

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Sisäministeriö
kirjaamo@intermin.fi

VM139:00/2014

LAUSUNTO RAHANPESULAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTAMISTYÖRYHMÄN MUISTIOSTA

Yleistä

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa rahanpesulainsäädännön uudistamistyöryhmän muistiosta. Muistio on laadittu hallituksen esityksen muotoon. Nyt esitettävien ehdotusten tarkoituksena on panna täytäntöön niin sanotut neljäs rahanpesudirektiivi ja maksajan tiedot -asetus sekä ottaa huomioon FATF:n kansainväliset rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen suositukset.

Työryhmä ehdottaa uutta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen ja selvittämisen lainsäädäntöä. Lainsäädännön soveltamisalan piiriin kuuluisivat voimassa olevassa laissa säädettyjen ilmoitusvelvollisten lisäksi muun muassa virtuaalivaluuttojen liikkeeseenlaskijat, niitä toiseksi valuutaksi ammattimaisesti vaihtavat ja niiden markkinapaikat. Kasinon ulkopuoliset rahapeliautomaatit olisivat edelleen lain soveltamisalan ulkopuolella. Lainsäädännön tavoitteena on aiempaa kattavammin säätää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiperusteisesta lähestymistavasta ilmoitusvelvollisten ja viranomaisten toiminnassa. Valtioneuvostolla, viranomaisilla ja ilmoitusvelvollisilla olisi velvollisuus laatia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskeva riskiarvio, jota olisi päivitettävä säännöllisesti.

Esityksen mukaan kaupparekisterin yhteyteen perustettaisiin uusi yhteisöjen omistajia ja tosiasiallisia edunsaajia koskeva rekisteri. Yhteisön tosiasiallisella edunsaajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä, jolla on yli 25 prosentin omistus tai äänivalta yrityksestä taikka oikeus nimittää tai erottaa yhteisön ylin johto. Lainsäädäntöehdotusten tavoitteena on varmistaa tehokas viranomaisvalvonta ja rikkomuksia ennalta estävä seuraamusjärjestelmä. Valvontaviranomaisilla olisivat yhtenäiset toimivaltuudet ja oikeudet määrätä hallinnollisia seuraamuksia. Mahdolliset asianajajien hallinnolliset seuraamukset määräisi kuitenkin asianajajayhdistyksen esityksestä aluehallintovirasto.

Suomen Yrittäjät ry kiittää mahdollisuudesta lausua esityksestä ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Edunsaajarekisteri

Yleistä

Suomen Yrittäjät pitää tärkeänä direktiiviehdotuksen tavoitetta tehostaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa. Mielestämme on kuitenkin tärkeää välttää laillisesti toimivien yritysten tarpeetonta hallinnollisen taakan lisäämistä. Erityisesti lain jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota siihen, miten tehokkaasti nyt esitettävät muutokset todellisuudessa estävät rahanpesua ja helpottavat terrorismin rahoittamisen estämistä sekä tarkastella näiden vaikutusten suhdetta yrityksille sääntelystä aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan sekä lisävelvoitteisiin ja kustannuksiin.

Yritysten osalta esityksen keskeisin uudistus on kaupparekisterin yhteyteen perustettavaksi esitettävä uusi yhteisöjen omistajia ja tosiasiallisia edunsaajia koskeva rekisteri. On huomattava, että direktiivin edellyttämän edunsaajarekisterin toteuttaminen ja ylläpito merkitsee suomalaisen yritysten näkökulmasta merkittävää hallinnollista lisätaakkaa. Yrityksiin kohdistuva velvoite koskien edunsaajarekisterin tietojen ylläpitoa ei näkemyksemme mukaan ole oikeasuhtainen siitä saataviin hyötyihin nähden.

Edunsaajarekisterin osalta on lisäksi huomioitava, että työ- ja elinkeinoministeriössä valmistellaan parhaillaan kaupparekisterilainsäädännön kokonaisuudistusta. On tärkeää, että nyt esitettävät muutokset huomioidaan tuossa työssä ja varmistetaan, ettei yrityksille synny päällekkäisiä velvoitteita. Esitämme, että edunsaajarekisteriä koskevat muutokset siirretään jatkovalmisteluun edellä mainittuun työryhmään. Kokonaisuudessa tulee luoda lainsäädännölliset puitteet rekisteröityjen tarpeista lähtevälle, sähköisten palvelujen kehittämiselle. Lähtökohtana tulee olla hallinnollisen taakan vähentäminen sekä asioinnin joutuisuus.

Määritelmät

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

Esityksen perusteluissa on todettu, että selvitysvelvollisuus kohdistuisi ainoastaan yrityksen ns. ensimmäiseen omistajaporttaaseen. Esityksessä ehdotetut lain säännökset eivät kuitenkaan noudata edellä mainittua periaatetta.

Esityksen mukaan edunsaajarekisteriin voidaan ilmoittaa ainoastaan luonnollisia henkilöitä. Jos yrityksen omistajina on toisia oikeushenkilöitä, yrityksen tulee selvittää henkilö(t), jotka harjoittavat kyseisissä oikeushenkilöissä ”itsenäistä päätösvaltaa” ja ilmoittaa nämä henkilöt edunsaajarekisteriin. Lisäksi yrityksen tulee päivittää tiedot, mikäli omistajayhteisöä koskevissa tiedoissa tapahtuu muutoksia. Näkemyksemme mukaan edellä mainittu kriteeri ”itsenäisestä päätösvallasta” rikkoo nimenomaisesti periaatetta ”ensimmäisestä omistajaportaasta”. Lisäksi määritelmä on tulkinnanvarainen.

Katsomme, että säännös tosiasiaa laajentaa yritysten selonottovelvollisuuden koskemaan paitsi yrityksen omistajia myös omistajayhteisöjen taustalla käytettävää määräysvaltaa ja tässä tapahtuvia muutoksia. Tämä on omiaan lisäämään yritysten selvittelytyötä sekä tietojen päivittämistyötä. Lisäksi on huomattava, että nämä kyseiset yritykset ovat myös itse omista omistajatiedoistaan ilmoitusvelvollisia. Viranomaisrekisteristä olisi näin ollen saatavilla yrityksen itsensä ilmoittamat ajantasaiset edunsaajatiedot, jotka ovat oletettavasti täsmällisemmät ja rahanpesunselvittämisen näkökulmasta relevanttimmat kuin ilmoitusvelvollisen yrityksen tulkinta ”itsenäistä päätösvaltaa harjoittavasta henkilöstä”. Tältä osin voidaan katsoa, ettei ilmoitettavaksi edellytettävällä tiedolla ole lain tarkoituksen ja tavoitteen näkökulmasta juurikaan lisäarvoa.

Lisäksi lain jatkovalmistelussa tulisi vielä pohtia yritysten mahdollisuutta ilmoittaa edunsaajarekisteriin luonnollisten henkilöiden lisäksi myös oikeushenkilöitä. 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 suorittaa riskiperusteisesti, rahanpesuntorjunnan kannalta olennaisissa tilanteissa, sen sijaan, että selvittelytyö ulkoistettaisiin tapahtuvaksi kaikissa suomalaisissa yrityksissä varmuuden vuoksi, riippumatta omistuksen tai toiminnan laadusta ja laajuudesta tai rahanpesua koskevista riskeistä.

Edunsaajatietojen julkisuus

Nyt esitettävän esityksen mukaan perustettavan edunsaajarekisterin tiedot olisivat julkisia. Ehdotus perustuu siihen, että PRH:n ylläpitämät kantarekisterit eli kauppa-, yhdistys- ja säätiörekisterien tiedot ovat julkisia. Esitys tietojen julkisuudesta ei kuitenkaan näkemyksemme mukaan perustu rekisteriin talletettavien tietojen käyttötarkoitukseen. Suomen Yrittäjät katsoo myös, ettei rekisterijulkisuuden vaikutuksia ole riittävällä tavalla käsitelty esityksessä. Esimerkiksi edunsaajarekisterin julkisuuden hyödyt jäivät käytännössä arvailujen varaan.

Rahanpesudirektiivi ei edellytä rekisterin julkisuutta, vaan rekisterin tarkoitus on palvella viranomaisten sekä rahanpesun ilmoitusvelvollisten tar-

peita. Direktiivin implementoinnissa ei tulisi siten säätää direktiiviä laajemmasta julkisuudesta.

On huomattava, että esityksessä edunsaajarekisterin merkinnöille ei nimenomaisesti olla antamassa oikeutta luovaa vaikutusta tai julkista luottavuutta. Edunsaajarekisteriin merkittävät tiedot perustuvat yritysten käsityksiin tosiasiallisista edunsaajista. Tietyissä tilanteissa yhtiön käsitykset tosiasiallisista edunsaajista voivat olla oikeita tai vääriä tai vähintään tulkinnanvaraisia. Esimerkiksi määräysvalta voi yhtiössä olla luovutettu osakassopimuksella ilman että yhtiöllä sinänsä on tästä mitään tietoa, jolloin rekisteriin tulisi ilmoitetuksi henkilö, joka tosiasiallisesti ei harjoita määräysvaltaa yhtiössä. On siis mahdollista, että jatkossa edunsaajarekisterin tiedot sekoittuisivat erheellisesti omistustietoihin. Näin on itse asiassa käynyt myös esityksen perusteluissa sivulla 82, jossa edunsaajarekisteriin merkittävät henkilöt on virheellisesti nimetty yrityksen omistajiksi. Perusteluissa on useaan kertaan viitattu ”omistajia koskeviin tietoihin”, vaikka edunsaajarekisteriin ilmoitettavat (luonnolliset) henkilöt eivät monissa tapauksissa tulisi olemaan yrityksen omistajia.

Rekisteritietojen julkisuuden kannalta ongelmallista on myös se, ettei esityksessä ole otettu kantaa siihen, millä tavalla yksittäinen henkilö luonnollinen henkilö voi korjata rekisteriin merkittyjä tietoja.

Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että yrityksen omistajilla voi olla täysin laillisia ja päteviä syitä siihen, että he haluavat pitää omistuksensa julkisuudelta salassa. Tästä johtuen rekisteritietojen julkisuus nyt esitetyllä tavalla voi tietyissä tilanteissa johtaa jopa esityksen tavoitteen kannalta päinvastaiseen lopputulokseen. Mikäli esimerkiksi yrityksen omistajat haluavat yksityiselämänsä liittyvien syiden johdosta välttää julkisuutta, voi tämä kannustaa omistuksen hajauttamiseen tai erilaisten väliyhtiöiden käyttöön tilanteissa, joissa omistusjärjestelyihin ei liity mitään rahanpesuun liittyvää tai lainvastaista motiivia. Rekisteritietojen kuviteltavissa olevat julkiset käyttötarkoitukset ovat pikemmin omiaan loukkaamaan rekisteriin merkittyjen henkilöiden yksityisen elämän suojaakin kuin torjumaan rahanpesua.

Suomen Yrittäjien näkemyksen mukaan edunsaajarekisterin tiedot tulisivat olla saatavilla ainoastaan asianomaisille viranomaisille ja rahanpesulaissa määritellyille ilmoitusvelvollisille.

Esityksen vaikutuksista

Muistion luvussa 4 on käsitelty esityksen vaikutuksia. Edunsaajarekisterin osalta on todettu, että uudet velvoitteet koskevat lähes kaikkia Suomessa rekisteröityneitä yrityksiä, yhdistyksiä ja säätiöitä, yksityisiä elinkeinonharjoittajia lukuun ottamatta. Ottaen huomioon, että velvoitteet kohdistuvat erittäin suureen yritysjoukkoon - henkilöstön koosta tai liikevaihdosta riippumatta - on edunsaajarekisteristä yrityksille aiheutuvia hallinnolli-

sia kustannuksia arvioitu varsin suppeasti. Muistiossa ei ole myöskään kailta osin tuotu esiin sitä, mihin esitetyt arviot perustuvat.

Yrityksille aiheutuvia kustannuksia on esityksessä tarkasteltu lähinnä yrityksiltä perittävien maksujen kautta, esimerkiksi koskien rekisteri-ilmoitusten 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 ei ole huomioitu sitä, että erityisesti pienemmissä yrityksissä ei välttämättä ole ensinnäkään vaadittua hallinnollista tai teknistä osaamista sähköisten palveluiden käyttöön. Tämä tarkoittaa, että nämä yritykset joutuvat toteuttamaan edunsaajarekisteriä koskevat ilmoitukset ulkopuolisten palveluntarjoajien toimesta. Tästä aiheutuu yrityksille suoria taloudellisia kustannuksia, huolimatta siitä, että ilmoitukset itsessään ainakin alkuvaiheessa olisivat maksuttomia.

Toisaalta esityksen vaikutusarviossa ei ole myöskään otettu huomioon sääntelyn tulkinnasta aiheutuvia noudattamiskustannuksia erityisesti niissä yrityksissä, joissa omistusrakenteet ovat monipolvisia. Esityksessä ehdotetut säännökset jäävät useissa kohdin monitulkintaisiksi, mikä lisää tulkintaepävarmuutta ja sen aiheuttamia kustannuksia yrityksille. On huomattava, että erityisesti erilaiset start-upit ja kasvuyritykset hyödynnevät monipuolisesti osakassopimuksia ja muita järjestelyjä, jotka koskevat omistusoikeuksien ja määräysvallan käyttöä yrityksessä. Nyt esitettävät säännökset eivät kuitenkaan mielestämme tarjoa riittäviä ohjeita yrityksille niiden noudattamiseksi ja ovat siten omiaan lisäämään lain soveltamisesta aiheutuvia kustannuksia. Riippumatta siitä, miten lisääntynyt työ tullaan järjestämään, esitys lisää jokaisen suomalaisen yrityksen kustannustaakkaa ja kokonaisuutena vaikutus on merkittävä.

Edellä mainittujen huomioiden lisäksi Suomen Yrittäjät korostaa, että rekisterin käyttöönottoon ja rekisteröitymiseen on varattava riittävän pitkä siirtymäaika, jotta myös yritykset, joissa tekninen tietotaito ja sähköisten palveluiden käyttäminen on osittain puutteellista, pystyvät täyttämään esitetyn lainsäädännön velvoitteet.

Lopuksi

Muilta osin Suomen Yrittäjillä ei ole huomautettavaa nyt esitettävään kokonaisuuteen.

Toteamme kuitenkin, että vaikka esityksen ehdotukset perustuvat Euroopan parlamentin antamaan direktiiviin, tulisi kansallisessa lainsäädännössä pyrkiä noudattamaan hyvän sääntelyn ja lainvalmistelun periaatteita. Asiaa koskeva lainsäädäntö tulee direktiivin velvoitteista huolimatta valmistella niin, että se takaa soveltamista koskevan oikeusvarmuuden ja että lainsäädäntö on mahdollisimman selkeää. On tärkeää, että direktiivin

implementoinnissa olisi pyritään löytämään sellaiset toteutustavat, jotka minimoivat yrityksille sääntelystä aiheutuvan hallinnollisen taakan.

Kunnioittavasti

Suomen Yrittäjät ry

Jussi Järventaus
toimitusjohtaja

Atte Rytönen
lainsäädäntöasioiden päällikkö