

28.10.2015

Valtiovarainministeriö

VM033:00/2014

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

1. Yleistä

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Keskusrikospoliisin ja Keskusrikospoliisissa olevan Rahanpesun selvittelykeskuksen lausuntoluonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. 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.

Keskusrikospoliisin tehtävänä on mm. suorittaa esitutkintaa ja jäljittää rikoshyötyä rikostapauksissa. Keskusrikospoliisissa olevan Rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävänä on estää, paljastaa ja selvittää rahanpesua ja terrorismin rahoitusta sekä rahanpesuun liittyviä alkurikoksia. Näitä tehtäviä suorittaakseen Keskusrikospoliisilla on tarve saada reaaliaikaista tietoa mm. luonnollisten ja oikeushenkilöiden sekä koti- että ulkomailla olevasta varallisuudesta ja omistuksista. Nykyisessä muodossaan ehdotus mahdollistaa nykyistä helpomman keinon rahanpesuun ja rikoshyödyn piilottamiseen.

2. Ehdotuksen sisällöstä

Rikostorjunnan näkökulmasta ehdotettu lainsäädäntö mahdollistaa arvopaperiomistuksen ketjuttamisen ja piilottamisen ulkomailla toimivien hallintarekistereiden taakse siten, ettei suomalaisilla esitutkintaviranomaisilla, kuten poliisilla, tullilla tai syyttäjällä ole mahdollista saada reaaliaikaista tietoa olemassa olevista omistuksista. Suomessa tapahtuvan hallintarekisteröinnin osalta tiedonsaanti on turvattu. Suomalainen liikkeellelaskija voi kuitenkin ehdotuksen mukaan valita ulkomaisen arvopaperikeskuksen ja viranomaisten tiedonsaantia pyritään varmistamaan liikkeellelaskijan ja arvopaperikeskuksen välisellä sopimuksella. Tämä sopiminen ei kuitenkaan koske alisäilyttäjiä, joten sopimukseen perustuvat tietojen toimittamisvelvoite ei sellaisenaan kata esitutkintaviranomaisten tiedonsaantitarvetta.

Toteutuessaan ehdotettu lainsäädäntö hajauttaa tiedot osakkeenomistajista pahimmillaan moniportaisen säilytysketjun taakse ja esitutkinnassa tarvittavan tiedon saanti muut-

tuu erittäin vaikeaksi. Sen vuoksi olisikin välttämätöntä, että kaikilla toimijoilla, jotka tarjoavat palvelujaan arvo-osuuksien hallintaan, olisi yhtäläiset velvollisuudet tietojen luovuttamiseen Suomen viranomaisille. Ehdotetussa muodossaan lainsäädäntö vaikeuttaisi entisestään ja käytännössä estäisi tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien selvittämisen, mikäli he eivät itse haluaisi olla aktiivisia Suomen viranomaisia kohtaan.

### 3. Esitutkintaviranomaisten tiedonsaanti

Käytännössä valvova viranomainen Suomessa on Finanssivalvonta (FIVA) ja ulkomailla vastaava toimivaltainen valvontaviranomainen. FIVA:n tehtävät on määritelty laissa finanssivalvonnasta (jatkossa finanssivalvontalaki), 3 §:ssä. Pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan Finanssivalvonta valvoo, että finanssimarkkinoilla toimivat noudattavat niitä koskevia säännöksiä ja määräyksiä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä ja selvittämisestä. Pykälän 2 momentin 8 kohdan mukaan FIVA:n tehtävänä on lisäksi osallistua rahoitusjärjestelmän lainvastaisen hyväksikäytön estämiseen. Finanssivalvontalain 1:3 c § määrittelee FIVA:n yhteistyön talousrikollisuuden ehkäisyssä ja torjunnassa.

#### 3 c §

*Viranomaisyhteistyö talousrikollisuuden ehkäisyssä ja torjunnassa*  
*Finanssivalvonta toimii yhteistyössä rahanpesun selvittelykeskuksen, poliisin, Harmaan talouden selvitysyksikön, Verohallinnon ja muiden asianomaisten viranomaisten kanssa talousrikollisuuden ehkäisyssä ja torjunnassa.*

*Jos Finanssivalvonta valvontatoiminnassaan tai laissa säädettyjä muita tehtäviä hoitaessaan havaitsee tai epäilee, että finanssipalveluja tai finanssijärjestelmää käytetään tai aiotaan käyttää talousrikollisuuden tarkoituksiin, Finanssivalvonnan on viipymättä ilmoitettava siitä 1 momentissa tarkoitettulle asianomaiselle viranomaiselle. Tällöin on otettava huomioon, mitä 71 §:ssä ja muualla laissa säädetään salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta.*

*Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tässä pykälässä tarkoitetun yhteistyön toteuttamistavasta.*

Finanssivalvontalain 8:71 § 1 momentin 2 kohdassa todetaan, että FIVA:lla on oikeus luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietoja Suomen tai muun ETA-maan syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiselle rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi.

Tietojen luovutusta rajoittaa 5 momentti, jonka mukaan FIVA ei saa luovuttaa toisen valtion valvonta- tai muulta viranomaiselta taikka toisessa valtiossa suoritetussa tarkastuksessa saatuja salassa pidettäviä tietoja edelleen, ellei tiedon antanut viranomainen taikka sen ulkomaan, jossa tarkastus on suoritettu, muu asianomainen valvontaviranomainen ole antanut siihen nimenomaista suostumusta. Näitä tietoja voidaan käyttää ainoastaan tämän lain mukaisten tehtävien hoitamiseen tai niihin tarkoituksiin, joita varten suostumus on annettu.

Esitutkintaviranomaisten tiedonsaanti voitaisiin ainakin osittain mahdollistaa siten, että Finanssivalvontalain 8:71 §:n tarkoitussidonnaisuuden alaa muutettaisiin koskemaan finanssimarkkinarikosten lisäksi myös muuta rahoitusmarkkinoihin kohdistuvaa muuta rikollisuutta. Tätä tukee mm. rahanpesulain 6:34 §:n määritelmä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä, paljastamisesta ja selvittämisestä. Siinä mukaan luetaan myös ns. alkurikokset. Finanssivalvontalain 3 § 1 momentin 5 kohdassa FIVA velvoitetaan val-

vomaan, että finanssimarkkinoilla toimivat noudattavat niitä koskevia säännöksiä ja määräyksiä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä ja selvittämisestä.

Laissa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä 6:34 § 2 momentissa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, paljastaminen ja selvittäminen määritellään seuraavasti:

*Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisellä, paljastamisella ja selvittämisellä tarkoitetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen epäilyihin liittyvien ilmoitusten vastaanottamista, tallettamista ja muuta käsittelemistä sekä rahanpesun, terrorismin rahoittamisen ja sen rikoksen, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kohteena oleva omaisuus tai rikoshyöty on saatu tai saataisiin, estämistä, paljastamista ja selvittämistä.*

Määritelmään sisältyy siis myös niin sanottu alkurikos, josta kohteena oleva omaisuus tai rikoshyöty on saatu.

Lausuntopyynnön kohteena olevassa luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi Finanssi- ja valvontalaki ja lisättäväksi mm. 20 a §. Siinä FIVA:lle annettaisiin oikeus saada esitutkinta- ja syyttäväviranomaiselta tietoja pykälässä mainittujen rikosten esitutkinnasta ja oikeudenkäyntimenettelystä. Pykälään voisi lisätä toisen momentin tai ehdottaa uutta 20 b §:ää, jossa todettaisiin, että FIVA voi esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän pyynnöstä pyytää tarpeellisia tietoja ulkomaiselta toimivaltaiselta valvontaviranomaiselta rahoitusjärjestelmään liittyvän rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi. Tiedonsaanti tulee siis varmistaa lainsäädännössä siten, että FIVA voi pyytää tietoja ulkomaisilta toimivaltaisilta valvontaviranomaisilta kaikissa niissä tapauksissa, joissa voidaan olettaa, että rikos liittyy rahoitusmarkkinoihin ja siten, että FIVA:lla on laaja oikeus luovuttaa saamiaan ja sillä hallussa olevia tietoja syyttäjälle sekä esitutkintaviranomaiselle.

Lisäksi EU:n säädösten tasolla tulee mahdollistaa se, että ehdotuksessa mainittu sopimus kotimaisen liikkeellelaskijan ja hallintarekisteröijän alisäilyttäjät sisällytetään sopimuksen piiriin.

Niissä tapauksissa, joissa suomalainen liikkeellelaskija valitsee ulkomaisen arvopaperikeskuksen, joiden välillä tehdään sopimus tietojen toimittamisesta liikkeellelaskijalle, tietojen toimittamisvelvollisuus tulee ulottaa koskemaan myös alisäilyttäjiä. Mikäli näin ei tehdä, on mahdollista säilytyksiä ketjuttamalla piilottaa varallisuutta useiden alisäilyttäjien taakse. Liputussääntö ei tällaisessa tapauksessa ratkaise ongelmaa, sillä säilytys voidaan jakaa siten, että yhden säilyttäjän takana voi olla juuri ja juuri liputusrajan alle jäävä omaisuusmäärä, mutta yhteen laskettuina kuitenkin saattavat muodostaa huomattava osuuden liikkeellelaskijan osakekannasta. Tällainen järjestely mahdollistaa esimerkiksi yritysvaltausjärjestelyt.

Tarkoituksenmukaisin keino varmistaa tietojenvaihto, on mahdollistaa ns. diagonaalinen tiedonvaihto esitutkintaviranomaisten ja syyttäjän sekä arvopaperikeskusten ja alisäilyttäjien välillä. Tämä tarkoittaisi EUN. tasolla sitä, että suomalainen esitutkintaviranomainen olisi oikeutettu kysymään ja saamaan tarvitsemansa tiedot suoraan säilyttäjältä. Menettely edellyttää kuitenkin EU:n yhtenäistä ja velvoittavaa lainsäädäntöä.

#### 4. Yleisöjulkisuudesta

Rikostorjunnan näkökulmasta laaja yleisöjulkisuus toimii rikoksia ennaltaehkäisevänä elementtinä lisäämällä järjestelmän läpinäkyvyyttä. Lisäksi se mahdollistaa erityisesti poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden sidonnaisuuksien seurannan. Tällaiset henkilöt on määritelty OECD:n alla toimivan Financial Action Task Forcen (FATF) suosituksissa ja ne edellyttävät tällaisten henkilöiden osalta erityisiä tunnistamikseen ja sidonnaisuuksiin liittyviä toimia.

Yleisöjulkisuuden rajoittaminen vaikuttaa osaltaan rikosten estämistä ja selvittämistä haittaavasti.

#### 5. Keskusrikospoliisin ja Rahanpesun selvittelykeskuksen kanta

Lakiehdotuksessa ei esitutkintaviranomaisten ja syyttäjän tiedonsaantia ei ole mahdollista varmistaa riittävällä tavalla ja ehdotus avaa mahdollisuuden moniportaiseen ja hajautettuun säilytykseen. Liputussääntö ei takaa riittävästi sitä, että sen ylittävät omistukset tulevat julkisuuteen, sillä omistus on mahdollista ketjuttaa ja jakaa useille säilyttäjäille sekä alisäilyttäjäille. Kotimainen lainsäädäntö mahdollisine muutoksineenkaan ei turvaa tarvittavan tiedon saantia tapauksissa, joissa säilytys on ulkomailla ja ketjutettuna, vaan se edellyttää EU:n tasolla annettavaa, sitovaa lainsäädäntöä, jota toistaiseksi ei ole olemassa. Suomessa olevien säilytysten osalta viranomaisten tiedonsaanti on turvattu.

Mikäli arvopaperikeskusasetuksen 38 §:n mukaista poikkeussäännöstä ei sovelleta, ehdotettu laki mahdollistaa järjestelmää hyväksikäyttäen tapahtuvan rikoshiödyn piilottamisen ja rahanpesun sekä vaikeuttaa huomattavasti esitutkintaviranomaisten mahdollisuutta estää ja selvittää rikoksia.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan myös ulkomaille tapahtuvien säilytysten osalta tulee käytettävissä olevien lainsäädännöllisin keinoin sekä kehittämällä EU-tasoisista lainsäädäntöä varmistaa toimivaltaisten viranomaisten riittävä tiedonsaanti myös ulkomailla olevista säilytyksistä.



Robin Lardot  
poliisineuvos  
Keskusrikospoliisin päällikkö



Markku Ranta-aho  
rikostarkastaja  
Talousrikostorjuntalinjan päällikkö



Pekka Vasara  
rikostarkastaja  
Rahanpesun selvittelykeskuksen  
päällikkö