



27.6.2024

VN/4561/2024

VN/4561/2024-VM-22

Lausuntoyhteenveto

luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle eurooppalaista keskitettyä yhteyspistettä koskevaa sääntelyä täydentäväksi lainsäädännöksi

1. Johdanto

1.1. Yleistä

Valtiovarainministeriö pyysi 19.4.2024 päivätyllä lausuntopyynnöllä tarkemmin yksilöidyltä vastaanottajilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle eurooppalaista keskitettyä yhteyspistettä koskevaa sääntelyä täydentäväksi lainsäädännöksi. Lausuntopyynnön yhteydessä julkaistiin myös luonnos hallituksen esityksestä valtiovarainministeriön hankesivulla VM056:00/2024. Lausuntoaika päättyi 31.5.2024.

Esitysluonnoksessa ehdotetuilla lainsäädännön muutoksilla pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2023/2859 rahoituspalvelujen, pääomamarkkinoiden ja kestävyiden kannalta merkityksellisiin julkisesti saatavilla oleviin tietoihin keskitetyn pääsyn tarjoavan eurooppalaisen keskitetyn yhteyspisteen perustamisesta (*ESAP-asetus*), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2023/2864 tiettyjen direktiivien muuttamisesta eurooppalaisen keskitetyn yhteyspisteen perustamisen ja toiminnan osalta (*täydentävä direktiivi*) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2023/2869 tiettyjen asetusten muuttamisesta eurooppalaisen keskitetyn yhteyspisteen perustamisen ja toiminnan osalta (*täydentävä asetus*), jäljempänä yhdessä *ESAP-sääntely*, kansallista täytäntöönpanoa edellyttävät vaatimukset. Käytännössä muutokset koskisivat lakien tiedonantovelvollisuussäädösten muuttamista siten, että niissä huomioitaisiin EU-säädösten vaatimukset tietojen raportointimuodosta, tiedoissa esitettävistä metatietovaatimuksista sekä tietojen toimittamisesta asianomaiselle tiedonkeruuelimelle. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi useasta tiedonkeruuelimestä, jotka edellä mainituissa EU-säädöksissä jäsenvaltioita velvoitetaan nimeämään. Tiedonkeruuelimiä olisivat Finanssivalvonta, Patentti- ja rekisterihallitus, Rahoitusvakausvirasto, säännellyn markkinan ylläpitäjä niin sanottuun avoimuusdirektiiviin perustuvan tiedotevaraston ylläpitäjänä sekä monenkeskisen kaupankäynnin järjestäjä. Esityksessä esitetään lisäksi säädettäväksi säännellyn markkinan ylläpitäjän tiedotevarastotehtävästä.

1.2. Lausunnonantajat

Valtiovarainministeriö pyysi esitysluonnoksesta lausuntoa yhteensä 23:lta yksilöidyltä taholta. Lausuntopyyntöön niistä vastasi 16 tahoa. Niistä neljä tahoa ilmoitti, ettei niillä ole asiassa lausuttavaa tai huomautettavaa.

Lausunnon antoivat Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry, jäljempänä *EK*, Finanssiala ry, Finanssivalvonta, Keskuskauppakamari, Nasdaq Helsinki Oy, oikeusministeriö, Patentti- ja rekisterihallitus, jäljempänä *PRH*, Pörsissätiö, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Pankki, Suomen Tilintarkastajat ry sekä Suomen Yrittäjät ry.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto, liikenne- ja viestintäministeriö, Suomen Asianajajaliitto ja ympäristöministeriö ilmoittivat, ettei niillä ole asiassa lausuttavaa tai huomautettavaa.

Lausuntopyyntö, luonnos hallituksen esitykseksi ja lausuntopyyntöön vastanneiden yksityiskohtaiset lausunnot ovat nähtävillä valtiovarainministeriön hankesivulla VM056:00/2024.

2. Lausunnonantajien palaute

2.1. Yleistä

EU:n ESAP-sääntelyä osana pääomamarkkinaunionia kannatettiin laajasti. Toisaalta esitettiin, että lisätoimia pääomamarkkinaunionin kehittämiseksi tarvitaan. Yleisesti ottaen lausunnoissa kannatettiin myös hallituksen esitysluonnoksessa valittuja, kansallisen lainsäätäjän harkintavaltaan sisältyviä sääntelyratkaisuja, kuten tiedonkeruuelinten nimeämistä ja hyväksyttyä sähköistä leimaa koskevan vaatimuksen käyttämättä jättämistä.

2.2. Tiedonkeruuelinten nimeäminen

Kaikki lausunnonantajat kannattivat lähtökohtaisesti kansalliseen harkintaan perustuvia sääntelyehdotuksia tiedonkeruuelinten nimeämisestä. Käytännössä siis viiden tiedonkeruuelimen nimeämistä. PRH kuitenkin esitti, että hallituksen esityksen mukaista ehdotusta, jossa pörssi toimisi tiedotevarastona tiedonkeruuelimenä, toimivampi vaihtoehto voisi olla se, että Finanssivalvonta toimisi tiedonkeruuelimenä, mutta siirtäisi ESAP-asetuksen 5 artiklan 8 kohdan mukaisesti tehtäviään Nasdaq Helsinki Oy:lle.

2.3. Tiedotevaraston julkista hallintotehtävää koskeva arviointi

Oikeusministeriö esitti lausunnossaan, että tiedotevarastotehtävä vaikuttaisi luonteensa puolesta olevan eriytynyt julkisen hallintotehtävän käsitteestä. Tiedotevarastotehtävää ei tulisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan pitää julkisena hallintotehtävänä. Näkemyksen tueksi oikeusministeriö on selostanut perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Lausunnossa on myös huomautettu, että hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan tiedotevarastotehtävää nykyisin hoitavalle Nasdaq Helsinki Oy:lle säädettäväksi uusia tehtäviä ja velvollisuuksia, minkä vuoksi esityksen säätämisyjärjestysperusteluita olisi hyvä näiltä osin jatkovalmistelussa täydentää.

PRH:n mukaan tiedotevarasto- ja tiedonkeruuelintehtävän yksityiselle antamisen osalta hallituksen esityksessä tulisi tarkemmin arvioida niitä vaatimuksia, joita yksityiselle tiedonkeruuelimelle tulisi voida asettaa. Tässä yhteydessä huomioon otettavia seikkoja ovat PRH:n mukaan muun muassa pörssin omistuksessa tapahtuvat muutokset, erilaiset yritysjärjestelyt, yksityisten oikeusturvatakeiden toteutuminen sekä rikosoikeudellisen virkavastuun mahdollisuus.

2.4. Tiedotevarastotehtävästä irtaantumista koskeva menettely ja aika

Finanssivalvonta, Keskuskauppakamari ja Nasdaq Helsinki Oy esittivät lausunnoissaan huomioita liittyen säännellyn markkinan ylläpitäjän tiedotevarastotehtävästä irtaantumismenettelyyn ja -aikaan.

Finanssivalvonta esitti harkittavaksi, tulisiko arvopaperimarkkinain 10 luvun 8 §:ään sisältyvää asetuksenantovaltuutta täydentää siten, että valtiovarainministeriö voisi antaa tarkempia säännöksiä tiedotevarastotehtävästä irtaantumista koskevasta irtisanomisajasta.

Keskuskauppakamari on arvioinut, että koska hallituksen esitysluonnokseen ei sisälly säännöksiä siitä, miten pörssi voisi luopua tiedotevarastotehtävästä, ei pörssillä näyttäisi olevan käytännön mahdollisuuksia luopua tehtävästä ilman lainmuutosta. Lisäksi Keskuskauppakamari huomautti, että Finanssivalvonnalla on lain mukaan mahdollisuus uhkasakon nojalla velvoittaa valvottava noudattamaan sääntelyä. Keskuskauppakamarin

mukaan intressi nykyisen mallin muuttamiseen saattaa tulla myös muualta kuin pörssiltä esimerkiksi tilanteessa, jossa Euroopan valvontaviranomaisten välisessä yhteistyössä päädyttäisiin kehittämään yhteistä tiedonkeruumekanismia ESAP-tiedoille.

Nasdaq Helsinki Oy esitti lausunnossaan, että erilaiset liiketoiminnalliset syyt ja lainsäädäntömuutokset, kuten tiedotevarastotehtävää tai tiedonkeruuelintä koskevan lainsäädännön olennaiset muutokset, voivat olla syitä pörssille irtaantua tehtävästä. Näiden tilanteiden varalta lainsäädännössä tulisi Nasdaq Helsinki Oy:n mukaan varautua tiedotevarastotehtävän uudelleenjärjestämiseen muun osapuolen toimesta. Lainsäädännössä tulisi sen mukaan säätää tiedotevarastona toimivan säännellyn markkinan ylläpitäjän oikeudesta irtaantua tiedotevarastoa koskevista tehtävistä, mukaan luettuna tiedonkeruuelimenä toimiminen.

Irtautumisoikeuden teknisistä yksityiskohdista voitaisiin Nasdaq Helsinki Oy:n mukaan määrätä arvopaperimarkkinalain 10 luvun 8 §:ään sisältyvän valtiovarainministeriön asetuksenantovaltuuden perusteella annetussa asetuksessa. Asetuksessa voitaisiin Nasdaq Helsinki Oy:n mukaan määrätä esimerkiksi irtautumista koskevasta ilmoitusmenettelystä ja sen yksityiskohdista sekä irtautumisen aikataulusta ja määräajoista.

2.5. Johdon liiketoimia koskevien ilmoitusten ja liputusilmoitusten julkistamisen siirtäminen kohdeyhtiöiltä Finanssivalvonnalle

Keskuskauppakamari ja Nasdaq Helsinki Oy ovat lausunnoissaan esittäneet, että johdon liiketoimia koskevien ilmoitusten sekä huomattavia omistus- ja ääniosuuksia koskevien ilmoitusten (ns. liputusilmoitukset) julkistamisvelvollisuus tulisi siirtää kohdeyhtiöiltä Finanssivalvonnalle. Myös EK on lausunnossaan toivonut, että asiaa selvitettäisiin.

2.6. Oikeushenkilötunnus metatietovaatimuksena

PRH on lausunnossaan esittänyt, että LEI-tunnuksen käyttöön ESAP-tunnisteena liittyisi ongelmia. PRH on tuonut esille, että luonnolliset henkilöt eivät voi saada LEI-tunnusta. PRH:n mukaan jatkovalmistelussa olisi selvitettävä, voisiko Y-tunnus olla ESAP-asetuksessa vaadittava oikeushenkilötunnus. Lisäksi PRH on esittänyt, että tilintarkastajarekisteriin merkityt tilintarkastajat saavat tunnusnumeron, joka voisi olla tunnusnumero ESAP-järjestelmässä.

2.7. Hyväksytty sähköinen leima

Kaikki lausunnonantajat kannattivat hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettua siitä, että kansallisessa sääntelyssä jätetään käyttämättä optio sallia tiedonkeruuelimen vaatia hyväksyttyä sähköistä leimaa.

2.8. Tilintarkastajien henkilötietojen suoja

Sekä PRH että Suomen Tilintarkastajat ry lausuivat siitä, että ESAPissa olisi saatavilla tilintarkastajien henkilötietoja. Erityisesti Suomen Tilintarkastajat ry piti tätä ongelmallisena.

2.9. Tilintarkastajia koskevien seuraamusten julkistaminen

PRH on lausunnossaan esittänyt, että tilintarkastuslain 10 luvun 8 §:n muutos eli seuraamuksia koskevien tietojen siirtäminen ESAP-järjestelmään tulisi jättää pois hallituksen esityksestä. PRH:n mukaan tiedot seuraamuksista merkitään Suomessa tilintarkastajarekisteriin. Seuraamuksia koskevat tiedot eivät tilintarkastusdirektiivin 16 ja 17 artiklojen mukaan ole rekisteriin merkittäviä vähimmäistietoja, joten niitä ei olisi PRH:n mukaan siirrettävä ESAP-järjestelmään.

PRH on lisäksi esittänyt, että tilintarkastuslakiin ehdotettujen seuraamustietojen julkistaminen olisi muutenkin epätarkoituksenmukainen ajallinen peruste toimittaa kyseisiä tietoja ESAP-järjestelmään, koska julkistaminen riippuu tilintarkastuslautakunnan noudattamista käytännöistä ja teknisistä seikoista. Seuraamuksen lainvoimaiseksi tulosta voi kulua kuukausia aikaa sen julkistamiseen tilintarkastuslautakunnan verkkosivuilla. PRH on lausunnossaan esittänyt, että, jos luonnoksen mukainen tilintarkastuslain 10 luvun 8 §:ää koskeva muutos jää vastoin PRH:n ehdotusta hallituksen esitykseen, olisi julkistamisen asemesta seuraamuksen merkintä tilintarkastajarekisteriin selkeämpi ajallinen peruste ilmoittaa tietoa ESAP-järjestelmään.