

Asia: VN/4561/2024

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle eurooppalaista keskitettyä yhteyspistettä koskevaa sääntelyä täydentäväksi lainsäädännöksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Patentti- ja rekisterihallituksen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle eurooppalaista keskitettyä yhteyspistettä koskevaa sääntelyä täydentäväksi lainsäädännöksi (PRH/985/05/2024)

Patentti- ja rekisterihallitus (PRH) lausuu seuraavassa hallituksen esitysluonnoksen

- säädösympäristön ja nykytilan kuvauksesta
- lainsäädäntö- ja toimenpide-ehdotuksista sekä
- ehdotusten teknisestä täytäntöönpanosta

PRH tuo tässä lausunnossaan esiin seikkoja, jotka voivat auttaa eduskunnalle annettavan hallituksen esityksen viimeistelyssä, mahdollisesti tarvittavien muutosten tekemisessä sekä ESAP-sääntelyn täytäntöönpanossa. Vaikka ESAP-sääntely on pääosin pakottavaa lainsäädäntöä, liittyy täytäntöönpanoon vaihtoehtoja ja tulkintoja. Joustavuus velvoitteiden täytäntöönpanossa on ESAP-asetuksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta olennaista.

Hallituksen esitysluonnoksen näkökulma

Hallituksen esitysluonnoksen yleisperusteluissa on pystytty tiivistämään monipuolisen ja yksityiskohtaisen ESAP-sääntelyn keskeiset kohdat. Yksityiskohtien lukuisuus voi aiheuttaa erilaisia

tulkintoja ja toteutuksen epäyhtenäisyyttä EU/ETA-alueella. Maakohtaisten resurssien erot ja mahdolliset puutteet ESAP-sääntelyn täytäntöönpanossa eri maissa voivat vaarantaa helppokäyttöisen ja kattavan tietoportaalin (yhteyspisteen) toteutusta.

Pörssilistattujen yritysten eli monenkeskisen kaupankäynnin kohteena olevien yritysten näkökulma korostuu hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa. Sääntelykokonaisuus on tätä paljon laajempi. PRH pitää perusteltuna tulevassa eduskunnalle annettavassa hallituksen esityksessä laajentaa näkökulmaa ja tuoda esiin, että ESAP-velvoitteet ja välitettävät tiedot eivät liity yksinomaan pörssilistattujen yritysten tietoihin. EU:ssa ESAP-järjestelmään toimitettavissa tiedoissa on mukana paljon esimerkiksi henkilötietoja, kuten noin 200 000 EU-maissa rekisteröidyn tilintarkastajan (ihmisten) tilintarkastajarekisteritiedot.

### Tiedonkeruuelimet

PRH pitää hallituksen esitysluonnokseen sisältyvää ehdotusta tiedonkeruuelimistä ja niiden tehtävistä pääosin käytännönläheisenä, tarkoituksenmukaisena ja kannatettavana. PRH pitää kuitenkin perusteltuna, että Nasdaq Helsinki Oy:n tiedonkeruuelimen asemaan liittyviä perusteluja täydennetään, koska luonnoksen mukaan julkista tehtävää hoitaisi yksityinen toimija, mikä vaatii sääntelyltä ja perusteluilta tarkkuutta.

Hallituksen esitysluonnoksessa kerrotaan (s. 8), että ESAP-asetuksen sallivan tiedonkeruuelimen siirtää tiettyjä tehtäviään jäsenvaltion lainsäädännön alaiselle oikeushenkilölle tai unionin elimelle, laitokselle tai virastolle (5 artiklan 8 kohta). Tehtävät on siirrettävä kirjallisella sopimuksella, jonka ehtoista säädetään tarkemmin ESAP-asetuksessa (5 artiklan 8 kohdan toinen alakohta). Tehtävien siirtäminen ei vaikuta tiedonkeruuelimen vastuuseen. Tiedonkeruuelin on vastuussa tehtävästä sen siirtämisen jälkeenkin.

Hallituksen esitysluonnoksessa on käsitelty julkisen (tiedonkeruuelimen) tehtävän antamista yksityisen toimijan (Nasdaq Helsinki Oy) hoidettavaksi ja tähän liittyviä perustuslaki- ja muita laillisuusnäkökohtia. Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole kuitenkaan käsitelty niitä mahdollisia vaatimuksia, joita yksityiselle tiedonkeruuelimelle tulisi voida asettaa. Nämä vaatimukset voivat liittyä yksityisen tahon hallintoon, omistukseen, henkilöstöön ja toiminnan järjestämiseen, kuten kyberturvallisuuteen ja asioiden julkisuuteen. Tiedonkeruuelimeen tulisi voida soveltaa julkiseen toimijaan kohdistuvia vaatimuksia. Yksityisen toimijan kyky jatkaa tiedonkeruuelimen tehtävässä voi päättyä paitsi sen haluttomuuden, myös muiden syiden vuoksi. Teoriassa näitä voivat olla esimerkiksi yksityisen toimijan sulautuminen, jakautuminen tai yrityksen kotipaikan vaihdos tai poistaminen kaupparekisteristä. Julkista tehtävää hoitavan osakeyhtiön osakeomistus ja sen mahdolliset muutokset voivat olla asioita, jotka tulee huomioida delegeoitaessa julkista tehtävää. Hallituksen esitysluonnoksesta ei käy ilmi, miten asianosaisten oikeusturvan takeet on tarkoitus järjestää Nasdaq Helsinki Oy:n hoitaessa julkista tiedonkeruuelimen tehtävää. Luonnoksesta ei käy ilmi, voiko Nasdaq Helsinki Oy tai joku sen palveluksessa oleva henkilö tehdä päätöksiä, joihin pitäisi

voida hakea muutosta tuomioistuimessa. Nasdaq Helsinki Oy:n palveluksessa olevien henkilöiden rikosoikeudellisesta virkavastuusta ei lausuta luonnoksessa mitään. Luonnoksessa ei käsitellä myöskään sitä, voiko Nasdaq Helsinki Oy delegoida tehtäviään eli käyttää apunaan yksityisiä alihankkijoita tai vastaavia yhteistyötahoja sen hoitaessa tiedonkeruuelimen tehtävää.

Toteuttamisvaihtoehdoissa (s. 24) ei ole käsitelty sitä vaihtoehtoa, että Finanssivalvonta toimisi Nasdaq Helsinki Oy:n asemesta tiedonkeruuelimenä ja Finanssivalvonta siirtäisi ESAP-asetuksen (5 artiklan 8 kohta) mukaisesti tehtäviä Nasdaq Helsinki Oy:lle. Hallituksen esitysluonnoksen lukijalle jää epäselväksi, miksi tätä vaihtoehtoa ei ole käsitelty esitysluonnoksessa. Kyseinen tehtävien siirtämismahdollisuus voisi olla toimivampi vaihtoehto kuin hallituksen esitysluonnoksessa kappaleessa 5.1 (s. 24-26) esitetty vaihtoehto. Siirrettyjen tehtävien avulla voitaisiin välttää niitä käytännön ongelmia ja kustannuksia, joita hallituksen esitysluonnoksessa kuvataan (s. 24-26).

Finanssivalvonnan tiedonkeruuelimen tehtävien siirtäminen monenkeskistä kaupankäyntijärjestelmää hoitavalle Nasdaq Helsinki Oy:lle ei edellyttäisi monenkeskisen kaupankäyntijärjestelmän yhtiöitä koskevien sisäpiiritietojen julkistamisjärjestelmän rakentamista Finanssivalvonnassa.

Tilintarkastuslakiin ehdotettavassa siirtymäsäännöksessä (s. 57) mainitaan PRH:n tilintarkastuslautakunnan ja PRH:n tilintarkastusvalvonnan velvollisuuksista toimittaa tietoja ESAP-järjestelmään. PRH pitää parempana, että säännöstä muutettaisiin siten, että siinä säädetään nimenomaisesti PRH:n velvollisuuksista toimittaa tietoja ESAP-järjestelmään, eikä tilintarkastuslautakunnan ja tilintarkastusvalvonnan velvollisuuksista. On otettava huomioon, että PRH on ehdotuksen mukaan nimenomainen tiedonkeruuelin. PRH myös kiinnittää huomiota siihenkin, että ehdotettu tilintarkastuslain 10 luvun 6 §:n 1 momentin muutos on tietojen ESAP-järjestelmään toimittamisen osalta kirjoitettu passiivimuotoon, joten 10 luvun 6 §:n 1 momentin ehdotettua muotoa ei ole syytä muotoilla uudelleen.

## Julkistaminen

Hallituksen esitysluonnoksen ESAP-sääntelyn kuvauksessa (s. 11) todetaan, että raportoivien yhteisöjen tulee toimittaa tiedot tiedonkeruuelimelle samanaikaisesti, kun ne julkistavat tiedot yleisön saataville. Hallituksen esitysluonnoksessa käytetään (s. 7, 11, 14 ym.) julkistaminen –termiä mahdollisesti samassa tarkoituksessa kuin arvopaperimarkkinalainsäädännössä käytetään (tiedon julkistaminen yleisön saataville). Termin käyttöä on mahdollisesti syytä tarkentaa lukijalle. Hallituksen esitysluonnoksessa ei käsitellä ajallista vaatimusta siitä, milloin tiedonkeruuelimen on rekisteröitävä yrityksen ilmoittama tieto omaan järjestelmäänsä ja missä ajassa tieto on toimitettava edelleen ESAP-järjestelmään.

PRH kiinnittää huomiota siihen, että kaikkia ESAP-järjestelmään toimitettavia tietoja ei julkisteta aktiivisin viranomaistoimenpitein tai yrityksen omilla toimilla. Esimerkiksi tilintarkastajarekisteritiedot merkitään rekisteriin pienellä viiveellä tilintarkastajan oman ilmoituksen perusteella. Tiedot tulevat julkisiksi rekisterimerkinnällä, mutta tietoja ei erikseen aktiivisesti julkisteta. Sama koskee muiden kuin listayhtiöiden (kestävyysraportointiyhtyritysten) tilinpäätöstietojen

ja muiden rekisteröitävien tietojen merkitsemistä kaupparekisteriin. Rekisteriin merkintä on hallintotoimi, joskaan ei varsinaisesti ole julkistamistoimenpide. Kaupparekisterilain (564/2023) 9 §:ssä käytetään termiä ”julkaiseminen” kaupparekisteriin merkittävistä tiedoista. Tässä mielessä yrityksen ajallinen velvollisuus toimittaa tietoja tiedonkeruuelimelle tai ESAP-järjestelmään ei kaikilta osin ole määriteltävissä tiedon julkistamishetken mukaan, vaan ajallinen velvoite on määriteltävä joustavammin.

## Oikeushenkilötunnus

Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 20 käsitellään oikeushenkilötunnuksen (yritystunnuksen) käyttöä ja todetaan, että LEI-tunnus voisi olla käyttökelpoinen ESAP-tunniste. PRH toteaa, että LEI-tunnuksen käyttöön tässä yhteydessä liittyisi ongelmia. Suurimpina ongelmina ovat tunnuksen maksullisuus ja se, että LEI:n sisältämiä tietoja ei välttämättä validoida virallisista lähteistä. Tiedot myös vanhentuvat mahdollisesti nopeasti, sillä niitä ei päivitetä useinkaan automaattisesti. PRH:ssa esimerkiksi tiedot (esim. toiminimet ja osoitteet) pysyvät hyvin ajan tasalla, koska LEI on integroitu YTJ:hin. PRH:n tietojen mukaan vain Suomessa, Italiassa, Ranskassa, Espanjassa, Alankomaissa ja Sveitsissä tunnuksia myöntää viranomainen. LEI on alun perin luotu siihen tarkoitukseen, että kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla olevat yhteisöt voidaan tunnistaa. Global Legal Entity Identifier Foundation (GLEIF) on sittemmin pyrkinyt koko ajan laajentamaan sen käyttötarkoituksia. PRH:ssa uusi LEI-tunnus maksaa 86,8€ ja seuraavat vuodet 37,2€. Maksuja koskevat tiedot ovat saatavilla PRH:n verkkosivuilta.

PRH huomauttaa, että ESAP-järjestelmään välitettävät tilintarkastajarekisterin tiedot ovat suurelta osin ihmisten eivätkä yritysten tietoja. Ihmiset eivät voi aina saada yritystunnusta, eivät ainakaan LEI-tunnusta. Yksityinen elinkeinonharjoittaja (ihminen) voi saada Y-tunnuksen. Jatkovalmistelussa olisi selvitettävä, voisiko Y-tunnus olla ESAP-asetuksessa vaadittava oikeushenkilötunnus (yritystunnus). Tilintarkastajarekisteriin merkityt tilintarkastajat saavat tunnusnumeron, joka voi olla henkilöiden tunnusnumero ESAP-järjestelmässä, jos myös henkilöille annetaan tunnusnumero ESAP-järjestelmään. Tunnusnumero on joka tapauksessa yksi ESAP-järjestelmään siirrettävä tilintarkastajarekisterin tieto. EU/ETA-maissa otettaneen käyttöön eri tunnusnumerokäytäntöjä, mikä korostaa tarvetta ESAP:n joustavuudesta.

## Kaupparekisterilain mukaan toimitettavien PIE-yhteisöjen tietojen rekisteröinti

Kestävyyseräilyraportointiyritysten kaupparekisteriin merkittävistä tiedoista PRH:n on pystyttävä erottamaan niiden noin tuhannen kestävyysraportointiyritysten tiedot, jotka PRH:n on toimitettava ESAP:n järjestelmään ehdotetun kirjanpitolain 7 luvun 24a §:n 1 momentin mukaisesti. Kyseisten yritysten tunnistaminen kymmenien tuhansien tilinpäätösilmoitusten joukosta on mahdollista luomalla heräte rekisteröintijärjestelmään.

Kyseiset PIE-yhteisöt toimittavat tilinpäätöksensä ja muut tilinpäätösilmoituksella rekisteröitävät asiakirjat PRH:lle sähköisten asiointikanavien kautta rakenteisessa muodossa. Tilinpäätöksen rekisteröinnin jälkeen PRH lähettää rakenteisessa muodossa olevan tilinpäätöksen ESAP-asetuksessa tarkoitettuun järjestelmään. Tätä toimittamista varten tulee luoda integraatio PRH:n järjestelmän ja ESAP-järjestelmän välille. PRH:lla pitää olla myös tieto siitä, minkä kaikkien yritysten rekisteröidyt tilinpäätökset pitää toimittaa edelleen ESAP-järjestelmään.

Lisähaasteita aiheutuu vapaaehtoisesti kestävyysraportin laativien yritysten tilinpäätösilmoituksista sekä niistä ilmoituksista, joiden kaupparekisteriin rekisteröitävät asiakirjat ilmoittava yritys haluaa ESAP-järjestelmään. Näiden yritysten tunnistamista varten on myös luotava integraatio PRH:n järjestelmän ja ESAP-järjestelmän välille.

### Sähköinen leima

Hallituksen esitysluonnoksessa (s. 27) todetaan, että ESAP:n tiedon tasojen varmistamiseksi jäsenvaltiot voivat sallia tiedonkeruuelinten vaatia, että tietoihin, jotka yhteisöt toimittavat asetettavaksi saataville ESAP:ssa, liitetään hyväksytty sähköinen leima (5 artiklan 9 kohta). PRH kannattaa hallituksen esitysluonnoksen ehdotusta (s. 9) siitä, ettei tiedonkeruuelimille ehdoteta mahdollisuutta vaatia hyväksyttyä sähköistä leimaa. Tällaisen varmennusvälineen käyttö ei ole Suomessa vakiintunutta. PRH on samaa mieltä siitä, että sähköisen leiman vaatiminen nostaisi yrityksille raportoinnista aiheutuvia kustannuksia.

### Tilintarkastajarekisterin tiedot

ESAP-järjestelmään väitettävät tiedot tilintarkastajista ovat ESAP-Omnibusdirektiivin sisältämän tilintarkastusdirektiivin 2006/43/EY 15 artiklan mukaiset tilintarkastajarekisterin tiedot. Kaikkiaan EU/ETA-maista ESAP:iin toimitetaan noin 200 000 henkilön (tilintarkastajan) rekisteritietoja.

Suomessa ESAP-sääntely edellyttää PRH:n tilintarkastajarekisteritietojen siirtämistä tiedonkeruuelimestä (PRH) ESAP-järjestelmään. PRH pitää tilintarkastajarekisteriä tilintarkastuslain, TTL (1141/2014) 6 luvun 9 §:n mukaisesti. Kyseisessä tilintarkastuslain säännöksessä edellytetään ”ainakin” säännöksessä lueteltujen tietojen sisällyttämistä tilintarkastajarekisteriin. Käytännössä tilintarkastajarekisterin tiedot ovat Suomessa laajemmat kuin mitä EU:n tilintarkastusdirektiivin (2006/43/EY) 16 ja 17 artikloissa säädetään. PRH tulkitsee EU-säännöksiä siten, että ESAP-järjestelmään siirrettäisiin tilintarkastajarekisteristä vain EU:n tilintarkastusdirektiivin mukaiset vähimmäistiedot. Näin ollen esimerkiksi tiedot TTL 10 luvun seuraamuksista (sanktioista), jotka Suomessa merkitään tilintarkastajarekisteriin, mutta jotka eivät tilintarkastusdirektiivin (2006/43/EY) artiklojen 16 ja 17 mukaan ole rekisteriin merkittäviä vähimmäistietoja, jäisivät siirtämättä ESAP-järjestelmään. Tämän vuoksi PRH ei kannata esitysluonnokseen sisältyvää TTL 10 luvun 8 §:n muuttamista. PRH ehdottaa, että TTL 10:8:n muutos eli seuraamuksia koskevien tietojen siirtäminen ESAP-järjestelmään jätetään pois hallituksen esityksestä. PRH kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi muissa pohjoismaissa tilintarkastajille annettuja seuraamuksia ei merkitä

tilintarkastajarekisteriin. On epäselvää, merkitäänkö muissa EU- ja ETA-maissa seuraamukset tilintarkastajarekisteriin, vai julkistetaanko ne muilla tavoin. Olisi epätarkoituksenmukaista edellyttää, että kyseiset tiedot toimitetaan Suomesta ESAP-järjestelmään, kun muista maista vastaavia tietoja ei toimiteta.

Tilintarkastuslakiin ehdotettujen seuraamustietojen (sanktioiden) julkistaminen (TTL 10:8) olisi muutenkin epätarkoituksenmukainen ajallinen peruste toimitta kyseisiä tietoja ESAP-järjestelmään, koska julkistaminen riippuu tilintarkastuslautakunnan noudattamista käytännöistä ja teknisistä seikoista. Seuraamuksen lainvoimaiseksi tulosta voi kulua kuukausia aikaa sen julkistamiseen tilintarkastuslautakunnan verkkosivuilla. Jos luonnoksen TTL 10:8:aa koskeva muutos jää vastoin PRH:n ehdotusta hallituksen esitykseen, olisi julkistamisen asemesta seuraamuksen merkintä tilintarkastajarekisteriin selkeämpi ajallinen peruste ilmoittaa tietoa ESAP-järjestelmään.

Tilintarkastajiin liittyen edelleen toimitettavat tiedot ovat hyvin moninaisia (esim. tilintarkastajien yksilöintitiedot, avoimuusraportti). PRH:n tilintarkastajarekisterin tietosisältö tulee sovittaa ESAP-järjestelmän tietosisältöön. Tällä hetkellä vastaanottavan ESAP-järjestelmän tarkkaa tietojen kuvausta ei ole vielä olemassa. Tietosisältöjen yhteensovittaminen on haasteellista, minkä vuoksi PRH ryhtyy mahdollisimman varhain valmistelutoimiin. PRH:n tilintarkastajarekisterijärjestelmä on tarkoitus uudistaa kokonaisuudessaan lähivuosina. Järjestelmään on rakennettava heräteominaisuus tietojen muuttuessa sekä rajapinta tietojen toimittamista varten.

ESAP-asetus sen enempää kuin kyseinen tilintarkastusdirektiivikään eivät sisällä yksityiskohtaisia vaatimuksia kunkin rekisteriin merkityn tiedon rekisterissä säilyttämis- tai poistamisajoista, vaan on tulkittava, että säilyttämis- ja poistamisajat määräytyvät kansallisesti.

## Taloudelliset vaikutukset

Hallituksen esitysluonnoksessa (s. 18) käsitellään esityksen taloudellisia vaikutuksia muun muassa PRH:lle. Tässä vaiheessa PRH:lla ei ole tarkennettavaa taloudellisiin vaikutuksiin, jotka tarkentuvat toteutusvaiheessa. Taloudelliset vaikutukset johtuvat pääosin teknisistä tuotantotoimenpiteistä. PRH joutuu tekemään ESAP:n johdosta muutoksia tietojärjestelmiin. Merkittävimmät muutokset koskevat tilintarkastajarekisterin tietojen muuttamista ESAP-vaatimusten mukaisiksi.

Yleisesti hallituksen esitysluonnoksessa esitetyt arviot taloudellisista vaikutuksista eri osapuolille ovat maltillisia. Suurin kustannustaakka kohdistuu raportointiin yrityksiin, jotka joutuvat toimittamaan tiedot tiedonkeruuelimille. Osittain yritykset joutuvat muutenkin siirtymään digitaaliseen raportointiin etenkin ESEF- ja CSRD-sääntelyn mukana, mutta ESAP-asetus sisältää myös itsessään uusia vaatimuksia tietojen digitaalisesta muodosta esimerkiksi PIE-yhteisöjä tarkastavien tilintarkastusyhteisöjen avoimuusraporteissa. Pelkästään digitaalisten (IFRS) tietojen toimittaminen tiedonkeruuelimestä ESAP:iin ei ole merkittävä kustannustekijä. Joustavuus ESAP:n

toteutuksessa on edellytys kustannusten pitämiseksi kohtuullisina. Tulkintojen, ohjeiden ja määräysten yksityiskohtaisuus ja ehdottomuus tietojen toimittamistavasta olisivat omiaan nostamaan kustannuksia.

## PATENTTI- JA REKISTERIHALLITUS

Lalli Knuutila

Johtaja

Yritykset ja yhteisöt

Pasi Horsmanheimo

Johtava lakimies

Horsmanheimo Pasi

Patentti- ja rekisterihallitus - Yritykset ja yhteisöt tulosalue