

Asia: VN/26758/2022

Selvitys pörssiyhtiöiden hallintarekisteröityjen osakkaiden tietojen asettamisesta saataville julkiseen rekisteriin

Lausunnonantajan lausunto

Pidättekö mahdollisena, että ulkomaisten omistajien hallintarekisteröinti kiellettäisiin?

Ensiksi on syytä viitata Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman kohtaan 2.2, jossa todetaan seuraavasti: Pörssiosakkeiden hallintarekisteröintiin ja omistusten läpinäkyvyyteen liittyy harmaan talouden riskejä.

Nykytilasta voidaan huomioida se, että Suomessa on voimassa niin kutsuttu hallintarekisteröintikielto, joka koskee suomalaisten sijoittajien omistamia suomalaisia arvo-osuuksia. Käytännössä kaikki suomalaisessa arvopaperikeskuksessa liikkeeseen lasketut osakemuotoiset arvo-osuudet tulee kirjata suomalaisen sijoittajan ja osuuden todellisen omistajan nimissä olevalle arvo-osuustilille.

Hallintarekisteröintikielto koskee myös kaksoiskansalaisia ja ulkomailla vakituisesti asuvia Suomen kansalaisia. Hallintarekisteröintikieltoa on kuitenkin teoriassa mahdollista kiertää esimerkiksi ulkomaisia sijoituspalveluntarjoajia käyttämällä. Asiaan liittyvässä aiemmassa tutkimuksessa on todettu, että kansainväliseen sijoitustoimintaan edellä mainituin tavoin liittyvä hallintarekisteröinti aiheuttaa Suomen valtiolle veromenetyksiä. Myöskään Suomen hallintarekisterijärjestelmän tarjoaman anonymiteetin muille valtioille aiheuttamien veromenetysten potentiaalista määrää ei voida pitää vähäisenä. KPMG:n raportissa esitettyjä arvioita veromenetysten määrästä voidaan pitää perusteltuina.

Hallintarekisteröityjen osakkeiden omistustietojen läpinäkyvyyden parantamisessa on kyse arvopaperien omistajan tietojen saatavuudesta. Tietojen saatavuus harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan näkökulmasta on olennaista ja näin voidaan torjua muun muassa veronkiertoa, sisäpiiriväärinkäytöksiä, rahanpesua ja terrorismin rahoittamista sekä harmaata taloutta kokonaisuutena. Poliisi tarvitsee kyseisiä tietoja esitutkinnan toteuttamiseksi ja rikosvastuun kohdentamiseksi, ja tämän lisäksi tietojen saatavuus korostuu Verohallinnon osalta. Oikean verotuksen takaaminen ja oikeudettoman veronkierron estäminen edellyttää kuitenkin sitä, että Verohallinto saa asianmukaisesti tiedon myös hallintarekisteröityjen osakkeiden omistajista kansallisen ja kansainvälisen tiedonvaihdon ja tiedonsaantisäännösten perusteella. Mainitut

tavoitteet edellyttävät ajantasaisia oikeudellisia ja tiedonvaihtoa sekä -saantia tukeva oikeudellisia normeja sekä näiden edelleen kehittämistä.

Suomalainen arvopaperimarkkinajärjestelmä perustuu suoran omistusjärjestelmän malliin, jossa arvo-osuusjärjestelmän ylläpitäjä on arvopaperikeskus. Se, että ulkomaalaisilla sijoittajilla on kuitenkin arvo-osuusjärjestelmään siirtymisestä lähtien ollut mahdollisuus omistuksiansa hallintarekisteröintiin, jolloin arvo-osuus on loppusijoittajan sijaan hallintarekisteröintiä hoitavan tahon nimissä aiheuttaa kohonneen riskin harmaan talouden ja talousrikollisuuden eri muodoille edellä kuvatuin tavoin. Kohonnut riski näyttäytyy arvion mukaan, niin kansallisesti kuin kansainvälisesti.

Hallintarekisteröintikiellon poistamiseen tai tiedonsaannin tai arvopapereita koskevan tiedon läpinäkyvyyttä heikentäviin toimiin on syytä suhtautua varauksellisesti. Perusteena suhtautumiselle on edellä mainitut harmaan talouden ja talousrikollisuuden kohonneet riskit sekä viranomaisvalvonnan vaikeutuminen. Siten julkisen rekisterin perustaminen ja olemassaolo tukee rikostorjunnallisia tavoitteita ottamatta kuitenkaan kantaa rekisterin muihin vaikutuksiin, joita kirjallisessa selvityksessä on käsitelty. Jatko selvittäminen edellyttäne myös yksityiskohtaista nykyisen lainsäädännön arviointia sekä kehittämistä. Arvopaperikeskus tai muu vastaava keskitetty toimija olisi läpinäkyvyyden lisäämisellä tavoitellun väärinkäytösten ehkäisyn näkökulmasta asianmukainen tietojen ylläpitäjä jatkossakin.

Miten arvioisitte selvityksessä esiintuotuja vaihtoehtoja?

a) Kansallinen julkinen rekisteri

KTS kohdan 1 kirjaus.

Avoimuus ja läpinäkyvyys voivat vähentää harmaata taloutta, rikoksia ja tukevat esitutkintaviranomaisen työtä.

Rikosten esitutkintaa varten tarvittavat tiedot osakkaista on useasti saatavilla julkisista lähteistä tai poliisilakiperusteisella tiedonsaantikyselyllä eri tahoilta. Ongelmaksi voi muodostua esimerkiksi tietojen saaminen kansainvälisellä tiedustelulla. Tämän osalta vaikutuksia olisi hyvä selvittää laajemmin.

b) Liputusvelvollisuuden raja-arvojen muuttaminen

KTS kohdan 1 kirjaus.

Avoimuus ja läpinäkyvyys voivat vähentää harmaata taloutta, rikoksia ja tukevat esitutkintaviranomaisen työtä.

Rikosten esitutkintaa varten tarvittavat tiedot osakkaista on useasti saatavilla julkisista lähteistä tai poliisilakiperusteisella tiedonsaantikyselyllä eri tahoilta. Ongelmaksi voi muodostua esimerkiksi tietojen saaminen kansainvälisellä tiedustelulla. Tämän osalta vaikutuksia olisi hyvä selvittää laajemmin.

c) Arvopaperikeskuksen ylläpitämä hallintarekisteriliite

KTS kohdan 1 kirjaus.

Avoimuus ja läpinäkyvyys voivat vähentää harmaata taloutta, rikoksia ja tukevat esitutkintaviranomaisen työtä.

Rikosten esitutkintaa varten tarvittavat tiedot osakkaista on useasti saatavilla julkisista lähteistä tai poliisilakiperusteisella tiedonsaantikyselyllä eri tahoilta. Ongelmaksi voi muodostua esimerkiksi tietojen saaminen kansainvälisellä tiedustelulla. Tämän osalta vaikutuksia olisi hyvä selvittää laajemmin.

Mitä rajoituksia mielestänne liittyy kansainvälisten omistajatietojen saatavuuteen julkiseen rekisteriin?

Poliisitoiminnan näkökulmasta ei lausuttavaa.

Miten eurooppalainen tietosuojasäätely ja perusoikeudet vaikuttavat julkiseen rekisteriin?

Poliisitoiminnan näkökulmasta ei lausuttavaa.

Oletteko samaa mieltä selvityksen lopputuloksesta?

Selvitys on pääperiaatteiltaan hyvä ja kattava. On kuitenkin huomioitava, että selvitystä on vahvasti rajannut annettu toimeksianto.

Avoimuus ja läpinäkyvyys ovat omiaan vähentämään harmaata taloutta sekä rikoksia. Läpinäkyvyyden lisäämisen hyödyt (mm. väärinkäytösten vähentäminen ja sijoittajien parempi tiedonsaanti) ovat tärkeitä. Läpinäkyvyyden lisäämisen vaikutuksia harmaan talouden sekä rahanpesun ja sen esirikosten torjunnalle on selvityksessä kuvattu suppeasti.

Rikostorjunnan näkökulman lisäksi omistuksen läpinäkyvyyden merkitys on kuitenkin kasvanut parin viimeisen vuoden aikana kansainvälisen turvallisuustilanteen heikentymisen ja sen heijastusvaikutusten myötä, mitä tulisi selvittää enemmän.

Rikosten esitutkinnan suorittamisen näkökulmasta esitetyt mallit eivät vaikutta juurikaan tuovan merkittäviä muutoksia. Tiedot osakkaista on tälläkin hetkellä saatavissa joko julkisista lähteistä tai poliisilakiperusteisesti eri tahoilta.

Rikoshyödyn takaisinsaannin näkökulmasta ehdotetuilla malleilla saattaa olla vaikutusta. Avoimet julkiset tiedot helpottavat rikoshyödyn jäljittämistä, havaitsemista ja poisottamista. Käytännössä nyt ehdotetut mallit eivät selvityksen mukaan kuitenkaan vaikuttaisi tuovan merkittäviä muutoksia nykytilaan.

Mitä mahdollisia muita kommentteja teillä on selvitykseen liittyen?

Selvityksessä esitettyjen haittojen merkitystä on korostettu voimakkaasti suhteessa hyötyihin. Selvityksessä on korostettu omistuksen läpinäkyvyyden lisäämisen haitallisia vaikutuksia kansantaloudelle ja markkinoiden toimivuudelle, vaikka on ilmeistä, ettei näiden haittojen laajuutta tai toteutumisen todennäköisyyttä voida varmuudella esittää. Selvityksen puutteeksi koetaan myös se, ettei selvityksen tekijät ole antaneet suositusta, jonka perusteella omistuksen läpinäkyvyyttä lisättäisiin.

Mitä jatkotoimenpiteitä suosittelette valtiovarainministeriölle?

KTS aikaisemmat kirjaukset.

Pöyhönen Tuomas
Poliisihallitus