



28.11.201428.11.2014

POL-2014-
14930POL-2014-
14930

Valtiovarainministeriö

valtiovarainministerio(at)vm.fi

Lausunto; HE arvo-osuusjärjestelmäValtiovarainministeriön lausuntopyyntö VM033:00/2014**Lausuntopyyntö**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Keskusrikospoliisilta *lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi*. Keskusrikospoliisi on aiemmin lausunut asiaan liittyvästä työryhmämuistiosta *Arvopaperien säilytysmallien laajentumisen ja yhdentyvien markkinarakenteiden toteutumisen arviointi sekä arvopaperikeskusasetuksen täytäntöönpanon valmistelu*.

Lausuntopyynnössä pyydetään keskittymään erityisesti yksilöllistä asiakaserottelua ja omistuksen julkisuutta koskeviin ehdotuksiin. Aiemmin toimitetut lausunnot on otettu valmistelussa huomioon.

Esityksen tarkoituksena on tehdä Euroopan unionin arvopaperikeskusasetuksen voimaantulosta johtuva välttämättömät muutokset kansalliseen lainsäädäntöön

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta ja kumottavaksi voimassa oleva samanniminen laki. Lisäksi ehdotetaan muutettaviksi osakeyhtiölakia, arvo-osuustileistä annettua lakia, arvopaperitileistä annettua lakia, sijoituspalvelulakia sekä Finanssivalvonnasta annettua lakia.

Arvopaperikeskusasetuksen pääsäännön mukaan sijoittajille on tarjottava sekä yhteisasiakaseroteltua että yksilöllisesti asiakaseroteltua säilytystiliä. Suoran omistuksen eli Suomessa käytössä olevan omistuksen tarjoamisesta ei säädetä. Esityksessä ehdotetaan, että Suomessa käytettäisiin asetuksen 38 artiklan 5 alakohdan mukaista jäsenvaltioille sallittua poikkeusta, jonka myötä suomalaisten sijoittajien suomalaiset osakeomistukset tulisi erotella yksilöllisesti kaikissa EU:n alueella toimivissa arvopaperikeskuksissa. Poikkeussääntöä käytettäisiin, jotta julkisen kaupankäynnin kohteena olevien osakkeiden yleisöjulkisuus voidaan ylläpitää Suomessa vähintään nykytasolla. Yksilöllisellä asiakaserottelulla ehdotetaan esityksessä tarkoitettavan sekä suoraan hallittua että yksilöllisesti asiakaseroteltua omaisuudenhoitotiliä. Yksilöllisesti eroteltujen omaisuudenhoitotilien yleisöjulkisuus toteutettaisiin osakasluettelosta erillisillä luetteloilla arvopaperikeskuksessa. Suomalaisille sijoittajille ei olisi jatkossakaan sallittua niin sanottu laarimainen hallintarekisteröinti, jossa yhdellä arvo-osuustilillä säilytetään useamman asiakkaan omistamia arvo-osuuksia.

Esitysluonnoksen mukaan arvopaperien suorien omistajakohtaisten tilien etuna on pienempi säilytysketjusta johtuva riski, ja osakemuotoisten arvopaperiin liitännäisten oike-





uksien ja velvollisuuksien oikeusvarmuus. Kun Suomessa toimii yksi arvopaperikeskus, suomalaisten pörssiyhtiöiden kotimaisista omistajista on myös mahdollista ylläpitää keskitettyä ja lähes reaaliaikaista kattavaa osakasluettelo, joka on ollut edellytys voimassa olevan lainsäädännön edellyttämälle laajalle suomalaisten osakeomistuksen julkisuudelle. Reaaliaikainen ja kattava osakasluettelo helpottaa eri tahojen tiedonsaannin ja raportoinnin järjestämistä.

Tiedonsaanti on esityksen mukaan mahdollistanut tietojen hyödyntämisen muun muassa valtaa käyttävien tahojen väärinkäytösten esiin tuomisessa. Osakeomistuksen yleisöjulkisuudella ja väärinkäytösten esiintulon pelolla on nähty olevan myös rikollista käyttäytymistä ennalta estävä vaikutus. Toisaalta sijoittajat, jotka haluavat piilottaa omistuksiaan ovat voineet jo nyt hyödyntää kotimaisia ja tai ulkomaisia sijoitusyhtiöketjuja tai välimiehiä omistuksensa kätkemiseksi.

Ehdotus vaikuttaa viranomaisten mahdollisuuksiin saada tietoa arvopaperikaupoista ja arvopaperien omistajista. Esimerkiksi Verohallinto, ulosottoviranomaiset, Tulli ja sosiaali- viranomaiset hyödyntävät tietojen keruussa nykyisiä arvopaperikeskuksen tuottamia palveluja. EU:n arvopaperikeskusasetus merkitsee tietojen hajaantumista keskitetystä kansallisesta järjestelmästä useaan EU-alueen arvopaperikeskuksen järjestelmää, vaikka esityksessä ehdotetaan käytettäväksi asetuksen poikkeussääntöä yksilöllisestä asiakaserottelusta. Yksilöllisen asiakaserottelun vaatimuksella ei siten voida estää suomalaisten omistusta koskevien tietojen hajaantumista eri arvopaperikeskusten välille, jos suomalaiset yhtiöt ryhtyvät enenevässä määrin käyttämään asetuksen sallimaa liikkeenlaskun vapautta koskevaa oikeuttaan

Keskusrikospoliisin lausunto

Keskusrikospoliisi lausuu rikostorjunnallisesta näkökulmasta seuraavaa:

Edellä siteeratussa esitysluonnoksen tekstissä on kuvattu niitä ongelmia, joita ehdotettu arvopaperien hallintajärjestelmä aiheuttaisi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnalle. Koska arvopaperin liikkeeseenlaskija voi valita minkä tahansa EU:n alueella olevan arvopaperikeskuksen, tarkoittaa tämä sitä, että tiedot suomalaisten yhtiöiden arvopaperien omistajista saattavat hajaantua usealle arvopaperikeskukselle tai niiden kanssa samaan konserniin kuuluvalla yritykselle. Kun yksilöllisellä asiakaserottelulla tarkoitetaan myös moniportaisesti hallittuja, mutta eroteltuja arvo-osuustilejä, hajautuu tieto osakkeenomistajista arvopaperikeskusten lisäksi yksilöllistä asiakaserottelua tarjoaville arvopaperien säilyttäjäille.

Ehdotuksen mukaan viranomaisten täysimääräinen ja reaaliaikainen tietojensaantimahdollisuus näyttäisi toteutuvan tarkoitetulla tavalla vain, jos osakkeet on laskettu liikkeeseen suomalaisessa arvopaperikeskuksessa ja arvopapereiden säilytys olisi suomalaisella säilyttäjällä. Mahdollisesti suomalaisen säilyttäjän sopimusosapuoli olisi velvollinen toimittamaan omistustiedot, mutta tietojen reaaliaikaisuus tuskin toteutuisi.

Niissä tapauksissa, joissa arvopaperien liikkeeseenlasku on tapahtunut ulkomaisessa arvopaperikeskuksessa ja tai suomalainen sijoittaja on valinnut ulkomaisen säilyttäjän, on tietojen saantia pidettävä epävarmana. Tietojen toimittaminen Suomeen perustuisi palvelujen tarjoajien välisiin sopimuksiin. Koska toinen tai toiset osapuolet olisivat Suomen lainkäyttöalueen ulkopuolella, Suomen viranomaisten olisi käytännössä mahdotonta puuttua ulkomaisen toimijan menettelytapoihin. Arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta ehdotetun lain 4 luvun 6 §:n mukaan viranomaiset voisivat pyytää virka-apua tietojen saamiseksi. Ehdotetussa säännöksessä ei mainita keneltä virka-apua pyydetäisi.



siin. Laki tulee säätää niin selväksi ja toimijoita velvoittavaksi ettei tietoja tarvitse virkapumenettelyllä etsiä.

Ehdotus nykymuodossaan heikentäisi siten viranomaisjulkisuutta ja viranomaisten mahdollisuutta saada omistaja- tai arvo-osuusjärjestelmän tietoja reaaliaikaisesti. Kyselyjä saatettaisiin joutua tekemään useille eri toimijoille ja mahdollisesti ulkomaille, jolloin kysymys olisi jo oikeusapumenettelystä ja menettelyn hitauden vuoksi vastausta voisi joutua odottamaan jopa kuukausia. Samoin yleisöjulkisuus heikentyisi. Tällä hetkellä omistajatiedot ovat käytännössä saatavissa yhdestä pisteestä reaaliaikaisesti.

Osakeyhtiön tosiasiallisen osakkeenomistajan tai edunsaajan selvittäminen tulisi olemaan ongelmallista. Osakeyhtiölakia koskevan ehdotuksen mukaan suomalaiseen arvo-osuusjärjestelmään tai vastaavan ulkomaiseen järjestelmään kuuluvan yhtiön osaksluettelo perustuisi arvo-osuustileihin tai niitä vastaaviin tileihin, joiden mukaiset omistajatiedot merkittäisiin osaksluetteloon suoraan tilin omistajan nimellä. Osaksluettelo voitaisiin pitää 1) itse yhtiö tai sopimuksella 2) arvopaperikeskus tai 3) muu palveluntarjoaja. Osaksluetteloon voitaisiin merkitä omistajaksi siten henkilö tai henkilön puolesta hallintarekisterin hoitaja. Yksittäisen virkatehtävän hoitamiseksi täytyisi siten tehdä tiedusteluja useille eri toimijoille jo sen selvittämiseksi miltä toimijalta omistajatieto voitaisiin saada.

Arvo-osuusjärjestelmää ja selvitystoimintaa koskevan lakiehdotuksen 7 luvun 1 §:ssä säädettäisiin salassapitovelvollisuudesta. Huomiota kiinnittää säännöksessä käytetty ilmaisu "vaikuttavassa asemassa olevien henkilöiden tekemistä henkilökohtaisista liiketoimista pidettäviin rekistereihin". Ehdotuksesta ei käy ilmi mitä tarkoitetaan vaikuttavassa asemassa olevalla henkilöllä. Jos sillä tarkoitetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain (503/2008) 2 luvun 20 §:n tarkoittamaa poliittisesti vaikutusvaltaista henkilöä, niin Keskusrikospoliisi ehdottaa käytettäväksi yhdenmukaista ilmaisua rahanpesulain ja sitä koskevan direktiivin kanssa. Lisäksi Keskusrikospoliisi kiinnittää huomiota siihen, että poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön tehostettu tuntemisvelvollisuus ulottuu rahanpesulain ja siitä annetun asetuksen perusteella laajempaan henkilöpiiriin kuin vain henkilökohtaisiin liiketoimiin.

Useiden eri lakien muuttamista koskeva luonnos hallituksen esitykseksi on vielä vaikeaselkoinen ja kokonaisuutta tulee jatkovalmistelussa selkeyttää ja arvioida perusteellisemmin ehdotuksen vaikutuksia.

Rahanpesulain ja muiden lakien perusteella tapahtuvaan rikosten estämisen ja selvittämiseen liittyvä tiedonsaantimahdollisuus on ehdotuksen myötä heikentymässä. Nopea, oikeasisältöinen ja reaaliaikainen tiedonsaanti on välttämätöntä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi ja selvittämiseksi sekä muun taloudellista hyötyä tavoittelevan rikollisuuden ja harmaan talouden torjumiseksi. Ehdotuksen jatkovalmistelussa tulee erityisesti kiinnittää huomiota siihen, miten viranomaisten nopea, oikeasisältöinen ja reaaliaikainen tiedonsaantimahdollisuus taataan ehdotetussa tiedot hajauttavassa mallissa. Tehokkaan tiedonsaannin turvaamiseksi tulisi selvittää viranomaisten mahdollisuus saada keskitetysti teknisen käyttöyhteyden avulla virkatehtävien suorittamiseksi tarpeelliset tiedot.



Rikostarkastaja

Jukka Korkiatupa