

02.11.2015

POL-2015-13950

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö VM033:00/2014

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Valtiovarainministeriö on viitekohdassa mainitussa lausuntopyynnössä pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksen luonnoksesta 2.11.2015 mennessä.

Lausunnossa pyydetään kiinnittämään erityisesti huomiota ehdotuksiin osakeomistusten yleisöjulkisuuden turvaamisesta ja viranomaisten tiedonsaannin turvaamisesta, kun tiedot arvopaperien omistajista ovat ulkomaisessa arvopaperikeskuksessa tai ulkomaisessa säilyttäjäpankissa. Lisäksi pyydetään arvioimaan hallintarekisterikieltoa koskevaa nykytilaa pääomien vapaan liikkuvuuden näkökulmasta.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan esitetyt muutokset ovat välttämättömiä Euroopan unionin niin sanotun arvopaperikeskusasetuksen voimaantulon johdosta. Mm. oikeusministeriön lakipaketin edelliseen versioon antaman lausunnon mukaan arvopaperikeskusasetuksen 38 §:n poikkeussäännös mahdollistaa Suomen lainsäädännön mukaisen suoran omistuksen vaatimisen. Lausunnossaan oikeusministeriö piti myös hyvin epätodennäköisenä, että Suomen nykyinen järjestelmä katsottaisiin asetuksen vastaiseksi.

Hallituksen esitysluonnos on poikkeussäännöksen merkityksen osalta ristiriitainen siinä mielessä, että juuri poikkeussäännöstä käytetään perusteena suoran osakeomistuksen pakolle esitetyn kahden vuoden siirtymäajan kohdalla. Esitysluonnoksen mukaan asetuksen sallimaa poikkeussääntöä käytetään, jotta julkisen kaupankäynnin kohteena olevien osakkeiden yleisöjulkisuus voidaan ylläpitää Suomessa vähintään nykytasolla.

Esitysluonnoksesta ei selviä, miksi tämä siirtymäaika koskisi esityksen mukaan vain osakkeita, mutta ei muuta arvo-osuusjärjestelmään kuuluvaa varallisuutta.

Hallintarekisteröinnin sallimista myös suomalaisille sijoittajille on hallituksen esityksessä perusteltu ja arvioitu käytännössä ainoastaan julkisen kaupankäynnin kohteena olevien osakkeiden osalta. Esityksestä ei selkeästi ilmene, onko samalla tarkoitus sallia vai kieltää nykyistä laajempi hallintarekisteröinti myös muille kuin julkisen kaupankäynnin kohteena oleville arvo-

osuusmuotoisille osakkeille. Muiden kuin julkisen kaupankäynnin kohteena olevien arvo-osuuksien hallintarekisteröinnille ei esityksessä ole esitetty eikä muutoinkaan ole löydettävissä perusteita.

Se, että hallintarekisteröinti sallittaisiin kaikille arvo-osuusmuotoisille osakeyhtiöille, mahdollistaisi anonyymien omistajuuden myös laajalle joukolle ”tavallisia” osakeyhtiöitä. Näiltä osin mahdollisella laajenuksella olisi vain negatiivisia vaikutuksia.

Lakiesitys poliisin toiminnan ja tietojen saannin kannalta

Rakenteellisesti suora omistus on poliisin toiminnan eli rikosten ehkäisyn, paljastamisen, esitutinnan ja rikoshyödyn takaisin saannin kannalta monportaista omistusta merkittävästi parempi.

Poliisihallituksen arvion mukaan viranomaisten tietojen saantimahdollisuudet eivät ole nyt lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa millään tavoin parantuneet lakipaketin aikaisempaan versioon verrattuna.

Ehdotetusta Patentti- ja rekisterihallitukseen tilinhoitajien, hallintarekisteröinnin hoitajien ja säilyttäjien toimittamista tiedoista perustettavasta käyttöliittymästä tulisi olemaan käytännössä vain vähäistä hyötyä poliisin työssä. Tietojen saanti käyttöliittymän kautta koskee vain osakkeita, mutta ei muita arvo-osuuksia tai omistustietoja. Ajantasaisia omistustietoja merkityksellisempiä poliisille ovat usein miten historiatiedot ja niitä tämä käyttöliittymän kautta saatava tieto ei tulisi sisältämään.

Merkittävin puute järjestelmässä on se, että sen luomisvelvollisuus koskee ainoastaan Suomessa olevia toimijoita. Esitysluonnoksen mukaan velvollisuutta rakentaa tietojärjestelmä ei voitaisi ulottaa toimijaan, jolla ei ole Suomessa mitään toimintaa. On oletettava, että kaikki ne sijoittajat, jotka haluaisivat omistuksensa salata, käyttäisivät ulkomaista säilyttäjää hallintarekisteröinnin hoitajana. Mikään ei estäne esimerkiksi suuria pankkikonserneja siirtämästä vaikkapa koko säilytystoimintaansa ulkomaille.

Viranomaistoiminnan näkökulmasta ongelmallista voi olla myös käyttöliittymästä ilmenevien tietojen oikeudellinen sitovuus ja luotettavuus. Arvopaperikeskuksen suoran omistuksen tiedot ovat oikeudellisesti sitovia ja siten niiden luotettavuus olennaisesti parempi.

Ehdotetussa järjestelmässä suomalainen liikkeellelaskija voisi valita ulkomaalaisen arvopaperikeskuksen. Osakastietojen saantia voidaan pyrkiä varmistamaan liikkeellelaskijan ja arvopaperikeskuksen välisellä sopimuksella tietojen toimittamisesta, mutta tietojen toimittamisvelvoite ei käytännössä ulottune ensimmäistä säilyttäjäporrasta pitemmälle. Kun liikkeellelaskija ja muut osakkeenomistajat eivät pysty tunnistamaan hallintarekisteröityjä osakkeenomistajia, mahdollisuudet mm. sisäpiiritiedon väärinkäyttöön lisääntyvät olennaisesti.

Kehittyvästä veroviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta ei ole lähtökohteisesti hyötyä muiden viranomaisten toiminnalle verorikosten tutkintaa lukuun ottamatta. Verosopimusten perusteella saatuihin tietoihin liittyy yleensä ankara käyttörajoitus, jonka nojalla niitä ei voida käyttää muussa kuin

verotuksessa, verojen perinnässä ja verorikosten tutkinnassa sekä syyteharkinnassa. Kysymyksessä on vahva kansainvälinen periaate, eikä muiden viranomaisten tietojensaantia voida kansallisilla toimenpiteillä turvata.

Yleisö- ja mediajulkisuus

Omistuksen yleisö- ja mediajulkisuudella on rikostorjunnallinen merkitys rikosten ennalta ehkäisyssä ja paljastamisessa. Tämä koskee erityisesti sisäpiiritiedon väärinkäyttöä ja korruptiota. Omistustietojen yleisö- ja mediajulkisuus tulisi ehdotetussa järjestelmässä nykyiseen verrattuna merkittävästi heikentymään. Mahdollisesta netin kautta saatavissa olevasta omistustiedosta ei ole käytännössä hyötyä, jos tiedoista puuttuvat juuri ne, jotka haluavat omistuksensa piilottaa ulkomaista välittäjää käyttämällä.

Veroviranomaisten kansainvälisen tietojenvaihdon kautta saamat tiedot eivät ole suuren yleisön tai median käytettävissä.

Yhteenvedo

Arvo-osuuksien suora omistus ohjaa tehokkaasti lain mukaiseen toimintaan jonka vuoksi se on tehokas järjestelmä harmaan talouden torjunnassa.

Moniportaisen omistuksen salliminen suomalaisten yhtiöiden suomalaisille osakkeenomistajille lisäisi rikoksentekomahdollisuuksia ja vähentäisi paljastumisriskiä. Se lisäisi merkittävästi esitutinnan sekä etenkin ulkomaisien toimijoiden suojaan piilotetun rikoshyödyn takaisinsaannin vaikeusasetta ja kustannuksia sekä vähentäisi näiden onnistumismahdollisuuksia.

Poliisiylijohtajan sijainen,
poliisijohtaja

Timo Saarinen

Poliisitarkastaja

Tarmo Lamminaho

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu Aspo-asianhallintajärjestelmässä. Poliisihallitus 02.11.2015 klo 11.51. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Tiedoksi

Poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen