



23.11.2015

Lausuntopalaute luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

1 Johdanto

Valtiovarainministeriö pyysi 21.10.2015 lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausuntoaika päättyi 2.11.2015. Luonnoksessa ehdotettiin säädettävän uusi laki arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta sekä kumottavaksi voimassa oleva samanniminen laki. Lisäksi esityksessä ehdotettiin muutettaviksi muun muassa osakeyhtiölakia, arvo-osuustileistä annettua lakia, arvopaperitileistä annettua lakia, sijoituspalvelulakia ja Finanssivalvonnasta annettua lakia. Hallituksen esityksen luonnoksen tarkoituksena olisi tehdä Euroopan unionin niin sanotun arvopaperikeskusasetuksen voimaantulosta johtuvat välttämättömät muutokset kansalliseen lainsäädäntöön. Asetus tuli voimaan 17.9.2014.

Esitys on ollut kaksi kertaa aiemmin laajalla lausuntokierroksella ja molemmilla lausuntokierroksilla esitykseen on toimitettu runsaasti sekä yleisluontoisia että pykäläkohtaisia lausuntoja.

Asiaa valmistelleen VM:n työryhmän hallituksen esityksen muotoon laatimaan työryhmämuistioon kesällä 2014 toimitetut lausunnot oli siten otettu huomioon esityksen valmistelussa siinä laajuudessa kuin oli ollut mahdollista. Niin ikään syksyllä 2014 virkatyönä laadittuun hallituksen esityksen luonnokseen toimitettuja lausuntoja oli huomioitu esityksen valmistelussa siinä laajuudessa kuin oli ollut mahdollista.

Tämän vuoksi kolmannessa lausuntopyynnössä pyydettiin, että lausunnoissa keskityttäisiin erityisesti kommentoimaan säännöksiä sekä osakeomistusten yleisöjulkisuuden että viranomaisten tiedonsaannin turvaamisesta, kun tiedot arvopaperien omistajista ovat ulkomaisessa arvopaperikeskuksessa tai ulkomaisessa säilyttäjäpankissa. Lisäksi lausunnon toimittavia viranomaisia pyydettiin arvioimaan hallintarekisteröintikieltoa koskevaa nykytilaa pääomien vapaan liikkuvuuden näkökulmasta.

Lausuntoja pyydettiin seuraavilta viranomaisilta ja yhteisöiltä: oikeusministeriö (*OM*), sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö (*TEM*), Suomen Pankki, Finanssivalvonta (*Fiva*), korkein hallinto-oikeus (*KHO*), Helsingin hallinto-oikeus, Korkein oikeus (*KKO*), Markkinaoikeus, Helsingin käräjäoikeus, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Valtakunnanvoudinvirasto, Keskusrikospoliisi (*KRP*), Keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskus, Helsingin poliisilaitos, Poliisihallitus, Kilpailu- ja kuluttajavirasto (*KKV*), Patentti- ja rekisterihallitus (*PRH*), Rahoitusvakausvirasto (*RVV*), Tietosuojavaltuutetun toimisto (*Tietosuojavaltuutettu*), Valtiokonttori, Verohal-



linto, Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö (*HTSY*), Akava ry (*Akava*), Vakuutus- ja rahoitusneuvonta, Arvopaperilautakunta, Arvopaperimarkkinayhdistys ry, Elinkeinoelämän keskusliitto (*EK*), Euroclear Finland Oy (*Efi*), Finanssialan Keskusliitto (*FK*), Hallitusammattilaiset ry, Innovatics Ky, Keskuskauppakamari, KHT-yhdistys – Föreningen CGR, Listayhtiöiden neuvottelukunta (*LYNK*), NASDAQ OMX Helsinki Oy (*Nasdaq*), Oikeustoimittajat ry (yhdessä Poliitiikan toimittajat ry:n ja Tutkivan journalismin yhdistys ry:n kanssa *Toimittajayhdistykset*), Osakesäästäjien Keskusliitto ry (*Osakesäästäjät*), Poliitiikan toimittajat ry (*Toimittajayhdistykset*), Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK (*SAK*), Suomen Journalistiliitto ry (*Journalistiliitto*), Transparency Suomi ry (*Transparency*), Suomen Asianajajaliitto, Suomen Pörssisäätiö (*Pörssisäätiö*), Suomen Yrittäjät ry, Taloustoimittajat ry (*Taloustoimittajat*), Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry (*STTK*), Tutkivan journalismin yhdistys ry (*Toimittajayhdistykset*), Työeläkevakuuttajat TELA ry (*TELA*) sekä Viestinnän Keskusliitto ry.

Edellisten lisäksi ammattiliitto PRO (*PRO*) lausui esityksestä. Lausuntoja tuli kaikkiaan 41 ja ne on ryhmitelty alla sen mukaan, onko lausunnonantaja viranomainen vai jokin muu taho.

2 Ei lausuttavaa

KKO:lla, *Helsingin käräjäoikeudella*, *Markkinaoikeudella* eikä *Suomen Yrittäjät ry*:llä ollut lausuttavaa lakiesityksestä.

3 Lausunnot

3.1 Viranomaiset

OM katsoo, ettei Suomen nykyistä suoraa osakeomistuksen rekisteröintiä katsota arvopaperikeskusasetuksen vastaiseksi viitaten edellisen lausuntokierroksen lausuntoonsa. *OM* toteaa lausunnossaan, että hallintarekisteröinti voi vaikeuttaa viranomaisten tiedonsaantia omistustiedoista ja pienentää yleisöjulkisuutta nykyisestä. *OM*:n mukaan säilytysketjun ulottuessa ulkomaille omistajatietoja tuskin saatettiin, koska ulkomailta toimivilla säilyttäjillä ei ole velvollisuutta omistajatietojen toimittamiseen. Lisäksi *OM* lausuu, että lakiesitystä on selkeytettävä ulkomaisessa säilytyksessä olevien suomalaisten omistusten tietojen saannin suhteen. Lopuksi *OM* toteaa, että päätös hallintarekisteröintikiellon poistamisesta tulee tehdä arvioimalla kilpailun avaamisesta seuraavaa hyötyä ja ehdotuksen vaikutuksia omistuksen yleisöjulkisuuden ja viranomaisten tietojensaannin toteutumiseen.

TEM ei kommentoi muuta lausunnossaan kuin, että *VM*:n tulee ottaa täysimääräisesti huomioon *PRH*:n lausunnossaan esiin nostamat asiat ehdotetusta toteutustavasta ja sen kustannuksista. Lisäksi ja että *VM*:ssä on huolehdittava siitä, että *PRH*:n perustaessa ehdotetun käyttöjärjestelmän, sen rahoittaminen arvioidaan ja toteutetaan kunnolla.

Suomen Pankki toteaa lausunnossaan, että esityksen lähtökohta, jonka mukaan arvopaperien säilytystoiminta avataan kilpailulle sallimalla suomalaiselle sijoittajalle jatkossa oikeus valita omistustensa säilytykseen suoraan hallitun arvo-osuustilin rinnalla myös hallintarekisteröity tili, on kannatettava. Lisäksi valinnanvapauden lisääminen tukee pääomamarkkinaunionia ja pääomien vapaan liikkuvuuden periaatteita. Suomen Pankin mukaan on tärkeää, että esitys sisältää järjestelyt, joilla turvataan osakeomistusten riittävä yleisöjulkisuus. Suomen Pankki kehottaa *VM*:ä selkeyttämään lakiesitystä erityisesti sen osalta, miten arvopaperikeskusasetuksen vaatimus yksilöllisestä asiakaserottelusta muuttaa nykyistä suoraan rekisteröidyn omistuksen järjestelmää.

Fiva lausuu, ettei esitetyllä mallilla välttämättä saada säilytettyä osakeomistusten julkisuutta nykyisellä tasolla, sillä ulkomaisella säilytyspalvelulla ei ole lakiehdotuksen mukaan velvollisuutta luovuttaa suomalaisesta osakeomistajasta tietoja viranomaisille. Muuten *Fiva* käsittelee lausunnossaan sitä kos-

keviä lakiehdotuksen ehdottamia muutoksia kuten asiamiehen asettamista, sopimusten toimittamista sille ja seuraamusmaksujen määräämistä. Fiva vastustaa lausunnossaan sille ehdotettuja uusia tehtäviä.

KHO toteaa, että hallintorekisteröinnin sallimisen laajentaminen on lainsäädäntöpoliittinen kysymys, eikä se koe olevan oikea taho lausumaan asiasta.

Helsingin hallinto-oikeus toteaa, että lakiesitystä on kehitetty oikeaan suuntaan. Edellisessä lausunnossaan Helsingin hallinto-oikeus suhtautuu varauksellisesti siihen, että kotimaisen, unionin oikeutta implementoivan, lainsäädännön valmistelussa valitaan vaihtoehto, jonka jo hallituksen esitysluonnoksessa ennakoidaan päätyvän oikeuslaitoksen ratkaistavaksi. Edellisen lisäksi Helsingin hallinto-oikeus kertoo lausunnossaan, että jo kahden vuoden siirtymäajasta saattaa aiheutua tuomioistuimia kuormittavia oikeudellisia ongelmia.

Valtakunnansyyttäjänvirasto lausuu, että esitysluonnoksessa on pyritty turvaamaan suomalaisten viranomaisten tiedonsaanti arvopaperikaupoista ja arvopaperien omistajista niissä rajoissa, joissa se Suomen lainsäädännöllä on mahdollista. Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa lausunnossaan, että siltä osin, kun suomalaisten viranomaisten tiedonsaanti on hallinnollisten virka-apusopimusten varassa, tulisi selvittää mahdollisuuksia laajentaa niiden soveltamisalaa myös sellaisiin rikoksiin, jotka eivät suoraan ole valvovan viranomaisen toimivallassa.

Valtakunnanvoudinvirasto toteaa lausunnossaan, ettei lausuttavana ollut lakiehdotus turvaa vieläkään tarpeeksi viranomaisten tiedonsaantia. Valtakunnanvoudinvirasto näkee hallintarekisteröintikiellon poistamisen ongelmallisena, sillä tiedot velallisen osakeomistuksista hajautuisivat tällöin usealle toimijalle Suomessa, jolloin virastolle aiheutuvat kustannukset kasvaisivat. Tällä hetkellä ulosotto saa yhdellä arvopaperikeskukselle toimitettavalla tiedustelulla ajantasaiset tiedot ulosottovelallisen osakeomistuksista. Valtakunnanvoudinvirasto toteaa, että suomalaisen osakeyhtiön käyttäessä ulkomaista arvopaperikeskusta, tiedonsaanti todellisesta omistajasta on epävarmaa, kun kyseessä on hallintarekisteröity omaisuus.

KRP ja sen rahanpesun selvittelykeskuksen yhteinen lausunto toteaa, että Suomessa tapahtuvan hallintarekisteröinnin osalta tiedonsaanti heille on turvattu. KRP lausuu, etteivät he tule saamaan tarpeeksi tietoa rikoksista alisäilyttäjiin liittyen silloin, kun suomalainen liikkeeseenlaskija on valinnut ulkomaisen arvopaperikeskuksen. Tämän takia KRP toivoo, että suomalaisen liikkeeseenlaskijan ja hallintarekisteröijän alisäilyttäjät sisällytettäisiin sopimuksen piiriin EU:n säädösten tasolla. Edellisten lisäksi KRP esittää lausunnossaan lakiin Finanssivalvonnasta muutoksia, joiden kautta he saisivat lisää tietoa rahoitusmarkkinarikoksista. KRP toteaa lausunnossaan, mikäli ehdotettua lakiesitystä ei muuteta eikä arvopaperikeskusasetuksen 38 pykälän poikkeusta käytetä, ehdotetut säännökset mahdollistavat järjestelmää hyväksikäyttäen tapahtuvan rikoshyödyn ja rahanpesun sekä ne vaikeuttavat esitutkintaviranomaisten mahdollisuutta estää ja selvittää rikoksia.

Helsingin Poliisi suhtautuu sinänsä myönteisesti sijoitusvarallisuuden yli rajojen liikkuvuuteen. Helsingin Poliisi toteaa kuitenkin lausunnossaan, että lakiehdotuksen mukaan Suomessa säilytyksessä olevan omaisuuden tiedonsaanti säilyy nykyisellä tasolla, mutta tiedonsaanti vaikeutuu nykyiseen verrattuna suomalaisen sijoittajan käyttäessä ulkomaisia selvitys- tai säilytyspalveluita. Helsingin Poliisi katsoo, että ehdotetut säännökset, jotka nykyisessä muodossaan ovat selvästi heikennys rikostorjuntaan ja -tutkintaan, olisivat huono viesti lainsäätäjiltä, koska samaan aikaan harmaata taloutta sekä talousrikollisuutta pyritään torjumaan.

Poliisihallitus toteaa lausunnossaan, että moniportaisen omistuksen salliminen suomalaisten yhtiöiden suomalaisille osakkeenomistajille lisäisi rikosentekomahdollisuuksia, vähentäisi paljastumisriskiä sekä heikentäisi yleisö- ja mediajulkisuutta. Poliisihallituksen mukaan viranomaisten tiedonsaanti ei ole parantunut ollenkaan viimekierroksella lausuttavana olleesta lakiesityksestä. Poliisihallitus pitää

PRH:lle ehdotetusta käyttöliittymästä olevan vain pientä hyötyä poliisin työssä. Olennainen puute käyttöjärjestelmässä olisi se, että se kattaa vain tiedot Suomessa säilytyksessä olevasta omaisuudesta. Reaaliaikatietojen lisäksi Poliisihallituksen mukaan poliisit tarvitsisivat myös historiatietoja omistuksesta. Poliisihallitus lausuu myös, että viimekertaisen lausuntokierroksen OM:n lausunnon mukaan arvopaperikeskusasetuksen 38 artikla ei kiellä suoraan rekisteröityä omistusta ja on epätodennäköistä, että Suomen nykyistä järjestelmää pidettäisiin asetuksen vastaisena. Poliisihallitus kommentoi lausunnoissaan, ettei lakiesityksestä käy ilmi, koskisiko hallintarekisteröinnin laajeneminen pelkästään arvo-osuusjärjestelmän pörssiosakkeita vaan mahdollisesti myös muuta arvo-osuusjärjestelmään kuuluvaa varallisuutta. Poliisihallituksen mukaan ainoastaan julkisen kaupankäynnin kohteena oleville arvo-osuusmuotoisille osakkeille tulee sallia hallintarekisteröinti, jos se sallitaan.

KKV tukee suomalaisten osakkeenomistajien hallintarekisteröintiä, sillä sen mahdollistama säilytysmarkkinoiden kilpailun lisääntyminen laskisi sijoittajien transaktiokustannuksia Suomessa. Transaktiokustannusten laskun voidaan olettaa nostavan pörssimarkkinoiden kaupankäyntivolyymeja sekä parantavan niiden likviditeettiä, ja sitä kautta lisäävän mahdollisesti yritysten investointeja sekä markkinoiden houkuttelevuutta. KKV pitää todennäköisenä, että arvopaperikeskusasetuksen lisäämä kilpailu tulee laskemaan transaktiokustannuksia koko EU-alueella, jolloin suoraan rekisteröidyn omistuksen pakon ylläpitäminen jättäisi suomalaisten osakesijoitukset suomalaisiin pörssiyrityksiin tämän kehityksen ulkopuolelle. KKV toteaa, että jo nyt suomalaisella sijoittajalla on mahdollisuus avata säilytystili ulkomailla ja sitä kautta mahdollisuus suomalaisten osakkeiden hallintarekisteröintiin.

PRH kommentoi lausunnoissaan ainoastaan sille ehdotettua käyttöjärjestelmää. PRH toteaa, että lausuttavana ollut uusi ehdotettu käyttöjärjestelmä on kalliimpi toteuttaa kuin mitä esityksessä arvioidaan. Kustannusarvio järjestelmän perustamisesta on noussut edellisestä 200 000–400 000 euron arviosta 400 000–500 000 euroon. PRH muistuttaa lausunnoissaan, että käyttöjärjestelmän toteutuessa perustamiskustannukset pitäisi kirjata valtion talousarvion PRH:n menomomentille. Kyselyjärjestelmän kustannuksista PRH lausuu vielä, että niiden lopullinen määrä tarkentuu siinä vaiheessa, kun järjestelmän tarkempi sisältö ja sen toiminnan vaatimukset tiedetään.

Tietosuojavaltuutettu näkee esityksen puutteellisena siltä osin, ettei siinä ole erikseen arvioitu yleisöjulkisuutta suhteessa perusoikeuksiin ja henkilötietojen suojaan. Tietosuojavaltuutettu toteaa lausunnoissaan, että henkilötietojen suojan syrjäytyminen voi silloin olla perusteltua, jos tarkoituksena on antaa tietoa, jotka käyttävät yhtiössä todellista taloudellista valtaa. Lisäksi Tietosuojavaltuutettu katsoo lausunnoissaan, ettei henkilötietolakiin sisälly yleisöjulkisuusvelvoitetta, vaan osakastietojen julkisuudesta on säädetty osakeyhtiölainsäädännössä. Lausunnoissaan Tietosuojavaltuutettu esittää huolen, että omistustietojen yhteys osaksluetteloon voi kadota, jos on mahdollista hakea tietyn henkilön kaikkien suomalaisten pörssiyritysten omistukset. Tietosuojavaltuutettu esittääkin, että PRH:lle annettaisiin vain yhtiökohtaisia tietoja. Tietosuojavaltuutetun mielestä PRH:lle esitetty kyselyjärjestelmä tarvitsee vielä tarkennusta lakiesityksessä.

Verohallinto toteaa lausunnoissaan, että hallintarekisteröinnin salliminen suomalaisille sijoittajille voi merkittävästi vaikeuttaa veroviranomaisten tiedonsaantia ja verotuksen toimittamista. Verohallinto pitää kuitenkin PRH:lle ehdotettua kyselyjärjestelmää hyvänä, koska se lisäisi yleisöjulkisuutta sekä palvelisi verovalvonnan ja muun viranomaisvalvonnan tarpeita. Kyselyjärjestelmän olennainen puute olisi kuitenkin se, ettei se kattaisi ulkomaisessa säilytyksessä olevia osakkeita, minkä takia tiedonsaanti ulkomaisessa säilytyksessä olevasta omistuksesta ei toteutuisi. Reaaliaikaisten tietojen lisäksi Verohallinto tarvitsisi omistusten historiatietoja. Verohallinto kertoo lausunnoissaan, että vuonna 2017 alkaa vaiheittain käynnistyvä kansainvälisten veroviranomaisten tietojen vaihto finanssitleijä koskien. Tätä kautta Verohallinnon tiedonsaanti voi lisääntyä ulkomaisessa säilytyksessä olevasta omaisuudesta nykyiseen verrattuna. Kansainvälisestä tietojen vaihdosta saatavat tiedot ovat kuitenkin vain tilikohtaisia summatietoja, eivätkä ne ole korvaamaan kansallisia vuosi-ilmoitustietoja. Lisäksi saatuja tietoja saa käyttää vain verotukseen ja verorikoksiin, eikä Verohallinto saa luovuttaa saatuja tietoja muille viran-

omaisille, esimerkiksi poliisille. Verohallinto katsoo lausunnossaan, että hallintarekisteröinnin laajenemisen vaikutukset riippuvat pitkälti, kuinka paljon suomalaisia sijoitusvaroja siirtyisi ulkomaisille säilytyspalveluille. Verohallinto kuitenkin toteaa, että suomalaisten piensijoittajien omistus todennäköisesti tulisi pysymään suomalaisissa säilytyspalveluissa, mutta hallintarekisteröinnin mahdollisuus saattaisi ajaa paljon kauppaa käyvät sijoittavat pienempien kustannusten takia käyttämään ulkomaisia säilytyspalveluita. Verohallinto myös lausuu, että jos sallitaan hallintarekisteröinnin laajeneminen, se pitäisi ainoastaan ulottaa koskemaan julkisen kaupankäynnin kohteena olevia osakkeita eikä muita ja omistusta ei saisi säilyttää ns. laaritulilla, niin kuin lakiehdotuksen perusteluissa lukee.

HTSY kommentoi, ettei lakiesityksessä ole parannettu viranomaisten tiedonsaantia viimekertaiseen esitysluonnokseen verrattuna. HTSY katsoo, että omistustietojen saaminen, yleisöjulkisuus ja viranomaisten tiedonsaanti huononee esitettyjen säännösten johdosta. HTSY:n mukaan internetpohjainen kyselyjärjestelmä lisää yleisöjulkisuutta, mutta tietojen kattavuus huononee ehdotetussa mallissa. Viranomaisten tiedonsaanti vaikeutuu, etenkin tapauksessa, jossa suomalainen sijoittaja valitsee ulkomaisen säilyttäjän. Vaikka veronviranomaiset vaihtavat tietojaan kansainvälisesti, tiedot eivät kuitenkaan ole niin tarkkoja ja ajankohtaisia, että ne korvaisivat Suomesta saatavia tietoja kattavuudeltaan. HTSY:n käsityksen mukaan OM:n kanta arvopaperikeskusasetuksen 38 artiklan pakottavuudesta ei ole muuttunut edellisen lausuntokierroksen jälkeen. HTSY painottaa, että raja-alue suomalaisten pörssiosakkeiden hallintarekisteröintiin pitäisi rajata selvästi lain tasolla, sillä HTSY:n mielestä lakiesityksestä ei käy esille, sallittaisiinko hallintarekisteröinti myös muille arvo-osuusmuotoisten osakkeiden ja osuuskien omistajille. HTSY esittää lakiesitystä koskien, että ensiksi vietäisiin arvopaperikeskusasetuksen edellyttämät välttämättömät lainsäädäntömuutokset ja kansallisesti ratkaistavissa olevat asiat, kuten hallintarekisteröinnin laajentaminen siirrettäisiin valmisteltavaksi erillisenä kokonaisuutena.

RVV ottaa lausunnossaan ainoastaan kantaa heille esitettyihin tehtäviin. RVV pitää Fivaa sopivampana arvopaperikeskusasetuksen elvytys- ja kriisintarkkailusunnitteluvälitehtävien käyttäjänä kuin RVV:a. Lisäksi RVV kaipaa selkeyttä ja selvennyksiä lakiesitykseen koskien edellä mainittuja tehtäviä.

3.2 Muut kuin viranomaiset

Akava lausuu, ettei ole vakuuttunut siitä, että arvopaperikeskusasetus vaatii hallintarekisteröintiä suomalaisten pörssiosakkeiden suomalaisille omistajille. Akava painottaa lausunnossaan sitä, että arvopaperikeskustoiminnan tuomaa hyötyä tulisi arvioida suhteessa muihin tekijöihin, kuten harmaan talouden torjuntaan liittyviin kustannuksiin. Akava pitää lakiesityksen arvioita vaikutuksista yleisluontoisina ja yksipuolisina. Akavan mukaan lakiesityksen kilpailun lisäämisen argumentit ovat ongelmallisia. Edellisten lisäksi Akava korostaa, että lakiesitys jättää vähälle huomiolle hallinnollisen taakan lisääntymisen listatuille yhtiöille osakasluettelon jatkuvan päivittämisen takia ja ongelmat, joita aiheutuu julkiselle sektorille siitä, että tiedonsaanti suomalaisten sijoittajien omistuksesta vaikeutuu.

EK pitää ehdottoman tärkeänä, että EU:n arvopaperikeskusasetuksesta johtuvat välttämättömät muutokset tehdään lainsäädäntöön VM:n esityksestä ilmenevällä tavalla, mikä tarkoittaa hallintarekisteröintikiellon poistamista suomalaisilta osakkeenomistajilta. EK katsoo, että hallintarekisteröintikiellon poistaminen auttaa pitämään arvopaperien säilytystä Suomessa, mikä on paras tapa turvata tiedonsaanti osakeomistuksista. Lisäksi EK pitää tärkeänä, että arvopaperin liikkeeseenlaskijalla on oikeus vapaasti valita käyttämänsä arvopaperikeskus EU:n alueella hyväksytyistä arvopaperikeskuksista. EK pitää VM:n esitystä laadukkaasti ja asiantuntevasti valmisteltuna ja yhtyy esitettyihin arvoihin esityksen toteuttamisvaihtoehdoista sekä esityksen vaikutuksista. Lakiesityksen jatkovalmistelua varten EK pitää tärkeänä, että yksityiselämän ja yksityisyyden suojia mietitään samalla, kun osakeomistusten yleisöjulkisuutta käsitellään, eivätkä listayhtiöiden kustannukset nouse esityksen johdosta.

Efin lausunnon ja siihen liitettyssä Castrén & Snellmanin asiantuntijalausunnon mukaan lausuttavana ollut lakiesitys on päällekkäinen ja ristiriitainen arvopaperikeskusasetuksen kanssa. Lisäksi esitys si-

sältää epäjohdonmukaisuuksia, puutteellisuuksia ja perustelemattomia muutoksia. Efi toteaa lausunnossaan, että PRH:lle ehdotettu kyselyjärjestelmän ulkopuolelle jäisi merkittävä osa tiedoista, koska ulkomaisilta säilyttäjiltä ei saataisi viranomaisten tarvitsemia tietoja. Lisäksi PRH:n kyselyjärjestelmästä saatava tieto ei vastaisi osakasluettelon mukaisia tietoja eikä kattaisi viranomaisille yhtä kattavia tietoja verrattuna nykyiseen arvo-osuusjärjestelmään. Edellisten syiden takia Efi toteaa, että viranomaisten tiedonsaanti tulevaisuudessa olisi huomattavasti hitaampaa ja resursseja vaativampaa verrattuna nykytilaan. Järjestelmä, jossa vain suomalaisilta säilyttäjiltä saataisiin tietoja, asettaisi Suomessa toimivat sijoituspalveluyritykset ja pankit heikompaan asemaan ulkomaisten säilyttäjien suhteen. Efi toteaa vielä aiheeseen liittyen, että tietojenvälitysvelvollisuus PRH:een kasvattaisi sijoituspalveluyritysten, pankkien ja arvopaperikeskusten markkinoilla olon ja pääsyn kustannuksia, mikä voisi vähentää kilpailua Suomen markkinoilla. Efin tulkinnan mukaan arvopaperikeskusasetuksen artiklan 38 kohta 5 sallii suomalaisen omistuksen suoraan rekisteröinnin, ja toteaa, ettei asetuksella ole haluttu viedä kehittyneempiä markkinoita taaksepäin. Efi tuo myös lausunnossaan esille 12 maata, joissa suoraan rekisteröity omistaminen on mahdollista, ja kahdeksan maata, joissa Suomen lisäksi suoraan rekisteröity omistaminen on pakollista. Edellisten lisäksi Efin lausunnossa todetaan, että lakiesityksen taloudelliset arviot ovat puutteelliset ja huolellisesti tehtyjä taloudellisia vaikutusarvioita pitäisi lisätä lakiesitykseen sijoittajien, yhtiöitten, viranomaisten, pankkien, markkinapaikkojen ja arvopaperikeskusten kohdalta. Esimerkiksi vaikutuksista sijoittajiin Efin mukaan lakiesityksessä jää kuvaamatta vaikutukset säilytys- ja välityskustannuksiin, omistuksen suojaan, mahdollisuus kilpailuttaa palveluntarjoajaa, tuotonmaksuihin ja niitä koskevaan verotukseen, tiedonsaantiin yhtiön tapahtumista ja muista omistajista sekä osallistumiseen yhtiökokouksiin ja muihin yhtiön tapahtumiin. Lausuntonsa lopussa Efi ehdottaa, että suomalaisessa arvo-osuusjärjestelmässä käytettäisiin arvopaperikeskusasetuksen 38 artiklan 5 kohdan poikkeusta, että suomalaisten arvo-osuudet säilytettäisiin suoraan rekisteröidyillä tileillä. Lisäksi palautettaisiin rajoitus, että ulkomaisten sijoittajien arvo-osuuksia voitaisiin säilyttää omaisuudenhoitotilillä. Efi ehdottaa lisäksi, että päätös vaihtaa arvopaperikeskusta tulisi olla yhtiökokouksen päätös.

FK kannattaa arvopaperien liikkeeseenlaskun ja säilytystoiminnan avaamista EU:n laajuiselle kilpailulle, mikä osakseen vaatii suomalaisten sijoittajien hallintarekisteröintikiellon purkamista. FK näkee, että jos kotimaisen hallintarekisteröinnin rajoitteet pyritään pitämään voimassa, syntyy Suomeen epätasapuoliset kilpailuolosuhteet, mikä voisi johtaa suomalaisten omistuksen siirtymiseen ulkomaisille hallintarekisteröidyille tileille. FK pitää julkisessa keskustelussa esitettyä suomalaisten sijoittajien kieltä käyttä ulkomaisia pankkeja tai sijoituspalveluyrityksiä sijoittaessa suomalaisiin pörssiosakkeisiin sekä epärealistisena että Suomea velvoittavan EU-oikeuden vastaisena. FK toteaa lisäksi, ettei arvopaperikeskusasetuksen 38 artiklan 5 kohta anna Suomelle oikeutta asettaa uusia rajoituksia entisten lisäksi. FK kannattaa laajaa yleisöjulkisuutta ja PRH:lle ehdotettua internetpohjaista rekisteriä, koska se takaisi tasapuolisen avoimuuden kaikille. FK pitää ehdotetun rekisterin suhteen erittäin tärkeänä sitä, että kyselyjärjestelmästä rakennetaan avoin ja helppokäyttöinen sekä rekisterin valmisteluun tulisi perustaa erillinen työryhmä.

Hallitusammattilaiset ry kommentoi, että esitystä on parannettu viimekertaisesta lausuntokierroksesta. Hallitusammattilaiset ry korostaa, että uudessa sääntelyssä pitäisi varmistaa, että muutoksilla turvataan yritysten kilpailukykyä eikä luoda kustannuksia, jos nykyjärjestelmästä ei tule kattavampaa yleisöjulkisuuden kannalta.

Innovatics Ky lausuu, että koska liikkeeseenlaskija voi laskea eri arvopaperilajit eri arvopaperikeskusten kautta, liikkeeseenlaskija on tällöin ainoa, joka voi tehdä osakasluettelon. Lisäksi Innovatics Ky pitää hyvänä, että liikkeeseenlaskijalla on vapaus valita mikä tahansa arvopaperikeskus EU-alueella.

Keskuskauppakamari kannattaa lausuttavana ollutta lakiesitystä. Keskuskauppakamari pitää hyvänä uudistuksena viimeisimmän lakiehdotuksen ehdottaman säilytyksen sallimisen ns. laaritileillä, mikä on kustannustehokkuuden näkökulmasta tärkeä elementti. Lisäksi Keskuskauppakamari pitää tärkeänä,

etteivät arvopapereiden liikkeeseenlaskijoihin kohdistu maksettaviksi yleisöjulkisuuden toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset. Keskuskauppakamarin mukaan on tärkeää, että osakeomistusten suhteen on suuri viranomaisjulkisuus. Yleisöjulkisuuden suhteen Keskuskauppakamari ehdottaa jopa mahdollisuutta siitä luopumisesta, koska Keskuskauppakamari pitää sitä poikkeuksena yleisempään yksityiselämän suojaan ja lisäksi se aiheuttaa perusteettomia kustannuksia arvopaperimarkkinoiden toiminnalle.

LYNK kannattaa lakiluonnoksen esittämiä ehdotuksia ja pitää niitä perusteltuina. LYNK pitää tärkeänä, että Suomi on osa EU:n arvopaperimarkkinoita, joilla vallitsevat tasavertaiset kilpailuolosuhteet, mikä edellyttää sisämarkkinoille yhteensopimattomien kansallisten järjestelmien purkua. LYNK katsoo, ettei suomalaisia markkinaosapuolia syrjivä hallintarekisteröintikielto sovellu EU:n yhteismarkkinoille. Lisäksi LYNK näkee hallintarekisteröintikiellon jäänteinä 1990-luvulta, jolloin arvopaperikauppa ja -säilytys olivat huomattavan kansallista. LYNK kannattaa ehdotettua julkisuusmallia, joka takaisi sekä viranomais- että yleisöjulkisuuden säilymisen nykytasolla ja mahdollistaisi omistustiedot myös listayhtiöiden saataville. Uudesta julkisuuden mahdollistavasta järjestelmästä ei saisi kuitenkaan aiheutua listayhtiöille lisäkustannuksia.

Nasdaq kannattaa VM:n lakiesitystä sekä sen tavoitteita purkaa kilpailua estävää toimialakohtaista sääntelyä, ja sitä kautta vahvistaa kilpailua ja toimivia markkinoita. Nasdaq toteaa, että kansalaisuuteen perustuva kielto on erittäin poikkeuksellinen EU-alueella, eikä tällainen kielto ole nykypäivää viitaten suomalaisten sijoittajien hallintarekisteröintikieltoon. Nasdaqin mukaan, jos kieltoa ei poisteta, EU-asetuksen tavoitteet arvopaperikeskusten välisen kilpailun osalta eivät toteudu Suomessa. Nasdaqin näkemyksen mukaan hallintarekisteröintimallissa voidaan turvata sijoittajien, valvontaviranomaisien ja verottajan tiedonsaanti myös tilanteissa, joissa tiedot arvopaperien omistajista ovat ulkomaisessa arvopaperikeskuksessa tai ulkomaisessa säilyttäjäpankissa. Nasdaqin mukaan hallintarekisteröintikiellon poisto on edellytys Suomen arvopaperimarkkinoiden pitkän ajan kilpailukyvyille ja Suomen pääomahuollon turvaamiselle.

Toimittajayhdistysten lausunnossa todetaan, että lakiesityksessä väitetään virheellisesti, että arvopaperikeskusasetuksen 38 artikla edellyttäisi hallintarekisteröinnin käyttöönottoa. Toimittajayhdistysten mukaan PRH:lle ehdotettu rekisteri huonontaisi julkisuutta nykyiseen verrattuna, koska rekisteröintivelvoite ei koskisi sellaista toimijaa, jolla ei ole toimintaa Suomessa. Toimittajayhdistykset toteavat, ettei lakiesityksessä käy ilmi, olisiko tietojen haku PRH:n järjestelmästä maksullista, mitä he vastustavat. Lisäksi toimittajayhdistykset toivovat, että jos omistustiedot järjestetään keskitetyn palvelun kautta, rekisteristä pitäisi löytyä osakeomistusten historiatiedot nykytietojen lisäksi ja kaikkien suomalaisten osakeomistajien omistus. Toimittajayhdistykset haluavat, että kyselyjärjestelmästä voi hakea henkilön suomalaisten pörssi-yhtiöiden osakeomistuksen kokonaisuudessaan henkilön nimellä.

Osakesäästäjien mukaan hallintarekisteröintiä ei pitäisi laajentaa koskemaan myös suomalaisia omistajia. Osakesäästäjät pitävät suoran omistuksen mallia on tehokkaimpana, läpinäkyvimpänä ja luotettavimpana mallina sekä parhaimpana mallina takaamaan omistajien yhtiöoikeudellisten oikeuksien hallinnoinnin että omistustietojen reaaliaikaisen julkisuuden. Osakesäästäjien mukaan lakiesityksen ehdottama PRH:n ylläpitämä käyttöliittymä vaikuttaa alttiilta erilaisille tietoteknisille ongelmille liittyen tietoyhteyksiin, järjestelmien toimivuuteen ja tietojen ajantasaisuuteen. Osakesäästäjät vastustavat myös lakiesityksen ehdotusta, että osakasluetteloon ei enää merkittäisi osakkeenomistajan osoitetta.

SAK katsoo, että omistuksen hallintarekisteröinnin salliminen suomalaisille sijoittajille heikentäisi olennaisesti arvopaperiomistusten yleisö- ja viranomaisjulkisuutta. SAK:n mukaan tulkinta, että arvopaperikeskusasetus edellyttää kotimaisten omistajien hallintarekisteröintiä on virheellinen, ja ristiriidassa OM:n edellisen lausuntokierroksen lausunnon kanssa. SAK pitää lakiesityksen kilpailuargumenttia harhaanjohtavana, sillä jos tavoitteeksi asetetaan toimivat ja läpinäkyvät pääomamarkkinat, sijoituspalveluiden hinta on vain yksi monesta markkinoiden toimivuutta kuvaavista indikaattoreista. SAK

toteaa lisäksi lausunnossaan, että jos suomalaisetkin voisivat jatkossa rekisteröidä omistuksensa heitä edustavan pankin nimiin, osinkoa ja luovutusvoittoa koskevan verotuksen kohdentamisesta edunsaajaomistajalle tulisi aidosti vaikea asia, joka vaikeuttaisi myös rahanpesun torjuntaa. SAK:n mukaan Suomen pitäisi näyttää mallia muille maille jatkamalla osakeomistusten suoraa rekisteröintitapaa.

Journalistiliitto ei vastusta suomalaisten osakeomistusten hallintarekisteröinnin sallimista, kunhan se pystytään toteuttamaan heikentämättä omistusten julkisuutta ja läpinäkyvyyttä. Journalistiliiton mukaan yleisöjulkisuus säilyisi nykyisellä tasolla sijoittajien osalta, jotka käyttävät suomalaista säilyttäjäyhteisöä ensiasteen säilyttäjänä. Journalistiliitto näkee kuitenkin ongelmallisena sen, että omistajatietoja ei olisi saatavissa, jos ensisäilyttäjä on ulkomainen säilyttäjä. Tällöin yleisöjulkisuus muuttuisi pahimmassa tapauksessa täysin vapaaehtoiseksi. Journalistiliitto esittääkin ehdotuksen, että jos hallintarekisteröinti sallitaan, se voitaisiin sallia vain osalle sijoittajista, esimerkiksi vain institutionaalisille sijoittajille tai esimerkiksi Fiva voisi myöntää erillisen oikeuden hallintarekisteröityjen tilien käyttöön.

Transparency toteaa lausunnossaan, että hallintarekisteröinnin salliminen suomalaisille osakkeenomistajille suomalaisten pörssiyritysten suhteen heikentäisi olennaisesti arvopaperiomistamisen julkisuutta nykyisestä. Transparencyn mukaan demokraattinen ja läpinäkyvä vallankäyttö edellyttää omistamista koskevan tiedon yleisöjulkista rekisteröintiä edunsaajaomistajan mukaan. Julkisuutta heikentävänä tekijänä Transparency näkee sen, ettei loppusijoittajaa tunnisteta, jos säilyttäjä ei toimi Suomessa. Transparencyn mukaan arvopaperikeskusasetus ei pakota Suomea luopumaan nykyisestä suoraan rekisteröidystä omistusmallista kansalaistensa osalta.

Pörssisäätiö pitää kotitalouksien suoraa osakkeiden omistamista tärkeänä arvona. Pörssisäätiön mielestä esityksen valmistelussa on liikaa keskitytty julkisuusnäkökulmaan, ja monet muut tärkeät asiat, kuten omistajien oikeudet, ovat jääneet vähälle huomiolle. Pörssisäätiö pitää nykyistä julkisuuden tasoa riittävänä ja sijoittajien tiedonsaannin tarpeen lähtökohtaisesti koskevan tietoa jonkin yhtiön omistajista. Tämän takia osakeomistustietojen tulee olla saatavilla yhtiöittäin, ei henkilöittäin, eikä pienten osakkeenomistajien omistusten tarvitsisi olla yleisöjulkisia toisin kuin suurten osakkeenomistajien. Mikäli Pörssisäätiön edellä esittämä muutos tehdään, Pörssisäätiö näkee hyvänä, että liputusrajoja laskettaisiin suurten omistajien tunnistamiseksi.

Taloustoimittajat vastustavat ehdotettuja muutoksia, koska he näkevät niiden heikentävän yleisöjulkisuutta. Taloustoimittajat kokevat, että pelkästään tieto siitä, että vallankäyttäjien omistuksia seurataan, estää heitä ryhtymästä mahdollisesti laittomiin hankkeisiin. Taloustoimittajien mielestä nykyisenlainen osakasluettelo on asia, joka pitäisi säilyttää sen kattavien tietojen takia. Taloustoimittajat toteavat lausunnossaan, että ehdotettu säilytysjärjestelmä on nykyistä sekavampi ja heikentää selvästi osakeomistusten yleisöjulkisuutta nykytilasta. Taloustoimittajien mukaan arvopaperikeskusasetuksen 38 artiklan 5 kohdan poikkeusta tulisi käyttää, jotta pörssiosakkeiden omistusten julkisuus voitaisiin säilyttää nykytasolla. Lisäksi Taloustoimittajat pitävät tärkeänä, että tietosuojakysymykset koskien PRH:lle ehdotettua rekisteriä selvitetään ennen lakiesityksen antamista. Taloustoimittajilla ei sinänsä ole mitään arvopaperikeskusten kilpailun lisäystä vastaan, kunhan nykyinen julkisuuden taso voidaan taata.

STTK kannattaa sitä, että Suomessa käytetään asetuksen 38 artiklan 5 alakohdan sallimaa poikkeusoikeutta pysyvästi, jonka johdosta suomalaisten sijoittajien suomalaisten pörssiyritysten osakeomistukset tulisi erotella yksilöllisesti EU-alueella toimivissa arvopaperikeskuksissa. STTK:n mukaan lakiehdotus on yleisöjulkisuuden suhteen riittämätön ja julkisuus heikentyisi selvästi nykyisestä, sillä omistustietoja ei saataisi ulkomaisten pankkien hallintarekisteröidyistä tileistä. Lisäksi STTK on huolissaan viranomaisten tiedonsaannin mahdollisesta huononemisesta arvopaperikaupoista ja arvopaperien omistajista. Edellisten lisäksi STTK toteaa lausunnossaan, että tietojen toimittaminen PRH:lle esitettyyn rekisteriin asettaisi pienet ja suuret arvopaperien välitystä tekevät toimijat eriarvoiseen asemaan, koska tietojen toimittaminen vaatisi suurempia taloudellisia panostuksia pienemmiltä toimijoilta suhteessa suuriin toimijoihin.

TELA toteaa lausunnossaan, että arvopapereiden säilytys- ja selvityspalveluiden kilpailun lisääminen ja sitä kautta institutionaalisten sijoittajien kustannusten pieneneminen on hyvä uudistus, sillä se lisäisi institutionaalisten työeläkesijoittajien työeläkevarojen sijoitustuottoja. TELA pitää tärkeänä varmistaa sekä selvitys- ja säilytystoimintojen sujuvuus ja varmuus että omistajaoikeuksien rekisteröinnin helppous säilyisi vähintäänkin nykyisellä tasolla. TELA pitää lausuttavana ollutta esitystä lähtökohdiltansa julkisuuden turvaamisen näkökulmasta perusteltuna.

Viestinnän keskusliitto pitää yleisöjulkisuutta ja omistusten läpinäkyvyyttä tärkeänä, koska sillä on merkitystä yhteiskunnallisen ja taloudellisen vallankäytön valvonnassa. Keskusliitto toteaa lausunnossaan, että yleisöjulkisuus tulee heikkenemään suomalaisen sijoittajan valitessa ulkomaisen säilyttäjän. Keskusliitto pitää myös tarpeettomana, että lakiesityksessä on luovuttu verkkopäätteestä PRH:n rekisterin suhteen.

PRO kokee lausunnossaan ongelmallisina muutokset, joilla mahdollistetaan hallintarekisteröinnin käyttöönotto. PRO kannattaa pörssiomistuksen laajaa yleisöjulkisuutta ja näkee lakiehdotuksen huonontavan yleisöjulkisuutta. Aiheeseen liittyen PRO toteaa lausunnossaan, että suomalainen sääntely on menossa eri suuntaan kuin G20-maat arvopapereiden ja osakeomistusten läpinäkyvyyden lisäämisen suhteen. PRO:n mukaan PRH:lle ehdotettu rekisteri asettaa markkinoilla erikokoiset arvopaperivälitystä harjoittavat toimijat eriarvoiseen asemaan, koska tietojen toimittaminen PRH:n reaaliaikaiseen järjestelmään vaatisi pienemmiltä toimijoilta suhteessa enemmän taloudellisia panostuksia kuin suurilta. Edellisten lisäksi PRO kokee, että hallintarekisteröinnin käyttöönotto vaikeuttaa pankkien henkilöstön mahdollisuuksia toteuttaa lain vaatimaa rahanpesun valvontavelvollisuutta.