

Valtiovarainministeriö
 Finanssineuvos Jyrki Knuutinen

Oikeusministeriön lausunto: Selvitys pörssiyhtiöiden hallintarekisteröityjen osakkaiden tietojen asettamisesta saataville julkiseen rekisteriin

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa KPMG Oy Ab:n laatimasta Selvityksestä hallintarekisteröityjen osakkeiden omistajien tietojen asettamisesta saataville julkiseen rekisteriin (päivätty 31.8.2023). Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Pidättekö mahdollisena, että ulkomaisten omistajien hallintarekisteröinti kieltäisiin?

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ulkomaisten omistajien hallintarekisteröinnin kieltäminen edellyttäisi käytännössä EU:n arvopaperikeskusasetuksen ((EU) N:o 909/2014) muuttamista. Sellaista ehdotusta ei ole odotettavissa.

Oikeusministeriö toteaa, että nykyisen asetuksen ollessa voimassa suomalaisella liikkeeseenlaskijalla on ensinnä asetuksen 49 artiklan mukaan oikeus siihen, että arvopaperit kirjataan missä tahansa toimiluvan saaneessa arvopaperikeskuksessa, joka on sijoittautunut mihin tahansa jäsenvaltioon. Selvityksestä ilmenevällä tavalla moniportainen hallinnointi on puolestaan yleinen tai jopa pääsääntöinen hallinnointitapa muissa EU-jäsenvaltioissa. Toiseksi, vaikka arvopaperien liikkeeseenlaskut tapahtuisivat jatkossakin pääosin Suomessa, oikeusministeriö yhtyy esitettyyn arvioon siitä, että EU-tuomioistuin pitäisi ulkomaisten osakkeenomistajien hallintarekisteröinnin kieltä todennäköisesti EU:n perussopimusten vastaisena (Heikki Marjosola: Pörssiyhtiöiden omistuksen julkisuus Suomessa: EU-oikeudellinen selvitys, Valtiovarainministeriön julkaisu 30/2018). Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota 2023 selvityksen tavoin siihen, että hallintarekisteröinnin salliminen ulkomaisille osakkeenomistajille myös hyödyttää olennaisesti yksittäisiä suomalaisia liikkeeseenlaskijoita ja niiden varainhankintaa sekä sitä kautta investointeja, työllisyyttä ja kansantaloutta Suomessa.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

Miten arvoisitte selvityksessä esiintuotuja vaihtoehtoja?

a) Kansallinen julkinen rekisteri

Oikeusministeriö yhtyy selvityksessä esitettyyn pääasialliseen arvioon siitä, että rekisteriviranomaiseen (Patentti- ja rekisterihallitus, PRH) perustettavan, kokonaan uuden julkisen osakastietojen rekisterin luominen olisi kallis toimenpide.

Johtuen siitä, että kaupankäynti liikkeeseenlaskijan osakkeilla on jatkuvaa ja että tietopyyntöjen välittäminen viimesijaiselle osakkeenomistajalle sekä niihin annetut vastaukset vievät aikaa, oikeusministeriö yhtyy selvityksessä esitettyyn arvioon siitä, etteivät rekisterin tiedot voisi käytännössä olla ajantasaisia.

Oikeusministeriö ei pidä tätä vaihtoehtoa toteuttamiskelpoisena ottaen huomioon ehdotuksen tavoitteet, jotka koskevat tietojen ajantasaisuutta ja luotettavuutta.

b) Liputusvelvollisuuden raja-arvojen muuttaminen

Liputusvelvollisuudesta säännellyllä markkinalla on säädetty Suomen voimassa olevassa laissa, ja tämän velvollisuuden toteuttamiseksi tarvittavat tietotekniset rakenteet ovat jo olemassa. Ehdotettu omistusosuuden liputusvelvollisuuden laskeminen kohdistuisi nykyistä suurempaan joukkoon osakkeenomistajia. Näiden olisi toimitettava ilmoitus Finanssivalvonnalle ja liikkeeseenlaskijalle. Liikkeeseenlaskija olisi tämän jälkeen velvollinen julkaisemaan ilmoituksen. Tiedot olisivat ajantasaisia, kattavia ja yleisön saatavissa suoraan liikkeeseenlaskijoiden verkkosivuilla.

Oikeusministeriö yhtyy selvityksessä esitettyyn näkemykseen siitä, että liputusvelvollisuuden alarajan laskemista voitaisiin pitää sinänsä teknisesti ja oikeudellisesti toteutuskelpoisena vaihtoehtona. Tälle ei olisi myöskään esteitä EU-lainsäädännössä.

Oikeusministeriö ei kuitenkaan ota kantaa sovellettavaan vähimmäisraja-arvoon. Oikeusministeriön saamien tietojen mukaan omistusosuutta koskevan liputussääntelyn soveltamisala on päälistan lisäksi lähitulevaisuudessa tarkoitus ulottaa monenkeskiseen kaupankäyntijärjestelmään (First North Growth Market Finland). Näiltä osin kyse on vähimmäisraja-arvon tarkoituksenmukaisuuden arvioinnista eri markkinapaikoilla, ja tason asettamisessa olisi otettava huomioon tavoiteltu tietojen yleisöjulkisuuden laajuus.

Yhtiö- tai arvopaperimarkkinaoikeudellisista vaihtoehdoista, jotka sisältyvät selvitykseen, oikeusministeriö pitää tätä vaihtoehtoa käytännössä toteuttamiskelpoisimpana (ks. jäljempänä kuitenkin oikeusministeriön muut kommentit selvitykseen liittyen).

c) Arvopaperikeskuksen ylläpitämä hallintarekisteriliite

Vastuu hallintarekisteriliitteen ylläpidosta kohdistuisi arvopaperikeskukseen. Kuten edellä PRH:n ylläpitämän rekisterin osalta, tässäkin vaihtoehdossa kokonaan uuden julkisen osakastietojen liitteen kokoaminen ja ylläpitäminen arvopaperikeskuksessa (Euroclear Finland) olisi melko kallis toimenpide. Ruotsissa on säädetty tällaisesta hallintarekisteriliitteestä, joten kyse ei silti liene ylittämättömästä esteestä.

Selvityksessä jaksossa 3.2 esitetyllä tavalla ehdotuksen keskeinen ongelma on, että tietojenvälitystä hallintaketjun sisällä rajoittavat etenkin kansainvälisissä hallintaketjuissa kutakin tilinhoitajaa koskevat paikalliset lait: kukin hallintaketjuun kuuluva tilinhoitaja on velvollinen toimittamaan tiedot ainoastaan siinä tapauksessa, että liikkeeseenlaskijalla olisi myös tilinhoitajaa koskevan paikallisen lain mukaisesti oikeus saada tiedot. Jos hallintaketjuun kuuluu yksikin tilinhoitaja, jota tällainen

velvollisuus ei paikallisen lain mukaan koske, tietojen saaminen suomalaisen arvopa-perikeskukseen voi estyä. Suomen kansallisella lainsäädännöllä, joka koskee Suomessa rekisteröityä arvopaperikeskusta, ei voida varmistua hallintaketjun osapuolten halukkuudesta ja kyvykkyydestä noudattaa oma-aloitteisesti tietojen toimittamisvelvoitetta.

Oikeusministeriö yhtyy selvityksessä esitettyyn arvioon siitä, että Ruotsin mallin mukaisen arvopaperikeskuksessa ylläpidettävän hallintarekisteriliitteen käyttämistä voitaisiin pitää sinänsä teknisesti ja oikeudellisesti toteutuskelpoisena vaihtoehtona. Edellä mainituilla perusteilla oikeusministeriö arvioi kuitenkin, että tietojen toimittamisen estyminen on useissa tapauksissa käytännössä todennäköistä.

Oikeusministeriö pitää ehdotuksen toteuttamiskelpoisuutta on enintään rajoitettuna ottaen huomioon ehdotuksen tavoitteet, jotka koskevat hallintarekisteriliitteen tietojen kattavuutta, ajantasaisuutta ja luotettavuutta.

Mitä rajoituksia mielestänne liittyy kansainvälisten omistajatietojen saatavuuteen julkiseen rekisteriin?

Ks. edellä. Oikeusministeriön käsityksen mukaan tietojen saatavuutta koskevat ongelmat ilmenevät pääpiirteissään asianmukaisella tavalla selvityksestä.

Miten eurooppalainen tietosuojasääntely ja perusoikeudet vaikuttavat julkiseen rekisteriin?

Selvityksessä arvioitu julkista rekisteriä myös tietosuojasääntelyn valossa ja tunnistettu hyvin arvioinnin kannalta keskeisiä edellytyksiä. Selvityksessä käsiteltyjen henkilötietojen suoja koskevien seikkojen lisäksi arvioinnissa olisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan otettava huomioon EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 kansalliseen liikkumavaraan liittyvät näkökohdat. EU:n yleinen tietosuoja-asetus on suoraan sovellettavaa EU-oikeutta ja kansallinen täydentävä sääntely on mahdollista ainoastaan siltä osin, kuin se on mahdollista asetuksen kansallisen liikkumavaran puitteissa. Tämä tulisi huomioida aina, kun harkitaan yleistä tietosuoja-asetusta täydentävää kansallista sääntelyä.

Selvityksessä on käsitelty yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan mukaisia tietosuojaperiaatteita koskevia näkökohtia. Näiden osalta oikeusministeriö pitää tarpeellisenä kiinnittää huomiota siihen, että yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan nojalla annettavalla erityissääntelyllä on mahdollista rajoittaa 5 artiklan mukaisten tietosuojaperiaatteiden soveltamisalaa tietyin edellytyksin. Rajoituksessa tulee noudattaa keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja sen on oltava demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide. Tällainen rajoitus on mahdollinen esimerkiksi, jotta voidaan taata ”muut unionin tai jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet, erityisesti unionille tai jäsenvaltiolle tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu, mukaan lukien rahaan, talousarvioon ja verotukseen liittyvät asiat sekä kansanterveys ja sosiaaliturva” (23 artiklan 1 kohdan e alakohta).

Lisäksi olisi otettava huomioon, että yleisessä tietosuoja-asetuksessa on säädetty erikseen virallisten asiakirjojen julkisuuden ja henkilötietojen suoja koskevan oikeuden yhteensovittamista koskevasta liikkumavarasta, jonka huomioiminen olisi keskeistä hallintarekisteröityjen osakkaiden tietojen avoimuuden lisäämistä koskevassa arviossa. Liikkumavarasta säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklassa, jonka mukaan yleisen edun vuoksi toteutetun tehtävän suorittamiseksi viranomaisen tai yhteisöjen hallussa olevia virallisten asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja voidaan luovuttaa viranomaiseen tai yhteisöön sovellettavan unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.

Edellä mainitun osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiosta lisäksi siihen, että uudessa julkisessa rekisterissä olisi asiallisesti kyse siitä, että rekisteriviranomainen saisi saattaa kauppa- tai vastaavasta rekisteristä henkilötietoja yleisesti saataville sähköisen tietoverkon kautta. Vastaavaa asiaa on jo aikaisemmin käsitelty eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä (PeVL 2/2017 vp sekä myöhemmät siihen viittaavat lausunnot):

”Julkista rekisteriä koskeva ehdotus merkitsisi puuttumista yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tällaista sääntelyä yleensä katsonut, että sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 6—7 ja siinä viitattut lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista perustuslain puitteissa mahdollisena toteuttaa ehdotetulla tavalla julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 65/2014 vp, s. 4/II—5/I, PeVL 32/2008 vp s. 2/I—3/II). Valiokunnan mukaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta on kuitenkin olennaista, että ehdotetun kaltaisesta internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina. Tällaista rajausta pidettiin edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä arvioitaessa varsin laajan terveydenhuollon ammattihenkilöiden tietoja sisältävän tietopalvelun luomisen mahdollistavaa esitystä (PeVL 32/2008 vp, s. 3/I). Luovutettavien tietojen sisältö ja sääntelykonteksti poikkeavat nyt tuolloin arvion kohteena olleesta (ks. myös PeVL 17/2016 vp, s. 6—7). Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että nyt arvioitavana olevan rekisterin sisällön ja tarkoituksen kannalta perusteltu rajaus hakujen yksittäisyydestä sisällytetään [---] säännöksiin julkisista tietopalveluista.”

Oletteko samaa mieltä selvityksen lopputuloksesta?

Pääosin kyllä. Selvityksessä olisi tosin voitu tehdä selkeä ehdotus yleisjulkisuutta parhaiten edistävästä toimenpiteestä.

Mitä mahdollisia muita kommentteja teillä on selvitykseen liittyen?

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että vaikka hallintarekisteröityjen tietojen yleisjulkisuutta ei toteutettaisikaan, veronkannon tehokkaaksi toimeenpanemiseksi taikka rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen estämiseksi tarkoitetut välttämättömät, viranomaisten tietojensaantia koskevat lainsäädännön muutokset voidaan tehdä tarvittaessa näitä koskevassa erityislainsäädännössä. Tämä on merkityksellistä erityisesti siitä näkökohdasta, että näin voidaan parhaiten varmistua tietosuojalainsäädännössä tarkoitettujen tietojen välttämättömyyden ja käyttötarkoituksidonnaisuuden vaatimusten täyttämistä. Näin on 2020-luvulla tehty esimerkiksi julkisesti noteeratun yhtiön hallintarekisteröidyistä osakkeista rajoitetusti verovelvollisille maksamien osinkojen osalta, joita varten verotuksessa on otettu käyttöön ns. TRACE-menettely.

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Antti Leinonen

Lainsäädäntöneuvos

Juha Jokinen

Liitteet

Jakelu

Tiedoksi

VN/26758/2022-OM-9

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: