



13.8.2014'

Valtiovarainministeriö
PL 28

00023 VALTIONEUVOSTO
valtiovarainministerio@vm.fi

sähköpostinne 1.7.2014 VM033:00/2014

Lausunto arvopaperikeskusasetuksen täytäntöönpanon valmistelusta

Valtiovarainministeriö pyysi lausuntoa 1.7.2014 päivätystä työryhmämuistiosta VM 033:00/2014 otsikolla *Arvopaperien säilytysmallien laajentumisen ja yhden-tyvien markkinarakenteiden toteutumisen arviointi sekä arvopaperikeskusasetuksen täytäntöönpanon valmistelu*. Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

1. Yleistä henkilötietojen käsittelystä arvopaperimarkkinoilla

Arvo-osuusjärjestelmät perustuvat yksinomaan automaattiseen tietojenkäsittelyyn (vrt. arvopapereiden fyysiseen hallintaan perustuva omistusoikeus) ja käsiteltävät tiedot ovat osittain henkilötietoja (kuka omistaa tiettyä yhtiötä). Näin ollen voidaan jopa katsoa, että tällaisen yhtiöoikeudellisen omistajuuden ja varallisuuden olemassaolo rakentuu ja perustuu henkilötietojen automaattiseen tietojenkäsittelyyn varaan. Tällaisessa henkilötietojen käsittelyssä suojattava oikeushyvä on ensisijaisesti perustuslain 15 §:ssä tarkoitettu omaisuuden suoja. Omaisuuden suojan kannalta on olennaista, että arvo-osuusjärjestelmä ja sen osat toimivat luotettavasti ja ovat riittävästi suojattuja erilaisia tahallisia tai tahattomia tiedon eheyteen, luottamuksellisuuteen ja käytettävyyteen kohdistuvia luvattomia tekoja vastaan. Tässä suhteessa arvopaperimarkkinat edellyttävät ja tuottavat informaatiota, jolloin voidaan puhua arvopaperimarkkinoita tukevas- ta informaatioympäristöstä ja -markkinoista. Tällaisiin kaupankäynti- ja vaihdantajärjestelmiin ja siten myös henkilötietojen suojaamiseen liittyy näkökulma, jota voisi nykyään kutsua kyberturvallisuudeksi. Tällaisia virtuaalisen maailman kysymyksiä ei ole tarkemmin muistiossa käsitelty eikä ilmeisesti ole ollut tarkoitukseen käsitellä.

Tietosuojadirektiivin (95/46/EY) keskeinen tavoite on harmonisoida jäsenvaltioiden tietosuojalainsäädäntöä siten, että myös henkilötietojen voidaan siirtää vapaasti EU:n alueella muun muassa automaattista tietojenkäsittelyä varten. Ilmeisesti käsiteltävä arvopaperiasetus on arvopaperimarkkinoilla johtamassa EU:n sisämarkkinoilla täysharmonisointiin, mikä tarkoittaisi sitä, että kilpailevat arvopaperikeskukset sijaitsevat EU:ssa eikä siten myöskään tulisi vastaan sitä, että henkilötietojen käsittely siirtyisi EU:n ulkopuolelle, joka edellyttäisi erityisiä toimenpiteitä riittävän tietosuojan tason varmistamiseksi (ks. henkilötietolaki 22 – 23 §).

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Sähköposti	Kotisivut
PL 800 00521 Helsinki	Ratapihankatu 9 Helsinki 6. krs	029 566 6700	tietosuoja@om.fi	http://www..tietosuoja.fi

2. Osakasluetteloihin erityisesti liittyvät kysymykset

Erityisenä työryhmän toimeksiantoon kuuluvana informaatio-oikeudellisena tehtävänä on ollut ratkaisun hakeminen siihen, miten voidaan säilyttää nykyisen tasoinen omistuksen julkisuus suomalaisissa pörssiyhtiöissä. Haasteina työryhmä on pitänyt ensinnäkin sitä, että suomalainen yhtiö voi hakeutua arvopaperimarkkinoille muualle kuin Suomeen, jossa ei välttämättä tuoteta julkisia osakasluetteloita. Toinen haaste liittyy siihen, että myös suomalaisille yksityishenkilöille sallittaisiin ns. hallintarekisteröinti, jolloin osakasluetteloon merkittäisiin hallintarekisteröinnin hoitaja eikä yksittäisiä henkilöomistajia.

Ratkaisuna työryhmä ehdottaa osakasluetteloiden ylläpidon siirtämistä yhtiöille itselleen ja Patentti- ja rekisterihallitukseen perustettavaa yleisöjulkista rekisteriä suomalaisten osakeyhtiöiden suomalaisista osakkeenomistajista.

2.1. Osakasluettelo ja sen rekisterinpitäjä

Henkilötietolain 6 §:n ja 7 §:n mukaan henkilötietoja saa käsitellä kun se perusteltua rekisterinpitäjän toiminnan kannalta ja käsittely ei ole yhteensopimatonta tällä tavalla määräytyvän tarkoituksen kanssa. Osakasluettelon ensisijainen tarkoitus liittyy yhtiön ja sen osakkaiden välisen oikeussuhteen hoitamiseen. Tyypillisiä käyttötarkoituksia ovat yhtiöoikeudellisten oikeuksien ja velvollisuuksien hoitaminen kuten yhtiökokousasiat ja osingonmaksu. Tarkemmin en osaa sanoa, onko pörssiyhtiöillä ns. liputussäännösten noudattamisen lisäksi muita osakasluetteloon liittyviä jatkuvia tietotarpeita. Jossain tilanteissa voisi osakasluettelotiedot olla tarpeellisia sisäpiirisäännösten sisäistä valvontaa varten esim. whistle blowing järjestelmien antaman impulssin perusteella.

Tämän perusteella yhtiötä voidaan pitää jo voimassaolevan oikeuden nojalla osakasrekisterin pitäjänä ja yhtiöoikeudelliset vastuut eivät vain oikeuta ylläpitämään osakasluetteloita vaan myös velvoittavat siihen. Nykyisessä arvo-osuusjärjestelmässä on ehkä hämärtyneet osakasrekisterin rekisterinpitäjyys, koska se on voitu saada vain yhdeltä toimijalta, joka on ylläpitänyt käytännössä osakasluetteloita ja jossain määrin jalostanut ja jakanut osakasluettelotietoja. Vaikka työryhmä nimenomaan ehdottaa, että osakasrekisterien ylläpito tulisi siirtää yhtiöille itselleen, ei ehdotus merkitse sitä, että yhtiöiden tulisi ryhtyä tällaista tietojenkäsittelyä itse hoitamaan, vaan edelleenkin yhtiöt voisivat rekisterinpitäjinä ns. ulkoistaa käsittelytehtävät. Nyrkkisääntönä voidaan pitää sitä, että rekisterinpitäjä voi ulkoistaa sellaisen käsittelyn mihin se on itse oikeutettu.

2.2. Osakasluettelon julkinen versio

Osakasluettelolla on edellä mainitun rekisterinpitäjän käyttötarkoituksen lisäksi ollut yleisöjulkinen tarkoitus, joka on tarkoittanut sitä, että jokaisella on oikeus saada tietoja osakasluettelosta. Tällainen yleisöjulkisuus on yksityisoikeudellisissa oikeussuhteissa enemmänkin poikkeus kuin sääntö (vrt. julkisuuslain mukainen yleisöjulkisuus). Yleisöjulkisuutta on perusteltu yleisellä intressillä tietää, ketkä yhtiöissä taloudellista määräysvaltaa käyttävät. Tällaisessa tehtävässä ei ole kyse yksityiselämän suojan ydinalueesta siten kun siihen viitataan rikoslain 24 luvun 8 §:n 2 momentissa:

”Yksityiselämää loukkaavana tiedon levittämisenä ei pidetä sellaisen yksityiselämää koskevan tiedon, vihjauksen tai kuvan esittämistä politiikassa, elinkeinoelämässä tai

julkisessa virassa tai tehtävässä taikka näihin rinnastettavassa tehtävässä toimivasta, joka voi vaikuttaa tämän toiminnan arviointiin mainitussa tehtävässä, jos esittäminen on tarpeen yhteiskunnallisesti merkittävän asian käsittelemiseksi.”

Tämän perusteella voitaneen katsoa, että rikosoikeudellisesti moitittavana ei voida pitää muun muassa henkilökohtaista omaisuutta koskevan tiedon levittämistä muun muassa silloin kun on kyse elinkeinoelämässä toimivasta henkilöstä ja esittäminen on tarpeen yhteiskunnallisesti merkittävän asian käsittelemiseksi. Määräys- ja päätösvallan käyttämistä suomalaisissa pörssiyhtiöissä voitaneen pitää yhteiskunnallisesti merkittävänä asiana. Henkilötietolaissa tällainen näkemys muun muassa elinkeinoelämässä toimivan henkilön tietojen käsittelystä, ilmenee henkilötietolain 8 §:n 8 kohdasta, jonka mukaan tämän tyyppisiä tietoja voidaan käsitellä muita henkilötietoja vapaammin. Näiden säännösten lähtökohtana on kuitenkin se, että tällaiset henkilöt tulisi kyetä osakkaiden joukosta pikemminkin poimimaan kuin määrittelemään heidät negatiivisesti siten, ettei tällaisia henkilöitä ainakaan ole enemmän tai vähemmän mielivaltaisesti määritellyt piensijoittajat.

Perusoikeusuudistuksen (969/1995) yhteydessä perustuslakiin otettiin myös säännös henkilötietojen suojasta, joka edellyttää sitä, että henkilötietojen suojasta säädetään lailla (nykyisin perustuslain 10 §:n 1 momentti). Tämä ei tarkoita, että kaikesta henkilötietojen käsittelystä tulisi säätää erikseen vaan usein henkilötietojen käsittely on sallittua yleislain eli henkilötietolain (523/1999) perusteella. Henkilötietolakiin ei kuitenkaan sisälly yleisöjulkisuusvelvollisuutta, jolloin tarvitaan erityissäännös tällaista käsittelyä varten, joka on löytynyt osakeyhtiölainsäädännöstä vuodesta 1979 alkaen. Perusoikeusuudistuksen jälkeen perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti edellyttänyt, että laissa säädetään henkilötietojen käsittelyn tavoitteesta, käsiteltävien tietojen sisällöstä, sallituista käyttötarkoituksista, säilytysajoista ja tiedonkohteen oikeusturvasta (alunperin PeVL 25/1998 vp).

Kun tässä yhteydessä arvioidaan käsittelyn tavoitetta, tulisi mielestäni kiinnittää huomiota ei vain tavoitteen yleiseen hyväksyttävyyteen demokraattisessa yhteiskunnassa vaan myös siihen, onko esitetty henkilötietojen käsittelyyn perustuva ratkaisu (julkinen osakasrekisteri) tehokas ja tarkoituksenmukainen hyväksytyn tavoitteen saavuttamiseksi ja johtaako tietojenkäsittelyllinen toteutus sellaiseen tulokseen, jota ei tarkoitettu.

2.3. Julkisen osakasluettelon tiedolliset rajoitukset ja puutteet

Hallitusohjelman mukaan yleisöjulkisuuden tavoitteeksi on asetettu nykyisen tason ylläpitäminen. Muistion mukaan nykyinen yleisöjulkisuustaso on kuitenkin hyvinkin puutteellinen ajatellen sitä mielikuvaa, jonka mukaan Suomessa olisi täydellinen ja ajantasainen omistuksen julkisuus (s. 51). Ensinnäkin yhden päivän sisällä tapahtuvat omistajan vaihdokset puuttuvat, kun päivitykset tehdään kaupankäyntipäivän päätyttyä. Lisäksi ulkomaiset hallintarekisterit (noin 55 prosenttia kokonaisvolumista) eivät erittele yksittäisiä henkilöomistajia. Lisäksi henkilö tai perhe on voinut perustaa sijoitusyhtiön, joka on laillisesti osakkeiden omistaja, mutta sijoitusyhtiössä määräysvaltaa käyttävä henkilö ei ilmene omistuksen kohteena olevan yhtiön osakasluettelosta.

Ehdotettu julkinen omistajarekisteri olisi myös puutteellinen ja vanhentunut. Ensinnäkin tietolähteenä olisi vain Suomessa toimivat hallintarekisteröinnin hoitajat ja säilyttäjät. Kun työryhmä myös ehdottaa, että suomalaisille sallittaisiin hallintarekisteröinti myös suomalaisissa yhtiöissä, voi tämä lisätä entisestään omistamista hallintarekisterien kautta myös ulkomailta, jolloin suomalaiset olisivat tässä suhteessa eri asemassa riippuen siitä, onko hallintarekisteröinnin hoitaja suomalainen tai ulkomaalainen. Toiseksi tiedot tulisi toimittaa vain suomalaisista yksittäisistä sijoittajista, mutta ei ulkomaalaisista sijoittajista, jolloin merkittävä ulkomainen omistaja voisi jäädä tuntemattomaksi. Kolmanneksi työryhmän ehdotuksen mukaan julkisia osakasluetteloita tuotettaisiin vuosittain neljä versiota, jolloin yleisöjulkisuus kohdistuisi suurimman osan vuotta vanhentuneisiin osakasluetteloihin. Tämän perusteella viranomaiselle ehdotettu uusi rekisteri ei täytä yleisiä informaatio-oikeudellisia vaatimuksia tietojärjestelmän eheydestä (luettelo ei kata kaikkia omistajia) ja ajantasaisuudesta (tuotetaan neljästi vuodessa). Vain suomalaisia omistajia koskevaa julkisuutta voidaan myös pitää yhtiöoikeudellisen osakkaiden yhdenvertaisen kohtelun vastaisena.

Työryhmä ehdottaa myös rajausta omistuksen määrän mukaan eli alle 500 osaketta omistavat henkilöt eivät tulisi julkiseen osakasluetteloon. Tätä on perusteltu yksityisyyden suojalla, mutta mielestäni kyse on rekisterin käyttötarkoitus huomioon ottaen summittaisesta arviosta sen osalta, miten suurta omistusta työryhmä ei ole pitänyt relevanttina julkisen osakasrekisterin tarkoituksen kannalta. Arvio voi olla suuntaan tai toiseen virheellinen.

Tämän perusteella näyttääkin siltä, että ”perustetaan uusi rekisteri” -ratkaisu ei olennaisesti paranna kyseessä olevan henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen toteuttamista. Nykyisessä ja tulevassa toimintaympäristössä julkisen rekisterin tavoitteen toteuttaminen edellyttää usein tapauskohtaista selvitystä, mikä ei onnistu yksinkertaisena rekisterinpidollisena ratkaisuna, koska niin liikkeelle laskijoilla kuin omistajilla on yhä enemmän vaihtoehtoja järjestää arvopaperien liikkeelle lasku ja omistaminen, jolloin monien tietolähteiden yhdistäminen kokojan ajantasaiseksi osakasluetteloksi on haasteellista ja edellyttäisi mittavaa organisaatioiden ja maiden rajat ylittävää tiedon keräämistä.

3. Ehdotus ja osakasluetteloiden henkilöllinen yhdistäminen

Uuden viranomaisrekisterin perustamisen sijaan ehdotan, että yhtiöiden omistuksissa tapahtuvista muutoksista tulisi ilmoittaa entistä herkemmin (liputus-säännöt) ja arvopaperimarkkinoiden tuottaman tiedon hyödyntämiseksi tilastolliseen, tutkimukselliseen ja journalistiseen tarkoitukseen kerättäisiin joko yhtiöiden tai viranomaisen ylläpidettäväksi reaaliaikainen ja mahdollisimman täydellinen omistajatieto. Muistion mukaan yksityiskohtaisempaa tietoa arvopaperimarkkinoilta kerätään muun muassa Finanssivalvonnan ja verottajan toimesta. Suomalaisten yhtiöiden hallinnollisen taakan keventämiseksi ehdotan selvitetäväksi sitä, onko mahdollista käyttää näitä muiden viranomaisten keräämiä tietoja arvopaperimarkkinoilta saatavan tiedon jalostamisen niin tällaisessa yleisöjulkisessa kuin sijoittajia palvelevassa tiedon tuottamisessa.

Työryhmä ehdotti myös sitä, että yhtiöt voisivat pitää osakasluetteloita vapaasti tietoverkossa saatavilla. Tällainen julkisuuden tehostaminen voi johtaa siihen, että yksittäisen henkilön omistukset eri yhtiöissä voivat olla hakukoneiden avulla yleisesti saatavilla. Vaikka tietyn henkilön osakeomistuksen kokonaiskuva

voi olla jossain tapauksessa merkityksellinen arvioitaessa henkilön toimintaa ja vaikutusvaltaa talouselämässä, tulisi tällaiset tapaukset tarkemmin selvittää eikä osakasluetteloita tulisi julkaista tietoverkossa siten, että yksittäisen omistajan omistukset eri yhtiöissä olisi yleisesti saatavilla, koska tällaista henkilöllistä tietojen yhdistämistä tai sen mahdollisuutta, ei voida pitää yhteensopivana yksittäisiä yhtiöitä koskevan yleisöjulkisuus -tarkoituksen kanssa. Sama pätee myös ehdotettuun julkiseen osakasrekisteriin.

Tietosuojavaltuutettu

Reijo Aarnio

Ylitarkastaja

Heikki Partanen