

Valtiovarainministeriö
Neuvotteleva virkamies Vili Kauramäki

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle eurooppalaista keskitettyä yhteyspistettä koskevaa sääntelyä täydentäväksi lain-säädännöksi

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikon asiassa. Oikeusministeriö lausuu toimialaansa kuuluvilta osin kunnioittavasti seuraavan.

Tiedotevaraston ylläpitotehtävä

Suomessa avoimuusdirektiivin mukaisena virallisesti nimettynä järjestelmänä toimii tällä hetkellä pörssin tiedotevarasto. Jatkossa tämä toimisi suoraan avoimuusdirektiivin muutoksen seurauksena yhtenä ESAP-sääntelyn edellyttämänä tiedonkeruuelimenä. Esitysluonnoksessa ehdotetaan täsmennettäväksi arvopaperimarkkinalain 10 luvun 3 §:n 2 momenttia siten, että suoraan lain säännöksen sanamuodon perusteella olisi selvää, että tiedotevarastotehtävää hoitaa Suomessa säännellyn markkinan ylläpitäjä kuten nykyisin.

Esitysluonnoksessa selostetaan, että tiedotevarastotehtävän antamista pörssille avoimuusdirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä ei ole arvioitu Suomen perustuslain (PL) 124 §:n kannalta. Perusteluissa todetaan, että tehtävä poikkeaa pörssitoiminnan ydintehtävistä, jotka on arvioitu julkisiksi hallintotehtäviksi (mm. markkinatoimijoiden oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat päätökset).

Luonnoksen säätämisperusteluissa arvioidaan, että tehtävä on luonteeltaan julkinen hallintotehtävä. Tätä perustellaan esimerkiksi sillä, että ”Tiedotevarastotehtävän luonteen arvioinnissa voidaan yltäältä huomiota kiinnittää siihen, että kysymys on EU-direktiivissä säädetystä järjestelmästä, jonka olemassaolo jäsenvaltioita velvoitetaan varmistamaan.” Lisäksi todetaan, että ”tehtävään voidaan katsoa liittyvän piirteitä pörssin Finanssivalvonnan harjoittamaa viranomaisvalvontaa avustavasta tai täydentävästä luonteesta”.

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

Perusteluissa todetaan esimerkiksi, että ”Yleisiä kriteereitä sille, milloin tehtävä on katsottava julkiseksi hallintotehtäväksi ei ole löydettävissä esimerkiksi perustuslain esitöistä tai perustuslakivaliokunnan käytännöstä.” Toteamus on jossain määrin harhaanjohtava ja osin paikkansa pitämätön. Perustuslain esitöissä todetaan, että julkisella hallintotehtävällä viitataan ”verraton laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.” (HE 1/1998 vp, s. 179). Selvää on, että julkinen hallintotehtävä on oikeudellisesti osin täsmentymätön käsite, jonka suhteuttaminen muihin julkisiin tehtäviin ja julkiseen vallankäyttöön kiinnittyy perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön ja laillisuusvalvontaratkaisuiden varaan. Perustuslain esitöiden edellä lainattu kirjaus viittaa siihen, että julkisen hallintotehtävän käsite on tarkoitettu tulkittavaksi laajasti, sillä PL 124 §:n on luonteeltaan poikkeussäännös virkamieshallintoperiaatteesta. Perustuslakivaliokunnalle onkin perustuslaissa osoitettu aktiivisen tulkitsijan rooli tämän laajan joukon hallinnollisiksi luonnehdittavien tehtävien sisällöllisessä täsmentämisessä. Vaikka lausunnot koskevat yksittäisiä esityksiä, näiden sekä esitöiden perusteella on rakentunut julkisen hallintotehtävän käsitteen piiri, jota toki tulee arvioida myös ehdotettaessa uudentyypisten tehtävien antamista tai siirtämistä muulle kuin viranomaiselle.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että julkisesta hallintotehtävästä ei ole ollut kyse esimerkiksi sellaisessa puolueettomassa, tekniseen asiantuntemukseen perustuvassa testauksessa ja sertifiointissa, joka ei vaikuttanut viranomaisen toimivaltaan päättää laitteiden ja rakenteiden määräaikaistarkastuksissa käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä (PeVL 4/2012 vp, s. 2/II) tai varmennetoiminnassa, jonka luonne oli tosiasiaa etäännyntynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä (PeVL 16/2009 vp, s. 2—3). Julkiseksi hallintotehtäväksi ei ole katsottavissa myöskään esimerkiksi tietoliikenneyhteyksien ylläpito ja suunnittelu tai tietojärjestelmien tuottaminen, kun näissä on kysymys puhtaasti operatiivisista toiminnoista.

Esitysluonnoksessa todetaan, että tiedotevarastotehtävässä olisi kyse tietoteknisen järjestelmän ylläpitämisestä. Tiedotevarastotehtävästä ei luonnoksen perusteella johdu toimivaltaa esimerkiksi hallintopäätösten tekemiseen, vaan tehtävä on kuvattu hyvin tekniseksi tukitehtäväksi. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tällainen tietojärjestelmän ylläpitotehtävä voidaan arvioida etäännyntyneen siinä määrin julkisen hallintotehtävän käsitteestä, että vaikka tehtävästä on säädetty ja vaikka jäsenvaltion on varmistettava tällaisen järjestelmän olemassaolo ja järjestelmällä on merkitystä julkisen vallan käytön kannalta, tehtävässä ei vaikuttaisi olevan kyse PL 124 §:ssä tarkoitettusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Tästä riippumatta selvää toki on, että tällaisen julkisessa intressissä toteutettavan ja lainsäädännössä edellytetyn järjestelmän olemassaolo tulee sen luonteensa vuoksi järjestää ja säädellä asianmukaisesti. Jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida tehtävän luonnetta tarkemmin sekä mahdollisesti täydentää perusteluita. Huomio kiinnittyy myös siihen, että säätämisyjärjestysperusteluissa käytetään käsitteitä tiedotevaraston ylläpitotehtävä ja tiedotevarastotehtävä, eikä perusteluiden valossa ole aivan selvää, tarkoitetaanko näillä samaa tehtävää ja poikkeako PL 124 §:ää koskeva arviointi näiden osalta toisistaan. Säätämisyjärjestysperusteluiden selkeyttä ja ymmärrettävyyttä edesauttaisi myös tiedotevarastotehtävän ja tiedonkeruuelimen suhteen selostaminen.

Säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 46–47) käsitellään arvopaperimarkkinalain 10 luvun 8 §:n asetuksenantovaltuutta. Vaikuttaa siltä, että asetuksenantovaltuus tulkitaan perusteluissa siten, että ko. asetuksenantovaltuudella voitaisiin antaa tiedotevarastotehtävä jollekin taholle. Esitetty tulkinta asetuksenantovaltuuden sisällöstä on jossain määrin kyseenalainen, eikä vaikuta olevan myöskään yhteensopiva selostetun 10 luvun 3 §:n 2 momentin kanssa (valtiovarainministeriön nimeämä tiedotevarasto). Ehdotettu 10 luvun 3 §:n 2 momentin täsmentäminen vaikuttaa perustellulta.

Luonnoksessa ehdotetaan Nasdaq Helsinki Oy:lle säädettäväksi uusia tehtäviä ja velvollisuuksia. Näitä ei kuitenkaan käsitellä säätämisyjärjestysperusteluissa. Perusteluita olisi hyvä näiltä osin jatkovalmistelussa täydentää.

Yhtiölainsäädäntöä koskevat huomiot

Lakitekniikka. Osakeyhtiölaissa (624/2006, jäljempänä myös OYL) uusia säännöksiä ehdotetaan pääosin voimassa olevan 5 momentin jatkoksi ja osin uudeksi 6 momentiksi. Voimassa oleva pykälä ei nykyisinkään vastaa kirjoitustavaltaan lainkirjoittajan oppaan mukaista hyvän, selkeän ja tiiviin kirjoittamisen ohjetta (ns. 3-3-3 -sääntö). Siksi ensisijaisesti uusia säännöksiä olisi harkittava sijoitettavaksi uuteen pykälään, käytännössä uudeksi OYL 5 luvun 23 b §:ksi.

Jos se ei ole mahdollista, uudet säännökset on selkeydeksi parasta kirjoittaa voimassa olevan pykälän uudeksi 6 ja 7 momentiksi. Tämä heijastuisi niin lain johtolauseeseen kuin erityisesti uuden 6 momentin ensimmäisen virkkeen kirjoitustapaan (ks. tarkemmin alla, OM:n muutosehdotukset tummennettu ja alleviivattu).

Lisäksi on yritettävä välttää määritelmiin liittyviä useamman polven viittausketjuja, eli nyt esillä olevissa säännöksissä jäljemmästä momentista ei tule viitata edeltävän momentin määritelmään, jossa edelleen viitataan ESAP-asetuksen määritelmään. Jälkimmäinenkin viittaus on perusteltua tehdä suoraan ESAP-asetuksen määritelmään.

Sisältö. HE-luonnoksen mukainen ehdotettu 5 momentti kirjoitettaisiin voimassa olevan säännöksen perään. Voimassa oleva momentti koskee vain pörssiyhtiöitä, joilla osakeyhtiölaissa tarkoitetaan ainoastaan säännellyllä markkinalla kaupankäynnin kohteena olevia yhtiöitä (vrt. OYL 1 luvun 10 §), siis vain ns. päälistan yhtiöitä. Sen sijaan HE-luonnoksen mukainen ehdotettu uusi 6 momentti koskisi kaikkia osakeyhtiöitä. Uusien säännösten välillä on sisällöllinen ristiriita, mutta ilmeisesti niiden tulisi kuitenkin olla soveltamisalaltaan yhdenmukaisia. Alla olevissa tarkennusehdotuksissa on lähdetty siitä, että uudet säännökset koskevat vain OYL:ssa tarkoitettuja pörssiyhtiöitä.

Jos ehdotettujen säännösten osalta on kuitenkin tarkoitus, että ne koskevat yhtiöitä, joiden osakkeet ovat kaupankäynnin kohteena säännellyn markkinan *lisäksi* monenkeskisellä kaupankäyntijärjestelmällä, ehdotusta on muokattava lisäksi tähän suuntaan eikä pelkästään pörssiyhtiön määritelmää voida käyttää.

Oikeusministeriö toteaa lopuksi, että osakeyhtiölain 5 luvun 23 §:n 5 momenttia vastaavat säännökset on säädetty osuuskuntalain (421/2013) 5 luvun 25 §:n 5 momentissa.

11.

Laki

osakeyhtiölain 5 luvun 23 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään 5 luvun 23 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 585/2009 ja 660/2022,
uusi 6 ja 7 momentti seuraavasti:

5 luku

Yhtiökokous

23 §

Puheenjohtaja, ääniluettelo ja pöytäkirja

Pörssiyhtiön on samalla toimitettava 5 momentissa tarkoitettut tiedot.

Finanssivalvonnalle rahoituspalvelujen, pääomamarkkinoiden ja kestävyuden kannalta merkityksellisiin julkisesti saatavilla oleviin tietoihin keskitetyn pääsyn tarjoavan eurooppalaisen keskitetyn yhteyspisteen perustamisesta annetun Euroopan

parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2023/2859 (**ESAP-asetus**) 2 artiklan 3 kohdan, tai milloin 4 kohdassa tarkoitettua muotoa edellytetään, 4 kohdan mukaisessa muodossa. Tietoihin on liitettävä seuraavat metatiedot:

- 1) yhtiön nimet, johon tiedot liittyvät;
- 2) ESAP-asetuksen 7 artiklan 4 kohdan b alakohdan mukainen yhtiön oikeushenkilötunnus;
- 3) ESAP-asetuksen 7 artiklan 4 kohdan d alakohdan mukainen yhtiön kokoluokka;
- 4) ESAP-asetuksen 7 artiklan 4 kohdan e alakohdan mukainen yhtiön toimiala;
- 5) ESAP-asetuksen 7 artiklan 4 kohdan c alakohdan mukainen tietojen tyyppi;
- 6) maininta siitä, sisältyykö tietoihin henkilötietoja.

Pörssiyhtiöllä on oltava **ESAP-asetuksen 7 artiklan 4 kohdan b alakohdassa** tarkoitettu oikeushenkilötunnus.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain 5 luvun 23 §:n 6 momenttia tietojen toimittamisvelvollisuudesta Finanssivalvonnalle ESAP-yhteensopivalla tavalla sovelletaan 10 päivästä tammikuuta 2030.

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Antti T. Leinonen

Lainsäädäntöneuvos

Juha Jokinen

Liitteet

Jakelu

Tiedoksi

VN/4561/2024-OM-5

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: