



Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

LAUSUNTO RAHANPESULAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTAMISTYÖRYHMÄN MUISTIOSTA

Valtiovarainministeriö on pyytänyt 11.11.2015 Keskuskauppakamarilta lausuntoa rahanpesulainsäädännön uudistamistyöryhmän muistiosta (jäljempänä ”esitys”). Esityksen tarkoituksena on saattaa kansallisesti voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston 20.5.2015 antamat niin sanotut neljäs rahanpesudirektiivi ja toinen maksajan tiedot asetus.

Keskuskauppakamari on esittänyt aiemmin näkemyksiään työryhmälle 25.5.2015 ja 2.9.2015 järjestetyissä kuulemistilaisuuksissa. Keskuskauppakamari on kannanotoissaan kiinnittänyt erityisesti huomiota edunsaajarekisteriä koskevaan ehdotukseen. Keskuskauppakamarin keskeisenä huomiona on ollut se, että direktiivin edellyttämän edunsaajarekisterin toteuttaminen ja ylläpito merkitsee suomalaisten yritysten näkökulmasta merkittävää hallinnollista lisätaakkaa.

Yrityksiin kohdistuva velvoite koskien edunsaajarekisterin tietojen ylläpitoa ei lähtökohtaisesti ole oikeasuhtainen. Direktiivillä saavutettavat hyödyt rahanpesun estämisen ja selvittämisen kannalta voidaan arvioida vähäisiksi verrattuna yrityksille siitä aiheutuviin kustannuksiin. Direktiivi ei myöskään salli rahanpesun ilmoitusvelvollisille rahoituslaitoksille mahdollisuutta luottaa yksinomaan edunsaajarekisterin tietoihin, jolloin ehdotettu keskitetty rekisteri ei korvaa ko. ilmoitusvelvollisten omaa riskiperusteista asiakkaan tuntemisvelvollisuutta. Direktiiviä ei näin ollen voida pitää ylipäätään onnistuneena.

Direktiivin implementoinnissa olisi ensisijaisen tärkeää löytää sääntelyratkaisut, joilla minimoida yrityksille aiheutuva hallinnollinen taakka. Keskuskauppakamari katsoo, että annettu esitys ei ole tässä suhteessa täysin onnistunut.

Keskuskauppakamari katsoo, että esitykseen tulisi tehdä seuraavat muutokset:

- 1) tosiasiallisia edunsaajia koskevat määritelmät on laadittava edunsaajarekisterin osalta mahdollisimman selkeiksi ja yksiselitteisiksi, jotta säännösten tulkinta ei aiheuttaisi yrityksille hallinnollista lisätaakkaa,**
- 2) yritysten selonottovelvollisuus on määriteltävä mahdollisimman suppeaksi ja selvärajaiseksi, jotta säännösten noudattaminen ei aiheuttaisi yrityksille suhteetonta hallinnollista lisätaakkaa, ja**
- 3) edunsaajarekisterin tietojen yleisjulkisuudesta tulee luopua.**



Vaikka esityksen ehdotukset perustuvat Euroopan parlamentin antamaan direktiiviin. Keskuskauppamari huomauttaa, että kansallisessa lainsäädännössä tulisi tästäkin huolimatta noudattaa paremman sääntelyn periaatteita. Lainsäädäntö tulisi direktiivin puitteissa valmistella sellaiseksi, että se takaa soveltamista koskevan oikeusvarmuuden ja että sen noudattaminen on muutoinkin mahdollisimman selkeää.

Keskuskauppamari pitää myös tärkeänä, että EU-sääntelyn kansallisessa täytäntöönpanossa pidätetään kaikesta ns. Suomi-lisän säätämisestä. Myös pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa todetaan, että EU-säännösten toimeenpanossa pidättäydytään kansallisesta liäsääntelystä. Nyt lausunnolla oleva mietintö ei noudata kyseistä hallitusohjelman kirjausta esimerkiksi rekisterijulkisuuden osalta

Esityksen vaikutusarvio

Esitys sisältää vaikutusarvion, jossa on arvioitu ehdotettujen säännösten vaikutukset yrityksiin. Vaikutusarvio koskee paitsi rahanpesulain mukaisia ilmoitusvelvollisia yrityksiä (mm. luottolaitoksia) myös muita yrityksiä, joilla em. ilmoitusvelvollisuutta ei rahanpesulain mukaan ole. Muiden kuin ilmoitusvelvollisten osalta oleellisin välitön vaikutus on esityksen ehdotuksella koskien edunsaajarekisteriä.

Esityksessä todetaan, että edunsaajarekisteriä koskevat uudet velvoitteet koskevat lähes kaikkia Suomessa rekisteröityneitä yrityksiä, yhdistyksiä ja säätiöitä, yksityisiä elinkeinonharjoittajia lukuun ottamatta (jäljempänä ”yritys”). Vaikka ehdotetut velvoitteet eivät suoraan koske pörssiyrityksiä, sääntelyn vaikutukset ulottuvat myös pörssiyrityksiin mahdollisten konsernirakenteiden myötä. Edunsaajarekisteriä koskeva ilmoitusvelvollisuus kohdistuisi esityksen perusteella myös pörssiyritysten tytäryrityksiin. Kyse on siten yritysten ja rahanpesulainsäädännön kannalta merkittävästä soveltamisalan laajentamisesta.

Edunsaajarekisterin hallinnollisia kustannuksia on muistiossa arvioitu tähän nähden suppeasti. Esityksestä ei myöskään käy aina ilmi, mihin esitetyt arviot perustuvat. Keskuskauppamari on jo aiempien kuulemisten yhteydessä huomauttanut, ettei työryhmässä ole ollut lainkaan elinkeinoelämän tai yritysten edustajia.

Yrityksille aiheutuvia kustannuksia on esityksessä tarkasteltu lähinnä yrityksiltä perittävien julkisten maksujen kautta, esimerkiksi koskien rekisteri-ilmiotusten sähköistä asiointia. Koska sähköinen asiointi on ehdotettu yrityksille maksuttomaksi, ainoana yrityksille aiheutuvana kustannuksena on tunnistettu sähköisen tunnistamisen mahdollistavien välineiden hankkiminen. Yrityksille aiheutuvaa lisätyötä ja siitä aiheutuvia kustannuksia ei ole varsinaisesti arvioitu. Esityksessä tydytään toteamaan ylimalkaisesti, että ”työmäärän kasvu ei ole erityisen suuri”.

Annettua arviota on perusteltu lähinnä sillä, että a) yritysten selonottovelvollisuus rajautuu ensimmäiseen omistajaportaaseen ja b) yritykset hallinnoivat nykyisinkin omistaja- ja jäsentietojaan, johon esityksen mukaan edunsaajatietojen ylläpito käytännössä liitettäisiin. Kumpikin näistä taustaoletuksista on ehdotettujen säädösten valossa kiistanalainen. Ehdotettujen säännösten perusteella vaikuttaisi siltä, että yritysten selonottovelvollisuutta ei ole tosiasiallisesti rajattu vain ”ensimmäiseen omistajaportaaseen” - tai ylipäätään omistajuuteen. Tosiasiallisen edunsaajan määrittely



ei perustu viimekädessä omistusoikeuteen, jolloin myös omistaja- tai jäsenluetteloiden ylläpidon päällekkäisyys edunsaajaluettelon kanssa jää parhaimmillaankin sattumanvaraiseksi. Tietojen luotettavan hallinnoinnin kannalta eri tarkoitusta varten ylläpidettävät luettelot on käsitettävä toisistaan erillään – toisin kuin vaikutusarviossa on oletettu.

Vaikuttaisikin siltä, että esityksessä on aliarvioitu työmäärä, jota edunsaajarekisteriin merkittävien tietojen selvittäminen, ilmoittaminen ja rekisteritietojen ajantasainen ylläpitäminen edellyttävät yrityksiltä. Edunsaajarekisteriä koskevat veloitteet kohdistuvat kaikkiin suomalaisiin yrityksiin niiden henkilöstön koosta tai liikevaihdosta riippumatta.¹ Pienissä yhtiössä on todennäköistä, että vaadittua hallinnollista työtä varten ei ole pysyviä resursseja, jolloin kaupparekisteriä ja ehdotettua edunsaajarekisteriä koskevat ilmoitukset toteutetaan palveluntarjoajien toimesta ja esityksen liisäämä hallinnollinen taakkaa näkyy yrityksille suoraan kasvavina toimintakustannuksina. Riippumatta siitä, miten lisääntynyt työ on järjestetty, selvää on, että esitys lisää suomalaisten yritysten kustannustaakkaa ja kokonaisuutena vaikutus on merkittävä.

Vaikutusarviossa ei ole myöskään lainkaan otettu huomioon sääntelyn tulkinnasta aiheutuvia noudattamiskustannuksia erityisesti niissä yrityksissä, joissa omistus- ja mahdolliset konsernirakenteet ovat monipolvisia. Esityksessä ehdotetut säännökset jäävät useissa kohdin monitulkintaisiksi, mikä lisää tulkintaepävarmuutta ja sen aiheuttamia kustannuksia yrityksille.² Erityisesti kasvuyritykset hyödyntävät monipuolisesti osakassopimuksia ja muita järjestelyjä, jotka koskevat omistusoikeuksien ja määräysvallan käyttöä yrityksessä. Pääomasijoittamista ja esimerkiksi joukkorahoitusta koskevat käytännöt myös kehittyvät kaiken aikaa kansainvälisesti. Keskuskauppakamari katsoo, että esitykseen sisältyvät säännökset eivät tarjoa riittäviä ohjeita yrityksille niiden noudattamiseksi eri tilanteissa, mikä on omiaan kasvattamaan soveltamisesta aiheutuvia kustannuksia.

Keskuskauppakamari katsoo, että kokonaisuudessaan yrityksille aiheutuvat kustannukset ovat selvästi suuremmat kuin mitä esityksessä annetaan ymmärtää. Keskuskauppakamari myös haluaa tuoda esille, että yrityksille aiheutuvat rasitukset riippuvat yrityksen koosta ja omistusrakenteesta. Esityksellä on siten myös dynaamisia vaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kielteisesti esimerkiksi kasvuyritysten pääomahankintaan ja sen kustannuksiin. Keskuskauppakamari katsoo, että yrityksiin kohdistuvat kielteiset vaikutukset ovat kokonaisuudessaan suuremmat kuin rahanpesuntorjunnassa saavutettavat hyödyt.

Keskuskauppakamari haluaa kiinnittää huomiota siihen, ettei vaikutusarviossa ole otettu lainkaan kantaa siihen, mitä vaikutuksia ehdotetulla edunsaajarekisterillä on varsinaiseen rahanpesuntorjuntaan. Esityksessä ei ole esitetty mitään arviota siitä, miten tehokkaana tai ylipäätään vaikutuksellisenä yrityksille ehdotettua uutta ilmoitusvelvollisuutta on pidettävä rahanpesun estämisen tai selvittelyn kannalta. Edunsaajarekisterin osalta yhteiskunnallisena vaikutuksena on yksilöity aino-

¹ Edunsaajarekisteriä koskevat veloitteet eivät ole siten lähtökohdiltaan riskiperusteisia - toisin kuin esimerkiksi rahoituslaitoksia koskeva asiakkaan tunnistamisvelvoite. Riskiperusteisuus osaltaan edesauttaa toimenpiteiden kustannustehokkuutta, kun rahanpesun torjuntaa koskevat toimet voidaan suhteuttaa mahdolliseen riskiin. Edunsaajarekisteriä koskevassa ehdotuksessa tästä riskiperusteisuudesta on valitettavasti luovuttu.

² Nykyään voi ajatella, että tulkintakysymykset ratkaisee rahoituspalvelun tarjoaja, jonka vastuulla asiakkaan tunteminen on. Ehdotettu sääntely asettaisi nyt samat tulkintakysymykset yksittäisille yrityksille, joilla ei kuitenkaan ole vastaavia resursseja eri tulkintakysymysten ratkaisemiseen. Ehdotettu sääntely ei toisaalta poista rahoituspalvelujen tarjoajan vastuuta asiakkaan tuntemisesta, vaan ehdotuksessa kyse on puhtaasti yrityksistä koskevasta lisäsääntelystä.



astaan lisääntynyt avoimuus. Toisaalta mitään muita rekisteritietojen julkisuuden vaikutuksia ei esityksessä ole arvioitu lainkaan.

Tosiasiallista edunsaaja koskevat ilmoitukset

Yritysten ilmoitusvelvollisuuden ja siitä aiheutuvan hallinnollisen taakan kannalta on keskeistä, että tosiasiallisia edunsaajia koskeva määritelmä on riittävän yksiselitteinen ja täsmällinen. Itse määritelmien lisäksi sääntelyn tulee tarjota selkeät toimintaohjeet siitä, mitä aktiivisia toimia yritykseltä edellytetään edunsaajien selvittämiseksi.

Keskuskauppakamari kannattaa esityksen perusteluissa esitettyä rajausta, jossa selvitysvelvollisuus kohdistuisi ainoastaan ns. ensimmäiseen omistajaportaaseen. Keskuskauppakamari katsoo kuitenkin, etteivät esityksessä ehdotetut lain säännökset tosiasiaassa noudata perusteluissa ilmaistua periaatetta.

Ehdotuksen perusteella edunsaajarekisteriin voidaan ilmoittaa ainoastaan luonnollisia henkilöitä. Jos yrityksen omistajina on toisia oikeushenkilöitä, yrityksen tulee selvittää henkilö(t), jotka harjoittavat kyseisissä oikeushenkilöissä "itsenäistä päätösvaltaa", ilmoittaa ko. henkilöt edunsaajarekisteriin ja päivittää tiedot, mikäli näissä omistajayhteisöä koskevissa tiedoissa tapahtuu muutoksia (2 luvun 5 § 3 momentti). Paitsi, että kriteeri "itsenäisestä päätösvallasta" on keho ja jää tulkinvaraiseksi, ehdotettu säännös tuntuisi rikkovan nimenomaisesti periaatetta "ensimmäisestä omistajaportaasta". Yhtenä esimerkkinä "itsenäisestä päätösvallasta" kun on perusteluissa annettu yli 50 % omistus.

Säännös tosiasiaassa laajentaa yritysten selontovelvollisuuden koskemaan paitsi yrityksen omistajia myös omistajayhteisöjen taustalla käytettävää määräysvaltaa – ja tässä tapahtuvia muutoksia – mikä olennaisesti lisää yritysten selvittelytyötä sekä tietojen päivittämistyötä. Lisäksi säännöksellä saavutettava lisäarvo jää kyseenalaiseksi, kun yritykset hakisivat ilmoitetut tiedot todennäköisesti olemassa olevista julkisista rekistereistä tai omistajaluetteloista. Ilmoitettavaksi edellytettyjen tietojen lisäarvoa on vaikea nähdä siitäkin syystä, että samoista omistajayhteisöistä olisi saatavilla yrityksen itsensä ilmoittamat ajantasaiset edunsaajatiedot, jotka ovat oletettavasti täsmällisemmät ja rahanpesunselvittämisen näkökulmasta relevantimmat kuin ilmoitusvelvollisen yrityksen tulkinta "itsenäistä päätösvaltaa harjoittavasta henkilöstä". Tällaisten henkilöiden määrittely ja päivittäminen olisi erityisen turhaa ja turhauttavaa esimerkiksi useiden yhtiöiden muodostamissa konserneissa. Yleisesti ottaen huomattava, ettei yrityksillä ole keinoja edellyttää omistajayhteisöään luovuttamaan muita kuin julkisesti saatavilla olevia tietoja tai ilmoittamaan tiedoissa tapahtuvista muutoksista.

Keskuskauppakamari katsoo, että yrityksillä tulisi olla mahdollisuus ilmoittaa edunsaajarekisteriin luonnollisten henkilöiden lisäksi myös oikeushenkilöitä - ainakin niissä tapauksissa kun ilmoitettava oikeushenkilö on rekisteröity EU jäsenvaltiossa. Mahdollisten omistusketjujen seuraaminen ja määräysvallan määrittely kulloisissakin tilanteissa kuuluisi tuolloin rahanpesulain ilmoitusvelvollisille tai rahanpesua torjuville viranomaisille, joilla on käytössä edunsaajarekisterien tiedot kaikista yrityksistä ja mahdollisuus varata selvitystyöhön asianmukaiset resurssit. Mahdollista omistusketjujen yksityiskohtaisempaa selvittelyä voitaisiin siten suorittaa riskiperusteisesti, rahanpesuntorjunnan kannalta olennaisissa tilanteissa, sen sijaan, että selvittelytyö ulkoistettaisiin tapahtuvaksi



kaikissa suomalaisissa yrityksissä ”just-in-case”, so. riippumatta omistuksen tai liiketoiminnan laadusta ja laajuudesta tai rahanpesua koskevista riskeistä.

Yhteisön velvollisuus tuntea tosiasiallinen edunsaaja

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi yrityksille selvittämisvelvollisuus koskien tosiasiallista edunsaajaa koskevia tietoja (6 luvun 3 §). Ehdotetun säännöksen mukaan yrityksen on hyödynnettävä ”kaikkia sen käytettävissä olevia tietoja” edunsaajan selvittämiseksi. Lisäksi perusteluissa todetaan että yrityksellä on aktiivinen velvollisuus selvittää tosiasialliset edunsaajansa. Keskuskauppakamari pitää ehdotettua muotoilua käytännön soveltamisen kannalta epäselvänä. Säännöksen epäselvyys on omiaan heikentämään oikeusvarmuutta ja lisäämään yrityksille aiheutuvia kustannuksia

Esityksen perusteella henkilöä voidaan pitää tosiasiallisena edunsaajana usealla eri perusteella³:

- i. omistus tai jäsenyys
- ii. yhtiöjärjestys
- iii. yhtiösopimus
- iv. säännöt
- v. muu sopimus
- vi. (yritystä johdetaan yhdessä henkilön kanssa)
- vii. (henkilö muulla tavoin tosiasiallisesti käyttää määräysvaltaa yhteisössä)

Yhtiöjärjestys, perustamiskirja tai säännöt voidaan katsoa olevan aina yhtiön tiedossa, joten tältä osin selvittämisvelvoitteeseen ei liity epäselvyyttä.

Omistuksen osalta esimerkiksi osakeyhtiössä tietoja ylläpidetään mukaisesti osake- ja osakseluetteloilla, joihin yhtiön tietoon tulleet muutokset tulee osakeyhtiölain mukaan merkitä viivytyksettä. Omistajaoikeuksien (ja määräysvallan) käyttö on joka tapauksessa rajoitettua, ellei omistusta ole merkitty yhtiön ylläpitämiin omistajaluetteloihin. Keskuskauppakamari katsoo, että perusteluissa tulisi selvästi todeta, että edunsaajan määrittely perustuu yrityksen ylläpitämään osakeluetteloon, jäsenluetteloon tai vastaavaan. Yrityksille ei tule asettaa muuta selonottovelvollisuutta koskien omistus- ja äänioikeutta. Esimerkiksi sellaisilla yhtiöillä, joiden osakkeet on liitetty arvosuusjärjestelmään, ei tule olla mitään erityistä velvoitetta seurata tai selvittää (ajantasaisesti) omistusmuutoksia hallintarekisteröityjen omistusten osalta.

Huolellisuusvelvoitteen kannalta eniten tulkintaepävarmuutta herättävät tilanteet, joissa tosiasiallisen edunsaajan määrittely perustuu ”muuhun määräysvallan perustavaan sopimukseen”. Keskuskauppakamari katsoo, että yrityksille ei tule asettaa tässä suhteessa mitään aktiivista velvoitetta selvittää mahdollisten osakassopimusten tai muiden osakkaiden välisten sitoumusten olemassaoloa tai niiden sisältöä, ellei näitä ole nimenomaisesti tuotu yhtiön tietoon. Tämän tulee käydä selvemmin ilmi itse lain säännöksestä ja sen perusteluista.

³ Aktiivinen selvittämisvelvollisuus koskisi perustelujen mukaan ainoastaan perusteita i-v, joskaan asia ei käy ilmi itse säännöksistä.



Käytännössä pitäisi pystyä myös erottelemaan tilanteet, joissa määräysvaltaa koskeva tieto on saatettu tiedoksi nimenomaan yhtiön toimielimelle (esimerkiksi hallituksen puheenjohtajalle), tilanteista, joissa hallituksen jäsenenä toimiva osakas on laatinut määräysvaltaa koskevan sopimuksen (esimerkiksi äänivaltansa käytöstä). Säännöksen ilmaisu ”kaikki yrityksen käytettävissä olevat tiedot” on tässä suhteessa epätäsmällinen.

Ehdotettujen säännösten perusteella on myös epäselvää, soveltuuko em. selvitysvelvoite myös siihen, kun yritys määrittelee omistavassa yhteisössä ”itsenäistä päätösvaltaa” käyttäviä henkilöitä. Kuten edellä todettu, Keskuskauppakamari katsoo että tällaisesta velvoitteesta tulee kokonaisuudessaan luopua.

Tosiasiallisen edunsaajan tunnistaminen

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että tilanteissa, joissa tosiasiallista edunsaajaa ei pystytä ”luotettavasti tunnistamaan”, edunsaajarekisteriin ilmoitetaan yrityksen ylempään johtoon kuuluvat henkilöt, esimerkiksi hallituksen puheenjohtaja tai toimitusjohtaja (2 luvun 5 § 5 momentti). Tunnistaminen voidaan ymmärtää henkilöllisyyden varmentamiseksi. Perusteluissa kuitenkin puhutaan tunnistamisen sijaan tilanteesta, jossa ”yritys ei pysty kohtuullisin toimenpitein selvittämään sen omistajaa tai tosiasiallista edunsaajaa”. Yrityksille suunnattuna toimintaohjeena säännös on epäselvä.

Epäselvyys liittyy paitsi siihen, milloin ja minkälaisiin toimenpiteisiin yrityksen on ryhdyttävä (mahdollisen) tosiasiallisen edunsaajan selvittämiseksi, myös siihen, missä tilanteissa edunsaajaksi on ilmoitettava yrityksen ylemmän johdon henkilöitä ja mitkä henkilöt tällöin tulee ilmoittaa.

Esityksen mukaan määräysvaltana käsitetään yli 25 % äänimäärää tai oikeutta nimittää tai erottaa enemmistö hallituksen tai vastaavan toimielimen jäsenistä. Toissijaisesti edunsaajana voidaan pitää henkilöä jonka suora omistus on 25 % tai yli. 4 momentin ”yleissäännöksen” perusteella edunsaajana voidaan pitää myös henkilöä, joka ”muulla tavoin käyttää määräysvaltaa”. Henkilö voi lisäksi tulla ilmoitetuksi edunsaajana, jos hän harjoittaa ”itsenäistä päätösvaltaa” yhteisössä, jolla on edellä mainittu määräysvalta yritykseen.

Edunsaajaa koskevan määritelmän perusteella on selvää, että yrityksen ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvia edunsaajia voi olla samanaikaisesti yksi tai useampia. Toisaalta yhtiöissä, joissa esimerkiksi omistus on hajautunut alle 25 prosentin osuuksiin, ilmoitettavia edunsaajia ei välttämättä ole yhtäkään. 2 luvun 5 § 5 momentissa todetaan, että jos edunsaajaa ei pystytä ”tunnistamaan”, tosiasiallisena edunsaajana pidetään oikeushenkilön hallituksen jäseniä, vastuunalaisia yhtiömiehiä tai vastaavia. Säännöksen tarkoitus jää epäselväksi.

Ehdotetun säännöksen ilmaus on harhaanjohtava, jos tarkoituksena on ilmaista, että kaikissa tilanteissa, joissa yhtäkään tosiasiallista edunsaajaa ei ole yksilöitävissä, yrityksen on ilmoitettava edunsaajiksi esim. kaikki hallituksensa jäsenet. Tällainen olettamassäännös olisi joka tapauksessa turha, koska tilanteessa, jossa yhtiölle ei ole määriteltävissä yhtään tosiasiallista edunsaajaa, yhtiön ylin johto on kaikkien selvitettävissä kaupparekisteristä.



Nyt ehdotetusta säännöksestä voi toisaalta saada käsityksen, että esimerkiksi kaikki yli 25 % omistusosuudet, joiden oikeudenomistajaa ei tiedetä, tulee ilmoittaa hallituksen jäsenten nimissä edunsaajarekisteriin – riippumatta siitä, onko ko. yli 25 % omistusosuus tosiasiallisesti hajautunut pienempiin omistusosuuksiin (jolloin siis säännöksen tarkoittamaa tosiasiallista edunsaajaa ei ole). Tilanne voidaan kuvitella tulevan vastaan ainakin listaamattomissa yhtiöissä, jotka ovat liittyneet arvo-osuusjärjestelmään ja joiden omistus on joiltain osin hallintarekisteröity. Tällöin yrityksellä ei ole välttämättä tietoa siitä, ketkä ovat yrityksen omistajia ja minkä suuruisia omistusosuuksia hallintarekisterissä säilytetään.⁴

Keskuskauppakamari katsoo, että yrityksen ylemmän johdon henkilöiden ilmoittamiselle edunsaajarekisteriin ei ole mitään perusteita. Ylintä johtoa koskevat tiedot ovat muutoinkin saatavilla, eikä niiden ilmoittaminen edunsaajarekisteriin millään tavoin lisää rahanpesunilmoitusvelvollisten tai viranomaisten käsitystä yrityksen taustalla määräysvaltaa mahdollisesti käyttävistä henkilöistä tai muutoinkaan edistä rahanpesun torjuntaa tai selvittämistä.⁵

Tosiasiallista edunsaajaa koskevat muut määritelmät

Keskuskauppakamari haluaa kiinnittää huomiota eräisiin tosiallisen edunsaajan käsitettä laajentaviin määritelmiin ja niistä aiheutuviin tulkintavaikeuksiin. Esityksessä kaikki keskeiset määritelmät on laadittu suhteettoman laajoiksi ja elastisiksi. Keskuskauppakamari pitää oikeusvaltioperiaatteenkin nojalla kohtuuttomana, että lainsäätäjän kohtaamat määrittelyongelmat on esityksessä jätetty yksittäisten yritysten ratkaistaviksi.

Ehdotetussa 2 luvun 5 § 4 momentissa todetaan, että henkilöllä katsotaan olevan määräysvalta, jos yritystä ”johdetaan yhteisesti hänen kanssaan” tai henkilö ”muulla tavoin tosiasiallisesti käyttää määräysvaltaa yrityksessä”. Säännös on ilmeisen tautologinen, minkä lisäksi ”yhteisesti johtaminen” jää hyvin epäkonkreettiseksi ja tulkinnanvaraiseksi. Ehdotetun säännöksen perusteella on mahdotonta arvioida, edellytetäänkö joissain tilanteissa yhtiöitä selvittämään ylimmän johdon, määräysvaltaa käyttävän omistajan puolison tai huoltajan tai jopa velkojan asemaa tosiasiallisena edunsaajana.

Säännöksestä tai sen perusteluista ei myöskään saa tulkinta-apua siihen, miten määräysvaltaa koskeva 25 prosentin raja-arvo tällaisissa tapauksissa lasketaan ja voiko em. momentin perusteella ilmoitettu määräysvalta poistaa pääsääntöisen, omistukseen perustuvan määräysvallan ilmoittamisen. Esimerkiksi perheyriyksissä määräysvaltaa koskevat laskutoimitukset ja muut määrittelyt voivat muodostua monimutkaisiksi. Täysin epäselväksi myös jää, mikä on yrityksen selonottovelvollisuus tällaisissa tilanteissa tai mitä tietoja yhtiöllä voidaan olettaa olevan käytettävissä esimerkiksi perhesuhteisiin liittyen.

⁴ Hallintarekisteröityjen omistusten osalta pohdittavaksi tulee myös se, mikä merkitys mahdollisille tilapäisille omistajaluettelomerkinnoille tulisi antaa ja miten yritysten tulisi näissä tilanteissa päivittää edunsaajarekisterin tietoja. Nykyinen esitys ei anna tähän tulkinta-apua.

⁵ Myös direktiiviä on mahdollista tulkita siten, että art. 6 (a)(ii) koskee tosiasiallisesti rahanpesun ilmoitusvelvollisia ja asiakkaan tunnistamista koskevia velvoitteita tilanteissa, joissa täydellisiä tietoja ei ole saatavilla asiakasyrityksestä. Määritelmän soveltaminen edunsaajarekisteriin ilmoitettaviin tietoihin vaikuttaa epäjohdonmukaiselta.



Säännöksen sanamuodosta jää myös epäselväksi, mitä tällä luonnollisen henkilön määräysvaltaa koskevalla momentilla lopulta tarkoitetaan, koska ko. momentti ei säännöstopella kytkeydy tosiasiallista edunsaajaa koskevaan määritelmään. Ainoastaan perusteluista käy ilmi, että myös 2 luvun 5 § 4 momentissa määritellyt henkilöt tulisi ilmoittaa edunsaajarekisteriin.

Epätasällisista määritelmistä johtuen yrityksille jää merkittävä tulkintariski rekisteriin merkittäviä henkilöistä. Tulkinnallisuus on omiaan lisäämään yritysten noudattamiskustannuksia. Velvoitteiden epätasällisyys heikentää myös yritysten oikeusvarmuutta mahdollisten seuraamusten osalta.

Esityksessä ei ole myöskään lainkaan pohdittu sitä, millä tavoin rekisteriin merkityt henkilöt voivat korjata tai riitauttaa yhtiön tekemiä määräysvaltaa koskevia tulkintoja. Asialla on erityistä merkitystä yksityisen elämän suojan kannalta, jos rekisterin tiedot ovat julkisia.

Keskuskauppakamari ehdottaa 2 luvun 5 § 4 momentin poistamista kokonaisuudessaan. Yrityksen ilmoitusvelvollisuuden pitää rajoittua sellaisiin seikkoihin, jotka ovat yksiselitteisesti määriteltävissä ja todennettavissa, kuten omistus, jäsenyys, yhtiöjärjestys, yhtiösopimus, säännöt tai muu yhtiön tiedossa oleva sopimus.

Esityksessä ei myöskään millään tavalla käsitellä mahdollisia kollisiotilanteita, joissa yhden omistajan osalta muodolliset määräysvallan kriteerit täyttyvät (yli 25 % äänivalta), mutta määräysvaltaa ei tosiasiallisesti ole (toisella omistajalla yli 50 % äänivalta). Säännösten perusteella kaikki määritelmään soveltuvat henkilöt tulee ilmoittaa erikseen rekisteriin. Ottaen huomioon mahdolliset päällekkäisyydet omistusoikeuden, äänimäärien, yhtiöjärjestyksen ja mahdollisten osakassopimuksien osalta, yhden yrityksen edunsaajina voi tulla rekisteriin merkittyä myös laaja joukko henkilöitä, jotka ovat nimenomaan luopuneet esimerkiksi omistuksen tuomasta määräysvallasta yhtiöön.

Keskuskauppakamari katsoo, että tosiasiallista edunsaajaa koskevat määritelmät on laadittava hierarkisesti riittävän selkeiksi, jotta tarpeettomat päällekkäiset ilmoitukset eri henkilöistä voidaan välttää.

Edunsaajatietojen julkisuus

Esityksessä ehdotetaan, että perustettavan edunsaajarekisterin tiedot olisivat julkisia. Ehdotus on perusteltu mekaanisesti kantarekisterien eli kauppaa-, yhdistys- ja säätiörekisteritietojen julkisuudella eikä lainkaan ilmoitettavien tietojen käyttötarkoituksella. Rekisterijulkisuuden todellisia vaikutuksia - mahdollisia hyötyjä tai haittoja - ei ole varsinaisesti käsitelty. Mahdollisista haitoista on mainittu ainoastaan ”omistajiin kohdistettava suoramarkkinointi” (yleisperustelut s. 82), jota olemassa olevan lainsäädäntö rajoittaa. Mitään muita rekisteriin ilmoitettujen henkilöiden yksityisen elämän suojaa koskevia kysymyksiä ei esityksessä ole käsitelty.

Keskuskauppakamarin on jo järjestettyjen kuulemistilaisuuksien yhteydessä tuonut selvästi esille, että edunsaajarekisterin julkisuudelle ei ole perusteita. Myös rahanpesudirektiivin lähtökohtana on rekisteri, joka palvelee a) viranomaisten ja b) rahanpesun ilmoitusvelvollisten tietotarpeita, eikä di-



rekhtiivi siten edellytää tietojen julkisuutta. Direktiivin kansallisessa implementoinnissa ei tulisi säätää direktiiviä laajemmasta julkisuudesta.

Rekisteritietojen julkisuutta puoltavia hyötyjä on vaikea arvuutella. Rekisteritietojen julkisuudella on joka tapauksessa ilmeisiä haittoja, jotka liittyvät sekä rahanpesulainsäädännön tavoitteiden toteutumiseen että rekisteriin ilmoitettavien henkilöiden yksityisen elämän suojaan.

Esityksessä edunsaajarekisterin merkinnöille ei nimenomaisesti olla antamassa oikeutta luovaa vaikutusta tai julkista luotettavuutta. Edunsaajarekisteriin merkittävät tiedot perustuvat yritysten käsityksiin tosiasiallisista edunsaajista ja nuo käsitykset voivat yksittäistapauksissa olla oikeita tai vääriä, kiistattoman selkeitä tai tulkinnanvaraisia. Rekisteri-ilmoituksen perusteena voi epäkonkreettisimmillaan olla ”jokin muu yrityksen tiedossa oleva seikka”, jonka perusteella henkilö on katsottu tosiasiallisesti edunsaajaksi. Määräysvalta voi myös olla luovutettu osakassopimuksella ilman, että yhtiöllä on tästä mitään tietoa, jolloin rekisteriin ilmoitettu henkilö ei tosiasiallisesti harjoita määräysvaltaa yhtiössä.

Keskuskauppakamari pitää hyvin todennäköisenä, että rajoittamattomassa käyttäjäjoukossa edunsaajarekisterin tiedot sekoittuisivat erheellisesti omistustietoihin. Ehdotusta valmistellut työryhmäkin on edunsaajarekisteriä koskevien ehdotusten perusteluissa (s. 82) virheellisesti nimenyt edunsaajarekisteriin merkittävät henkilöt yrityksen ”omistajiksi” ja käyttänyt toistuvasti ilmaisua ”omistajia koskevat tiedot”, vaikka edunsaajarekisteriin ilmoitettavat (luonnolliset) henkilöt eivät monissa tapauksissa tulisi olemaan yrityksen omistajia.

Näin ollen Keskuskauppakamari ei pidä perusteltuna, että tiedot olisivat julkisia. Rekisteritietojen kuviteltavissa olevat julkiset käyttötarkoitukset ovat pikemmin omiaan loukkaamaan rekisteriin merkittyjen henkilöiden yksityisen elämän suojaa kuin torjumaan rahanpesua.

Rekisteritietojen julkisuus voi pahimmillaan vaikeuttaa rekisterinpidon tarkoitusta koskien rahanpesun selvittelyä. Pyrkimys yksityisen elämän suojaamiseen ja julkisuuden välttämiseen voi joissain tapauksissa kannustaa omistuksen hajauttamiseen tai erilaisten väliyhtiöiden käyttöön tilanteissa, joissa omistusjärjestelyihin ei liity mitään rahanpesuun liittyvää tai muutoin laitonta motiivia. Julkisuus voi myös tarpeettomasti hankaloittaa esimerkiksi perheyriyksissä eri sukupolvien välisiä omistusta ja määräysvaltaa koskevia järjestelyjä.

Keskuskauppakamari katsoo, että edunsaajarekisterin tiedot tulisivat olla saatavilla ainoastaan asianomaisille viranomaisille ja rahanpesulaissa määritellyille ilmoitusvelvollisille. Koska edunsaajarekisteritiedoilla ei ole oikeutta luovaa vaikutusta, muut tietoja koskevat oikeudelliset edut rajoittunevat rekisteriin merkittyihin henkilöihin ja henkilörekisteritietojen yleiseen tarkastusoikeuteen. Tietoihin oikeutetut toimijat ovat yksiselitteisesti määriteltävissä ottaen huomioon, että rahanpesulain ilmoitusvelvollisista pidetään yllä erillistä rekisteriä. Asianmukaiset tiedonsaantioikeudet voidaan joka tapauksessa toteuttaa muutoinkin kuin yleisöjulkisuuden avulla.

KESKUSKAUPPAKAMARI



Antti Turunen
(10)

Lausunto

10

22.1.2016

Leena Linnainmaa
varatoimitusjohtaja