitusvelvollisen on asiakkaaseen liittyviin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeihin nähden asianmukaisella tavalla ja riittävässä laajuudessa selvitettävä, käyttääkö joku muu 1 luvun 5 §:n 1 momentissa tarkoitettua määräysvaltaa asiakkaassa. Tosiasiallista edunsaajaa ei kuitenkaan tarvitse tunnistaa, jos asiakas on määrätynlainen yhtiö, jonka osakkeella käydään julkista kaupankäyntiä. Luottolaitoksen ei tarvitse tunnistaa Suomessa tai toisessa ETA-valtiossa toimivan asianajajan tai muun oikeudellisia palveluita tarjoavan asiakasvaratilien tosiasiallisia edunsaajia, jos tosiasiallisen edunsaajan henkilöllisyys on luottolaitoksen pyynnöstä sen saatavilla. Luottolaitoksen ei myöskään tarvitse tunnistaa muussa kuin ETA-valtiossa toimivan asianajajan tai muun oikeudellisia palveluita tarjoavan asiakasvaratilien tosiasiallisia edunsaajia, jos tosiasiallisen edunsaajan henkilöllisyys on luottolaitoksen pyynnöstä sen saatavilla ja jos asianajajaa tai muuta oikeudellisia palveluita tarjoavaa koskevat tässä laissa säädettyä vastaavat velvollisuudet ja tätä valvotaan näiden velvollisuuksien noudattamisessa. Luottolaitoksen ei myöskään tarvitse tunnistaa oikeudenkäyntiavustaja- tai oikeudenkäyntiasiamiestehtävien eikä asianajajan tai muun oikeudellisia palveluita tarjoavan tämän lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävien tehtävien hoitamiseen liittyvien asiakasvaratilien tosiasiallisia edunsaajia.

Rahanpesulain 6 luvun 2 §:ssä säädetään yhteisön velvollisuudesta pitää yllä tosiasiallisia edunsaajiaan koskevia tietoja. Pykälän mukana kaupparekisterilain 3 §:n 1 momentin 1 ja 4–6 kohdassa tarkoitettun yhteisön, yhdistysrekisteriin merkityn yhdistyksen, uskonnollisten yhdyskuntien rekisteriin merkityn uskonnollisen yhdyskunnan sekä säätiörekisteriin merkityn säätiön on asianmukaisesti hankittava ja pidettävä yllä täsmällisiä ja ajantasaisia tietoja tosiasiallisista edunsaajistaan ja annettava nämä tiedot pyynnöstä rahanpesuilmoitusvelvolliselle tämän suorittaessa asiakkaan tuntemista koskevia toimia. Sen lisäksi yhteisön, lukuun ottamatta asunto-osakeyhtiölaissa tarkoitettuja asunto-osakeyhtiöitä ja keskinäisiä kiinteistöosakeyhtiöitä, on sen saatavilla olevien tietojen perusteella pidettävä yllä täsmällisiä ja ajantasaisia tietoja muista henkilöistä, jotka käyttävät rahanpesulain 1 luvun 5 §:n 1 momentissa tarkoitettua määräysvaltaa, sekä heidän määräysvaltansa tai omistusosuutensa perusteesta ja laajuudesta. Yhteisön hallituksen jäsenen tai vastuunalaisen yhtiömiehen on huolehdittava siitä, että yhteisön tosiasiallisista edunsaajista pidetään luetteloa. Luetteloon merkitään omistajan tai edunsaajan nimi, syntymäaika, kansalaisuus, asuinmaa sekä määräysvallan tai omistusosuuden peruste ja laajuus. Luettelo on laadittava viivytyksettä oikeushenkilön perustamisen jälkeen ja sitä on pidettävä luotettavalla tavalla.

Rahanpesulain 6 luvun 3 §:ssä säädetään ulkomaisen trustin omaisuudenhoitajan velvollisuudesta tuntea tosiasiallinen edunsaaja. Lainkohdan mukaan ulkomaisen express trustin tai oike-

usmuodoltaan samankaltaisen oikeudellisen järjestelyn omaisuudenhoitajan on hankittava laissa säädetty tiedot trustin tosiasiallisista edunsaajista ja pidettävä niitä yllä.

Direktiivin kansallisen implementoinnin yhteydessä keskitetty rekisteri on päätetty toteuttaa Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämän kaupparekisterin yhteydessä. Edunsaajatietojen ylläpitovelvollisuus alkaa 1 päivänä tammikuuta 2019. Yritysten ja muiden yhteisöjen on 1 päivästä heinäkuuta 2019 alkaen rekisteröitävä kaupparekisteriin henkilöt, jotka omistavat merkittävän osuuden yrityksestä sekä muut tosiasialliset edunsaajat.

2 Ehdotetut muutokset

2.1 Sivullisen tiedonantovelvollisuuden laajentaminen rahanpesutietoihin

Voimassa oleva lainsäädäntö sallii nykyisin veroviranomaisille varsin kattavan tiedonsaantioikeuden ensisijaisesti sivullisen erityistä tiedonantovelvollisuutta koskevan VML 19 §:n nojalla. VML 17 a, 17 b ja 17 c §:n säätämisen myötä finanssilaitosten on noudatettava niin kutsuttuja FATCA- ja CRS-sääntelyyn sekä DAC2-direktiiviin liittyviä, finanssilaitoksille asetettuja velvoitteita sekä huolellisuusmenettelyitä. Samassa yhteydessä veroviranomaisille asetettiin velvollisuus valvoa, että ilmoitusvelvolliset finanssilaitokset noudattavat näitä velvoitteita ja menettelyitä, jotta veroviranomaiset voivat varmistua siitä, että CRS-sääntelyn ja DAC2-direktiivin mukainen, verotusta koskeva tiedonantovelvollisuus on asianmukaisesti täytetty.

DAC5-direktiivi edellyttää lainsäätäjän varmistavan nimenomaisella säännöksellä, että veroviranomaisilla on pääsy asiakkaan tuntemistietoihin, säilytettäviin rahanpesutietoihin sekä niin kutsuttuihin tosiasiallisia edunsaajia koskeviin tietoihin, jotta veroviranomaiset voivat varmistua siitä, että CRS-sääntelyn ja DAC2-direktiivin mukainen, verotusta koskeva tiedonantovelvollisuus on asianmukaisesti täytetty.

DAC5-direktiivin implementoimiseksi verotusmenettelylakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 23 a §, jossa säädettäisiin rahanpesuilmoitusvelvollisen tiedonantovelvollisuudesta sekä velvollisuudesta esittää tarkastettavaksi ne tiedot, joista kävisi ilmi, kuinka tilien tilinhaltijat sekä niin kutsutut kontrolloivat henkilöt on tunnistettu ja FATCA- ja CRS-sääntelyssä sekä DAC2-direktiivissä tarkoitettu, verotuksen tiedonantovelvollisuus on täytetty. Nämä tiedot käytännössä tarkoittavat tietoja asiakkaan tuntemistiedoista sekä tosiasiallista edunsaajaa koskevista tiedoista, ja ovat rahanpesulaissa säädetyn säilytysvelvollisuuden alaisia.

Uudessa 23 a §:ssä säädettäisiin, että rahanpesuilmoitusvelvollisten on Verohallinnon kehoituksesta tunnistetiedon, pankkitilin numeron, tilitapahtuman tai muun vastaavan yksilöinnin perusteella annettava ja esitettävä tarkastettavaksi Verohallinnolle tiedot, joiden perusteella raportoivat suomalaiset finanssilaitokset ovat suorittaneet VML 17 a §:n 1 momentissa, 17 b §:n 1 momentissa sekä 17 c §:n 1 momentissa tarkoitettut velvoitteet ja huolellisuusmenettelyt raportoitavien tilien tunnistamisessa. Käytännössä tällä tarkoitettaisiin niitä mekanismeja, menettelyitä, asiakirjoja ja tietoja siitä, kuinka tilien tilinhaltijat sekä niin kutsutut kontrolloivat henkilöt on tunnistettu ja FATCA- ja CRS-sääntelyssä sekä DAC2-direktiivissä tarkoitettu, verotuksen tiedonantovelvollisuus on täytetty. Kontrolloivan henkilön käsite vastaa käytännössä tosiasiallisen edunsaajan käsitettä sellaisena kuin se on kuvattu rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaisen toimintaryhmän eli niin kutsutussa FATF-suosituksessa 10 sekä sen tulkintaohjeessa.

Verotusmenettelylain 23 a §:llä ei olisi vaikutusta lain 19 §:n soveltamiseen. Verohallinto soveltaisi 19 §:n mukaista yksityisen erityistä tiedonantovelvollisuutta aina silloin, kun kysymys on yksittäisestä liiketapahtumasta ja tiedot ovat tarpeen verotuksen toimittamista varten, vaikka tiedot olisivat rahanpesuilmotusvelvollisen hallussa. Esimerkiksi silloin, kun selvitetään yksittäisen maksutapahtuman tosiasiallista saajaa tai maksajaa, varojen alkuperää ja mistä liiketapahtumassa on tosiasiallisesti kyse. Ehdotettua 23 a §:ää sovellettaisiin silloin, kun Verohallinto valvoo rahanpesulaissa tarkoitettuja, raportointivelvollisia suomalaisia finanssilaitoksia niiden täyttäessä VML 17 a §:n 1 momentissa, 17 b §:n 1 momentissa sekä 17 c §:n 1 momentissa tarkoitettuja velvoitteita. Ehdotetun uuden VML 23 a §:n osalta olisi kyse niin kutsutusta, määrättyä sivullista tiedonantajajoukkoa eli tässä tapauksessa rahanpesulainsäädännön nojalla ilmoitusvelvollisia koskevasta lex specialis -säännöksestä suhteessa yleistä sivullisen tiedonantovelvollisuutta sääntelevään ja siten tässä suhteessa yleissäännöksenä pidettävään VML 19 §:ään. Uudella VML 23 a §:llä ei muutettaisi nykytilaa tai vakiintunutta tulkintaa VML 19 §:n osalta.

2.2 Verohallinnon oikeus saada tietoja kaupparekisteristä

VML 18 §:n mukaan kaupparekisterilaissa (129/1979) tarkoitetun rekisteriviranomaisen tai paikallisviranomaisen on toimitettava Verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset kaupparekisteriin sisältyvät tiedot. Verohallinnolla on siten oikeus jo nyky sääntelyn nojalla saada tiedot kaupparekisteriin rekisteröivästä, tosiasiallisia edunsaajia koskevista tiedoista. Näin ollen tältä osin nyky lainsäädäntöön ei ole tarpeen tehdä muutoksia.

2.3 Verohallinnon oikeus ilmoittaa havaitsemistaan puutteista sekä antaa tältä osin tietoja asianomaisille viranomaisille

Verohallinnon tiedonantovelvollisuuden nojalla saamat tiedot ovat verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 1 ja 4 §:n mukaisesti salassa pidettäviä verotustietoja. Verohallinto voi antaa salassa pidettäviä tietoja toiselle viranomaisella vain nimenomaisen säännöksen perusteella.

Verohallinnon oikeudesta antaa salassa pidettäviä verotustietoja oma-aloitteisesti toiselle viranomaiselle säädetään verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:ssä. Laissa on säädetty ne tilanteet ja edellytykset, joiden vallitessa Verohallinto voi itse päättää tietojen antamisesta vaikka toinen viranomainen ei ole tietoja pyytänyt.

Varmistuessaan siitä, että rahanpesuilmotusvelvolliset ovat täyttäneet FATCA- ja CRS-sääntelyssä sekä DAC2-direktiivissä tarkoitetun, verotusta koskevan tiedonantovelvollisuutensa Verohallinto saa ehdotetun 23 a §:n muutoksen johdosta tietoja myös siitä, miten rahanpesun ilmoitusvelvolliset ovat hoitaneet niille kuuluvat rahanpesulain mukaiset velvoitteet. Verohallinto ei ole kuitenkaan toimivaltainen viranomainen valvomaan rahanpesulain mukaisten velvoitteiden hoitamista. Näin ollen Verohallinnolle on tarkoituksenmukaista säännellä oikeus antaa oma-aloitteisesti tieto valvovalle viranomaiselle sellaisessa tilanteessa, jossa se verotuksen tiedonantovelvollisuutta tarkastaessaan mahdollisesti havaitsee puutteita, joiden osalta toimivalta kuuluu toiselle viranomaiselle, tässä tapauksessa lähinnä Finanssivalvonnalle tai Patentti- ja rekisterihallitukselle. Näin ollen ehdotetaan, että verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:ää täydennetään uudella 12 kohdalla, jonka nojalla Verohallinto voisi ilmoittaa VML 23 a §:ssä tarkoitetun rahanpesuilmotusvelvollisen toiminnassa havaitusta puutteesta asianomaiselle valvontaviranomaiselle.

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 20 §:ssä säädetään Verohallinnon oikeudesta luovuttaa pyynnöstä tietoja eräille viranomaisille salassapitovelvollisuuden estämättä. Edellä ehdotetun 18 §:n 1 momentin 12 kohdan muutoksen täydentämiseksi on perusteltua, että Verohallinnolla olisi oikeus näissä tilanteissa luovuttaa tietoja Finanssivalvonnalle ja Patentti- ja rekisterihallitukselle salassapitosäännösten estämättä. Lainkohtaan ehdotetaan lisättäväksi uusi 8 kohta, jonka nojalla Verohallinto voisi luovuttaa ehdotetun 18 §:n 1 momentin 12 kohdan tilanteissa tietoja Finanssivalvonnalle sekä Patentti- ja rekisterihallitukselle.

2.4 Henkilötietojen suoja

2.4.1 Henkilötietojen suoja unionioikeudessa

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan unioni tunnustaa perusoikeuskirjassa esitetyt oikeudet, vapaudet ja periaatteet. Euroopan perusoikeuskirjan 8 artiklassa säädetään henkilötietojen suojasta. Artiklan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty, ja saada ne oikaistuksi. Riippumaton viranomainen valvoo näiden sääntöjen noudattamista. Perusoikeuskirjan 7 artiklassa säädetään yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamisesta.

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat keväällä 2016 yleisen tietosuojasetuksen 2016/679 (EU). Asetuksella kumotaan EU:n henkilötietodirektiivi 95/46/EY, joka on Suomessa pantu täytäntöön henkilötietolailla. Yleinen tietosuojasetus on annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016 ja se tulee jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaksi 25 päivänä elokuuta 2018.

2.4.2 Unionioikeuteen sisältyvän henkilötietojen suojan arviointi DAC5-direktiivissä

Virka-apudirektiivin muutoksesta annetun direktiiviehdotuksen perusteluissa COM(2016) 452 final komissio toteaa, että ehdotuksen vaikutukset paremmasta pääsystä tosiasiallisia edunsaajia koskeviin tietoihin, ja asiakkaan tuntemisvelvollisuuden menettelyt sekä niiden vaikutukset on analysoitu perusoikeusasiakirjan 7 ja 8 artiklan noudattamisen näkökulmasta. Ottaen huomioon, että uusien toimenpiteiden yhteydessä käsitellään henkilötietoja, pääsyn saaminen tietoihin on ainoa tapa, jolla veroviranomaiset voivat varmistua niille toimitetuista tiedoista ja tosiasiallisesta edunsaajasta. Niille annetaan myös strategiset työkalut veropetosten ja verovilpin torjumiseksi.

Komissio kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että verohallintoja sitoo jo nyt salassapitovelvollisuus. Tiedot, jotka veroviranomaiset saavat tietoonsa velvollisuuksiensa täyttämisen yhteydessä, kuuluvat kyseisen salassapitovelvollisuuden piiriin, ja niiden käsittelyssä noudatetaan tarvittavia varotoimia. Virka-apudirektiivin 25 artiklassa viitataan sovellettaviin tietosuojasääntöihin, jotka koskevat veroviranomaisten välistä hallinnollista yhteistyötä sekä ilmoitusvelvollisten keräämien ja niiltä kerättyjen tietojen kokoamista ja käyttöä.

Vaikka ehdotetuilla toimenpiteillä voisi olla kielteisiä vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen yksityiselämän osalta, viestinnän luottamuksellisuus, yksityisyydensuoja ja henkilötietojen suoja mukaan luettuina, ne ovat komission mukaan tarpeen ja oikeassa suhteessa verojärjestelmien asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi ja sen valvomiseksi, että kaikki toimijat täyttävät velvollisuutensa asianmukaisesti.

2.4.3 Henkilötietojen suoja kansallisessa lainsäädännössä

Perustuslain 10 §:n 1 momentin jälkimmäiseen virkkeeseen sisältyy sääntelyvaraus, jonka mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Säännös liittyy saman momentin ensimmäisen virkkeen sisältämään yksityiselämän suojaa koskevaan yleislausekkeeseen. Henkilötietojen suoja kuuluu lähtökohtaisesti yksityiselämän suojan piiriin. Sääntelyvaraus edellyttää tarkempia laintasoisia säännöksiä henkilötietojen suojasta.

Perustuslakivaliokunta on yleisesti luetteloinut seikkoja, joita voidaan pitää henkilötietojen suojaa koskevan perustuslainsäädännön kannalta tärkeinä sääntelykohteina. Tällaisia ovat valiokunnan mielestä ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset mukaan luettuna tietojen luovutettavuus ja tietojen säilytysaika henkilörekisterissä sekä rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista. Lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuteen luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla. Perustuslakivaliokunnan lausunnoista voidaan mainita PeVL 14/1998 vp, 25/1998 vp, 11/2008 vp ja 32/2008 vp.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on arvioitu yksityiselämän ja henkilötietosuojan näkökulmasta myös tiedonsaantioikeutta koskevia säännöksiä. Valiokunta on useissa yhteyksissä pitänyt liian erittelemättömiä ja laaja-alaisia tiedonsaantioikeuksia koskevia säännöksiä perustuslain 10.1 §:n vastaisina, näin esimerkiksi PeVL 7/2000 vp, 14/2002 vp, 15/2002 vp ja 74/2002 vp. Erityisen ongelmallisiksi on nähty sellaiset laajat tietojensaantioikeudet, joissa viranomaisen tiedonsaanti-intressi syrjäyttää automaattisesti pelkästään viranomaisen omasta toiminnasta johtuvalla tarpeellisuusperusteella muut, mahdollisesti hyvinkin painavat salassapitointressit, esimerkiksi PeVL 7/2000 vp.

Keskeisin perustuslain 10.1 §:n sääntelyvarauksen sisältämää toimeksiantoa täyttävä laki on nykyisin 1 päivänä kesäkuuta 1999 voimaan tullut henkilötietolaki. Lain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista. Lain 33 §:ssä säädetään vaitiolovelvollisuudesta. Sen nojalla, joka henkilötietojen käsittelyyn liittyviä toimenpiteitä suorittaessaan on saanut tietää jotakin toisen henkilön ominaisuuksista, henkilökohtaisista oloista tai taloudellisesta asemasta, ei saa tämän lain vastaisesti sivulliselle ilmaista näin saamiaan tietoja.

Luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 15 luvun 14 §:ään sisältyy erityissäännös luottolaitostoimintaa harjoittavien tahojen salassapitovelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan salassapitovelvollisuus koskee asiakkaan tai muun sen toimintaan liittyvän henkilön taloudellista asemaa tai yksityisen henkilökohtaisia oloja koskevaa seikkaa taikka liike- tai ammatillisaisuutta, jollei se, jonka hyväksi vaitiolovelvollisuus on säädetty, anna suostumustaan sen ilmaisemiseen. Pykälän 2 momentin mukaan luottolaitoksella ja sen kanssa samaan konsolidointiryhmään kuuluvalla yrityksellä on velvollisuus antaa 1 momentissa tarkoitettuja, salassapitovelvollisuuden alaisia tietoja syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiselle rikoksen selvittämiseksi sekä muulle viranomaiselle, jolla on lain mukaan oikeus saada sellaisia tietoja.

2.4.4 Ehdotuksen arviointia

Tietosuojalainsäädännön mukaan viranomaistoiminnan tulee perustua selkeään toimivaltasäännökseen. Esityksessä ehdotetaan, että rahanpesuilmoitusvelvollisen tulisi luovuttaa Verohallinnon kehotuksesta tunnistetiedon, pankkitilin numeron, tilitapahtuman tai muun vastaa-

van yksilöinnin perusteella annettava ja esitettävä tarkastettavaksi tiedot mekanismeista, menettelyistä, asiakirjoista sekä muista tiedoista, joiden perusteella se on täyttänyt vaaditut velvoitteensa ja huolellisuusmenettelyt FATCA- ja CRS- sääntelyn sekä DAC2-direktiivin mukaisten tiedonantovelvollisuuksien täyttämiseksi. Siten tietojenluovutus rajattaisiin tietojen luovutus- ja tarkastuspyynnöllä niin täsmälliseksi ja tarkkarajaiseksi kuin se DAC5-direktiivin tarkoituksen toteuttamiseksi on mahdollista. Asian arvioinnissa on otettava huomioon se, että osin kyse olisi tiedosta, jonka saamiseen Verohallinnolla on oikeus myös muiden voimassa olevien säännösten nojalla. Tässä ehdotetut muutokset täsmentävät Verohallinnon tiedonsaantioikeutta ja tuovat oikeuksia läpinäkyvimmiksi suhteessa rekisteröityihin.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 2 §:n mukaan verohallinnon yhtenä tehtävänä on verovalvonta. Verovalvonnalla pyritään oikeaan verokertymään sekä verovajeen pienentämiseen. Verohallinnossa valvonnan on katsottu jakaantuvan perusvalvontaan ja erityisvalvontaan. Erityisvalvontaa on toteutettu pääosin verotarkastuksen keinoin.

Säännöksen tarkoituksena on parantaa ja täsmentää veroviranomaisten tiedonsaantioikeuksia. Esityksen voidaan arvioida Verohallinnon voimassaolevia tiedonsaantioikeuksia täydentävänä säännöksenä edesauttavan erityisesti erityisvalvonnan toteuttamista. Siten esityksellä voidaan arvioida olevan jonkin verran verotuottoja lisäävä vaikutus, jonka konkreettista suuruutta ei ole mahdollista tarkemmin mitoittaa, sillä verovalvonnan myötä kertyviä verotuottoja ei ole mahdollista jyvittää toiminnoittain. Näin ollen verotuottojen määrän lisääntymistä esityksen johdosta ei ole mahdollista tarkemmin arvioida.

3.2 Hallinnolliset vaikutukset

Muutoksella voidaan arvioida olevan hallinnollisia vaikutuksia rahanpesulaissa ilmoitusvelvollisina pidettäville tahoille. Pääsääntöisesti nämä tahot ovat velvollisia luovuttamaan tietoja Verohallinnolle jo voimassaolevan lainsäädännön nojalla. Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä hallinnollisia vaikutuksia rahanpesulaissa tarkoitetuille ilmoitusvelvollisille.

Muutoksella ei arvioida olevan merkittäviä Verohallinnon hallinnollista työtä lisääviä vaikutuksia, sillä Verohallinto pyytäisi ja käsittelee esityksessä tarkoitettuja rahanpesutietoja nykyisten resurssiensa puitteissa osana harjoittamaansa verovalvontaa.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä. Esityksestä on pyydetty lausunto Verohallinnolta, oikeusministeriöltä, sisäministeriöltä, tietosuojavaltuutetulta, Elinkeinoelämän keskusliitto ry:ltä, Finanssiala ry:ltä, Keskuskauppakamarilta, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä, Suomen Veroasiantuntijat ry:ltä, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:ltä, sekä Veronmaksajain Keskusliitto ry:ltä. Lausunnon antoivat....

5 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan vuoden 2018 alusta ja niitä sovellettaisiin samasta päivästä alkaen.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään verotusmenettelystä annettuun lakiin (1558/1995) siitä lailla 772/2016 kumotun 23 a §:n tilalle uusi 23 a § seuraavasti:

23 a §

Rahanpesuilmoitusvelvollisen tiedonantovelvollisuus

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa (444/2017) 1 luvun 2 §:ssä tarkoitettujen ilmoitusvelvollisten (*rahanpesuilmoitusvelvollinen*) on Verohallinnon kehotuksesta tunnistetiedon, pankkitilin numeron, tilitapahtuman tai muun vastaavan yksilöinnin perusteella annettava ja esitettävä tarkastettavaksi tiedot mekanismeista, menettelyistä, asiakirjoista sekä muista tiedoista, joiden perusteella raportoivat suomalaiset finanssilaitokset ovat suorittaneet edellä 17 a §:n 1 momentissa, 17 b §:n 1 momentissa sekä 17 c §:n 1 momentissa tarkoitetut velvoitteet ja huolellisuusmenettelyt raportoitavien tilien tunnistamisessa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lain 23 a §:ää sovelletaan ensimmäisen kerran 1 päivästä tammikuuta 2018 alkaen.

2.

Laki

verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 ja 20 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 18 §:n 1 momentin 11 kohta ja 20 §:n 7 kohta, sellaisina kuin ne ovat, 18 §:n 1 momentin 11 kohta laissa 529/2017 ja 20 §:n 7 kohta laissa 988/2012, sekä

lisätään 18 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 504/2008, 525/2009, 1500/2011, 988/2012, 499/2015, 1146/2015 ja 529/2017, uusi 12 kohta sekä 20 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 988/2012 ja 1500/2011 uusi 8 kohta, seuraavasti:

18 §

Verohallinnon oikeus tietojen oma-aloitteiseen antamiseen

Verohallinto voi salassapitosäännösten estämättä antaa omasta aloitteestaan verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen:

11) Tullille arvonlisäverolain 100 a §:n mukaisen erityismenettelyn soveltamisessa tarpeellisia, sellaista verovelvollista koskevia tietoja, jonka maahantuonteihin sovelletaan kyseistä erityismenettelyä, sekä arvonlisäverolain 160 §:n 3 momentin nojalla Tullilta saatujen valvontatietojen perusteella tehtyä verotusta koskevia tietoja momentin mukaisen valvontatehtävän hoitamista varten;

12) Finanssivalvonnalle ja Patentti- ja rekisterihallitukselle verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 23 a §:ssä tarkoitetun rahanpesuilmoitusvelvollisen toiminnassa havaitusta puutteesta.

20 §

Tietojen antaminen eräille viranomaisille

Verohallinto voi salassapitovelvollisuuden estämättä antaa pyynnöstä:

7) Finanssivalvonnalle väliaikaisesta pankkiverosta annetun lain 26 §:n 3 momentissa tarkoitetun pankkiveron suorittamisvelvollisuutta ja perusteita koskevan lausunnon antamista varten tarpeelliset verotustiedot;

8) Finanssivalvonnalle ja Patentti- ja rekisterihallitukselle edellä 18 §:n 1 momentin 12 kohdan mukaisia tietoja.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 .
Helsingissä päivänä _____
kuuta 2017

Pääministeri

Juha Sipilä

Valtiovarainministeri Petteri Orpo

2.

Laki

verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 ja 20 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 18 §:n 1 momentin 11 kohta ja 20 §:n 7 kohta, sellaisina kuin ne ovat, 18 §:n 1 momentin 11 kohta laissa 529/2017 ja 20 §:n 7 kohta laissa 988/2012, sekä

lisätään 18 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 504/2008, 525/2009, 1500/2011, 988/2012, 499/2015, 1146/2015 ja 529/2017, uusi 12 kohta sekä 20 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 988/2012 ja 1500/2011 uusi 8 kohta, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

18 §

18 §

*Verohallinnon oikeus tietojen oma-
aloitteiseen antamiseen*

*Verohallinnon oikeus tietojen oma-
aloitteiseen antamiseen*

Verohallinto voi salassapitosäännösten es-
tämättä antaa omasta aloitteestaan verotustie-
toja verovelvollista koskevine tunnistetietoi-
neen:

Verohallinto voi salassapitosäännösten es-
tämättä antaa omasta aloitteestaan verotustie-
toja verovelvollista koskevine tunnistetietoi-
neen:

11) Tullille arvonlisäverolain 100 a §:n
mukaisen erityismenettelyn soveltamisessa
tarpeellisia, sellaista verovelvollista koskevia
tietoja, jonka maahantuonteihin sovelletaan
kyseistä erityismenettelyä, sekä arvonlisäve-
rolain 160 §:n 3 momentin nojalla Tullilta
saatujen valvontatietojen perusteella tehtyä
verotusta koskevia tietoja momentin mukai-
sen valvontatehtävän hoitamista varten.

11) Tullille arvonlisäverolain 100 a §:n
mukaisen erityismenettelyn soveltamisessa
tarpeellisia, sellaista verovelvollista koskevia
tietoja, jonka maahantuonteihin sovelletaan
kyseistä erityismenettelyä, sekä arvonlisäve-
rolain 160 §:n 3 momentin nojalla Tullilta
saatujen valvontatietojen perusteella tehtyä
verotusta koskevia tietoja momentin mukai-
sen valvontatehtävän hoitamista varten;

12) Finanssivalvonnalle ja Patentti- ja re-
kisterihallitukselle verotusmenettelystä anne-
tun lain (1558/1995) 23 a §:ssä tarkoitetun
rahanpesuilmoitusvelvollisen toiminnassa
havaitusta puutteesta.

20 §

Tietojen antaminen eräille viranomaisille

Verohallinto voi salassapitovelvollisuuden estämättä antaa pyynnöstä:

7) Finanssivalvonnalle väliaikaisesta pankkiverosta annetun lain 26 §:n 3 momentissa tarkoitetun pankkiveron suorittamisvelvollisuutta ja perusteita koskevan lausunnon antamista varten tarpeelliset verotustiedot.

20 §

Tietojen antaminen eräille viranomaisille

Verohallinto voi salassapitovelvollisuuden estämättä antaa pyynnöstä:

7) Finanssivalvonnalle väliaikaisesta pankkiverosta annetun lain 26 §:n 3 momentissa tarkoitetun pankkiveron suorittamisvelvollisuutta ja perusteita koskevan lausunnon antamista varten tarpeelliset verotustiedot;

8) Finanssivalvonnalle ja Patentti- ja rekisterihallitukselle edellä 18 §:n 1 momentin 12 kohdan mukaisia tietoja.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuu-
ta 20 .