



VALTAKUNNANSYTTÄJÄNVIRASTO

Lausunto

13.8.2014

Dnro 80/61/14

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Asia: Arvopaperikeskusasetus-hankkeen lausunto, VM033:00/2014

Pyydettyinä lausuntona Valtakunnansyyttäjävirasto esittää seuraavaa.

Yleistä

Työryhmämuistiossa todetaan sen ehdotuksen tavoitteeksi vapauttaa kilpailua EU-alueella toimivien arvopaperikeskusten välillä siten, että Suomessa rekisteröidyille listayhtiöille turvataan oikeus vapaasti valita arvopaperikeskus, jossa ne laskevat liikkeelle arvopapereitaan ja avataan arvopaperien säilytystoiminta kilpailulle sallimalla suomalaisille sijoittajille oikeus valita omistustensa säilytykseen suoraan hallittu arvosuustili tai hallintarekisteröity tili.

Syyttäjän tehtävänä on huolehtia siitä, että rikosvastuu toteutuu Suomessa. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi syyttäjän on ainakin vaativissa rikosasioissa osallistuttava esitutkintaan ja varmistettava se, että rikos selvitetään ja rikoshyödyn myöhemmän konfiskaation täytäntöönpano turvataan tehokkaasti. Pääkäsittelyn järjestäminen tuomioistuimessa ja kaikkien asianosaisten oikeusturvan toteuttaminen koko prosessin ajan edellyttää, että syyttäjä kykenee esittämään syytteensä tueksi luotettavan ja riittävän näytön. Tämän vuoksi syyttäjälle on nyt kyseessä olevan hankkeen osalta ensiarvoisen tärkeää, että uudella lainsäädännöllä ei mahdollisteta rikosasioissa arvopapereiden omistussuhteiden häivyttämistä hallintarekistereihin tai selvityksen hankkimista rikoksesta estettä arvopapereiden moniportaisella hallinnalla.

Kansainvälinen, eurooppalainen ja suomalainen rahanpesun torjuntaan liittyvä sääntely edellyttää, että omaisuuden tosiasiallinen omistaja ja sen omistamisesta saatavan edun saaja on aina selvitettävissä. Arvopaperimarkkina- ja verorikosten selvittäminen vaatii, että arvopapereiden omistus on julkista ja läpinäkyvää. Omistusoikeus on myös oltava nopeasti ja mahdollisimman taloudellisesti selvitettävissä. Nyt käsiillä oleva työryhmän muistio saattaa syyttäjän työn kannalta sisältää ainakin talousrikoksiin liittyen eräitä ongelmallisia ehdotuksia.

Rajat ylittävä rikollisuus ja tiedonsaanti

Esitutkinta ja pääkäsittelyn järjestäminen sekä rikoshyödyn poisottami-



13.8.2014

Dnro 80/61/14

nen rikosentekijältä vaikeutuu aina, kun rikoslain vastainen toiminta tapahtuu yli valtiorajojen. Euroopan unionissa on rikosoikeudellisella yhteistyöllä huomattavasti madallettu näitä rajoja, joten tiedon saaminen ja syytettyjen luovuttaminen eri jäsenmaiden välillä on tehokasta. Työryhmämietinnössä kuvailtu hallintarekisteröinti ja arvopapereiden moniportainen hallinta vaikuttaa kuitenkin rikosvastuun toteuttamisen kannalta tehottomalta, kalliilta ja rikoshyödyn kätkemistä edistävältä, joka ei liene sen pohjana olevan EU-asetuksen tavoite ja tarkoitus.

Hallintarekisteröity tili voi estää arvopapereiden oikean omistajan selvittämisen, jota edelleen edistää se, että arvopapereita säilyttävät useissa eri valtioissa toimivat eri palveluntarjoajat. Vaikka eri toimijoilla olisikin velvollisuus noudattaa liikkeellelaskijan kotimaan lainsäädäntöä ja sitoutua luovuttamaan tieto arvopapereiden oikeasta omistajasta keskinäisten sopimusten perusteella ja hallinnollisten sanktioiden uhalla, järjestelmän tehokkuus on kyseenalainen. Valvontaviranomaiset ovat usein varsin haluttomia ryhtymään sanktiomenettelyihin valvottaviaan kohtaan. Sanktioiden merkitys voi olla myös vaatimaton verrattuna siihen hyötyyn, jota asiakassuhteen salaamisesta saatetaan saada. Sanktiomenettely pääsääntöisesti myös viivästyttää esitutkintaa ja saattaa tuhota rikoksen selvittämisen kokonaan.

Arvopaperimarkkinoilla toimitaan arvaamattomien impulssien varassa. Toiminnan tavoite on kuitenkin aina kaikille selvä: taloudellisen edun hankkiminen. Tämän vuoksi omistusten salaamisen edistämisen ei finanssikriisin kokemusten perusteella luulisi olevan kenenkään etu. Varsin tuoreet yhdysvaltalaiset esimerkit liittyen Lehman Brothers´ien konkurssiin ja Madoff -rikosasiaan ovat osoittaneet, että asiakaskohtaisesti erotellut tilit ovat sijoittajienkin kannalta verrattomasti turvallisien säilytysvaihtoehto. Rikosten selvittämisen näkökulmasta ne ovat ehdottomasti paras ratkaisu. EU-asetukseen ei asettane estettä sille, että suomalaisien sijoittajien on edelleen hallittava omistuksiaan suoraan.

Omistusten moniportainen hallinta ja esitutinnan kustannukset

Ehdotuksenkin mukaan hallintarekisteröidyssä ja moniportaisesti hallitussa omistuksessa esitutkintaviranomaisten on lähetettävä tiedustelu kaikille säilyttäjäille, koska Suomessa ei ole tietoa siitä, missä ko. henkilön arvopaperit säilytetään. Pahimmassa tapauksessa säilyttäjiä on useissa maissa, joiden paikallistaminen edellyttää aikaa ja useita eri oikeusapupyynnöitä. Ehdotuksesta voi saada sen käsityksen, että viranomaiset (oikeusapua antava vieraan valtion viranomainen?) joutuisivat maksamaan jokaiselle säilyttäjälle erikseen tiedonsaannista 100 - 1000 euroa. Tämä vaikuttaa varsin hitaalta ja kalliilta menettelyltä siihen verrattuna, että kaikki suomalaisten omistukset olisi saatavissa Suomesta.

Moniportaisessa säilytyksessä ei myöskään olisi mahdollisuuksia saa-



13.8.2014

Dnro 80/61/14

da esimerkiksi rikoshyödyn jäljittämisen kannalta tärkeitä ajantasaisia tietoja. Tiedot saataisiin ehkä useita kuukausia sen jälkeen, kun tiedustelu on lähetetty ja silloinkin vain yksittäisen päivän omistustiedoista. Historiatietoja tai ajantasaisia omistajatietoja ei näin ollen olisi saatavilla lainkaan, toisin kuin nykyisin.

Lopuksi

Valtakunnansyyttäjänvirasto katsoo, että rikosvastuun toteuttamisen näkökulmasta ehdotus on selkeästi huononnut vallitsevaan lainsäädäntöön verrattuna. Muistiosta ei ilmene avoimia ja vakuuttavia perusteluja sille, miksi suomalaisille sijoittajille tulisi sallia suomalaisten omistusten hallintarekisteröinti ja mitä suomalaisen yhteiskunnan kannalta myönteisiä etuja moniportaisesta omistusten hallinnasta tulee muille tahoille kuin laajenevalle omistusten säilyttäjien piirille. Epäkohdat sen sijaan ovat ilmeiset ja ennakoitavat kuten edellä on todettu. Erityisesti talousrikostorjunnan kannalta uudistukset vaikeuttaisivat olennaisesti rikosten selvittämistä ja näytön hankkimista, jolloin rikosvastuukaan ei toteudu. Verorikosten osalta tällä saattaa olla myös valtiontaloudellisia vaikutuksia. Uudistuksia on vaikea pitää hallitusohjelman mukaisina varsinkaan harmaan talouden torjunnan osalta.

Valtakunnansyyttäjä

Matti Nissinen

Valtionsyyttäjä

Ritva Sahavirta