

Asia: VN/26758/2022

Selvitys pörssiyhtiöiden hallintarekisteröityjen osakkaiden tietojen asettamisesta saataville julkiseen rekisteriin

Lausunnonantajan lausunto

Pidättekö mahdollisena, että ulkomaisten omistajien hallintarekisteröinti kiellettäisiin?

Verohallinnon näkemyksen mukaan, ottaen huomioon kieltoon liittyvät merkittävät oikeudelliset haasteet, kieltoa parempi tapa lisätä julkisuutta on joko arvopaperikeskuksen ylläpitämän julkisen hallintarekisteriliitteen tai julkisen rekisterin kautta.

Miten arvioisitte selvityksessä esiintuotuja vaihtoehtoja?

a) Kansallinen julkinen rekisteri

Selvityksessä on todettu, että julkinen rekisteri toteuttaisi etenkin kansallisessa oikeudessa keskeistä julkisuusperiaatetta ja läpinäkyvyysvaatimusta. Läpinäkyvyyden lisäämiseen liittyviä hyötyjä ovat väärinkäytösten tehokkaampi valvonta ja todennäköisempi ilmitulo sekä sijoittajien käytössä olevan informaation lisääntyminen. Selvitys kuitenkin korostaa, että julkisen rekisterin perustaminen edellyttää punnintaa eri oikeushyvien välillä. Julkisen rekisterin perustamisessa tulee kiinnittää erityisesti huomiota yleiseen tietosuojaa-asetukseen ja sen yksityisyyden suojaa koskevaan sääntelyyn.

Osakeomistuksen yleisöjulkisuus periaatteena tukee Suomessa yhteiskunnan avoimuutta. Julkisuudella on siten oma arvo yhteiskunnassa, jota toteutetaan useiden muidenkin julkisten rekisterien kautta (esim. kiinteistörekisteri). Selvityksessä ei kuitenkaan tuoda riittävästi esille sitä, mitä etua siitä on, että tiedämme, kenen pääomaa ja millaista pääomaa Suomeen on sijoitettu. Esimerkiksi korruption tai rahanpesun kautta hankittua omaisuutta saatetaan sijoittaa Suomen tyyppisiin vakaisiin oikeusvaltioihin. Tämän vuoksi selvityksen väite siitä, että julkiseen rekisteriin tulisi yksityisyyden suojan näkökulmasta suhtautua lähtökohtaisesti kriittisesti, ei vaikuta perustellulta. Julkisen rekisterin perustaminen edellyttää sen sijaan aitoa punnintaa eri oikeushyvien välillä. Verohallinnon näkemyksen mukaan erilaiset oikeushyvät tulisi huomioida myös selvityksen viittauksissa mahdolliseen pääomapakoon tietojen julkisuuden lisääntyessä. Nimittäin tietynlaatuisten pääomien siirtyminen pois Suomesta ei välttämättä olisi ei-toivottua. Näitä olisivat

esimerkiksi tilanteet, jossa omistuksen laajempi julkisuus ehkäisisi laittoman toiminnan kautta hankittujen varojen legitimoitua sijoittamalla niitä suomalaisiin pörssiyhtiöihin.

Pörssiyhtiöiden hallintarekisteröityjen osakkaiden tietojen asettaminen julkiseen rekisteriin tai muu vastaava tiedonsaannin parantuminen tehostaisi Verohallinnon osinkojen lähdeverotuksen valvontaa, yhteisöjen tuloverotuksen verovalvontaa ja siihen liittyvää asiakasriskienhallintaa sekä harmaan talouden torjuntaa. Osinkojen lähdeverotuksessa rekisteri tarjoaisi laajan tietopohjan osinkojen lähdeverotuksen palautushakemusten varmentamiseen. Julkinen rekisteri johtaisi siten tehokkaampaan verovalvontaan ja todennäköisesti myös vaikuttaisi verojen perintään positiivisesti.

Selvityksessä kattavasti esiin tuotujen haasteiden vuoksi Verohallinto kuitenkin katsoo, että riittävät hyödyt verovalvonnan kannalta voitaisiin saavuttaa tarkoituksenmukaisimmalla tavalla lisäämällä hallintarekisteröityjen osakkaiden tietojen julkisuutta ja saatavuutta arvopaperikeskuksen ylläpitämän hallintarekisteriliitteen kautta.

b) Liputusvelvollisuuden raja-arvojen muuttaminen

Verohallinnon näkökulmasta liputusvelvollisuuden alarajan laskulla esimerkiksi kolmeen prosenttiin olisi läpinäkyvyyden lisäämiseen tai verovalvontaan vain marginaalisesti hyötyä. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että kyseinen määrä on edelleen hyvin suuri omistusosuus julkisesti noteeratussa yhtiössä, joten saatavilla olevien merkityksellisten tietojen määrä lisääntyy vain suppeasti. Toiseksi jo nykyisellään verovalvonnan havaintojen mukaan tietyt tahot ovat ilmeisen tarkoituksellisesti pitäneet osakkeiden omistusosuuden sellaisissa rajoissa, että liputusvelvollisuus voidaan välttää. Näin ollen on todennäköistä, että harmaan talouden toimijat pyrkisivät edelleen käyttämään omistuksen peittelemisessä hyödyksi nykyistä hieman alempaakin rajaa.

Pelkän raja-arvojen muuttamisen johdosta tiedot eivät olisi edelleenkään keskitetysti saatavilla. Keskitetyn saatavuuden puute on verovalvontaa vaikeuttava tekijä ja sen voisi olettaa vaikeuttavan myös muiden tahojen tehokasta tiedonsaantia.

c) Arvopaperikeskuksen ylläpitämä hallintarekisteriliite

VH/5027/00.04.05/2023

Mitä rajoituksia mielestänne liittyy kansainvälisten omistajatietojen saatavuuteen julkiseen rekisteriin?

-

Miten eurooppalainen tietosuojasäätely ja perusoikeudet vaikuttavat julkiseen rekisteriin?

Koska Suomessa on voimassa laaja omistustietojen julkisuus, josta hallintarekisteröinnissä poiketaan, voidaan kysyä, olisiko asiaa hyvä käsitellä EU-oikeudellisesti laajemmin omistuksen julkisuuden näkökulmasta ja voisiko sen perusteella tulla esiin uudenlaisia näkökulmia? Omistusten

julkisuuden katsominen yleisesti EU-oikeuden vastaiseksi olisi merkittävä muutos nykyiseen tulkintakäytäntöön. Laajemman näkökulman ottaminen selvityksessä esille tuotuihin haasteisiin voisikin tuoda uusia ja perustellumpia näkökantoja esiin.

Oletteko samaa mieltä selvityksen lopputuloksesta?

KPMG:n selvityksen mukaan mikään esitellyistä vaihtoehtoista ei muuttaisi tai parantaisi tietojen viranomaisjulkisuuden tasoa merkittävästi. Tämän osalta Verohallinnon näkemys eroaa KPMG:n näkemyksestä. Niin hallintarekisterikiellon laajentaminen, kansallinen julkinen rekisteri kuin arvopaperikeskuksen ylläpitämät hallintarekisteriluettelot parantaisivat Verohallinnon tietojensaantimahdollisuuksia nykyisin laajasta tuntemattomasta omistajajoukosta. Vastaavan tiedon selvittäminen nykykeinoin ei käytännössä ole mahdollista tai realistista. Lisäksi yksittäistapauksessa edellä mainitut keinot helpottaisivat huomattavasti Verohallinnon kykyä asian tutkimiseen vähentämällä asian selvittämiseen tarvittavaa työmäärää sekä nopeuttamalla tiedon saantia.

Vaikka osassa toimenpidevaihtoehtoissa tieto ei välttämättä olisikaan jatkuvasti täysin ajantasaista, merkittävä määrä osakeomistuksista on pitkäaikaisia, jolloin omistuksissa ei tapahdu muutoksia ilmoitusjaksojen välillä. Tältä osin tieto on ajantasaista ja täsmällistä. Lisäksi ilmoitusjaksojen välillä omistuksissa tapahtuneet muutokset voivat olla verotuksen kannalta merkityksellisiä itsessäänkin ja antaa merkityksellistä vertailutietoa, jolloin Verohallinto pystyy kohdentamaan toimiaan tehokkaasti.

Esiin tuotujen toimenpidevaihtoehtojen osalta selvitys nostaa esiin erilaisia haasteita, joita on kuitenkin tarkasteltu melko pintapuolisesti. Selvityksen johtopäätösten ja juridisten rajoitteiden analysointi vaikuttaa myös jääneen vajavaiseksi ja esimerkiksi EU-oikeudellisia perusteita julkisuuden ja julkisen rekisterin hyväksyttävyydelle ei ole juuri käsitelty. Antamatta jääkin esimerkiksi juridinen arvio siitä, voisiko verovalvonnan tiedonsaannin parantaminen toimia EU-oikeudellisesti hyväksyttävänä oikeuttamisperusteena. EU-oikeudessa on myös olemassa muita hyväksyttäviä ja potentiaalisesti merkittäviä oikeuttamisperusteita, kuten poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden ja muiden valtaa käyttävien tahojen valvonta, sisäpiiriväärinkäytösten ehkäisy ja rahanpesun sekä terrorismin rahoituksen ehkäisemisen.

Verohallinto toteaa myös, että selvityksestä voi kokonaisuutena saada käsityksen, ettei harmaa talous ole Suomessa ongelma. Harmaan talouden arvioitu vähäisyys kansainvälisesti verrattuna on toki myönteinen asia, mutta tällainen vertailu ei ole mielekästä eikä se ole vakuuttava peruste. Olisiko selvityksessä voitu arvioida asiaa siltä kannalta, voiko suomalaisessa yhteiskunnassa kansainvälisesti verraten laaja avoimuus näkyä suhteessa verrokkimaihin harmaan talouden määrässä? Mikäli näin on, voisi se päinvastoin tarjota vahvaa perustetta avoimuuden lisäämiselle. Selvityksessä asiaa on kuitenkin käsitelty harmillisen suppeasti, mikä vie pohjaa johtopäätösten perusteluilta. Selvänä voidaan pitää, että harmaata taloutta esiintyy myös Suomessa ja siitä aiheutuu veronmenetyksiä. Lainsäädännön uudistamistarpeita arvioitaessa kysymyksen ei tule olla siitä, kuinka suuri harmaan talouden osuus on verrattuna muihin maihin, vaan siitä, onko harmaan talouden osuus Suomessa hyväksyttävällä tasolla. Verohallinnon näkemyksen mukaan nykyistä harmaan talouden tasoa tulisi pyrkiä edelleen alentamaan. On myös huomioitava, että harmaa

talous on usein piilorikollisuutta, jonka todellista kokoa on vaikea määritellä. Näin ollen harmaan talouden todellinen määrä Suomessa ja verrokkimaissa on vain karkeasti arvioitavissa. Toimintaympäristön muutokset globaalisti ja erityisesti Suomen naapurimaissa johtavat myös siihen, että harmaa talous ilmiöineen muuttaa jatkuvasti muotoaan ja sen määrä voi merkittävästikin vaihdella.

Selvityksen menetöt, vaikutusarviot ja julkisuuden lisäämisen vaikutus verovalvontaan:

Lopputuloksen luotettavuuden tarkemmaksi arvioimiseksi on tarpeen tarkastella selvityksessä käytettyjä metodeja sekä vaikutustenarviointien kattavuutta. KPMG:n selvitys on johdantoluvussa kerrotun perusteella ensisijaisesti luonteeltaan oikeustieteellinen selvitys, joka keskittyy pääsääntöisesti aihepiiriä koskeviin oikeudellisiin kysymyksiin. Verohallinnon näkemyksen mukaan erityisesti selvityksen toimenpidevaihtoehtojen arviointi perustuu kuitenkin oikeudellisen arvioinnin sijasta lähinnä vaikuttavuusarviointiin. Vaikuttavuusarviot on tehty pitkälti KPMG:n omien arvioiden pohjalta, eikä arviointiin ole hyödynnetty selvityksessä mainittujen oleellisten tahojen arvioita eikä selvitystä varten ole tietävästi hankittu lisäselvityksiä tai lausuntoja asiantuntijoilta – kuten Verohallinnolta. Lisäksi selvityksen tietopohjan osalta eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu vuodelta 2010 todetaan vanhentuneeksi ilman ajantasaisen tiedon selvittämistä, mutta muut käytetyt selvitykset (esimerkiksi tutkimustieto rekisterin kustannuksista vuoden 2010 digitalisaatioasteeseen perustuen) ja vaikutusarviot otetaan melko kriittittömästi vastaan. Mainittujen syiden vuoksi vaikutusarviointit ovat jääneet yksipuolisiksi ja hyötyjen sekä haittojen arviointit eivät kaikilta osin vastaa nykytilaa. Selvityksen toimenpidevaihtoehtojen ja suosituksen antamatta jättämisen arviointi on tehty verovalvonnan ja erityisesti harmaan talouden torjunnan näkökulmasta puutteellisilla tiedoilla.

Verovalvonnan osalta selvityksessä tuodaan useaan kertaan esille Verohallinnon tiedonsaantimahdollisuudet, joista todetaan esimerkiksi näin: ”Selvitystyön aikana on ilmennyt, että viranomaisten, kuten Verohallinnon ja Finanssivalvonnan, tiedonsaantimahdollisuudet suomalaisten yhtiöiden omistajista ovat jo nykyisellään verrattaen hyvät. Omistus on myös laaja-alaisesti viranomais- ja yleisöjulkista viranomaisten tiedonsaantimahdollisuuksien, julkisten osakasluetteloiden, liputusvelvollisuuden ja tosiasiallisten edunsaajien rekisteröintivelvoitteen johdosta. Suomalaisessa yhteiskunnassa läpinäkyvyyden taso on muuhun Eurooppaan verrattuna korkea ja harmaan talouden osuus verrattaen pieni. Osakeomistusten yleisöjulkisuuden laajentaminen ei selvityksessä ilmi tulleiden seikkojen valossa johda erityisen merkittävällä tavalla tilanteen parantumiseen. Yleisöjulkisuuden laajentaminen aiheuttaa tällöin tarpeettomasti kustannuksia, kilpailukyvyn heikkenemistä, hallinnollista taakkaa ja mahdollista pääomapakoa. Tämän johdosta yleisöjulkisuutta ei voida pitää oikeasuhtaisena tai tarkoituksenmukaisena keinona alkuperäisen tavoitteen, harmaan talouden ja väärinkäytösten ehkäisyn saavuttamiseksi.” Verohallinto on samaa mieltä siitä, että kansainvälisessä tiedonvaihdoissa tiedonsaanti on parantunut: Pankkialaisuuteen liittyvien rajoitusten poistuminen verotuksen tiedonvaihdossa, kansainvälisen sopimusverkoston laajeneminen, finanssilitietojen automaattinen vaihtaminen, DAC6-muutosdirektiivin mukainen raportointivelvollisuus ja lähdeverotuksessa käyttöön otettu TRACE-malli ovat lisänneet Verohallinnon tiedonsaantia hallintarekisteröityjen osakkeiden omistajista ja sitä kautta antaneet nykyisessä toimintaympäristössä välttämättömiä välineitä puuttua

erilaisiin veropetoksiin ja aggressiiviseen verosuunnitteluun. Selvityksessä on kuitenkin tehty suotuisan kehityksen johdattelemana liian yksioikoinen oletus siitä, että veropetosten ja verosuunnittelun kansainvälisyyteen liittyvät haasteet olisivat ratkenneet eikä hallintarekisteröityjen osakkaiden tietojen julkisuudella olisi vaikutusta Verohallinnon verotuksen toimittamiseen, verovalvontaan tai verojen perintään. Lähinnä selvityksessä onkin keskitytty vaikutuksiin lähdeverotuksen valvontaan, vaikka tiedoilla on kuitenkin käyttöä muussakin verotuksen toimittamisessa, verovalvonnassa ja verojen perinnässä. Lisäksi selvityksen johtopäätökset Verohallinnon ja harmaan talouden osalta vaikuttavat perustuvan julkisiin lähteisiin ja ottaen huomioon toimintaympäristön muutokset, suhteellisen vanhaan tutkimukseen. Mainitut seikat johtavat siihen, että selvityksestä saa väärän kuvan Verohallinnon käytössä olevista tiedoista, tiedonsaantimahdollisuuksista ja hallintarekisteröityjen osakkaiden omistajien tietojen saatavuuden parantamisen vaikutuksista Verohallinnon verovalvontaan.

Nykyisessä TRACE-mallissa läpinäkyvyys hallintarekisteröityjen osakkeiden omistajista on hyvä silloin, kun osinkoa on maksettu ja verovelvollinen hakee lähdeverojen palautusta Verohallinnolta. Tilanteessa, jossa osingosta on pidätetty maksimaalinen lähdevero (eli verosopimusetuuksia ei hyödynnetä) ja lähdeveronpalautusta ei haeta, läpinäkyvyys omistusketjuun on huono. Tässä tilanteessa myöskään tilinhoitajalla ei ole tarvetta kysyä hallintarekisteröidyn osakkeenomistajan tietoja. Kansainvälinen virka-apu voi olla mahdollinen keino selvittää tietoja, mutta sen kynnyks on korkeampi tilanteessa, jossa tapaukseen ei liity suoraa Suomesta saatua tuloa ja tätä kautta lähdeverotukseen liittyvää intressiä. Toisin sanoen, kun hallintarekisteröidyn osakkeen omistajatietoa tarvitaan muuhun kuin lähdeverotuksen verovalvontaan, on tietojen saanti huomattavasti hankalampaa. Esimerkiksi verojen perinnän näkökulmasta hallintarekisteröidyn osakkeen omistajan tiedolla voi olla merkitystä, mutta tietoa ei tällä hetkellä useimmiten voida selvittää.

Verovalvonnan käytännön tilanteissa tietojen hankkiminen kansainvälisen tietojenvaihdon kautta vaatii merkittävää resurssipanostusta, pitkittää tapauksen selvittämistä ja joskus selvitystyö voi kokonaan epäonnistua. Hallintarekisteröinnissä yleensä kyse on laajasta joukosta tuntemattomia omistajia ja virka-avun kautta tapahtuva tietojensaanti soveltuu lähinnä yksittäistilanteessa historiatietojen selvittämiseen jo havaitusta toiminnasta. Esimerkiksi ei ole realistista, että Verohallinto tekisi virka-apupyynnöt varmentaan jokaisessa lähdeveron palautushakemuksessa annetut tiedot, vaan tehokas varmentaminen vaatisi pääsyä omistajatietoihin laajemmin. Vaikka tiedonsaanti monista valtioista on parantunut, voi parantuneesta tilanteesta huolimatta tiedonsaanti kestää EU/ETA alueen ulkopuolelta pahimmassa tapauksessa yhden tietopyynnön osalta yli vuoden ja aina tietoa ei välttämättä saada lainkaan. Lisäksi on mahdollista, että tietopyyntöön saatu vastaus edellyttää esimerkiksi eri valtioihin ketjutetusta omistuksesta tai transaktioista johtuen jälleen uusia tietopyyntöjä toisiin valtioihin. On myös huomioitava, että pyynnöstä tapahtuvassa kansainvälisessä tietojenvaihdossa Verohallinnolla tulee olla suhteellisen hyvät pohjatiedot, jotta tietopyyntö on ylipäättään mahdollista tehdä. Näin ollen ottaen huomioon myös nykyinen tasoinen kansainvälinen tiedonvaihto, hallintarekisteröityjen osakkaiden tietojen julkisuus joko julkisen rekisterin tai hallintarekisteriliitteen kautta tehostaisi verovalvontaa ja pienentäisi virheitä sekä selvittämättömien tai vanhentuneiden tapausten riskiä.

Mitä mahdollisia muita kommentteja teillä on selvitykseen liittyen?

Selvityksessä myös mainitaan, että yhdenvertaisuutta tulisi lisätä pikemminkin sallimalla hallintarekisteröinti myös suomalaisille osakkeenomistajille kuin laajentamalla hallintarekisteröintikieltoa. Verovalvonnan kannalta tällainen muutos voisi vaarantaa nykyisen kattavan vuosi-ilmoitustiedon saamisen ja lisätä merkittävästi mahdollisuuksia väärinkäyttöihin. Verohallinnon tietojensaanti käytännössä todennäköisesti vaikeutuisi ja Verohallinnon mahdollisuudet selvittää verotuksen oikeellisuutta heikkenisivät. Lisäksi oletettavaa olisi verovelvollisen ilmoittamiseen liittyvä hallinnollisen taakan kasvu. Verohallinto vastustaa mainitun kaltaista muutosta ja mikäli sellaista harkittaisiin, tulisi vaikutukset selvittää ensin tarkoin.

Mitä jatkotoimenpiteitä suosittelette valtiovarainministeriölle?

Yleisesti ottaen selvityksessä esitetyt havainnot tarjoavat huomioon otettavia seikkoja lainsäädännön muutosten tarpeita arvioidessa. Ennen ratkaisujen tekemistä tulisi erityisesti eri toimintavaihtoehtojen EU-oikeudellisten rajoitteiden olemassaoloa ja vaikutuksia jatkoselvittää. Lisäksi toimenpidevaihtoehtojen vaikutuksista tulisi laatia ajantasainen arvio ja tässä tulisi huomioida selvityksen pohjana olevien arvioiden jälkeen tapahtunut kehitys. Mikäli vain yhtä vaihtoehtoa on tarkoituksenmukaista jatkoselvittää, olisi tarkoituksenmukaisinta ottaa selvityksen kohteeksi Ruotsin mallin mukainen arvopaperikeskuksen ylläpitämä hallintarekisteriliite.

Juva Jani

Verohallinto - Pääjohtaja Markku Heikura, Erityisasiantuntija Jani Juva