

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan unionin sekä Sveitsin valaliiton, Liechtensteinin ruhtinaskunnan, Andorran ruhtinaskunnan, Monacon ruhtinaskunnan ja San Marinon tasavallan välillä tehtyjen finanssilitietojen automaattista vaihtoa koskevien viiden sopimuksen muuttamisesta kansainvälisten verosääntöjen noudattamisen parantamiseksi

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle muistio Euroopan komission 17 päivänä tammikuuta 2024 tekemästä suosituksesta neuvoston päätökseksi komission valtuuttamiseksi aloittamaan neuvottelut Euroopan unionin sekä Sveitsin valaliiton, Liechtensteinin ruhtinaskunnan, Andorran ruhtinaskunnan, Monacon ruhtinaskunnan ja San Marinon tasavallan välillä tehtyjen finanssilitietojen automaattista vaihtoa koskevien viiden sopimuksen muuttamisesta kansainvälisten verosääntöjen noudattamisen parantamiseksi.

Helsingissä 29.2.2024

Valtiovarainministeri Riikka Purra

Erityisasiantuntija Antti Kurikka

EUROOPAN UNIONIN SEKÄ SVEITSIN VALALIITON, LIECHTENSTEININ RUHTINASKUNNAN, ANDORRAN RUHTINASKUNNAN, MONACON RUHTINASKUNNAN JA SAN MARINON TASAVALLAN VÄLILLÄ TEHTYJEN FINANSSITILITIETOJEN AUTOMAATTISTA VAIHTOA KOSKEVIEN VIIDEN SOPIMUKSEN MUUTTAMINEN KANSAINVÄLISTEN VEROSÄÄNTÖJEN NOUDATTAMISEN PARANTAMISEKSI

1 Tausta ja tavoite

Euroopan komissio antoi 17.1.2024 suosituksen (COM(2024) 11 final) päätökseksi komission valtuuttamisesta aloittamaan neuvottelut Euroopan unionin sekä Andorran ruhtinaskunnan, Liechtensteinin ruhtinaskunnan, Monacon ruhtinaskunnan, San Marinon tasavallan ja Sveitsin valaliiton välillä tehtyjen finanssitilitietojen automaattista vaihtoa koskevan viiden sopimuksen muuttamisesta kansainvälisten verosääntöjen noudattamisen parantamiseksi.

EU allekirjoitti vuosina 2015 ja 2016 finanssitilitietojen automaattista vaihtoa koskevat sopimukset Andorran¹, Liechtensteinin², Monacon³, San Marinon⁴ ja Sveitsin⁵ kanssa kansainvälisten verosääntöjen noudattamisen parantamiseksi. Liechtensteinin ja San Marinon kanssa tehtyjä sopimuksia on sovellettu 1.1.2016 alkaen ja kolmea muuta sopimusta 1.1.2017 alkaen.

Kyseiset viisi sopimusta muodostavat oikeusperustan finanssitilitietojen vastavuoroiselle automaattiselle vaihdolle EU:n 27 jäsenvaltion ja kunkin edellä mainitun EU:n ulkopuolisen maan välillä Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) laatiman yhteisen tietojenvaihtostandardin⁶, jäljempänä *CRS-standardi*, mukaisesti. CRS-standardia sovelletaan EU:ssa sen jäsenvaltioiden väliseen tietojenvaihtoon hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla annettuun direktiiviin 2011/16/EU, jäljempänä *virka-apudirektiivi*, tehdyn muutoksen 2014/107/EU, jäljempänä *DAC2-direktiivi*, nojalla.

OECD hyväksyi 26.8.2022 CRS-standardiin päivityksen⁷, joka sisältää kansainvälisellä tasolla merkittäviä muutoksia standardiin ja jotka suunnitelmien mukaan pannaan täytäntöön vuoden 2026 alussa. Kyseisten muutosten täytäntöönpano EU:ssä on sisällytetty virka-apudirektiivin

¹ EUVL L 268, 1.10.2016, s. 38–76.

² EUVL L 359, 24.12.2015, s. 1–35.

³ EUVL L 225, 19.8.2016, s. 1–40 (väliaikainen soveltaminen); EUVL L 280, 18.10.2016, s. 1 ja 2, virallinen voimaantulo 1. helmikuuta 2017.

⁴ EUVL L 346, 31.12.2015, s. 1–41 (väliaikainen soveltaminen); EUVL L 140, 27.5.2016, s. 1 ja 2, virallinen voimaantulo 1. kesäkuuta 2016.

⁵ EUVL L 333, 19.12.2015, s. 10–49.

⁶ OECD (2014), Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters.

⁷ OECD (2022), Crypto-Asset Reporting Framework and Amendments to the Common Reporting Standard, OECD, Paris.

seitsemänteen muutokseen (EU) 2023/2226, jäljempänä *DAC8-direktiivi*. Muutoksilla muun muassa laajennetaan CRS-standardin soveltamisalaa ja parannetaan menettelysäännöksiä.

Jotta varmistetaan, että EU:n jäsenvaltioiden ja edellä mainitun viiden EU:n ulkopuolisen valtion välillä tehdyissä asianomaisissa sopimuksissa määrätty finanssitilitietojen automaattinen vaihto tapahtuu päivitetyn CRS-standardin kanssa yhdenmukaisesti myös 1.1.2026 jälkeen, on tarpeen neuvotella ja sopia vastaavista muutoksista edellä mainittuihin EU:n sopimuksiin. Suosituksen tavoitteena on valtuuttaa komissio aloittamaan ja käymään EU:n puolesta nämä neuvottelut.

Luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679, jäljempänä *yleinen tietosuoja-asetus*, soveltaminen aloitettiin toukokuussa 2018 eli sen jälkeen, kun EU oli neuvotellut sopimukset edellä mainitun viiden valtion kanssa. Sen vuoksi voi olla tarpeen, että lainsäädäntöviitteitä, joissa yhä viitataan aiempaan direktiivin 95/46/EY⁸, ja tietosuojasäännöksiä päivitetään yleisen tietosuojasetuksen vaatimusten mukaisesti. Vastaavasti saattaa olla tarpeen ottaa huomioon tietosuojan viimeaikainen kehitys näissä viidessä valtiossa.

Finanssitilitietojen automaattisen vaihtamisen aloittaminen Suomen ja edellä mainitun viiden valtion välillä edellytti kansallisia lakimuutoksia lähinnä suomalaisten finanssilaitosten velvoittamiseksi antamaan tietoja Verohallinnolle tietojen välittämiseksi kyseiseen viiteen valtioon.

Suosituksesta on laadittu valtioneuvoston U-kirjelmä, koska sopimukset sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä ja suosituksessa ja sen liitteessä kuvattujen neuvottelujen tavoite ja Euroopan unionin sekä edellä mainitun viiden valtion välisiin sopimuksiin neuvotteluteitse tavoiteltavat muutokset ovat jo tässä vaiheessa selkeät ja hyvin ennakoitavissa.

2 Pääasiallinen sisältö

Suositus

Suosituksessa esitetään, että Euroopan unionin neuvosto valtuuttaa komission aloittamaan ja käymään EU:n puolesta neuvottelut Andorran, Liechtensteinin, Monacon, San Marinon ja Sveitsin välillä tehtyjen automaattista vaihtoa koskevien sopimusten muuttamisesta kansainvälisten verosääntöjen noudattamisen parantamiseksi.

Suosituksen mukaiset neuvottelut

Komission saatua neuvostolta suosituksen mukaiset neuvotteluvaltuudet se neuvottelisi edellä mainitun viiden valtion kanssa siitä, että EU:n ja näiden viiden valtion välisiin sopimuksiin saadaan tehtyä vastaavat muutokset, jotka tehtiin CRS-standardiin vuonna 2022. Muutokset laajentavat standardin soveltamisalaa ja ne pitävät sisällään muun muassa sähköistä rahaa ja digitaalista keskuspankkirahaa koskevia säännöksiä. Ne myös selkiyttävät ja yhdenmukaistavat raportoiiviin finanssilaitoksiin kohdistuvien huolellisuusmenettely- ja raportointivaatimusten noudattamista koskevia toimenpiteitä. Lisäksi muutokset sisältävät määräyksiä, joilla

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY annettu 24 päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta.

varmistetaan tehokas vuorovaikutus CRS-standardin ja kansainvälisellä tasolla samana päivänä kuin päivitetty CRS-standardi hyväksytyn erillisen kryptovarojen raportointikehyksen⁹ välillä ja rajoitetaan päällekkäistä raportointia.

Komissio lisäksi varmistaisi neuvotteluissa, että tehtävillä muutoksilla sisällytetään sopimukseen Andorran, Liechtensteinin ja Sveitsin osalta henkilötietojen vaihtoa ja käyttöä koskevat päivitetty määräykset, mukaan lukien käyttötarkoituksen rajoittaminen, tietoturva ja tietojen säilyttäminen. Monacon ja San Marinon osalta komissio varmistaisi sopimukseen tehtävillä muutoksilla, että tietosuojatakeet täyttävät yleisen tietosuoja-asetuksen 46 artiklan (Siirto asianmukaisia suojatoimia soveltaen) vaatimukset.

Sopimukseen neuvoteltavien muutosten muoto

CRS-standardiin vuonna 2022 tehdyt muutokset pantiin EU:ssa täytäntöön muuttamalla DAC8-direktiivillä virka-apudirektiivin liitettä I, jossa toistetaan olennaisilta osin CRS-standardi ja asiaankuuluvat huolellisuussäännöt, joita raportoitvien finanssilaitosten on sovellettava. Kunkin nyt kyseessä olevan viiden sopimuksen liitteellä I on olennaisilta osin sama tehtävä kuin virka-apudirektiivin liitteellä I, kun taas niiden liite II sisältää joitakin täydentäviä sääntöjä, jotka perustuvat kansainvälisesti sovittuihin CRS-standardia koskeviin OECD:n kommentaareihin.

Komission olisi suosituksen liitteen mukaan keskityttävä neuvotteluissa pääasiassa sopimusten edellä mainittujen liitteiden I ja II tekemiseksi yhdenmukaisiksi CRS-standardin ja sitä koskevien kommentaarien kanssa, kunhan tällainen yhdenmukaistaminen voi yksinään olla riittävä ja yhteensopiva muutoksen oikeudellisen pätevyyden ja täytäntöönpanokelpoisuuden kanssa.

Komissio voisi suosituksen liitteen mukaan neuvotella myös lisäyksistä tai muutoksista voimassa olevien sopimusten luottamuksellisuutta ja henkilötietojen suojaa koskeviin määräyksiin. Komission tulisi kuitenkin välttää tekemästä tarpeettomia muutoksia sopimusten artiklaosaan. Lisäksi edellytetään, että sovitut ja julkisesti saataville asetetut ratkaisut ovat yhteensopivat yleisen tietosuoja-asetuksen V luvun (Henkilötietojen siirrot kolmansiin maihin tai kansainvälisille järjestöille) ja tarvittaessa sen 46 artiklan kanssa. Komission neuvottelemat muutokset koskisivat näin ollen sopimusten artikloja vain siltä osin kuin muutokset vaikuttavat tarpeellisilta oikeudenmukaisuuden takaamiseksi tai ne ovat välttämätön edellytys sille, että sopimuspuolet hyväksyvät muutoksen.

Menettely

Kunkin viiden EU:n kanssa tehdyn sopimuksen 8 artikla (Muutokset) sisältää samanlaiset määräykset sopimuspuolten välisistä kahdenvälisistä virallisista neuvotteluista, jotka käydään aina, kun mihin tahansa OECD:n laatiman globaalin standardin osatekijään tehdään tärkeä muutos OECD:n tasolla. Kyseisen artiklan 4 kohdassa määrätään, että neuvottelujen jälkeen sopimusta voidaan muuttaa pöytäkirjalla tai sopimuspuolten välisellä uudella sopimuksella. Artiklan 5 kohdassa annetaan osapuolille mahdollisuus päästä yhteisymmärrykseen sopimusten liitteeseen I ja/tai II vaikuttavien muutosten väliaikaisen soveltamisen muodosta, kun toinen osapuoli on jo muodollisesti pannut ne täytäntöön. Näin tapahtui EU:n jäsenvaltioiden osalta silloin, kun neuvosto hyväksyi virallisesti DAC8-direktiivin.

⁹ OECD (2022), Crypto-Asset Reporting Framework and Amendments to the Common Reporting Standard, OECD, Paris.

Heti kun neuvosto antaa luvan, komissio käynnistää viralliset neuvottelut ja käy neuvottelut näiden neuvotteluohjeiden mukaisesti kuullen neuvoston nykyistä ja tulevaa puheenjohtajavaltiota sekä erityiskomiteaa, jonka neuvosto mahdollisesti nimeää tätä tarkoitusta varten Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä *SEUT-sopimus*, 218 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

3 Oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

3.1 Oikeusperusta

Suosituksessa todetaan, että suositus toimitetaan SEUT-sopimuksen 218 artiklan 3 ja 4 kohdan nojalla. Sopimusten hyväksyntä tullaan tekemään SEUT-sopimuksen 115 artiklan nojalla. Valtioneuvosto pitää oikeusperustaa perusteltuna.

3.2 Toissijaisuusperiaate (jaetun toimivallan osalta)

Suosituksessa esitettävät, unionin tasolla käytävät, neuvottelut noudattavat SEUT-sopimuksen 5 artiklassa vahvistettua toissijaisuusperiaatetta.

Suosituksessa esitetään, että edellä mainittujen EU:n ulkopuolisten valtioiden olisi hyväksyttävä toimenpiteitä, jotka vastaavat kyseistä alaa koskevalla EU:n lainsäädännöllä ja erityisesti DAC8-direktiivillä muutetulla virka-apudirektiivillä perustettua järjestelmää. Unionilla on sen vuoksi toimivalta neuvotella ja tehdä asiaankuuluviin sopimuksiin muutoksia, jotka ovat tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Tämän EU:n sopimukseen tehtävän muutoksen myötä raportoivat finanssilaitokset noudattavat virka-apudirektiivin ja asianomaisten viiden EU:n sopimuksen nojalla yhdenmukaisia menettelyjä asiakkaan tuntemisvelvollisuuteen ja raportointiin EU:ssa. Valtioneuvosto pitää komission suositusta ja suosituksen perusteella käytäviksi esitettäviä neuvotteluja toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta perusteltuina.

3.3 Suhteellisuusperiaate

Komission suositus ja siinä käytäviksi esitettävät neuvottelut ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia, eikä niissä ylitetä sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan saavuttaa tavoite luoda yhdenmukainen kehys EU:n jäsenvaltioiden ja asianomaisten viiden EU:n ulkopuolisen valtion väliselle hallinnolliselle yhteistyölle veroviranomaisten välisen finanssilitietojen automaattisen vaihdon osalta. Valtioneuvosto pitää komission suositusta ja suosituksen perusteella käytäviksi esitettäviä neuvotteluja suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta perusteltuina.

4 Vaikutukset

4.1 Komission vaikutustenarviointi

Komissio ei ole tehnyt vaikutustenarviointia, koska komissiolla on asiassa vain vähän tai ei lainkaan valinnanvaraa.

Suositus koskee muutoksia viiteen voimassa olevaan sopimukseen, ja sen tarkoituksena on mukauttaa ne siihen, mitä kansainvälisellä tasolla on jo sovittu eli OECD:ssä 26.8.2022 hyväksyttyihin CRS-standardin muutoksiin.

4.2 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Itse suosituksella ei ole välittömiä vaikutuksia lainsäädäntöön.

Suosituksessa kuvatut, komission suosituksen mukaisesti saamien neuvotteluvaltuuksien mukaisesti neuvottelemat, muutokset EU:n ja edellä mainitun viiden valtion välisiin sopimuksiin todennäköisesti edellyttäisivät Suomessa vähäisiä lakimuutoksia. Muutoksilla raportoiviin suomalaisiin finanssilaitoksiin ja Verohallintoon kohdistuvat velvoitteet ulotettaisiin kattamaan myös näihin viiteen sopimukseen tehtävät muutokset.

5 Suhde perusoikeuksiin

Komissio toteaa, että jos neuvosto antaa luvan neuvottelujen aloittamiseen ja käymiseen, komissio seuraa tarkasti, että muutetussa sopimuksessa kunnioitetaan SEUT-sopimuksen 2 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistettuja Euroopan unionin keskeisiä arvoja.

Koska kyseiset viisi sopimusta tehtiin tai neuvoteltiin ennen yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 hyväksymistä ja/tai soveltamisen alkamista ja koska henkilötietojen vaihto kuuluu niiden soveltamisalaan, neuvotteluihin sisältyy lainsäädäntöviittausten ja tietosuojasäännösten uudelleentarkastelu ja tarvittaessa päivittäminen yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimusten mukaisesti.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Asia ei kuulu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

7 Kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Muistiolounnos suosituksesta on ollut 8.–12.2.2024 kirjallisessa menettelyssä EU-asioiden komitean alaisessa jaostossa EU9 (Verot).

Euroopan parlamentti ei ole vielä antanut asiassa lausuntoa.

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa suositusta neuvotteluvaltuuksien antamiseksi komissiolle ja myös suosituksessa kuvattuja neuvottelutavoitteita EU:n Andorran, Liechtensteinin, Monacon, San Marinon ja Sveitsin välillä tehtyjen sopimusten muuttamiseksi vastaamaan päivitettyä CRS-standardia. Valtioneuvosto pitää finanssilitietojen automaattista vaihtoa, osana laajempaa valtioiden välistä verotusta koskevaa hallinnollista yhteistyötä, tärkeänä veropetosten, verovilpin ja veronkierron havaitsemiseksi. Komission suosituksen sekä sen seurauksena EU:n ja edellä mainitun viiden valtion välillä käytävien sopimusmuutosneuvottelujen toteutuminen suosituksessa kuvatuksi osaltaan laajentaisi ja parantaisi tämänhetkistä valtioiden välistä yhteistyötä verotusta koskevien tietojen vaihdon saralla.