

20.1.2016

Valtiovarainministeriölle

Lausunto rahanpesulainsäädännön uudistamistyöryhmän muistiosta (VM139:00/2014)

Lausuntopyyntö

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Harmaan talouden selvitysyksiköltä lausumaa rahanpesulainsäädännön uudistamistyöryhmän muistiosta.

Lausuma

Harmaan talouden selvitysyksikkö (myöh. selvitysyksikkö) pitää muistiossa esitettyjä uudistusehdotuksia pääasiassa oikeansuuntaisina ja lausuu harmaan talouden torjunnan näkökulmasta seuraavaa:

Selvitysyksikkö esittää kehittämissuhteita ehdotettuun edunsaajarekisteriin, rahanpesun valvontarekisteriin sekä rahanpesun selvittelykeskuksen tiedonvälitykseen liittyen. Selvitysyksikkö esittää kehittämissuhteita tässä yhteydessä myös tiettyjen muiden kuin rahanpesulain (503/2008) mukaan valvottavien yritysten osalta aluehallintoviraston suorittaman valvonnan tehostamiseksi ja yhdenmukaistamiseksi.

Edunsaajarekisteri

Muistiossa esitetään perustettavaksi rahanpesudirektiivin edellyttämää edunsaajarekisteriä PRH:n kantarekisterien yhteyteen. Sinänsä edunsaajarekisteri on kannattava uudistus. Muistiossa ehdotettu todellisen edunsaajan määritelmä on kuitenkin ongelmallinen. Uudistusehdotuksessa tosiasiallisena edunsaajana pidetään henkilöä, jolla on oikeushenkilössä yli 25 %:n määräysvalta tai omistusosuus. Kyseinen 25 %:n kynnys on neljännen rahanpesudirektiivin asettama vähimmäistaso, josta jäsenvaltioilla on mahdollisuus poiketa.

Esimerkiksi Tanskassa todellista edunsaajaa koskeva kynnys on 5 %. Norjan tuore raportti esittää kaikkien omistajien merkitsemistä edunsaajarekisteriin. Raportin mukaan kätkeytymään halukkaiden omistajien on helppo rakentaa omistuksensa niin, että he jäävät asetettujen kynnysten alapuolelle. Yhtiötä voidaan kontrolloida monin eri tavoin, ei pelkästään osake-enemmistön tai äänivallan avulla. Henkilöllä voi esi-

merkiksi olla 20 % suorassa omistuksessa, 20 % sopimukseen perustuvassa kontrollissa ja 10 % epäsuorassa omistuksessa useiden pitkien omistusketjujen takana.¹

Selvitysyksikkö esittääkin, että todellista edunsaajaa koskeva soveltamiskynnystä tulisi madaltaa vähintään 10 %:in määräysvaltaan tai omistusosuuteen. Tämä vastaisi muun muassa Verohallinnon käyttämää olennaisen omistuksen rajaa sekä selvitysyksikön nykyisin käyttämää organisaatiohenkilön määritelmää omistuksen rajauksen osalta.

Ehdotettu 25 %:n kynnys on korkea myös siihen nähden, että ehdotuksen mukaan laissa ei edellytettäisi, että yrityksen aktiivinen selonottovelvollisuus sen omistajayhtiöstä ulottuisi ensimmäistä porrasta pidempiin omistusketjuihin, koska siitä aiheutuva hallinnollinen taakka olisi kohtuuttoman suuri ottaen huomioon säännöksen tavoitteen. Toisaalta esimerkiksi rahanpesulain ilmoitusvelvollisten asiakkaan tuntemista koskevat säännökset eivät sisällä vastaavaa omistusketjurajoitusta.

Aluehallintoviraston rahanpesun valvontarekisteri

Lakiehdotuksessa ehdotetaan, että aluehallintovirastoon perustetaan rahanpesun valvontarekisteri, johon kerättäisiin kaikki tiedot aluehallintoviraston rahanpesulain nojalla valvomista ilmoitusvelvollisista lukuun ottamatta kuitenkin niitä, jotka ovat toimilupavalvottavia tai ovat jo rekisteröityneet aluehallintoviraston valvottavaksi jonkin muun lainsäädännön nojalla.

Rekisteröitymisvelvollisuus koskisi yllä mainituin poikkeuksin ehdotetun uuden rahanpesulain 1 luvun 2 §:n 1 momentin 11–22 kohdissa lueteltuja aluehallintoviraston valvomia ilmoitusvelvollisia, ja velvollisuudesta rekisteröityä rahanpesun valvontarekisteriin säädettäisiin lain 5 luvussa.

Rahanpesun valvontarekisteriin rekisteröityvien yritysten joukossa olisi uusia ilmoitusvelvollisia, joita ovat mm. virtuaalivaluutan liikkeeseenlaskijat ja markkinapaikan ylläpitäjät sekä yritykset, jotka tavaroita tai palveluita myydessään tai välittäessään ottavat käteismaksusuorituksena vähintään 10 000 euroa vastaan kertasuorituksena tai toisiinsa kytkeytyneinä tapahtumina.

Ehdotuksen mukaan yhtenä rekisteröinnin edellytyksenä olisi, että hakijaa ei ole määrätty liiketoimintakielttoon. Työryhmän arvion mukaan liiketoimintakielttoon asettaminen on riittävä tapa varmistaa, että esimerkiksi tavarakauppiaiden, virtuaalivaluutan liikkeellelaskijoiden, markkinapaikan ylläpitäjien, kirjanpitäjien, veroneuvojen ja muiden lakipalveluita tarjoavien johdolla tai omistajilla ei ole rikostaustaa. Valuutanvaihtajien, yrityspalvelujen tarjoajien sekä välitysliikerekisteriin merkittävien kiinteistönvälitystä tai vuokrahuoneen välitystä harjoittavien osalta rekisteröinnin edellytykset olisivat tarkemmat hakijan luotettavuuden osalta.

Selvitysyksikkö esittää näkemyksensä, että liiketoimintakieltotarkastelu ei ole riittävä keino varmistaa hakijan luotettavuutta. Liiketoimintakiellosta annettuun lakiin ja sen soveltamiskäytäntöön sisältyy monenlaisia ongelmakohtia, eikä liiketoimintakiello tällä hetkellä ole yksistään uskottava harmaan talouden torjuntakeino.

¹ Norjaa koskeva ehdotus uudeksi yritysten todellisten omistajien rekisteriksi:
http://www.taxjustice.no/uploads/documents/Report_Open_ownership_-_2015_-_translated_version_of_13th_November_2015.pdf

Neljännän rahanpesudirektiivin 48 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava direktiivin 2 artiklassa tarkoitettujen tilintarkastajien, ulkopuolisten kirjanpitäjien, veroneuvojen, itsenäisten lakimiesammattien harjoittajien sekä kiinteistönvälittäjien osalta, että toimivaltaiset viranomaiset toteuttavat tarvittavat toimenpiteet, joilla estetään asian kannalta merkityksellisillä aloilla rikoksista tuomittuja rikollisia tai näiden rikoskumppaneita toimimasta kyseisissä ilmoitusvelvollisissa johtotehtävissä tai olemasta niiden tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia.

Kuten muistiossa on todettu, asianajajien, oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien sekä tilintarkastajien osalta direktiivin edellytykset täyttyvät Suomessa jo nykyisten säännösten nojalla. Muiden toimijoiden osalta luotettavuusarvioinnissa voi selviytysyksikön käsityksen mukaan olla katvealueita.

Selvitysyksikkö esittää, että ehdotetun uuden rahanpesulain rahanpesun valvontarekisteriä koskevan 5 luvun säännöksiä muutetaan siten, että 5 §:n luotettavuusarvion käyttöalaa laajennetaan koskemaan kaikkia niitä yrityksiä, jotka ovat ilmoitusvelvollisia 5 luvun 1 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

Rekisteriviranomaiselle, eli Etelä-Suomen aluehallintovirastolle tulisi antaa kyseistä luotettavuusarviointia varten oikeus Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvityksiin, joista käy ilmi luotettavuusarvioinnissa huomioonotettavia seikkoja.

Muistion lakiehdotuksessa rekisteriviranomaisen tiedonsaantioikeuksista säädettäisiin uuden rahanpesulain 5 luvun 5 §:ssä. Ehdotetussa pykälässä on säädetty oikeudesta ainoastaan sakkorekisteritietoihin. Pykälään tulisi lisätä rekisteriviranomaiselle oikeus saada tietoa julkisoikeudellisten velvoitteiden hoidosta esimerkiksi seuraavasti:

Aluehallintovirastolla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitavalta tietoja rekisteröintiä hakevan veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka Tullin perimiin maksuihin liittyvien rekisteröitymis-, ilmoitus- ja maksuvelvollisuuksien hoitamisesta, toiminnasta, taloudesta sekä kytkennöistä, jotka ovat tarpeen tässä pykälässä säädetyn luotettavuuden selvittämiseksi tai 6 §:ssä tarkoitettua rekisteristä poistamista varten.

Aluehallintovirastolla on oikeus saada vastaavat tiedot myös hakijaan liittyvästä Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 2 §:ssä tarkoitettua organisaatiosta, organisaatiohenkilöstä ja tämän muusta tässä laissa tarkoitettua organisaatiosta.

Edellä tässä pykälässä tarkoitettuja tietoja saa hakea teknisen käytöyhteyden avulla ilman sen suostumusta, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty.

Rekistereissä olevien yritysten sekä uusien rekisteröintiharkintaan tulevien yritysten valvonnalliset riskit liittyvät muun muassa rekisteröitymis-, ilmoitus- ja maksupuutteisiin, jotka voivat ilmentää harmaan talouden riskiä. Tästä syystä yritysten häiriötietojen, niin verovelkojen kuin muidenkin yrityksen taloudellista asemaa koskevien tietojen kartoittaminen on olennainen osa harmaan talouden ennaltaehkäisevää torjuntaa ja myös rahanpesudirektiivin tavoitteiden mukaista.

Panttilainauslaitokset, perintätoimen harjoittajat ja eräät kuluttajaluoton tarjoajat

Panttilainauslaitokset, perintätoimen harjoittajat ja eräät kuluttajaluoton tarjoajat ovat aluehallintoviraston toimilupavalvottavia tai ovat jo rekisteröityneet aluehallintoviraston valvottavaksi jonkin muun lainsäädännön nojalla. Kyseisten alojen toimijoita ei siten merkitä ehdotettuun uuteen rahanpesun valvontarekisteriin.

Selvitysyksikön tutkimusten perusteella osalla aluehallintoviraston rekistereissä olevista panttilainauslaitoksista, perintätoimistoista sekä kuluttajaluoton tarjoajista on huomattavia puutteita velvoitteidenhoidossaan. Rekisteröinnin tai toimiluvan hakijoiden luotettavuuden arviointi on tällä hetkellä verrattain suppeaa ja harmaan talouden torjunnan näkökulmasta riittämätöntä. Kuten todettu, rekistereissä olevien yritysten sekä uusien rekisteröinti- tai lupaharkintaan tulevien yritysten valvonnalliset riskit liittyvät muun muassa rekisteröitymis-, ilmoitus- ja maksupuutteisiin, jotka voivat ilmentää harmaan talouden riskiä.

Selvitysyksikkö esittää harkittavaksi, että neljännen rahapesudirektiivin yms. edellyttämien muutosten yhteydessä kuluttajaluottoja tarjoavien yritysten rekisteröintiä koskevia säännöksiä sekä perintätoimistojen ja panttilainauslaitosten toimilupia koskevia säännöksiä tarkennetaan niin, että luparekistereissä jo olevien yritysten sekä rekisteröintiä tai lupaa hakevan tai hakijayhteisönä toimivan tulisi hoitaa veroihin, eläke- työttömyys- ja tapaturmavakuutusmaksuihin tai tullin perimiin maksuihin liittyvät rekisteröitymis-, ilmoitus- ja maksuvelvollisuutensa. Lainmuutos olisi mahdollista toteuttaa asianomaisiin erityislakeihin vastaavasti kuin muistiossa on ehdotettu koskien valuutanvaihtotoimintaa harjoittavia sekä yrityspalveluja tarjoavia yrityksiä, eli seuraavasti:

Ilmoituksentekijää tai hakijaa ei pidetä luotettavana, jos hän on:

- 1) kolmen arviota edeltävän vuoden aikana toistuvasti tai huomattavassa määrin laiminlyönyt verojen tai muiden julkisten maksujen hoitamisen²; tai*
- 2) ulosmittauksen tai muun selvityksen mukaan kykenemätön vastaamaan veloistaan.*

Jos ilmoituksen tekijä on oikeushenkilö, vaatimus luotettavuudesta koskee toimitusjohtajaa ja hänen sijaistaan, hallituksen jäsentä ja varajäsentä, hallintoneuvoston ja siihen rinnastettavan toimitusjohtajan jäsentä ja varajäsentä, vastuunalaista yhtiömiestä sekä muuta ylimpään johtoon kuuluvaa samoin kuin sitä, jolla on suoraan tai välillisesti enemmän kuin 25 prosenttia osakeyhtiön osakkeista tai osakkeiden tuottamasta äänivallasta taikka vastaava omistus- tai määräämisvalta muussa yhteisössä.

Rekisteriviranomaiselle tulisi antaa luotettavuusarviointia varten oikeus Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvityksiin, joista käyvät ilmi edellä mainitut arvioinnissa huomioitavat seikat. Tietojensaantia koskevat tarvittavat lainmuutokset lakiin eräiden luotonantajien rekisteröinnistä (747/2010), lakiin perintätoiminnan luvanvaraisuudesta (517/1999) sekä lakiin panttilainauslaitoksista (1353/1992) voitaisiin toteuttaa vastaavasti kuin yllä on esitetty rahanpesun valvontarekisterin osalta. Kysein muutos edellyttäisi lainmuutosta myös Harmaan talouden selvitysyksikköä

² Työryhmän ehdotuksessa oli käytetty ilmaisua "... julkisten maksujen suorittamisen...". Suorittaminen viittaa vain maksamista koskeviin laiminlyönnteihin, kun laiminlyönneissä voi olla kyse myös esimerkiksi ilmoituslaiminlyönneistä. Selvitysyksikkö esittääkin sopivampana ilmaisuna verojen ja julkisten maksujen "hoitamista".

koskevan lain 6 §:ään, jossa on tyhjentävästi lueteltu ne käyttötarkoitukset, joita velvoitteidenhoitoselvitys laaditaan tukemaan.

Välitysliikerekisteri

Selvitysyksikön tutkimusten perusteella myös osalla aluehallintoviraston välitysliikerekistereissä olevista yrityksistä on huomattavia puutteita velvoitteidenhoidossaan. Rekisteröintiä hakevien luotettavuuden arviointi on tällä hetkellä verrattain suppeaa ja harmaan talouden torjunnan näkökulmasta riittämätöntä.

Selvitysyksikkö esittää, että neljännen rahapesudirektiivin yms. edellyttämien muutosten yhteydessä tehostetaan myös kiinteistönvälitystä sekä vuokrahuoneiston välitystä harjoittavien yritysten valvontaa – joissain määrin vaikuttavammalla tavalla kuin mitä muistiossa on ehdotettu. Kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä annetun lain ehdotettuun uuteen 5 a §:ään voitaisiin lisätä uusi 2 momentti vastaavalla tavalla, kuin valuutanvaihtotoimintaa harjoittavien ja yrityspalveluita tarjoavien yritysten osalta on ehdotettu, eli seuraavasti:

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, rekisteröinti-ilmoituksen tekijää ei pidetä luotettavana, jos hän on:

- 1) kolmen arviota edeltävän vuoden aikana toistuvasti tai huomattavassa määrin laiminlyönyt verojen tai muiden julkisten maksujen hoitamisen; tai*
- 2) ulosmittauksen tai muun selvityksen mukaan kykenemätön vastaamaan veloistaan.*

Rekisteriviranomaiselle tulisi antaa luotettavuusarviointia varten oikeus harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvityksiin, joista käyvät ilmi edellä mainitut arvioinnissa huomioitavat seikat. Tietojensaantia koskevat tarvittavat lainmuutokset lakiin kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä (1075/2000) voitaisiin toteuttaa vastaavasti kuin yllä on esitetty rahanpesun valvontarekisterin osalta. Kysein muutos edellyttäisi lainmuutosta myös Harmaan talouden selvitysyksikköä koskevan lain 6 §:ään.

Rahanpesun selvittelykeskus

Muistiossa esitetyn mukaisesti tietojen luovuttaminen olisi mahdollista rekisterin käyttötarkoitusta, eli rahanpesun estämistä, paljastamista ja selvittämistä varten. Ehdotuksen perusteella rahanpesurekisterin tietoja ei voisi luovuttaa muuhun tarkoitukseen, esimerkiksi Verohallinnon verotuksen toimittamista tai verovalvontaa varten. Ehdotuksen mukaan tietoja voitaisiin kuitenkin luovuttaa Verohallinnolle silloin, kun rahanpesuepäilyyn liittyvä esirikos on verorikos.

Selvitysyksikkö esittää, että tietojen luovutuskynnys Verohallintoon tulisi olla matalampi.

Verohallinto ei ole esitukintaviranomainen, vaan voi ainoastaan tehdä rikosilmoituksen tietyistä epäilyistä rikoksista. Verohallinto on verorikosten esitutkinnassa asianomistajan asemassa. Käytännössä varsinkin laajoissa ja vaikeissa verorikoksissa sisältävissä tutkintakokonaisuuksissa Verohallinnon asiantuntijat toimivat tarvittaessa esitutkinnan apuna ja ottavat kantaa esimerkiksi verorikoksen törkeysasteeseen ja niiden näyttönä oleviin tietoihin. Mikäli verorikostutkinnan yhteydessä tehdään kir-

janpidon tarkastus, Verohallinto tekee sen yleensä osana verotarkastusta. Verohallinto laskee vältetyn veron määrän tavallisimmin verotarkastuksen avulla ja laatii tämän perusteella vahingonkorvausvaatimuksen, joka liitetään poliisin esitutkintapöytäkirjaan. Tarvittaessa poliisi voi kuulla verotarkastuksen tehnyttä henkilöä todistajana liittyen esimerkiksi kirjanpidon luotettavuuteen ja mahdolliseen kirjanpitorikokseen.

Rahanpesutiedot voivat sisältää esimerkiksi veropetokseen tai veropetoksen valmisteluun liittyviä tietoja. Etukäteen voi kuitenkin olla mahdotonta tietää, johtavatko tiedot verorikosprosessiin. Näin ollen verovalvontaa ja esitutkintaa ei voida erotella viranomaisten tietotarpeiden osalta muistiossa esitetyn mukaisella tavalla. Vaikka tietojen luovutusvaiheessa ei vielä olisikaan syytä epäillä rikosta, tietojen luovutus saattaa olla tarpeen verorikoksen – tässä tapauksessa rahanpesun esirikoksen – esittämiseksi tai paljastamiseksi. Tiedonluovutussäännös tulisi muotoilla vähintään siten, että tiedonluovutus olisi mahdollista Verohallinnon suorittamaa verovalvontaa ja siihen liittyvää rikosilmoitusharkintaa varten.

Toivottavin ja käytännön kannalta selvin tilanne olisi siten se, että laissa nimenomaisesti säädettäisiin, että rahanpesurekisterin tietoja voisi luovuttaa verovalvontaa varten. Verohallinnon rikosilmoitusharkinta on pääsääntöisesti aina tiiviissä yhteydessä verovalvontaan ja verotarkastuksella saatuun näyttöön vältetystä verosta.

Verohallinto on esittänyt, että sille säädettäisiin oikeus pyytää ja saada rahanpesun selvittelykeskukselta yksittäistapauksessa ja mahdollisesti myös massaluonteisesti rahanpesuilmoitusten tietoja veroviranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamista varten. Verohallinto saa nykyisin rahanpesun selvittelykeskukselta tietoja ainoastaan poliisin oma-aloitteisina luovutuksina. Viranomaisten väliselle yhteistyölle on tältä osin edelleen olemassa esteitä.

Selvitysyksikön tehtävistä on säädetty Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 1 §:ssä. Säännöksen mukaan selvitysyksikön tehtävänä on muun muassa edistää harmaan talouden torjuntaa tuottamalla ja jakamalla tietoa harmaasta taloudesta. Selvitysyksikkö katsoo, että rahanpesutietojen käyttö toisi lisäarvoa erityisesti harmaan talouden tiedontuottamistehtävään. Rahanpesutietojen sisältämä informaatio organisaatioiden ja organisaatioihin liittyvien henkilöiden epäilyttävistä rahaliikkeistä toisi lisänäkökulmaa selvitysyksikössä tehtäviin harmaan talouden ilmiöitä käsitteleviin selvityksiin. Selvitysyksikkö toteaaakin, että rahapesutietojen käyttöä koskevaa säännöstä muotoiltaessa tulisi huomioida tietojen käytön mahdollistaminen myös selvitysyksikön tiedontuottamistehtävässä.

Lopuksi

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016 pitää sisällään tavoitteen, jonka mukaan harmaan talouden torjuntaa tehostetaan kehittämällä verotustoimintoja, tehostamalla valvontaa ja parantamalla yhteistyötä viranomaisten välillä. Toimenpide-ehdotuksina on tässä yhteydessä mainittu muun muassa viranomais-tiedon käytettävyyden lisääminen velvoitteidenhoitoselvityksiin liittyvällä viranomais-tietopalvelurajapintahankkeella ja viranomaisten välisen yhteistyön kehittäminen edelleen. Myös eduskunnan tarkastusvaliokunnan mukaan tietojenvaihdon esteiden ja rajoitteiden poistaminen on kustannustehokas tapa tehostaa harmaan talouden torjuntaa.

Velvoitteidenhoitoselvityspalvelu tarjoaisi mahdollisuuden kustannustehokkaaseen ja ajantasaiseen valvontaan yllä mainittujen ilmoitusvelvollisten sekä toimilupavaltavien yritysten osalta, joka vähentäisi hallinnollista taakkaa niin asiakasyrityksiltä kuin viranomaisiltakin. Julkisten velvoitteiden hoitamisen asettaminen rekisteröinnin tai toimiluvan saannin sekä rekisteristä poistamisen tai toimiluvan peruuttamisen edellytykseksi, on yhdenmukainen tavoite paitsi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan kannalta, myös rahanpesudirektiivin tavoitteiden kannalta.

Yllä mainittuihin tavoitteisiin liittyen olisi lisäksi perusteltua, että rahanpesun selvittelykeskuksen tietojen luovutus Verohallintoon olisi mahdollista jo verovalvontaa ja siihen kiinteästi liittyvää rikosilmoitusharkintaa varten sekä selvitysyksikön tiedontuottamistehtävää varten. Lisäksi rahanpesun selvittelykeskuksella tulisi olla oikeus luovuttaa pyynnöstä yksittäistapauksessa sekä massaluonteisesti tietoja Verohallinnolle sen lakisääteisten tehtävien hoitamista varten.

Janne Marttinen
Johtaja

Jarkko Mäki
Ylitarkastaja