



15.11.2023

Rahoitusmarkkinaosasto
Jyrki Knuutinen

Lausuntopalaute KPMG Oy Ab:n selvityksestä koskien pörssiyhtiöiden hallintarekisteröityjen osakkaiden tietojen asettamisesta saataville julkiseen rekisteriin

1 Johdanto

Valtiovarainministeriö pyysi 19.9.2023 lausuntopalvelu.fi:n kautta lausuntoja KPMG Oy Ab:n laatimasta selvityksestä koskien pörssiyhtiöiden hallintarekisteröityjen osakkaiden tietojen asettamisesta saataville julkiseen rekisteriin. Lausunnot pyydettiin antamaan viimeistään 31.10.2023.

Lausuntopyyntö lähetettiin lausuntopalvelun kautta yhteensä 34:lle viranomaiselle ja yhteisölle. Lausunto saatiin yhteensä 20:lta taholta. Lausunnon toimittivat oikeusministeriö (OM), sisäministeriön poliisiosasto (SM), työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), Finanssivalvonta (Fiva), Helsingin poliisilaitos, Keskusrikospoliisi (KRP), Patentti- ja rekisterihallitus (PRH), Poliisihallitus (PH), Suomen Pankki (SP), Verohallinto (VH), Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö (HTSY), Elinkeinoelämän keskusliitto EK (EK), Finanssialan Keskusliitto (FA), Finnwatch ry (Finnwatch) Keskuskauppakamari (KKK), Nasdaq Helsinki Oy (Nasdaq), Pörssisäätiö, SAK ry (SAK), Suomen Asianajajaliitto (Asianajajaliitto) ja Suomen Journalistiliitto (Journalistiliitto). Lausunnot toimitettiin enimmäkseen lausuntopalvelun kautta.

Lisäksi kuusi tahoa eli sosiaali- ja terveysministeriö, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Suojelupoliisi, Syyttäjälaitos, Suomen Yrittäjät ja Työeläkevakuuttajat TELA ilmoittivat, että heillä ei ole lausuttavaa selvityksestä.

2 Ulkomaisten omistajien hallintarekisteröinnin kieltäminen

Lausunnonantajat jakoivat erittäin laajasti selvityksessä todetun kannan, että erityisesti EU:n arvopaperikeskusasetus estää ulkoisten osakkeenomistajien osakkeiden hallintarekisteröinnin kieltämisen. Kukaan lausunnonantajista ei ehdottanut ulkomaisten omistajien hallintarekisteröinnin kieltämistä.

SM ja PH muistuttavat suhtautuvansa varauksellisesti mahdolliseen hallintarekisteröintikiellon poistamiseen tai tiedonsaannin tai arvopapereita koskevan tiedon läpinäkyvyyttä heikentäviin toimiin. VH ei jaa selvityksessä mainittua ajatusta, että osakkaiden yhdenvertaisuutta voitaisiin lisätä sallimalla hallintarekisteröinti myös suomalaisille osakkeenomistajille. HTSY huomauttaa, että osakastietojen yhdenvertaisuutta ei tulisi lisätä kuitenkaan sallimalla hallintarekisteröinti

myös suomalaisille osakkeenomistajille. Pörssisäätiö katsoo, että suoran omistuksen malli on lähtökohtaisesti toimivampi.

EK:n ja FA:n mielestä selvityksen pohjalta ei tule lähteä harkitsemaan sellaista lainsäädäntöratkaisua, joka johtaisi tosiasiallisesti ulkomaisten omistajien hallintarekisteröinnin kieltämiseen. Nasdaqin mukaan hallintarekisteröinnin kieltämisen sijaan tulisi selvittää sen sallimista kotimaisille sijoittajille ja siitä aiheutuvia hyötyjä.

3 Selvityksessä esiintuotujen vaihtoehtojen arviointi

a) Kansallinen julkinen rekisteri

Lausunnonantajat yleisesti (OM, Fiva, PRH, EK, FA, KKK, Nasdaq, Pörssisäätiö, Asianajajaliitto) katsovat selvityksen mukaisesti, että kansallinen PRH:n ylläpitämä rekisteri ei ole toteutuskelpoinen vaihtoehto.

HTSY:n mielestä yleisöjulkinen rekisteri osakkeenomistajista voisi olla toteutuskelpoinen ratkaisu. Finnwatch katsoo, että kansallinen julkinen rekisteri parantaisi hallintarekisteröityjen osakeomistusten yleisöjulkisuutta nykytilanteeseen nähden. SAK:n mukaan keskitetty julkinen rekisteri on perusteltu lähtökohta nykytilan muutoksille.

KRP, PH ja VH suhtautuvat myönteisesti kaikkiin avoimuutta, julkisuutta ja läpinäkyvyyttä lisääviin vaihtoehtoihin.

b) Liputusvelvollisuuden raja-arvojen muuttaminen

Monet lausunnonantajat (OM, SP, KKK, Asianajajaliitto) jakavat selvityksessä esitetyn kannan, että liputusvelvollisuuden alarajan muuttaminen on esillä olleista toimintavaihtoehtoista vähiten ongelmallinen. Nämä lausunnonantajat eivät kuitenkaan yleensä pidä liputusvelvollisuuden alarajan laskemista kannatettavana vaihtoehtona. Pörssisäätiö kannattaa liputusvelvollisuuden raja-arvojen madaltamisen selvittämistä.

Fiva katsoo, että liputusvelvollisuuden raja-arvojen osalta ei ole syytä poiketa EU:n vähimmäisvaatimuksesta, jota myös muut Pohjoismaat ja suuri osa EU-jäsenvaltioista noudattaa. EK ja FA pitävät liputusvelvollisuuden muuttamista ongelmallisena tässä yhteydessä. Nasdaqin mukaan liputusrajan alentaminen johtaisi kielteiseen poikkeamaan EU-sääntelystä.

VH katsoo, että liputusvelvollisuuden alarajan laskemisella olisi vain marginaalista hyötyä. Lisäksi kiinnitetään huomiota siihen, että liputusvelvollisuuden perusteella ei muodostu keskitetysti saatavilla olevaa rekisteriä. HTSY:n mielestä liputusvelvollisuuden raja-arvojen muuttaminen ei lisäisi tehokkaasti omistustietojen läpinäkyvyyttä. Finnwatch toteaa, ettei liputusvelvollisuuden alarajan muuttaminen ole mielekäs tapa lisätä hallintarekisteröityjen osakeomistusten yleisöjulkisuutta. Finnwatchkin toteaa, että liputusvelvollisuus ei johda keskitettyyn rekisteriin. SAK:n mukaan tämä vaihtoehto ei lisäisi järjestelmän läpinäkyvyyttä verrattuna keskitetyn rekisterin malliin. Journalistiliiton mielestä liputusvelvollisuus ei välttämättä johda tarkoituksenmukaiseen toimintaan yhteiskunnan tai rehellisen taloudellisen toiminnan näkökulmasta.

c) Arvopaperikeskuksen ylläpitämä hallintarekisteriliite

TEM, VH, HTSY, Finnwatch, SAK ja Journalistiliitto katsovat, että Ruotsin-mallin mukainen arvopaperikeskuksen pitämä hallintarekisteriliite olisi esitetyistä vaihtoehdoista paras, tarkoituksenmukaisin ja toteutuskelpoisin ratkaisu. Nämä lausunnonantajat kiinnittävät yleisesti huomiota siihen, että pääosin vastaava malli on jo käytössä Ruotsissa eikä selvityksestä käy ilmi, että tietojen saanti olisi osoittautunut siellä hankalaksi.

Arvopaperikeskuksen ylläpitämään hallintarekisteriliitteeseen katsotaan (OM, Fiva, EK, FA, KKK, Pörssisäätiö, Asianajajaliitto) liittyvän samanlaisia ongelmia kuin kansalliseen julkiseen rekisteriin. Fivan mukaan arvopaperikeskus joutuisi todennäköisesti rakentamaan arvo-osuusjärjestelmästä erillisen järjestelmän omistajatietojen keräämistä ja yhtiökohtaista yhdistelyä varten.

OM:n mielestä Ruotsin hallintarekisteriliitettä koskeva sääntely osoittaa kuitenkin, että tältä osin ei ole kysymys ylittämättömästä esteestä. HTSY katsoo, että tulisi selvittää Ruotsissa käytössä olevasta mallista saatuja kokemuksia. Nasdaqin mukaan ns. Ruotsin-mallin toteutuskelpoisuuden osalta voitaisiin selvittää lisää mallin toiminnallisuuksia ja kustannuksia sekä siitä saatuja käytännön kokemuksia Ruotsissa.

4 Kansainvälisten omistajatietojen saatavuus

Useat lausunnonantajat (OM, Fiva, EK, FA, KKK, Asianajajaliitto) jakavat selvityksessä esitetyn kannan, että kansainvälisten omistajatietojen saatavuuteen liittyy rajoituksia ja ongelmia. Pörssisäätiön mukaan ei ole mahdollista luoda kustannustehokasta rekisteriä, joka tuottaisi ajantasaista käyttökelpoista tietoa. Lisäksi Pörssisäätiö huomauttaa, että osakkeenomistajien oikeudet -direktiivin mukaisen yhtiön kyselyoikeuden hyödyntäminen voidaan katsoa EU:n aineellisen oikeuden vastaiseksi.

Finnwatchin, SAK:n ja Journalistiliiton mukaan kansainvälisten omistajatietojen saatavuus julkisessa rekisterissä ei lähtökohtaisesti sisällä merkittäviä käytännön haasteita tai ongelmia. Finnwatchin ja SAK:n mielestä tätä näkökulmaa tukevat myös selvityksen huomiot ja kokemukset Ruotsista.

5 Eurooppalaisen tietosuojasääntelyn ja perusoikeuksien vaikutus

Useat lausunnonantajat (OM, Fiva, PRH, EK, FA, KKK, Pörssisäätiö, Asianajajaliitto) katsovat, että tietosuojasääntely ja yksityisyyden suoja rajoittavat selvityksen mukaisesti hallintarekisteröidyn omistuksen yleisöjulkisuutta.

OM muistuttaa, että selvityksessä käsiteltyjen henkilötietojen suojaa koskevien seikkojen lisäksi arvioinnissa olisi otettava huomioon EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kansalliseen liikkumavaraan liittyvät näkökohdat. OM painottaa, että julkisen rekisterin osalta on lisäksi kiinnitettävä huomiota eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoihin. VH:n mukaan

omistustietojen julkisuutta on tarpeen arvioida selvitystä laajemmin EU-oikeudellisesti. Omistuksen julkisuutta tulisi KKK:n mukaan arvioida sekä EU-tuomioistuimen että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön näkökulmasta. Pörssisäätiö toteaa, että EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on perinteisesti annettu enemmän painoarvoa yksityisyyden suojalle kuin yleisöjulkisuudelle, kun näiden kahden oikeuden välistä suhdetta on punnittu.

Finnwatch toteaa, että on vaikea nähdä eurooppalaisen tietosuojasääntelyn ja perusoikeuksien muodostuvan ongelmaksi hallintarekisteröityjen omistusten kohdalla, kun vastaava yleisöjulkisuus koskee jo tällä hetkellä suoria listayhtiöiden omistuksia. Lisäksi Ruotsissa hallintarekisteröidyt omistukset on saatettu julkiseen rekisteriin tietosuojasäännösten estämättä. Finnwatchin mukaan EUT:n viimeaikainen ratkaisukäytäntö ei tue näkemystä, että hallintarekisteröityjen listayhtiöomistusten avaaminen olisi ristiriidassa tietosuojasäännösten tai perusoikeuksien kanssa. SAK katsoo, että kokemukset Ruotsista eivät anna viitteitä siitä, että EU-oikeudellinen sääntely aiheuttaisi merkittäviä rajoituksia julkiseen rekisteriin. Asiassa on kuitenkin huomioitava muun muassa EUT:n ratkaisukäytäntö. Journalistiliiton mielestä eurooppalainen tietosuojasääntely ja perusoikeudet eivät aseta rajoituksia omistajatietojen julkisuudelle.

6 Selvityksen lopputulos

Selvityksen lopputuloksesta olivat vähintään pääosin samaa mieltä OM, Fiva, PRH, EK, FA, KKK, Nasdaq, Pörssisäätiö ja Asianajajaliitto.

OM:n mukaan selvityksessä olisi kuitenkin voitu tehdä selkeä ehdotus yleisöjulkisuutta parhaiten edistävästä toimenpiteestä.

KRP ja PH pitävät selvitystä pääperiaatteiltaan hyvänä ja kattavana. Selvityksen puutteena voidaan pitää kuitenkin sitä, ettei selvityksessä ole annettu suositusta, jonka perusteella omistuksen läpinäkyvyyttä lisättäisiin.

VH katsoo, että sekä kansallinen julkinen rekisteri että arvopaperikeskuksen ylläpitämät hallintarekisteriluettelot parantaisivat sen mahdollisuuksia saada tietoja nykyisestä laajasta tuntemattomasta omistajajoukosta. HTSY:n mukaan oikean ja yhdenvertaisen verotuksen takaaminen edellyttää sitä, että viranomaiset saavat tiedon myös hallintarekisteröityjen osakkeiden omistajista. Finnwatch ja Journalistiliitto ilmoittavat selvityksen lopputuloksesta poiketen pitävänsä parhaana vaihtoehtona arvopaperikeskuksen ylläpitämää kattavaa rekisteriä. Samoin SAK pitää tarkoituksenmukaisimpana vaihtoehtona muutoksille arvopaperikeskuksen ylläpitämää hallintarekisteriliitettä.

7 Muita kommentteja

OM huomauttaa, että viranomaisten tietojensaantia koskevat muutokset voidaan tehdä tarvittaessa näitä koskevassa erityislainsäädännössä. OM viittaa tältä osin esimerkkinä rajoitetusti verovelvollisille omistajille maksettavia osinkoja koskevaan TRACE-menettelyyn.

SM katsoo, että selvityksessä annetaan liian ruusuinen kuva Verohallinnon nykyisistä mahdollisuuksista saada tietoja hallintarekisteröityjen osakkeiden omistajista kansallisen ja kansainvälisen tiedonvaihdon perusteella.

Fivan mielestä kaikista esitetyistä vaihtoehdoista aiheutuisi ylimääräisiä kustannuksia, jotka todennäköisesti vyörytettäisiin osakkeenomistajille. Fivan mukaan sillä on selvityksen mukaisesti jo nykyisellään hyvät tietojensaantimahdollisuudet suomalaisten yhtiöiden omistajista.

Helsingin poliisilaitos ilmoittaa suhtautuvansa myönteisesti omistajatietojen julkistamiseen, koska arvopaperikaupan tulee olla läpinäkyvää ja avointa. Tämä katsotaan tärkeäksi veronkierron, sisäpiirikauppojen, rahanpesun ja terrorismin ehkäisemiseksi sekä rikoshyödyn jäljittämiseksi.

KRP:n ja PH:n mukaan selvityksessä esitettyjen haittojen merkitystä on korostettu voimakkaasti suhteessa hyötyihin.

VH muistuttaa, että harmaata taloutta esiintyy myös Suomessa ja sen tasoa tulisi pyrkiä edelleen alentamaan. VH:n mukaan selvityksen vaikutusarviot ovat jääneet yksipuolisiksi ja hyötyjen sekä haittojen arvioinnit eivät kaikilta osin vastaa nykytilaa. Selvityksen katsotaan antavan väärän kuvan Verohallinnon tiedonsaantimahdollisuuksista ja hallintarekisteröityjen osakkaiden tietojen saatavuuden vaikutuksista verovalvontaan. HTSY:n mielestä lainsäädännön mahdollistama sijoitusten nimettömyys muodostaa poikkeuksellisen tilanteen, jossa Verohallinto ei voi yhdenvertaisesti valvoa verovelvollisia eikä pysty kattavasti antamaan tietoja muiden maiden viranomaisille.

KKK kiinnittää huomiota siihen, että harmaan talouden torjunnan kannalta olennaisinta on omistustietojen viranomaisjulkisuus. KKK jakaa käsityksen, että selvityksessä kuvatut toimet pienentävät harmaan talouden ja markkinoiden väärinkäytösten riskiä.

Nasdaq huomauttaa, että selvityksen mukaisesti viranomaisten tiedonsaantimahdollisuudet suomalaisten yhtiöiden omistajista ovat jo nykyisellään verraten tehokkaat ja laaja-alaiset.

Pörssisäätiön mielestä selvityksessä olisi tullut huolellisemmin arvioida EU:n primäärioikeuden vaikutusta toimeksiannon kysymyksenasetteluun.

SAK:n mukaan selvityksessä esitettyjä mahdollisia negatiivisia käyttäytymisvaikutuksia ei ole perusteltu uskottavasti. Journalistiliiton mielestä selvityksessä ei ole riittävästi arvioitu yleisöjulkisuuden merkitystä yhteiskunnassa.

8 Suositukset valtiovarainministeriön jatkotoimenpiteiksi

TEM:n mielestä ministeriön tulisi selvittää, miten Ruotsin-mallia vastaavat omistustiedot kustannustehokkaimmalla tavalla saataisiin julkiseksi suomalaisten pörssiyhtiöiden osalta.

KRP:n mukaan puutteet selvityksen taustatiedoissa erityisesti harmaan talouden torjunnan näkökulmasta ovat merkittäviä ja tämän johdosta tulisi harkita lisäselvitysten hankkimista.

VH:n mukaan selvityksessä esitetyt havainnot tarjoavat huomioon otettavia seikkoja lainsäädännön muutosten tarpeita arvioidessa. HTSY:n mielestä parhaat edellytykset jatkoselvityksien tekemisille olisi valtiovarainministeriöllä sekä Verohallinnolla virkatyönä.

Useat lausunnonantajat (EK, FA, KKK, Asianajajaliitto) yhtyvät selvityksessä esitettyihin suosituksiin ja niiden perusteluihin. FA:n mukaan selvityksen loppupäätelmät huomioon ottaen asian valmistelua ei ole syytä jatkaa.

EK, FA ja KKK kiinnittävät huomiota siihen, että pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa tavoitellaan yritysten listautumisesteiden poistamista ja merkittävää kasvua Suomen houkuttelevuuteen markkinapaikkana.

Nasdaqin mielestä mahdollisia jatkotoimia ja niiden tarvetta on harkittava erityisen huolellisesti ottaen huomioon selvityksessä esiin tuodut näkökohdat oikeasuhtaisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta harmaan talouden ehkäisyssä. Lisäksi mahdollisesti valittavan toteutustavan markkinavaikutukset tulee selvittää selvityksessä suositelluin tavoin erillisten tutkimusten ja herkkyysanalyysien avulla.

Pörssisäätiön mukaan Suomen tulisi edistää eurooppalaisen markkinainfrastruktuurin kehittämistä siten, että suoran omistuksen järjestelmä yleistyisi Euroopassa.

SAK ilmoittaa kannattavansa hallintarekisteröityjen osakkeiden julkisuuden laajentamista. Tämän johdosta onkin tärkeää, että selvitys ei jää ainoastaan selvityksen tasolle, vaan johtaa konkreettisiin toimenpiteisiin. Lisäksi SAK pitää tärkeänä, että lainsäädännössä määriteltäisiin tosiasiallinen edunsaaja ja lähdeverolain tarkoittama osingonsaaja. Finnwatch jakaa käsityksen, että lainsäädännössä olisi syytä määritellä, kuka katsotaan hallintarekisteröidyn osakkeen omistajaksi. Journalistiliitto toteaa, että virkavalmistelussa tulisi kiinnittää erityisesti huomiota avoimuuden myönteisiin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin ja kuluttajansuojaan. Liiton mukaan koko osakasluettelon julkisuutta pitäisi kehittää.