

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU

Tiivistelmä Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunnosta, joka koskee komission ehdotusta direktiivien (EU) 2015/849 ja 2009/101/EY muuttamiseksi

Tosiasiallista omistajaa ja edunsaajaa koskevien tietojen saatavuus ja tietosuojavaikutukset

(Koko lausunto on luettavissa englanniksi, ranskaksi ja saksaksi Euroopan tietosuojavaltuutetun verkkosivuilla www.edps.europa.eu)

(2017/C 85/04)

Komissio julkaisi 5. heinäkuuta 2016 joukon muutosehdotuksia rahanpesun torjuntadirektiiviin ja direktiiviin 2009/101/EY. Tarkoituksena on torjua suoraan ja kohdennetusti paitsi rahanpesukäytäntöjä myös veronkiertoa ja perustaa entistä tasapuolisempi ja tehokkaampi verojärjestelmä. Tässä lausunnossa arvioidaan kyseisten muutosten tietosuojavaikutuksia.

Yleisesti ottaen näyttää siltä, että muutokset merkitsevät tiukempaa lähestymistapaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen tehokkaaseen torjuntaan. Muutokset on tältä osin kohdennettu muiden ehdotettujen toimenpiteiden ohessa uusiin kanaviin ja menettelytapoihin, joita käytetään laittomien varojen siirtämiseen osaksi laillista taloutta (kuten virtuaalivaluutat, rahanvaihtopalvelut jne.).

Euroopan tietosuojavaltuutettu ei ota kantaa lailla tavoiteltujen toimintapoliittisten tarkoitusten asiasisältöön, mutta tässä erityistapauksessa tietosuojavaltuutettu on huolissaan siitä, että muutokset tuovat mukanaan sellaisiakin toimintapoliittisia tarkoituksia – muita kuin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunta – joita ei näköjään ole selkeästi määritelty.

Jos henkilötiedot on kerätty yhteen tarkoitukseen ja niitä käsitellään johonkin toiseen tarkoitukseen, joka ei liity millään lailla alkuperäiseen käyttötarkoitukseen, rikotaan käyttötarkoituksen rajoituksen tietosuojaperiaatetta ja vaarannetaan suhteellisuusperiaatteen toteutuminen. Muutokset herättävät ennen kaikkea kysymyksiä siitä, minkä takia tietyt tungettelevat henkilötietojen käsittelytavat, jotka ovat hyväksyttävissä rahanpesun ja terrorismin torjunnan yhteydessä, ovat tarpeen irrallaan edellä mainituista yhteyksistä ja ovatko ne oikeasuhteisia.

Oikeasuhteisuudesta voidaan todeta, että muutoksissa poiketaan rahanpesun torjuntadirektiivin voimassa olevassa toisinnossa omaksutusta riskilähtöisestä lähestymistavasta sillä perusteella, että tavallista suurempi rahanpesun, terrorismin rahoituksen ja niihin liittyvien esirikosten riski ei aina mahdollista riskien havaitsemista ja arviointia riittävän ajoissa.

Lisäksi muutoksilla poistetaan nykyisiä takeita, joiden avulla olisi voitu taata tietynasteinen oikeasuhteisuus. Tällaisia ovat muun muassa edellytykset, joilla rahanpesun selvittelykeskukset voivat saada tietoja rahoitustoimista.

Mikä tärkeintä, muutoksilla laajennetaan huomattavasti sekä toimivaltaisten viranomaisten että yleisön oikeutta saada tosiasiallista omistajaa ja edunsaajaa koskevia tietoja. Tämä esitellään toimintapoliittiseksi välineeksi, jolla helpotetaan ja optimoidaan verovelvollisuuden valvontaa. Euroopan tietosuojavaltuutetun mukaan ratkaisun tällainen toteutustapa ei ole oikeasuhteinen ja siihen liittyy yksityisyyden suojaa ja tietosuojaa koskevien henkilökohtaisten oikeuksien kannalta merkittäviä ja tarpeettomia riskejä.

1. JOHDANTO

1.1 Rahanpesun torjuntadirektiivin taustaa

1. Uusi rahanpesun torjuntaa koskeva direktiivi annettiin toukokuussa 2015 ⁽¹⁾. Uuden lainsäädännön tavoitteeksi ilmoitettiin rahanpesun torjunnan välineiden kehittäminen, koska laittoman rahan virrat voivat vahingoittaa rahoitusalan eheyttä, vakautta ja mainetta sekä uhata unionin sisämarkkinoita ja kansainvälistä kehitystä.

⁽¹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849, annettu 20 päivänä toukokuuta 2015, 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 (EUVL L 141, 5.6.2015, s. 73).

2. Luotto- ja finanssilaitosten luotettavuuden, koskemattomuuden ja vakauden sekä koko rahoitusjärjestelmän uskottavuuden suojeleu eivät ole ainoita toimintapoliittisia tavoitteita, joita rahanpesun torjuntadirektiivillä tavoitellaan. Rahanpesun vastainen toimintaryhmä (jäljempänä 'FATF' ⁽¹⁾), teki kesäkuussa 2003 suosituksiinsa tarkistuksia, joilla suositusten soveltamisalaan lisättiin terrorismin rahoitus, ja vahvisti entistä yksityiskohtaisemmat vaatimukset asiakkaan tunnistamista ja henkilöllisyyden todentamista varten. FATF toi esiin yhtäältä tilanteita, joissa kasvanut rahanpesun tai terrorismin rahoituksen riski voi antaa aiheen tehostettuihin toimenpiteisiin, ja toisaalta tilanteita, joissa pienentynyt riski voi antaa perusteet keventää valvontaa.
3. Rahanpesun torjuntaa koskevassa direktiivissä on näin ollen annettu selkeästi joukko sääntöjä, joiden tarkoituksena on estää sekä rahanpesu että terrorismin rahoittaminen laittomien rahavirtojen avulla. Siinä säädetään asiakkaan tunnistamisvelvollisuuden soveltamisesta epäilyttäviin liiketoimiin riskiperusteisesti. Se perustuu tosiasialliseen omistajaa ja edunsaajaa koskevien tietojen hankkimiseen ja analysointiin sekä jäsenvaltioihin perustettujen rahanpesun selvittelykeskusten koordinoituun tutkimustoimintaan.

1.2 Ehdotus: kohteena veronkierto ja terrorismin rahoitus

4. Euroopan komissio julkaisi 2. helmikuuta 2016 tiedonannon ⁽²⁾, jossa esitetään toimintasuunnitelma terrorismin rahoituksen torjunnan vahvistamiseksi. Tiedonannossa ehdotetaan rahanpesun torjuntaa koskevaan direktiiviin muutoksia, joiden tavoitteena on torjua varainsiirtopalvelujen ja virtuaalivaluuttojen avulla tapahtuvaa rahanpesua ja muotoilla uudelleen rahanpesun selvittelykeskusten tehtävä.
5. Myös finanssiskandaalit ⁽³⁾ ja kasvanut veronkierron riski näyttävät kiinnittäneen komission huomiota tarpeeseen määrittää uudelleen rahanpesun torjuntaa koskevan direktiivin toimet ja suunnata ne entistä suuremmin veronkiertoon, joka nähdään direktiivin voimassa olevassa toisinnossa laittomien varojen lähteenä mutta johon toimia ei suoraan kohdenneta.
6. Komissio julkaisi 5. heinäkuuta 2016 joukon muutosehdotuksia rahanpesun torjuntaa koskevaan direktiiviin ja direktiiviin 2009/101/EY (jäljempänä 'ehdotus' ⁽⁴⁾). Tavoitteena on toimia koordinoitusti G20:n ja OECD:n kanssa ja torjua suoraan ja kohdennetusti luonnollisten ja oikeushenkilöiden veronkiertoa sekä perustaa entistä tasapuolimpi ja tehokkaampi verojärjestelmä. Euroopan tietosuojavaltuutettu huomauttaa tässä yhteydessä, että päinvastoin kuin ehdotuksen johdanto-osan 42 kappaleessa mainitaan, tietosuojavaltuutettua ei ole kuultu ennen ehdotuksen antamista. ⁽⁵⁾
7. Euroopan unionin neuvosto pyysi myöhemmin Euroopan tietosuojavaltuutetun lausuntoa ja hyväksyi 19. joulukuuta ehdotusta koskevan kompromissitekstin (jäljempänä 'neuvoston kanta' ⁽⁶⁾). Neuvoston kannan tarkoituksena on muuttaa ainoastaan rahanpesun torjuntaa koskevaa direktiiviä (ei direktiiviä 2009/101/EY), ja siinä keskitytään pääasiassa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan. Vaikka veronkierron torjunnan tavoitetta ei enää erikseen mainita, siihen tarkoitukseen ehdotuksessa suunnitellut välineet ovat edelleen käytössä, vaikkakin hieman muutettuina (esim. tosiasiallisen omistajaa ja edunsaajaa koskevien tietojen julkisuus ja rahanpesun torjuntaan liittyvien tietojen saaminen veroviranomaisten käyttöön).

1.3 Tämän lausunnon ulottuvuus

8. Tässä lausunnossa eritellään ehdotuksen vaikutusta yksityisyyden suojan ja tietosuojan perusoikeuksiin. Lisäksi selvitetään, miten vaikutus muuttuu neuvoston kannan perusteella.
9. Lausunnossa arvioidaan myös rahanpesun torjuntadirektiiviin ehdotettujen muutosten pohjalta tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta laissa määritettyjen toimintapoliittisten tarkoitusten kannalta. Viittaamme ehdotukseen yhtenä ainoana yhtenäisenä toimintapoliittisena välineenä, vaikka siinä ehdotetaan muutoksia kahteen erilliseen direktiiviin.

⁽¹⁾ Rahanpesuvastainen toimintaryhmä (*Financial Action Task Force*, FATF) on hallitusten välinen elin, jonka sen jäseninä olevien oikeudenkäyttöalueiden ministerit ovat perustaneet vuonna 1989. FATF:n tavoite on luoda normeja ja edistää tehokkaiden oikeudellisten, operatiivisten ja sääntelytoimenpiteiden täytäntöönpanoa rahanpesun, terrorismin rahoituksen ja muiden niihin liittyvien kansainvälisen rahoitusjärjestelmän eheyteen kohdistuvien uhien torjumiseksi.

⁽²⁾ COM(2016) 50 final.

⁽³⁾ Komission tiedonannossa lisätoimenpiteistä avoimuuden lisäämiseksi ja verovilpin ja veron kiertämisen torjumiseksi viitataan nimenomaan "Panama-paperien" aiheuttamaan skandaaliin (COM(2016) 451 final).

⁽⁴⁾ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivin 2009/101/EY muuttamisesta, COM(2016) 450 final.

⁽⁵⁾ Euroopan tietosuojavaltuutettu ei saanut tekstistä minkäänlaista luonnosta, ennen kuin se julkaistiin 5.7.2016.

⁽⁶⁾ Ks. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15468-2016-INIT/en/pdf>.

10. Yleisen järjestyksen ja perusoikeuksien vuorovaikutusta on jo käsitelty tuomioistuimissa. Unionin tuomioistuin toteaa Digital Rights Ireland Ltd -asiassa ⁽¹⁾, että kansainvälisen terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunta on yleisen edun mukainen tavoite ⁽²⁾. Tällaisten toimenpiteiden oikeasuhteisuuden arviointi on unionin tuomioistuimen mukaan kuitenkin tarpeen, koska säädetyillä oikeudellisilla välineillä puututaan yksityisyyden suojan ja tietosuojan perusoikeuksiin. ⁽³⁾
11. Lausunnon tarkoitus ei siten ole ottaa kantaa niiden toimintapoliittisten tavoitteiden asiasisältöön, joita lainsäätäjä on päättänyt tavoitella. Huomiota kiinnitetään sen sijaan niihin välineisiin ja toimintatapoihin, jotka laissa esitetään. Euroopan tietosuojavaltuutetun tarkoituksena on varmistaa, että oikeutettuja toimintapoliittisia tavoitteita tavoitellaan tehokkaasti ja oikea-aikaisesti puuttamalla perusoikeuksien käyttämiseen mahdollisimman vähän ja että Euroopan unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan vaatimukset täytetään kokonaan.

4. PÄÄTELMÄT

65. Komissio ehdottaa rahanpesun torjuntaa koskevaan direktiiviin uusia muutoksia saattaakseen direktiivin ajan tasalle teknisen ja rahoitusalan innovointinopeuden ja uusien rahanpesu- ja terrorismin rahoituskeinojen suhteen. Ehdotuksella pyritään samalla lisäämään rahoitusmarkkinoiden avoimuutta usean eri tarkoituksen vuoksi. Euroopan tietosuojavaltuutettu on havainnut tavoitteina olevan muun muassa veronkierron torjunta, sijoittajien suojeleminen ja rahoitusjärjestelmän väärinkäytösten torjunta.
66. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tarkastellut ehdotusta, jossa olisi tietosuojavaltuutetun mukaan pitänyt huolehtia seuraavista seikoista:
- Olisi varmistettava, että henkilötietoja käsitellään lailliseen, hyvin määriteltyyn ja täsmälliseen tarkoitukseen, johon käsittelyllä on tarpeellinen ja oikeasuhteinen yhteys. Henkilötietojen käsittelystä vastaava tahon on oltava nimetty ja vastuussa tietosuojasääntöjen noudattamisesta.
 - Olisi varmistettava, että yksityisyyden suojan ja tietosuojan perusoikeuksien käyttöön kohdistuvista rajoituksista säädetään lailla, että oikeuksien keskeistä sisältöä kunnioitetaan ja että rajoituksia säädetään ainoastaan, jos se on välttämätöntä, jotta voidaan saavuttaa unionin tunnustamat yleisen edun mukaiset tavoitteet tai suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.
 - Olisi varmistettava, että ehdotettujen toimintapoliittisten toimenpiteiden oikeasuhteisuus tavoitteisiin nähden arvioidaan, sillä kiireelliset toimenpiteet, jotka ovat hyväksyttäviä terroristihyökkäysten riskin torjumiseksi, saatavat olla liiallisia, jos niitä sovelletaan veronkierron riskin ehkäisyyn.
 - Takeet, joiden avulla olisi voitu taata tietynasteinen oikeasuhteisuus, olisi säilytettävä. Tällaisia ovat muun muassa edellytykset, joilla rahanpesun selvittelykeskukset voivat saada tietoja rahoitustoimista.
 - Tosiasiallista omistajaa ja edunsaajaa koskevien tietojen saatavuus olisi suunniteltava suhteellisuusperiaatteen mukaisesti, muun muassa siten, että tiedot ovat vain lain valvonnasta vastaavien tahojen saatavissa.

Tehty Brysselissä 2. helmikuuta 2017.

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

Euroopan tietosuojavaltuutettu

⁽¹⁾ Unionin tuomioistuin tuomio 8.4.2014, Digital Rights Ireland Ltd vs. Minister for Communications, Marine and Natural Resources ym. ja Kärntner Landesregierung ym., yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238.

⁽²⁾ Digital Rights Ireland Ltd -asia, 41 ja 42 kohta.

⁽³⁾ Lisäksi tuomioistuin täsmentää: ”Kun otetaan huomioon yhtäältä henkilötietojen suojan tärkeä rooli yksityiselämän kunnioitusta koskevan perusoikeuden kannalta ja toisaalta sen tähän oikeuteen puuttumisen laajuus ja vakavuus, jonka direktiivi 2006/24 sisältää, unionin lainsäätäjän harkintavalta on – pieni, joten valvonnan on oltava tarkkaa.” Digital Rights Ireland Ltd -asia, 45–48 kohta.