22.11.2024

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Valtiovarainministeriön vastine hallituksen esityksestä 155/2024 vp annetuissa asiantuntijalausunnoissa ja -kuulemisessa esitettyyn

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä (jäljempänä ”VM”) kirjallista vastinetta hallituksen esityksestä 155/2024 vp annetuissa asiantuntijalausunnoissa ja talousvaliokuntakuulemisessa esitettyihin huomioihin. Seuraavassa esitetään VM:n kannanotot asiantuntijalausunnoissa ja -kuulemisessa esitettyyn.

Vastinetta kirjoitettaessa VM:n käytettävissä ovat olleet Arvopaperimarkkinayhdistys ry:n, Elinkeinoelämän keskusliitto ry:n, Finanssiala ry:n, Finanssivalvonnan, Keskuskauppakamarin, Nasdaq Helsinki Oy:n, oikeusministeriön, Patentti- ja rekisterihallituksen, Pääomasijoittajat ry:n, Pörssisäätiön, Rahoitusvakausviraston, Suomen Pankin, Suomen Tilintarkastajat ry:n sekä Suomen Yrittäjät ry:n lausunnot.

Omien osakkeiden takaisinostot (arvopaperimarkkinalain 8 luvun 2 ja 3 §)

Säännöksiä omilla osakkeilla tehtyjä kauppoja koskevista ilmoitus- ja julkistamisvelvollisuuksista sisältyy sekä arvopaperimarkkinalain (746/2012) (AML) 8 luvun 2 § ja 3:ään että markkinoiden väärinkäyttöasetuksen 596/2014[1] (MAR) 5 artiklaan. MAR 5 artiklan säännös on soveltamisalaltaan AML:n säännöstä suppeampi, sillä se koskee vain niin kutsuttuja turvasatamakauppoja (kun kauppoja tehdään turvasataman piirissä, saadaan suojaa markkinoiden väärinkäyttöä koskevilta väitteiltä). AML:n säännös koskee puolestaan kaikkia kauppoja siitä riippumatta, tehdäänkö ne turvasataman piirissä vai ei.

AML:n ja MAR:n säännökset ovat osin päällekkäiset. Käytännössä AML 8 luvun 2 §:n 1 momentista seuraa, että myös MAR:n mukaisiin turvasatamakauppoihin on sovellettava AML:n säännöstä MAR:ia lyhyemmistä kauppojen ilmoitus- ja julkistamisajoista.

Niin sanotulla EU Listing Actilla[2] MAR 5 artiklaan tehdyn muutoksen seurauksena liikkeeseenlaskijan olisi julkistettava tiedot omilla osakkeilla tehdyistä kaupoista yhdistetyssä muodossa sen jälkeen, kun se on ilmoittanut ne toimivaltaiselle viranomaiselle. Ilmoitus kaupoista on tehtävä likviditeetillä mitattuna merkityksellisimmän markkinan toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka on

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 596/2014, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014 , markkinoiden väärinkäytöstä (markkinoiden väärinkäyttöasetus) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/6/EY ja komission direktiivien 2003/124/EY, 2003/125/EY ja 2004/72/EY kumoamisesta ETA:n kannalta merkityksellinen teksti.
[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2024/2809 asetusten (EU) 2017/1129, (EU) N:o 596/2014 ja (EU) N:o 600/2014 muuttamisesta unionin julkisten pääomamarkkinoiden houkuttelevuuden lisäämiseksi yritysten kannalta ja pienten ja keskisuurten yritysten pääoman saannin helpottamiseksi.

puolestaan toisen kauppapaikan toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä toimitettava tiedot kyseiselle viranomaiselle.

Käytännössä Finanssivalvonnan velvollisuus tietojen edelleen toimittamiseen toisille toimivaltaisille viranomaisille tarkoittaa sitä, että nykyinen käytäntö, jonka mukaan Finanssivalvonta katsoo saavansa tiedot, kun ne ovat pörssin tiedotevarastossa, ei ole omilla osakkeilla tehtyjä kauppoja koskevien tietojen osalta toimiva. Finanssivalvonnan on saatava tiedot suoraan, jotta se voi tarvittaessa toimittaa ne edelleen muille viranomaisille. Tiedot olisi siten jatkossa toimitettava sekä Finanssivalvonnalle että pörssille, jotta Finanssivalvonnalla on mahdollisuus toimittaa ne pyynnöstä muille toimivaltaisille viranomaisille.

Finanssivalvonta on lausunnossaan esittänyt, että joko nyt käsittelyssä olevan hallituksen esityksen tai EU Listing Act -lainsäädäntöpaketin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä olisi arvioitava, tulisiko AML 8 luvun 2 §:n 1 momenttia muuttaa siten, että sitä ei sovellettaisi MAR 5 artiklan tarkoittamiin omien osakkeiden takaisinostoihin.

Arvopaperimarkkinayhdistys ry, Elinkeinoelämän keskusliitto ry sekä Keskuskauppakamari ovat puolestaan lausunnoissaan esittäneet, että AML 8 luvun 2 §:n 1 momentti ja 3 § tulisi kansallisena lisäsääntelynä kumota kokonaan.

VM katsoo, että AML:n säännöksen kumoamisesta seuraavat vaikutukset tulisi arvioida huolella EU Listing Act -lainsäädäntöpaketin täytäntöönpanon yhteydessä. VM:n käsityksen mukaan AML 8 luvun 2 §:n 1 momentti on ollut pörssin markkinavalvonnan kannalta käytännössä merkittävä säännös. Siten säännöksen kumoaminen edellyttäisi tuekseen perusteellisempia vaikutusarviointeja kuin tässä yhteydessä voidaan tehdä.

Lisäksi VM huomauttaa, että jo tällä hetkellä MAR 5 artikla ja AML 8 luvun 2 §:n 1 momentti ovat turvasatamankauppoja koskevilta osin päällekkäiset. EU Listing Actilla MAR 5 artiklaan tehdyillä muutoksilla ei ole merkittävää vaikutusta nykyiseen oikeustilaan. Muutos tarkoittaa, että turvasatamakauppoja koskevat tiedot on toimitettava pörssin ohella Finanssivalvonnalle aina seitsemän päivän välein. Näitä yhdisteltyjä tietoja Finanssivalvonnalle toimitettaessa raportoija voi hyödyntää jo pörssille raportoituja tietoja, mikä käytännössä vähentää osin päällekkäisestä ilmoitusvelvollisuudesta syntyvää hallinnollista taakkaa. MAR:iin EU Listing Actilla tehty muutos myös osaltaan helpottaa liikkeeseenlaskijoiden hallinnollista taakkaa, kun jatkossa ilmoitukset vastaanottanut viranomainen toimittaa tiedot omien osakkeiden kaupoista liikkeeseenlaskijoiden puolesta niiden kauppapaikkojen viranomaisille, joissa osakkeet on otettu kaupankäynnin kohteeksi ja joissa niillä käydään kauppaa.

Tilintarkastajia koskevien henkilötietojen julkistaminen

Suomen Tilintarkastajat ry on esittänyt lausunnossaan, että tilintarkastusdirektiivin ja -asetuksen säännökset on pantu kansallisesti täytäntöön siten, että tilintarkastajia koskevien seuraamuspäätösten yhteydessä julkistetaan tilintarkastajien henkilötietoja. Suomen Tilintarkastajat ry katsoo, että henkilötietojen julkistaminen on poistettava tilintarkastuslaista.

Suomen Tilintarkastajat ry on myös pitänyt ongelmallisena sitä, että ESAP-sääntely koskisi vain finanssimarkkinoilla toimivia yrityksiä, mutta käytännössä tilintarkastajia koskevat seuraamukset

(joita koskevat tiedot olisivat ESAPissa saatavilla) koskevat valtaosin muiden kuin finanssimarkkinoilla toimien yritysten tilintarkastajia.

VM toteaa, että kysymys tilintarkastajia koskevien henkilötietojen julkistamisesta muun muassa seuraamustietojen yhteydessä on ESAP-säädöskokonaisuuden täytäntöönpanoa laajempi. Henkilötietojen julkistaminen liittyy siihen, miten tilintarkastusdirektiivi ja -asetus on aikanaan kansallisesti pantu täytäntöön. ESAP-säädöskokonaisuuden täytäntöönpano vain seuraa niitä valintoja, jotka on tilintarkastuslakiin EU-säädösten täytäntöönpanon yhteydessä tehty. VM katsoo, että kysymykset, jotka liittyvät merkittävästi tilintarkastusdirektiiviin, -asetukseen ja tilintarkastuslakiin, tulee ratkaista muussa kuin tämän hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä. Lisäksi VM huomauttaa, että seuraamustietojen yhteydessä henkilötietojen julkisuus on lähtökohta myös tilanteissa, joissa finanssimarkkinoilla toimiva luonnollinen henkilö rikkoo finanssimarkkinoita koskevia säännöksiä.

ESAP-sääntelyn soveltamisalan osalta VM huomauttaa, että vaikka ESAP-sääntely lähtökohtaisesti koskee finanssimarkkinoilla toimivia yrityksiä, mahdollistaa ESAP-asetus myös tietojen vapaaehtoisen toimittamisen ESAPiin. Myös muu kuin finanssimarkkinoilla toimiva yritys voi siten toimittaa ESAP-sääntelyn soveltamisalaan kuuluvia tietoja ESAPiin, jolloin myös tällaisen yrityksen tilintarkastajaa koskevat tiedot voivat olla merkityksellisiä ESAPin käyttäjien kannalta.

Tiedotevarastotehtävästä irtaantuminen

Hallituksen esityksessä on ehdotettu, että säännellyn markkinan ylläpitäjän velvollisuus ylläpitää tiedotevarastoa ilmenisi suoraan laista. Tällä hetkellä AML:n säännös on kirjoitettu siten, että valtiovarainministeriö nimeää tiedotevaraston. Käytännössä tiedotevarastoa ylläpitää Nasdaq Helsinki Oy:n pörssi.

Keskuskauppakamari on esittänyt lausunnossaan, että hallituksen esityksessä ehdotettu sääntelyratkaisu on säännellyn markkinan ylläpitäjän oikeusturvan näkökulmasta epäonnistunut, koska hallituksen esityksessä ei ehdoteta säännöksiä siitä, miten säännellyn markkinan ylläpitäjä voisi luopua tiedotevaraston ylläpitämisestä.

VM toteaa, että lainsäädäntöön sopii huonosti sääntelyrakenne, jossa ensin säädettäisiin tietylle toimijalle tehtävä, mutta toisaalta säädettäisiin siitä, miten tästä lakisääteisestä tehtävästä voisi irtaantua. Hallituksen esityksessä on tuotu esille, että lainsäädännön ajantasaisuutta arvioidaan tarpeen mukaan. Käytännössä säännellyn markkinan ylläpitäjän lakisääteisestä tehtävästä irtaantuminen edellyttää siten lain muuttamista. Tämä on linjassa sen kanssa, että jäsenvaltion on niin kutsutun avoimuusdirektiivin (2004/109/EY)[3] mukaan varmistettava, että on olemassa vähintään yksi virallisesti nimetty järjestelmä säänneltyjen tietojen keskitettyä säilyttämistä varten. Tuona järjestelmänä toimii Suomessa tiedotevarasto. VM:n näkemyksen mukaan Keskuskauppakamarin lausunto ei anna tältä osin aihetta muutoksille.

[3] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/109/EY, annettu 15 päivänä joulukuuta 2004, säännellyillä markkinoilla kaupankäynnin kohteeksi otettavien arvopaperien liikkeeseenlaskijoita koskeviin tietoihin liittyvien avoimuusvaatimusten yhdenmukaistamisesta ja direktiivin 2001/34/EY muuttamisesta.

Tietojen (kansalliset) säilyttämisajat

Patentti- ja rekisterihallitus (PRH) on tuonut lausunnossaan esille, että eräät ESAP-järjestelmään liittyvien tietojen säilyttämisajat poikkeavat Suomen laissa säädetyistä säilyttämisajoista. Näitä ovat esimerkiksi tilintarkastajille määrättyjen kurinpidollisten seuraamustietojen säilyttämisajat tilintarkastajarekisterissä. Jatkovalmistelussa olisi PRH:n mukaan arvioitava, tarvitaanko yksityiskohtien erojen vuoksi lainmuutoksia.

VM toteaa, että ESAP-sääntely asettaa vähimmäisajan 10 vuotta, jonka ajan tietojen on oltava saatavilla ESAPissa. Henkilötietojen osalta säädetään lähtökohtaisesti enintään viiden vuoden saatavillaoloajasta. Koska ESAP-sääntelystä seuraava 10 vuotta on vähimmäisaika tietojen saatavuudelle ESAPissa, mikään ei VM:n käsityksen mukaan estä kansallisesti säätämästä tätä pidemmistä säilytysajoista, jos muusta sääntelystä seuraa velvollisuus pidemmälle säilytysajalle taikka jos pidempi säilytysaika muusta syystä koetaan kansallisesti tarpeelliseksi. VM kuitenkin katsoo, että säilytysaikoja voi olla tarve tarkastella tulevaisuudessa tarkemmin, kun selviää, miten ESAP toiminnallisesti järjestetään. Esimerkiksi tilintarkastajarekisterin tietojen säilytysaikojen osalta on merkityksellistä tietää, mistä tilintarkastajarekisterin versiosta 10 vuoden aika lasketaan, eli onko ESAPissa saatavilla vain ajantasaisin versio rekisteristä vai myös historiallisia versioita. Tämä ei ole tässä vaiheessa tiedossa.

Yhtiökokouspöytäkirjan toimittaminen tiedonkeruuelimelle (eli tiedotevarastoon)

Hallituksen esityksessä on ehdotettu, että AML 10 luvun 3 §:n 3 momentissa säädettäisiin velvollisuudesta toimittaa ESAP-sääntelyssä tarkoitettuna tiedonkeruuelimenä toimivalle tiedotevarastolle osakeyhtiölain ja osuuskuntalain mukaiset tiedot äänestystuloksesta silloin, kun kokouksessa on suoritettu täysi ääntenlaskenta. Käytännössä tämä tarkoittaa kokouspöytäkirjan toimittamista, josta äänestystulokset ilmenevät.

Arvopaperimarkkinayhdistys ry, Elinkeinoelämän keskusliitto ry ja Keskuskauppakamari ovat lausunnossaan tuoneet esille, että AML 10 luvun 3 §:n 3 momenttiin ehdotettu säännös, josta velvollisuus äänestystuloksen toimittamisesta tiedonkeruuelimenä toimivalle tiedotevarastolle käy ilmi, on vaikeaselkoinen. Arvopaperimarkkinayhdistys ry ja Keskuskauppakamari ovat esittäneet, että velvollisuudesta tulisi säätää omassa pykälässä.

VM toteaa, että se pitää selvempänä lakiteknistä ratkaisua, jossa liikkeeseenlaskijan ESAPiin toimitettavaksi säädetyistä tiedoista säädetään yhdessä säännöksessä sen sijaan, että samaa toimijaa koskevia ESAP-velvollisuuksia olisi eri puolilla AML:ia. Pykälää ja sen otsikkoa on hallituksen esityksessä ehdotettu muutettavaksi siten, että pykälä koskee säänneltyjen tietojen julkistamisen ja saatavilla pidon ohella tietojen toimittamista ESAPiin. Säännöksen perusteluissa on edelleen selvennetty sitä, että äänestystuloksessa ei ole kysymys AML:ssa tarkoitetusta säännellystä tiedosta. VM katsoo, ettei lausunnoissa esitetty anna tältä osin aihetta muutoksille.

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen voimaantulossäännöksessä viittausvirhe

Nasdaq Helsinki Oy on tuonut esille, että hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen (laki arvopaperimarkkinalain muuttamisesta) voimaantulosäännöksessä on viittausvirhe. Voimaantulosäännöksen viittaukset 4 ja 5 momentteihin ovat virheelliset ja viittausten tulisi olla 3 ja 4 momentteihin.

VM pitää huomiota perusteltuna. VM esittää, että voimaantulosäännöksen 2 momentin johdantokappaleen tulisi kuulua korjattuna seuraavasti (muutokset korostuksilla):

> *”Tämän lain 10 luvun 3 §:n 2 momentin mukaista tiedotevarastona toimivan säännellyn markkinan ylläpitäjän velvollisuutta toimia 1 luvun 5 §:n 9 kohdassa mainitun asetuksen 2 artiklan 2 alakohdassa tarkoitettuna tiedonkeruuelimenä ja toimittaa tiedot 1 artiklassa tarkoitettuun yhteyspisteeseen, **3** momentin mukaisia tietoja koskevia vaatimuksia ja **4** momenttia oikeushenkilötunnuksesta sovelletaan seuraavien tällä lailla muutettavan lain lainkohtien osalta 10 päivästä heinäkuuta 2026:”*

Vili Kauramäki
Neuvotteleva virkamies