

TALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 11/2010 vp

Hallituksen esitys laiksi sijoitusrahastolain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä helmikuuta 2010 lähettänyt talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi sijoitusrahastolain muuttamisesta (HE 287/2009 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Jyrki Knuutinen, valtiovarainministeriö
- markkinavalvoja Paula Kirppu, Finanssivalvonta
- ekonomisti Pertti Pylkkönen, Suomen Pankki

- vanhempi verotarkastaja Kalle Hirvonen ja ylitarkastaja Matti Merisalo, Verohallitus
- rikostarkastaja Laura Kuitunen, Keskusrikospoliisi
- projektipäällikkö Janne Marttinen, Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti Virke
- päälakimies Jorma Yli-Jaakkola, Euroclear Finland Oy
- lakimies Mirjami Kajander-Saarikoski, Finanssialan Keskusliitto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Euroopan parlamentin jäsen Sirpa Pietikäinen
- kauppatieteiden maisteri Yrjö Tuokko.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan sijoitusrahastolakia täydennettäväksi säännöksillä rahasto-osuuden hoitajan hallinnoimista ulkomaisen rahasto-osuudenomistajan omistamista rahasto-osuuksista. Muutoksella mahdollistettaisiin ulkomaisten sijoittajien omistamille rahasto-osuuksille vastaavanyppinen rekisteröintimenettely, joka on käytössä arvo-osuusjärjestelmään liitetyissä osakkeissa ja rahasto-osuuksissa. Kotimaisten sijoittajien omistamien rahasto-osuuksien rekisteröintiin ei ehdoteta muutoksia.

Rahasto-osuuden hoitajana, jonka nimiin hallinnoitavat rahasto-osuudet saataisiin merkitä, voisivat esityksen mukaan toimia suomalaiset tai Euroopan talousalueella toimiluvan saaneet

luottolaitokset tai sijoituspalveluyritykset sekä rahastoyhtiöt, joilla on oikeus tarjota arvopapereita koskevia säilytys- ja hoitopalveluja. Rahastoyhtiön olisi tehtävä rahasto-osuuden hoitajan kanssa kirjallinen sopimus rahasto-osuuksien hoitamisesta. Rahastoyhtiö voisi tehdä sopimuksen ainoastaan sellaisen osapuolen kanssa, joka on luotettava, hyvämaineinen ja ammattitaitoinen. Sopimuksessa olisi sovittava, että rahasto-osuuden hoitaja toimittaa rahastoyhtiölle hallinnoimiensa rahasto-osuuksien omistajia koskevat tiedot ja muut rahastoyhtiön sen toimintaa koskevan lainsäädännön perusteella tarvitsemat tiedot.

Rahasto-osuuden hoitajan olisi puolestaan tehtävä kirjallinen sopimus ulkomaisen rahasto-osuudenomistajan tai tätä edustavan luottolaitoksen, sijoituspalveluyrityksen tai muun osapuolen kanssa rahasto-osuuksien hoitamisesta. Rahasto-osuuden hoitaja olisi lisäksi pyynnöstä velvollinen ilmoittamaan Finanssivalvonnalle hallinnoimiensa rahasto-osuuksien omistajan nimen, kotivaltion ja tämän omistamien rahasto-

osuuksien määrän. Rahasto-osuuden hoitajalla olisi velvollisuus antaa rahasto-osuudenomistajaa koskevat tiedot syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille rikoksen selvittämiseksi sekä muuten laissa tietojen saantiin oikeutetulle viranomaiselle.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Talousvaliokunta ehdottaa, että lakiehdotus hyväksytään.

Lain tultua hyväksytyksi sijoitusrahastolain mukaiseen rahasto-osuusrekisteriin voidaan merkitä ulkomaisen rahasto-osuuden omistajan sijasta rahasto-osuuden hoitaja. Rahasto-osuuden hoitajana voi toimia suomalainen tai ETA-alueella toimiluvan saanut luottolaitos tai sijoituspalveluyritys, jolla on oikeus tarjota arvopapereita koskevia säilytys- ja hoitopalveluja.

Lakiin tehtävä muutos vastaa kansainvälistä käytäntöä ja mahdollistaa suomalaisten rahasto-osuuksien tehokkaamman markkinoinnin ulkomaisille sijoittajille.

Valiokunta toteaa, että vastaavanlainen hallintarekisteröinti on jo käytössä Suomessa ulkomaisten sijoittajien omistamissa arvo-osuusmuotoisissa osakkeissa ja rahastoissa.

Kotimaisten sijoittajien omistamien rahasto-osuuksien rekisteröintiin ei tule muutoksia. Rahastoyhtiön on merkittävä pitämäänsä rahasto-

osuusrekisteriin vastaisuudessakin rahasto-osuudenomistajan nimi ja osoite.

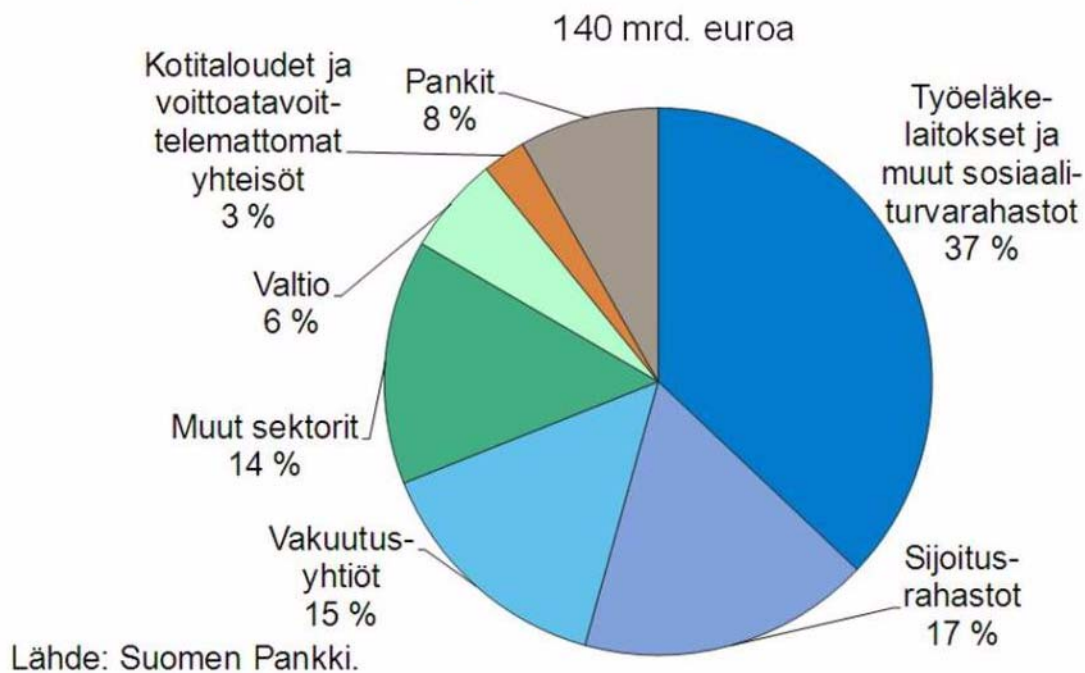
Arvopaperi- ja sijoitusrahastosijoitukset

Jäljempänä hahmotetaan kuvin suomalaisten arvopaperisijoitusten sijoituskantaa ulkomaille ja Suomeen rekisteröityjen sijoitusrahastojen pääoman jakautumista maittain.

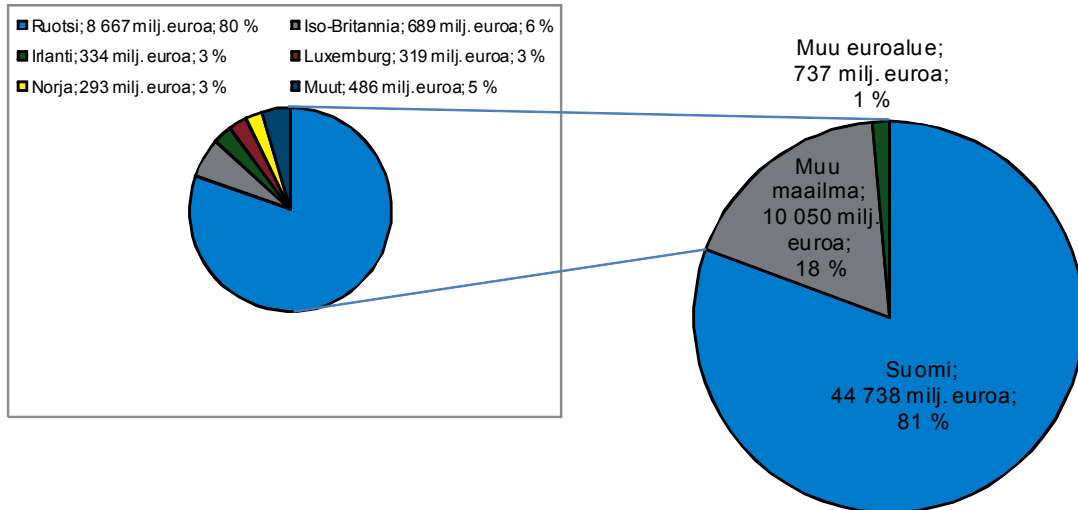
Kesäkuun lopussa 2009 suomalaiset sijoitusrahastot olivat sijoittaneet ulkomaille vajaat 24 miljardia euroa. Suomeen rekisteröityjen sijoitusrahastojen 55,5 miljardin euron pääomasta oli sijoitettu tammikuun lopussa 2010 kotimaahan 44,7 miljardia euroa (81 %) ja ulkomaille, suurimmaksi osaksi Ruotsiin, 10,7 miljardia euroa (19 %).

Sijoitusrahastopääomat kasvoivat nopeasti kuluneen vuosikymmenen puolivälissä. Vuoden 2007 syksyllä alkaneen ja vuonna 2008 jatkuneen notkahduksen jälkeen rahastopääomat ovat lähteneet kasvuun vuonna 2009.

Arvopaperisijoitukset ulkomaille sektoreittain: sijoituskanta 30.6.2009



Suomeen rekisteröityjen sijoitusrahastojen rahasto-osuusvelan jakautuminen alueittain 31.01.2010 (yht. 55 526 milj. euroa)



Lähde: Suomen Pankki.

Valvonta ja seuraamusjärjestelmä

Säädettävän lain mukaan rahasto-osuuden hoitaja on pyynnöstä velvollinen ilmoittamaan Finanssivalvonnalle hallinnoimiensa rahasto-osuuksien omistajan identifioimistiedot ja tämän omistamien rahasto-osuuksien määrän. Rahasto-osuuden hoitajalla on velvollisuus antaa rahasto-osuudenomistajaa koskevat tiedot syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille rikoksen selvittämiseksi sekä muulle viranomaiselle, jolla lain nojalla on oikeus saada kyseiset tiedot. Laissa säädetään myös asiakkaan tunnistamisvelvollisuudesta.

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta lakiin hallinnollisia seuraamuksia ja rangaistussäännöksiä lain rikkomisen varalta eikä uusia valtuuksia

tai tehtäviä veroviranomaisille tai rahanpesun estämistä valvoville viranomaisille.

Talousvaliokunta toteaa, että viranomaisilla on oltava tehtäviensä hoitamiseksi tarpeelliset tietojensaanti- ja -vaihto-oikeudet. Lain noudattamisen tehosteena on oltava asianmukainen seuraamusjärjestelmä. Viranomaisten on pystyttävä myös valvomaan, että rahoitusmarkkinoilla toimivat hoitavat velvoitteensa yhteiskunnalle.

Valtiovarainministeriön talousvaliokunnalle antaman tiedon mukaan valtiovarainministeriö selvittää arvopaperi- ja rahoitusmarkkinoihin liittyvien viranomaisvaltuuksien ja seuraamusjärjestelmän riittävyyttä ja toimivuutta parhailaan valmisteltavassa arvopaperimarkkinalainsäädännön kokonaisuudistuksessa.

Talousvaliokunta kiirehtii esitysten antamista eduskunnalle.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella talousvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 11 päivänä toukokuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jouko Skinnari /sd	Eero Lehti /kok
vpj.	Antti Rantakangas /kesk	Päivi Lipponen /sd
jäs.	Hannu Hoskonen /kesk	Marjo Matikainen-Kallström /kok
	Harri Jaskari /kok	Petteri Orpo /kok
	Anne Kalmari /kesk	Sirpa Paatero /sd
	Matti Kangas /vas	Oras Tynkkynen /vihr
	Toimi Kankaanniemi /kd	Markku Uusipaavalniemi /kesk
	Miapetra Kumpula-Natri /sd	vjäs. Anne-Mari Virolainen /kok.
	Jouko Laxell /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eelis Roikonen.

VASTALAUSE

Perustelut

Perusongelma esityksessä on se, että lakimuutoksessa toteutetaan lähtökohtaisesti markkinoiden toivomia muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön. Valvontaviranomaisten kannalta olisi ollut järkevää, että valmistelussa olisi tehty kokonaisratkaisu, jossa myös sanktiointiin ja valvontaan liittyvät asiat olisi huomioitu samanaikaisesti. Nämä liittyvät keskeisesti lain toimitukseen. Valvontaviranomaisten uskottavan valvonnan ylläpitämiseen tarvitsemia lakimuutosehdotuksia ei tässä yhteydessä kuitenkaan ole valmisteltu, vaan ne on siirretty myöhemmin ratkaistaviksi kysymyksiksi.

Sijoitusrahastolakiesityksestä uhkaa tulla veroparatiisilainsäädäntöä, jos ei varmisteta sitä, että valvontaviranomaiset myös tosiasiallisesti saavat tarvitsemansa tiedot rahasto-osuuksien oikeasta omistajasta ja voivat varmistaa saatujen tietojen oikeellisuuden. Näin ollen sijoitusrahastolakiesitykseen olisi tullut välttämättä ottaa mukaan myös riittävän tehokkaat hallinnolliset sanktioseuraamukset ja lain rikkominen olisi pitänyt kriminalisoida.

Suomesta on tehty 140 miljardille eurolle arvo-osuuksien ja rahastojen sijoituksia ulkomaille. Lainsäädännön yhtenä keskeisenä ongelmana on nykyisin se, että veroviranomaisten mahdollisuudet tarkastaa ulkomailta saatujen tietojen oikeellisuus ovat hyvin rajallisia. Tämän vuoksi esimerkiksi sen valvominen, että suomalaiset eivät kierrä Suomen verotusta hallintarekisteröinnin avulla, on vaikeaa. Esityk-

seen liittyy vastaavia valvontaongelmia kuin kansainväliseen sijoitustoimintaan yleensäkin. Verohallinnon selvitysten mukaan oikeus luottolaitosten vertailutietotarkastuksiin olisi välttämätön, mikäli kansainvälisen sijoitustoiminnan veronkiertoa halutaan hillitä ja väärinkäytöksiä ennaltaehkäistä. Suomen verovalvonnan ja talousrikostorjunnan kannalta ongelmallisinta asiassa on, että lakimuutos mahdollisesti lisää sijoitustoimintaan liittyvien peitejärjestelyjen, piilottelun ja salailun mahdollisuuksia, mikäli uhkat realisoituvat ja veroviranomainen tai muu tietoihin oikeutettu viranomainen ei saa tarvitsemiaan tietoja.

Kansainvälinen suuntaus tietojen avoimuuteen on globaalin finanssikriisin takia päinvastainen kuin tehdyssä esityksessä. Sijoitustoimintaan liittyvän avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisääminen ja valvonnan tehostamisen tarve ovat tulleet korostetusti esiin nykyisen finanssikriisin yhteydessä. Arvo-osuuksien ja rahastojen siirrot ulkomaille olisivat osa finanssi- ja pankkikriisien estämisen rahoittamista mm. varainsiirtoverolla. Tätä tarvetta korostavat myös viitteet siitä, että järjestäytynyt rikollisuus hyödyntää entistä enemmän sijoitus- ja rahoitussektoria ja näiden valvonnan aukkoja rahanpesussa.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että sijoitusrahastolain muutosesitys hylätään.

Helsingissä 11 päivänä toukokuuta 2010

Jouko Skinnari /sd
Miapetra Kumpula-Natri /sd
Päivi Lipponen /sd
Sirpa Paatero /sd

Matti Kangas /vas
Toimi Kankaanniemi /kd
Markku Uusipaavalniemi /kesk