Hallintovaliokunnalle

hav@eduskunta.fi

Finanssiala ry:n lausunto valtioneuvoston jatkokirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksista EU:n rahanpesun vastaiseksi lainsäädäntöpaketiksi (UJ 37/2022 vp – U 42/2021 vp)

Hallintovaliokunta on 16.2.2023 pyytänyt Finanssiala ry:n (FA) lausuntoa otsikossa mainitusta U-jatkokirjeestä.

Asetusehdotus eurooppalaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisviranomaisen (AMLA) perustamisesta

1 FA pitää tärkeänä, että AMLA:n resurssit alusta lähtien ja jatkuvasti mitoitetaan sen tehtäviä ja valvottavien lukumäärää vastaavaksi.

2 AMLA:n isäntäjäsenvaltion tulee osallistua viraston kustannuksiin, minkä tulee suoraan alentaa valvottavien maksettavaksi kaavailtua 75 %:n rahoitusosuutta. AMLA:n suorassa valvonnassa olevilta valvottavilta perittävän rahoitusosuuden tulee myös oikeudenmukaisella tavalla alentaa niiden kansallisille valvontaviranomaisille maksamia valvontamaksuja valvontatehtävien tältä osin siirtyessä uudelle valvontaviranomaiselle.

3 U-jatkokirjeluonnoksen mukaan rahanpesun torjunnan menettelytapojen yhtenäistämisellä ei ole tarkoitus estää AMLR:ia ja AMLD:ia tiukemman sääntelyn käyttämistä jäsenvaltioissa. Kansallinen lisäsääntely sinänsä on haitallista mm. sääntelyn yhtenäistämisen ja torjuntatoimien riskiperusteisuuden vahvistamisen näkökulmista, ja samalla voisi lisätä ilmoitusvelvollisten ja asiakkaiden taloudellisia ja hallinnollisia kustannuksia. Lisäksi on huomattava, että valvontavaltuuksien ohella AMLA tulee saamaan laajat valtuudet antaa tarkentavaa sääntelyä. Näistä syistä FA katsoo, että nykyisestä kansallisesta lisäsääntelystä tulee luopua (esim. rahanpesulain 3 luvun 3 §:n 2 momentin luettelo säilytettävistä tiedoista ja muita kuin sijoitusvakuutustuotteita koskevat vaatimukset) ja samalla pidättyä uusien AML-sääntökirjasta poikkeavien vaatimusten säätämisestä.

4 FA pitää AMLA:n suorassa valvonnassa olevan valvottavan oikeusturvalle välttämättömänä, että sillä on mahdollisuus tietää, perustuuko sen valvonta EU:n yhteiseen vai tietyn jäsenvaltion kansallisilla lisävaatimuksilla laajennettuun sääntelykehykseen.

5 Tilanteissa, joissa valvottava siirtyy kansallisen valvonnan piiristä AMLA:n suoraan valvontaan tai toisinpäin, on myös välttämätöntä varmistaa, ettei muutoksesta aiheudu valvottavalle tai sen asiakkaille kohtuuttomia tai suhteettomia taloudellisia tai hallinnollisia kustannuksia.

6 Valvottavien valintaperusteet vaikuttavat keskeisesti AMLA:n toimintaan ja FA pitää tärkeänä, että Suomen kanta asiaan kuvattaisiin yksiselitteisesti. FA katsoo, ettei valintakriteerinä tule käyttää ilmoitusvelvollisen kokoa tai kotipaikkaa, vaan komission alkuperäisen ehdotuksen mukaisesti kriteerinä ensimmäisellä valintakierroksella on ilmoitusvelvolliseen liittyvän ominaisriskin taso ja sen jälkeen AMLA:n laatiman metodologian mukaisesti todettu jäännösriskin taso.

Rahanpesuasetus (AMLR) ja kuudes rahanpesudirektiivi (AMLD)

7 Ehdotuksista ulkomaisten oikeushenkilöiden ja järjestelyjen tosiasiallisten edunsaajien rekisteröimiseksi tulisi luopua tietojen hankkimiseen, ylläpitoon ja varmentamiseen liittyvien taloudellisten ja hallinnollisten kustannusten vuoksi. U-jatkokirjeluonnoksessa edellä mainitut velvoitteet on kuvattu passiivimuodossa, ja FA esittääkin, että sen sanamuotoa tarkennetaan selvästi, jotta tietojen rekisteröintiin ja ylläpitoon liittyvistä velvoitteista ja niiden laiminlyönnin vaikutuksista ja seuraamuksista on mahdollista muodostaa kokonaiskuva. FA pitää myös epätodennäköisenä, että ilmoitusvelvolliset voisivat omin toimin selvittää, dokumentoida ja ylläpitää esim. monikansallisten yritysten kaikkien ylimmän johtotason henkilöiden tietoja.

8 FA vastustaa tosiasiallisiin edunsaajiin liittyvän 25 %:n omistusrajan alentamista, mutta pitää perusteltuna, että omistusrajan alentamisen tulisi olla mahdollista ilmoitusvelvollisen oman riskiperusteisen arvioinnin perusteella. Tosiallisten edunsaajien selvittäminen tarkoituksena on selvittää henkilöt, jotka omistuksen, äänivallan tai muiden järjestelyjen kautta käyttävät tosiasiallista päätös- ja määräysvaltaa yrityksessä tai muussa yhteisössä. Selvää on, ettei ehdotettu 5 %:n omistus yksin riitä tähän, vaan se vaatii tuekseen muita järjestelyjä. Jo nykyisen lainsäädännön perusteella yrityksillä ja yhteisöillä on velvollisuus pitää yllä näitä tietoja, ilmoittaa ne edunsaajarekisteriin sekä antaa ne pyynnöstä ilmoitusvelvolliselle. Toimenpiteenä omistusrajan alentaminen 25 %:sta 5 %:iin olisi turha ja yksinomaan lisäisi valtavasti yritysten, yhteisöjen ja ilmoitusvelvollisten hallinnollisia ja taloudellisia kustannuksia. Mikäli ehdotuksen tarkoituksena on yleisesti läpivalaista yritysten ja yhteisöjen omistusrakenteita, FA katsoo, että se tulisi toteuttaa omana erillisenä hankkeenaan, ei rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan kaapuun verhottuna.

9 Edellä todettu soveltuu myös Suomen kompromissiratkaisuna ehdottamaan 10 %:n omistuskynnykseen: yritysten, yhteisöjen ja ilmoitusvelvollisten hallinnolliset ja taloudelliset kustannukset lisääntyisivät erittäin merkittävästi ilman, että se parantaisi tosiasiallisten edunsaajien selvittämistä. Neuvoston esityksen mukainen ratkaisu, jossa omistusrajoja olisi useita, olisi FA:n arvion mukaan käytännössä erittäin kallis ja hankala hallinnoida. Miten näissä tilanteissa toimittaisiin esim. useilla toimialoilla toimivien yritysten kanssa? Entä miten niiden tietoja ylläpidettäisiin kansallisissa edunsaajarekistereissä tai millä tavoin nämä rekisterit yhteen liitettäisiin EU:n tasolla niin, että ne edes jollain tavoin palvelisivat alkuperäistä käyttötarkoitustaan?

10 Kansalaisjärjestöillä ja medialla on ollut keskeinen rooli merkittävien ylikansallisten talousrikosten ja väärinkäytösten paljastajana, ja ne ovat perustellusti huolissaan siitä, että niiden pääsyä edunsaajatietoihin tullaan rajoittamaan U-jatkokirjelmässä viitatun EU-tuomioistuimen tuomion perusteella. FA kannattaa edunsaajatietojen mahdollisimman laajaa läpinäkyvyyttä. Kyseisessä tuomiossa oli kyse siitä, että Luxemburgin viranomaiset olivat kieltäytyneet salaamasta yksittäisen yrityksen edunsaajien tietoja, vaikka heillä oli siihen viidennen rahanpesudirektiivin mukainen henkilökohtaiseen turvallisuuteen liittyvä peruste. Sen sijaan, että pääsyä edunsaajatietoihin yleisesti rajoitetaan oikeutetun edun perusteella, FA pitää perusteltuna, että selvitettäisiin ja tarkennettaisiin niitä perusteita, joilla tietoihin pääsyä voidaan yksittäisissä tapauksissa rajoittaa.

11 Poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden osalta ehdotetut kansalliset laajennukset entisestään monimutkaistavat sääntelyä ja vaikeuttavat sen toimeenpanoa erityisesti ulkomaisten poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden sekä heidän perheenjäsentensä ja

yhtiökumppaniensa osalta. Koska kattavia julkisia tietolähteitä ei ole, ilmoitusvelvollinen voi käytännössä täyttää velvollisuutensa vain hankkimalla tietoja kaupallisista rekistereistä tai asiakkaalta itseltään. Jos asiakas tai hänen työnantajansa ei ole perehtynyt poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä koskevan sääntelyyn, asiakkaan antaman vastauksen luotettavuus ja todennettavuus jäävät kyseenalaisiksi.

12 Ulkoistamisten osalta FA pitää tärkeänä, että ulkoistamisen peruslähtökohtaa ”tekemistä voi ulkoistaa, vastuuta ei” noudatetaan mahdollisimman pitkälle. FA myös tukee vahvasti ilmoitusvelvollisten välisen tiedonvaihdon laventamista jatkokirjelmäluonnoksessa esitetyn mukaisesti ja toivoo, että vastaavat muutokset voitaisiin toteuttaa rahanpesulakiin jo ennen EU:n rahanpesuasetuksen voimaantuloa ja mahdollisimman pian.

13 Tapahtumamäärien nopean kasvun, käsittelyaikojen lyhentymisen (esim. pikamaksaminen) ja teknologisen kehityksen (esim. koneoppiminen ja tekoäly) myötä FA pitää välttämättömänä, että manuaalisten työvaiheiden tehostamisen sijaan teknologia hyväksyttäisiin keinoksi täyttää rahanpesusääntelyn asettamat vaatimukset. Vaatimustenmukaisuutta arvioitaessa keskistä tällöin olisi asiakkaan tuntemisen prosessien, ohjelmistoratkaisujen, algoritmien ym. tehokkuus ja luotettavuus.

14 Vaatimustenmukaisuuden toimintoon liittyen FA pitää selvänä, ettei rahanpesusääntelyä tule käyttää perusteena tai välineenä yritysten ja yhteisöjen hallintoa ja hallintojärjestelmää koskevien kansallisten normien muuttamiselle, vaan vaatimustenmukaisuuden hallinta ja valvonta tulee toteuttaa voimassa olevan hyvää hallintoa koskevan sääntelyn puitteissa sekä ilmoitusvelvollisen koko, toimiala, toiminnan luonne, laajuus ja muut erityispiirteet huomioiden.

15 FA:n käsityksen mukaan hallintojärjestelmää koskevien epäselvyyksien taustalla voi olla sekaannus englannin kielen termeissä Board of Directors (osakeyhtiön osakkaiden ym. valitsema hallitus) ja Executive Board (yrityksen sisäinen johtoryhmä). FA katsoo, että rahanpesun torjunta on mahdollista vastuuttaa johtoryhmän jäsenelle, mikäli yrityksessä sellainen on. Hallitus sen sijaan tekee päätökset ja vastaa niistä kollektiivina, mikä ei mahdollista henkilökohtaisten vastuualueiden määräämistä. Huomattavaa on myös se, etteivät esim. osakeyhtiön toimitusjohtaja tai toimihenkilöt automaattisesti ole hallituksen jäseniä, vaan hallituksen nimittäminen kuuluu osakkeenomistajien perusoikeuksiin.

16 Suuririskisiin kolmansiin valtioihin liittyvien tehostettujen toimenpiteiden osalta FA pitää sinänsä hyvänä, että komissiolla on mahdollisuus tehdä myös itsenäisiä päätöksiä suurriskisten valtioiden osalta. FA pitää kuitenkin välttämättömänä, että komission julkaiseman listan asema ja soveltaminen suhteessa FATF:n listaan määritellään yksiselitteisesti. Komissio on ollut haluton määrittelemään EU:n jäsenvaltioita korkeariskisiksi, mikä voi johtaa siihen, etteivät kaikki FATF:n listalla olevat maat välttämättä löydy EU:n listalta.

Rahoitustietodirektiivin muutos

17 FA pitää välttämättömänä, että tilitapahtumatietojen luovutuksessa huomioidaan pankkisalaisuus- ja tietosuojasääntelyjen sekä perustuslakivaliokunnan asettamat rajoitukset ja reunaehdot. FA katsoo, että ulkomailta tulevan tiedustelun toteuttamisesta ja välittämisestä vastaavalle Suomen viranomaiselle tulee asettaa velvollisuus varmistua ennen vastaamista, että tiedustelu on sisällöllisesti, muodollisesti ja oikeudellisesti asianmukainen.

18 Edunsaaja- ja pankkitilirekisterien yhdistämistä koskevien hankkeiden yhteydessä on ilmennyt, että jäsenmaiden tietojen kattavuutta, laatua, ajantasaisuutta ja saatavuutta koskevat kriteerit voivat poiketa suurestikin. FA pitää tarpeellisena, että tällaisille yhteenliittämishankkeille määritellään yhteiset ja kaikkia osapuolia sitovat minimivaatimukset. Muussa tapauksessa hankkeen hyödyt jäävät saavuttamatta.

FINANSSIALA RY

Taina Ahvenjärvi