



Lausunto

29.4.2022

VN/467/2022
VN/467/2022-VM-13

Maa- ja metsätalousministeriö

Valtiovarainministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle eräiden huoneistotietojärjestelmää koskevien lakien muuttamisesta

Yleistä

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eräiden huoneistotietojärjestelmää koskevien lakien muuttamisesta. Valtiovarainministeriön lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet budjettiosasto, kehittämis- ja hallintotoiminto, julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekniinen osasto, rahoitusmarkkinaosasto sekä vero-osasto, joka on koonnut lausunnon.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi asunto-osakeyhtiöiden ja keskinäisten kiinteistöosakeyhtiöiden osakeryhmiin ja niiden tuottamaan osakehuoneiston hallintaoikeuteen vaikuttavien yhtiöjärjestysmuutoksen käsittelystä kaupparekisterissä ja osakehuoneistorekisterissä. Lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan eräitä huoneistotietojärjestelmää (HTJ) koskevan lainsäädännön soveltamisesta saatujen kokemusten perusteella tarpeellisenä pidettyjä muutoksia mm. asunto-osake-yhtiölain (1599/2009, AOYL) keskinäisiä kiinteistöosakeyhtiöitä koskeviin säännöksiin, huoneistotietojärjestelmästä annetun lain (1328/2018, HTJ-laki) kirjaamista koskeviin säännöksiin sekä huoneistotietojärjestelmää koskevan lainsäädännön voimaansaattamista koskeviin säännöksiin. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2024 aikana.

HTJ-lain alkuperäinen tavoite on ollut toteuttaa asunto-osakeyhtiön ja keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön osakkeiden paperisista osakekirjoista luopuminen ja luoda asunto-osakkeen vaihdantaa edistävä sekä omistusta ja vakuuskäyttöä palveleva luotettava sähköinen kirjaamisjärjestelmä ja menettelytavat. Asunto-osakeyhtiöiden osakeluettelon ylläpidon siirtämiselle alun perin säädettyä määräaika on pidennetty vuodella päättymään vuoden 2023 lopussa (HE 219/2020 vp). Valtiovarainministeriö suhtautuu myönteisesti esitysluonnoksessa ehdotettuihin lainmuutoksiin ja kannattaa siitä heijastuvaa asunto-osakkeiden digitalisointitavoitteen toteutumisen aktiivista seurantaa.

Esitysluonnos on valmisteltu maa- ja metsätalousministeriön asettamassa lainsäädäntötyöryhmässä ja sen alatyöryhmässä, joista kummankin työhön valtiovarainministeriö on osallistunut. Lisäksi valtiovarainministeriön hallinnonalan virastoista Verohallintoa on kuultu oikeusministeriön

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

johtamassa alatyöryhmässä. Esitysluonnos on käytännössä valmisteltu oikeusministeriössä ja laadittu pääosin sängen huolellisesti, joskin tekstissä on tarvetta viimeistelyyn.

Näistä syistä valtiovarainministeriö lausuu vain oman toimialansa ja hallinnonalansa tehtävien näkökulmasta.

Vaikutuksista julkiseen talouteen

Esitysluonnoksessa tarkoitetuista muutoksista aiheutuisi Maanmittauslaitoksen (MML) ylläpitämän HTJ:n piiriin kuuluville viranomaisille yhteensä noin 880 000 euron kertaluonteiset menot, joista noin 730 000 euroa kohdistuisi Patentti- ja rekisterihallitukselle (PRH) ja noin 150 000 euroa MML:lle. Esitysluonnoksen mukaan valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen esitetään otettavaksi tarvittava määräraha kertaluonteisiin, tieto- ja asiointijärjestelmien muutosten toteuttamisesta aiheutuviin menoihin vuosina 2023–2024 (s. 34).

PRH:n kaupparekisterin menot katetaan asiakasmaksutuloilla. Tämän vuoksi PRH:lle ei valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ole tarpeen budjetoida erillistä määrärahaa muutosten toteuttamiseksi, vaan tietojärjestelmäinvestointien poistot tulevat katetuiksi tulevina vuosina osana PRH:n maksutuloja. MML:lle kohdentuvista tehtävistä aiheutuvat kustannukset tulee lähtökohtaisesti kattaa MML:lle budjetoitujen toimintamäärärahojen puitteissa. Mahdollisista lisäyksistä linjataan julkisen talouden suunnitelmia ja valtion talousarviota koskevin päätöksin.

Varainsiirtoverolain kehittämistarpeista

Esitysluonnoksen valmistelun yhteydessä kerrotaan kiinnitetyn huomiota siihen, että laissa edellytetyn varainsiirtoveron maksun valvonnan (AOYL 2 luvun 13.1 §) johdosta osakehuoneistorekisterissä oleva osakeluettelo ei aina ole ajantasainen luettelo yhtiön osakkeenomistajista. Varainsiirtoveron maksun ilmoittamisen ja maksun valvonnan toteuttamiseen osakehuoneistorekisterijärjestelmän käyttöönoton yhteydessä on liittynyt haasteita, joiden johdosta osakeluettelomerkintöjen tekeminen on käytännössä usein tarpeettomasti viivästynyt. Erityisesti tällaisia manuaalista selvitystyötä aiheuttavia tilanteita ovat olleet ne, joissa oma-aloitteisessa veron ilmoittamisessa osakkeenomistajan toimesta on ilmennyt virheitä ja joissa yhtiön perustamis- ja rakentamisvaiheessa huomattavasta osasta osakkeista on puuttunut tieto suoritetusta varainsiirtoverosta. Samalla varainsiirtoveron maksun valvontaan liittyvät selvittelyt ovat lisänneet merkittävästi viranomaisten työmäärää. Tämän johdosta palvelukokonaisuuden asiakaslähtöisyys on alentunut eikä vaadittujen selvitysten ja erillisilmoituksen vuoksi toteuta tavoiteltua yhden luukun periaatetta. Osakeluettelomerkinnän tekemisellä ei lain mukaan ole itsenäistä merkitystä osakkeenomistajan oikeuksien käyttämisen kannalta. Varainsiirtoveron maksun valvontaan osakeluetteloon merkitsemisen yhteydessä liittyvillä menettelyillä on toisaalta arvioitu olevan olennainen merkitys veron kertymän varmistamisen kannalta. Asiaa koskevien viranomaisten toimien ja tietoteknistä rajapintayhteistyötä tehostava järjestelmien yhteensovittaminen sekä mahdollisten lainsäädännön muutostarpeiden arviointi edellyttävät sellaista perusteellista selvitystä eri vaihtoehtojen hyödyistä ja kustannuksista, jota ei esitysluonnoksen yhteydessä ole ollut mahdollista toteuttaa. Asian laajapohjaista arviointia on syytä jatkaa osakehuoneistorekisterin käyttöönotosta ja kehittämisestä saatavien kokemusten perusteella. Tarkastelussa voidaan tarpeen mukaan ottaa laajemminkin huomioon myös kiinteistökirjaamista koskevan sääntelyn kehittämishankkeet (s. 16).

Samansuuntaista oikeusministeriön pohdintaa varainsiirtoverolain (931/1996, VSVL) kehittämisestä oli aikaisemmin kuluvana keväänä maakaaren (540/1995) uudistamistarpeita koskevassa arviomuistiossa. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan HTJ:n ja kiinteistökirjaamisjärjestelmän kehitystarpeita, jotka liittyvät VSVL:iin, tulisi ensi vaiheessa arvioida MML:n ja Verohallinnon välisten tietoteknisten rajapintojen näkökulmasta. Kummassakin virastossa on ollut käynnissä mittavia tietojärjestelmä uudistuksia, joissa yhtenä tavoitteena on ollut asiakaspalvelun parantaminen. Viranomaisten tietojärjestelmien välisten rajapintojen rakentamiseen liittyy kustannuksia sekä tietojen salassapitoon ja henkilötietojen suojaan liittyviä oikeudellisia ja teknisiä kysymyksiä. Lisäksi tietojärjestelmä uudistukset etenevät eritahtisesti, mikä osaltaan vaikeuttaa tietojärjestelmien yhteensovittamista. Alkuperäinen tavoite oli saada varainsiirtoveron suorittamista koskeva tieto siirretyksi HTJ:ään heti HTJ:n käyttöönoton yhteydessä. Samaten oli tarkoituksena, että Verohallinto saisi MML:n kautta varainsiirtoveron valvomiseksi tarvittavat tiedot, jolloin erillisestä varainsiirtoveroilmoituksesta olisi voitu luopua. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että alkuperäisen suunnitelman toteuttamista jatketaan hallinnon tehostamiseksi ja luotettavan verovalvonnan toteuttamiseksi myös uudistuvassa tietojärjestelmäympäristössä. Valtiovarainministeriö pyytää lisäksi varmistamaan, että tiedonhallintalain (906/2019) 8 §:n 2 momentin mukainen arviointi on tehty osana aikaisempaa tai nykyistä säädösvalmistelua. Lisäksi

pyydetään ottamaan huomioon, että ICT-muutosten valmistelun yhteydessä tulee tarvittaessa toteuttaa tiedonhallintalain 9 §:n mukainen lausuntomenettely.

Ennen asunto-osakkeen omistusoikeuden siirtymistä koskevaa osakeluettelomerkintää osakkeensaajan on nykyisin esitettävä selvitys varainsiirtoveron suorittamisesta. HTJ-lain voimaantulon yhteydessä mm. kumottiin VSVL 11.4 §:ssä säädetty lausuntomenettely ja Verohallinto siirtyi tarkistamaan ensiasuntotiedon veroilmoituksen perusteella koneellisesti ja välitti tiedon MML:lle sähköisesti. Lisäksi muutettiin VSVL 24.2 §:ää arvopaperin siirtoa rekisteröitäessä esitettävistä tiedoista ja yhteisön vastuusta siten, että MML:n ylläpitämä HTJ korvasi asunto-osakeyhtiön ja muun yhteisön pitämän osakeluettelon. Vastuu verosta poistui samalla sekä osakeluettelon ylläpidon HTJ:ään siirtäneiltä yhteisöiltä että niiltä yhteisöiltä, jotka perustetaan HTJ:n käyttöönoton jälkeen ja joiden osakeluettelo siirtyy suoraan HTJ:ään. Valtiovarainministeriö kannustaa MML:n ja Verohallinnon suoraan keskinäiseen keskusteluyhteyteen, sillä on tärkeää, että MML:n tietojärjestelmien kehitystyön yhteensopivuus Verohallinnon tietojärjestelmien uudistamiseen varmistetaan.

Osakeluettelosta ja varainsiirtoveron suorittamisesta

Varainsiirtoveron suorittamista koskeva selvitys on AOYL 2 luvun 13.1 §:n mukaan edellytys omistusoikeuden siirron merkitsemiselle osakeluetteloon. Lainkohtaa on HTJ-lain voimaantulon yhteydessä muutettu sen johdosta, että osakeluetteloa pidetään MML:ssa osakehuoneistorekisterin tietojen perusteella. Osakehuoneistorekisteriin kirjattu osakeluettelo on merkittävä seikkaa koskeva muutos merkitään lähtökohtaisesti viivytyksettä osakeluetteloon. Varainsiirtoveron alaisia saantoja koskee kuitenkin poikkeussäännös, jonka mukaan omistusoikeuden siirto merkitään osakeluetteloon vasta, kun varainsiirtoveron maksusta on saatu selvitys. Osakkeensaaja merkitään siten myös siirtymävaiheessa osakeluetteloon osakkeenomistajaksi vasta, kun hänen oikeutensa on kirjattu osakehuoneistorekisteriin ja varainsiirtoveron suorittamisesta on saatu selvitys. Muutoksen merkitseminen osakeluetteloon on päivittävä.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan AOYL:n soveltamiskäytäntö poikkeaa oikeuskirjallisuudessa esitetystä. AOYL 2 luvun 13.1 §:n sanamuoto lähtee siitä, että varainsiirtovero asunto-osakkeen luovutuksesta on suoritettu ennen kuin merkintä omistajanvaihdoksesta voidaan tehdä osakeluetteloon ja sen perusteella sallia osakkeensaajan hallinnoimisoikeuksien käyttäminen, kuten osallistuminen yhtiökokoukseen. VSVL 24.2 §:ssä säädetty vastuu verosta ulottuu toissijaisesti asunto-osakeyhtiöön, minkä vuoksi isännöitsijöiden noudattamaksi markkinakäytännöksi on muodostunut tarkistaa varainsiirtoveron suorittaminen ennen osakeluettelomerkintää. Tämä vastuu verosta on merkittävä käyttäytymistaloustieteeseen pohjautuva kannustin varmistua veron suorittamisesta. Oikeuskirjallisuudessa on lain sanamuodon vastaisesti kuitenkin katsottu, että vaikka osakeluettelomerkintää ei tehtäisi ennen kuin osakkeen luovutusta koskevan varainsiirtoveron suorittamisesta on saatu tieto, ei veron suorittaminen olisi osakeoikeuksien käyttämisen edellytys, vaan osakeoikeuksien käyttö olisi AOYL:n nojalla mahdollista osakehuoneistorekisterin omistajakirjauksen perusteella. Suomessa noudatetun oikeuslähdeopin mukaista on noudattaa lain sanamuotoa, kuten AOYL:n soveltamiskäytännössä on tehtykin.

Varainsiirtoveron budjetoitu tuotto on lähes kaksi prosenttia valtion vuotuisista verotuloista eli noin 990 miljoonaa euroa. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan julkisen talouden tasapainotavoitteen näkökulmasta ei ole perusteltua lieventää osakeluettelon sääntelyä, vaikka sen ylläpito onkin siirtynyt asunto-osakeyhtiöiltä MML:lle. Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että asunto-osakkeiden luovutuksista ei saada asunto-osakeyhtiöön tietoa, kun yhtiön velvollisuus ylläpitää osakeluetteloa poistuu eikä yhtiö selvitä varainsiirtoveron suorittamista.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Terhi Järvikare

Jakelu

Maa- ja metsätalousministeriö

VN/467/2022-VM-13

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: