



2.11.2015'

Valtiovarainministeriö
PL 28

00023 VALTIONEUVOSTO
valtiovarainministerio@vm.fi

sähköpostinne 21.10.2015, VM033:00/2014

Lausunto suomalaisten osakeomistuksen yleisöjulkisuudesta

Valtiovarainministeriö pyysi 21.10.2015 lausuntoa uudesta luonnoksesta hallituksen esitykseksi niistä välttämättömiä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön, jotka johtuvat EU:n arvopaperikeskusasetuksesta. Tietosuojavaltuutetun toimisto on antanut lausuntonsa edellisistä ehdotuksista 13.8.2014 ja 28.11.2014.

Tässä yhteydessä on erityisesti pyydetty keskittymään esityksen kohtiin, joilla pyritään turvaamaan osakeomistuksen yleisöjulkisuuden ja viranomaisten tietojensaanti.

Esityksen keskeiset muutokset

Keskeiset muutosesitykset osakeomistuksen julkisuuden osalta liittyvät siihen, että siirtymäajan jälkeen käytettäisiin reaaliaikaisia omistajatietokyselyitä suomalaisten säilyttäjien tietokannoista. Esitetty toteutustapa perustuu samanaikaisesti rakenteilla olevan automatisoidun viranomaiskyselyjärjestelmän käyttöön. Lisäksi yleisöjulkisuuskyselyitä varten ehdotetaan rakennettavaksi Patentti- ja rekisterihallitukseen asiakasliittymä, jolla kootaan eri säilyttäjiä tulleet osakeomistajatiedot ja poistetaan niistä muut kuin yleisöjulkiset tiedot.

Henkilötietojen suoja ja yleisöjulkisuus

Perusoikeusuudistuksen (969/1995) yhteydessä perustuslakiin otettiin 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, on yhtiöiden osakastietojen julkisuudesta säädettävä erikseen. Osakeyhtiölainsäädännössä on tällainen säännös ollut vuodesta 1979 alkaen.

Perustuslain 12 §:ssä säädetään julkisuudesta nimenomaan viranomaisten asiakirjojen ja muiden tallenteiden osalta. Kun yksityiset yhtiöt eivät ole viranomaisia, ei näiltä osin ole kyse perusoikeudellisesta jännitteestä henkilötietojen suojan ja viranomaistoiminnan julkisuuden välillä vaan kyse on yritystoiminnan

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

avoimuudesta yhteiskunnassa. Tällainen avoimuus toteutuu muun muassa kaupparekisterilaissa, osakeyhtiölaissa, kirjanpitolaisissa ja luottotietolaissa sekä arvopaperimarkkinalainsäädännössä (esim. sisäpiirisääntely). Kun on kysymys yhtiöiden henkilöomistajista, voidaan henkilötietojen suojan syrjäytymistä ja yleisöjulkisuutta perustella yleisellä intressillä saada tietää, ketkä henkilöt käyttävät taloudellista määräysvaltaa omistamisen perusteella yhtiöissä. Tällöin ei ole kyse yksityisyyden suojan ydinalueesta siten kun se ilmaistaan 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.”

Esityksessä ei ole erikseen arvioitu kyseessä olevaa yleisöjulkisuutta henkilötietojen suojan perusoikeudellisena rajoituksena. Kun henkilötietojen suojaa rajoitetaan on suhteellisuusvaatimuksen mukaisesti lähettävä siitä, että rajoitukset ovat välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen toteuttamiseksi ts. sen avulla voidaan ylipäänsä saavuttaa toivottu tavoite.

Esityksen mukaan tavoite on ylläpitää vähintään nykyisen tasoinen osakeomistuksen yleisöjulkisuus. Tämä viittaa vuonna 1979 säädettyyn osakeyhtiölakiin, jonka yhteydessä ei ole voitu arvioida henkilötiedon suojan rajoittamista voimassaolevan perustuslain mukaan. EU:n perusoikeuskirjassa (2009) säädetystä henkilötietojen suojasta (art. 8) ei näyttäisi olevan myöskään tulkintaa tällaisessa tilanteessa, koska esityksen mukaan Ruotsia lukuun ottamatta muualla avoimuusdirektiivi ei ole johtanut yleisöjulkisuus -tyyppiseen sääntelyyn.

Perustuslaillisessa arvioinnissa olisi otettava huomioon se, ettei esitetty järjestely välttämättä enää tuota tietoa, jolla olisi edellä mainitulla tavalla yleistä merkitystä eli taloudellisen määräysvallan käyttäjistä suomalaisissa yhtiöissä, kun yleisöjulkisuuden ulkopuolelle on jouduttu rajaamaan muut kuin suomalaisten osakeomistukset.

Kommentit ehdotetuista järjestelyistä

Tähän saakka yleisöjulkisuus on perustunut osakasluetteloiden nähtävillä pitoon joko kyseisen yhtiön tiloissa tai arvopaperikeskuksessa. Esillä olevassa esityksessä tämä yhteys yhtiöoikeudelliseen osakasluetteloon irrotetaan, jolloin on vaarana se, että tällainen konteksti (tietyn yhtiön osakasluettelo) häviää ja kyse on yhä enemmän tiettyyn henkilöön kohdistuvat tiedonhausta. Tähän viittaa perusteluissa käytetyt viittaukset rakenteilla olevaan automatisoituun viranomaiskyselyjärjestelmään, joita käytetään nimenomaan tiettyyn rekisterinpitäjään kohdistettujen henkilöllisesti yksilöityjen tietojen hankkimiseen silloin kun viranomaiselle on säädetty tiedonsaantioikeus. Muutosehdotus ei voi mielestäni tarkoittaa sitä, että jokainen voisi tehdä välittäjien ja säilyttäjäien tietojärjestelmiin hakuja siten, kun se tulisi viranomaiselle mahdolliseksi näiden järjestelmien myötä.

Kun sääntely perustuu yhtiöoikeudellisesti ulkopuoliseen tahon asiakastietoihin, jotka näyttävät olevan salassa pidettäviä eri säännösten perusteella (kuten

henkilötietolain 33 §, AOJL 8:2 §, luottolaitoslain 15:14 §), tulisi suunnitellun tiedonhankinnan osalta olla säännös, jolla säilyttäjät ja muut tietolähteenä toimivat rekisterinpitäjät voisivat luovuttaa asiakkaistaan yhtiökohtaisia osakeomistustietoja PRH:lle tai PRH:lla vastaava tiedonsaantioikeus.

Esityksestä ei myöskään ilmene mitä reaaliaikaisella kyselyjärjestelmällä tarkoitetaan. Ehdotetun AOJL:n 4 luvun 4 §:n perustelut viittaavat on-line kyselyjärjestelmään, jossa tietyn yhtiön osakasluettelon tuottamiseen ei useinkaan riitä tiedonsaanti vain tietyltä säilyttäjyhteisöltä. Kyselyjärjestelmän olisi näin ollen lähetettävä tietopyyntö yhtiökohtaisista omistajista kaikille mahdollisille arvo-osuuksien rekisterinpitäjille. Jos tämä osakasluettelon tuottaminen pelkäänsä PRH:n kyselykäyttöliittymällä onnistuu, voitaneen katsoa, että PRH:sta ei tulisi näiden henkilötietojen rekisterinpitäjää vaan PRH tuottaisi tietopalvelun tiedonsaantioikeuksiensa perusteella ns. luotettavan järjestelyn puitteissa. Tällöin tulisi kuitenkin sallituista hakukriteeristä säätää laissa.

Todennäköisempi toteuttamistapa, johon perustelut myös viittaavat PRH:n osalta on se, että PRH:lle toimitetaan tai se kerää säännöllisesti nämä tiedot rekisterinpitäjiltä ja PRH pitää yllä tietojärjestelmää yhtiökohtaisista osakasluetteloista, joita tietopalvelusta voidaan saada. Tällöin voidaan katsoa, että PRH olisi tällaisen tietopalvelurekisterin pitäjä, josta tulisi tarkemmin säätää ottaen huomioon julkisuuslain 16 §:n 3 momentin vaatimukset.

Tietosuojavaltuutettu

Reijo Aarnio

Ylitarkastaja

Heikki Partanen