

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 21.10.2015 VM 33:00/2014

Asia:

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Harmaan talouden selvitysyksikkö katsoo, että hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole viranomaisten tiedonsaannin osalta parannuksia edelliseen hallituksen esityksen luonnokseen verrattuna. Harmaan talouden selvitysyksikkö viittaa aiemmin hallintarekisteröinnin laajentamisesta ja arvopaperikeskusasetuksesta valtiovarainministeriölle antamiinsa lausuntoihin.

Yleistä

Lainsäädäntömuutoksen tavoitteena oli osakkeenomistuksen julkisuuden säilyminen vähintään nykytasolla. Tavoite ei toteudu nyt lausunnolla olevan hallituksen esityksen luonnoksen perusteella. Selvitysyksikkö katsoo, että lausunnolla oleva muutettu hallituksen esityksen luonnos ei edelleenkään turvaa viranomaisten tiedonsaantioikeutta tilanteessa jossa arvopaperin koko säilytysketju ei sijaitse Suomessa. Lisäksi yleisö- ja mediajulkisuus tulisivat heikkenemään merkittävästi verrattuna nykyiseen järjestelmään.

Selvitysyksikön käsityksen mukaan oikeusministeriön kanta EU:n arvopaperikeskusasetuksen 38 artiklan pakottavuudesta ei ole edellisen lausuntokierroksen jälkeen muuttunut. Asetuksen mukainen poikkeus antaa Suomelle mahdollisuuden jatkaa kansalaistensa ja Suomeen sijoittautuneiden oikeushenkilöiden osalta vaatimusta osakeomistuksen rekisteröimisestä suorille omistaja-kohtaisille tileille.

Hallituksen esityksen luonnoksesta ei selvästi ilmene, että koskeeko nyt lausunnolla oleva esitys ainoastaan julkisen kaupankäynnin kohteena olevia osakkeita vai onko tarkoitus sallia hallintarekisteröinti kaikille arvo-osuusmuotoisien osakeyhtiöiden ja osuuskuntien osakkeen- ja osuudenomistajille. Lainsäädännön valmistelussa on aikaisemmin annettu ymmärtää, että osakkeiden hallintarekisteröinnin laajentaminen sallittaisiin vain julkisen kaupankäynnin kohteena oleville osakkeille. Hallituksen esityksestä ei ole rajausta löydettävissä. Toisaalta lausunnolla olevassa esityksessä ei ole perusteltu sitä, miksi hallintarekisteröinnin laajennus tulisi sallia myös muille, kuin julkisen kaupankäynnin kohteena oleville julkisille ja yksityisille osakeyhtiöille eikä vaikuttavuusarvioita ole näiltä osin tehty. Näillä arvopapereilla käytävä kauppa on huomattavasti vähäisempää kuin julkisilla tai monenkeskisen kaupankäynnin kohteena olevilla arvopapereilla eikä sen vuoksi ole esitetty mitään tarvetta moniportaiseen säilytykseen. Viranomaisten tiedonsaannin ja harmaan talouden torjunnan näkökulmasta olisi ongelmallista, jos sallitaan, että mikä tahansa suomalainen osakeyhtiö voi halutessaan valita anonyymien omistajuuden. Tällöin anonyymiä, viranomaisten hankalasti selvitettävää omistajuutta olisi mahdollista hyödyntää myös perinteisessä rikollisuudessa ja harmaan talouden toiminnassa. Rajaus julkisen kaupankäynnin kohteena oleviin osakkeisiin tulisi säännellä selkeästi lain tasolla.

Esityksen ensimmäiseltä sivulta ilmenee, että suoraa omistusta koskeva kahden vuoden siirtymäaika koskisi ainoastaan suomalaisen yhtiön osakkeita, jotka on laskettu liikkeelle Suomessa. Ulkomailla liikkeelle lasketut suomalaisen yhtiön osakkeet tulee säilyttää yksilöllisesti asiakasrotellulla tiliällä, joka voi tarkoittaa suoraan hallittua tiliä tai säilyttäjän nimissä olevaa eroteltua tiliä. Esitys tarkoittaa, että suomalaisille osakkeenomistajille käytännössä sallitaan suomalaisten yhtiöiden osakkeiden hallintarekisteröinti 1.1.2016 alkaen. Tiedonsaannin näkökulmasta tämä tarkoittaa, että kattavia omistustietoja ei ole saatavilla lain voimaantulon jälkeen. Hallituksen esityksessä on myös ehdotettu, että vieraan pääoman ehtoisten arvopaperien hallintarekisteröinti olisi sallittua heti lain voimaantultua. Selvitysyksikkö katsoo, että säännös on ongelmallinen kilpailuneutraliteetin kannalta, koska se kohtelee eri tavoin kotimaista ja ulkomaisia arvopaperikeskuksia. Ehdotuksen perustelut jäävät epäselviksi, eikä lakimuutoksesta liene tehty näiltä osin vaikuttavuusarvioita.

Yleisöjulkisuus

Esityksen mukaan osakkeenomistuksen yleisöjulkisuus moniportaisessa säilytysmallissa toteutuu vain siltä osin, kun Suomessa toimiva säilyttäjä säilyttää arvopapereita. Tilanteessa, jossa säilyttäjä on ulkomainen palveluntarjoaja, jolla ei ole toimintaa Suomessa, ei osakkeenomistuksen yleisöjulkisuus toteudu. Hallituksen esityksessä ehdotettujen muutosten vaikutus yleisöjulkisuuteen on olennaisesti riippuvainen siitä, missä määrin suomalaiset siirtyvät käyttämään ulkomaisten palveluntarjoajien palveluja sekä missä määrin tällaisten palvelujen tarjontaa mahdollisesti siirtyy Suomesta ulkomaille. Ehdotuksessa asiaa on tarkasteltu ainoastaan julkisen kaupankäynnin kohteena olevien osakkeiden osalta. Vaikutuksia tulisi arvioida laajemmin, mikäli tarkoitus on näiden lisäksi sallia hallintarekisteröinti myös muille osakeyhtiöille.

Hallituksen esityksessä ehdotetussa yleisöjulkisuuden mallissa rekisterissä olevien tietojen saatavuus internetin kautta paranee nykyiseen malliin verrattuna, jossa tiedot ovat tarjolla arvopaperikeskuksessa. Yleisöjulkisuus paranee myös, mikäli omistajatietokyselyin toteutettava julkisuus koskee myös ulkomailla liikkeelle laskettuja osakkeita, joita Suomessa toimiva säilyttäjä säilyttää.

Toisaalta parannuksista huolimatta tietojen kattavuus ja luotettavuus heikkenevät nykyisestä. Julkisuus riippuu yhtäältä säilyttäjän valinnoista ja toisaalta sijoittaja itsekin voi päättää, onko hänen omistuksensa salaisia vai julkisia. Lisäksi koska kyselyjärjestelmän avulla kerätyillä omistajatiedoilla ei olisi yhtiö- tai varallisuus oikeudellisia oikeusvaikutuksia, eivät tiedot olisi yhtä luotettavia ja kattavia kuin nykyisessä järjestelmässä.

Hallituksen esitys jättää paljon avoimia kysymyksiä. Kuka on rekisterin ylläpitäjä? Kuka vastaa rekisterin oikeellisuudesta ja luotettavuudesta? Tulisi myös selvittää täyttääkö esitetty malli lainsäädännön ja direktiivin edellyttämällä tavalla riittävän yksityisyyden suojan.

Viranomaisten tiedonsaanti

Hallituksen esityksen kohdassa 4.2 vaikutukset viranomaisten toimintaan – ei tuoda esille uuden lainsäädännön haasteita ja ongelmia eri viranomaisten tiedonsaannin ja viranomaistoiminnan näkökulmasta. Objektiviin lainvalmistelun kannalta olisi tärkeää, että hallituksen esityksessä kerrottaisiin lainsäädäntömuutoksen vaikutuksista, mitä vaikutuksia muutoksella on viranomaisten toimintaan. Viranomaiset lausuvat esityksen vaikutuksista viranomaisten tiedonsaantiin edellisellä lausuntokierroksella.

Esityksen sivulla 30 todetaan, että harmaan talouden torjumiseksi on otettu huomioon mahdollisuudet turvata viranomaisten tiedonsaanti lakisääteisten tehtävien suorittamisessa. Tiedonsaannin turvaaminen on tässä kohdassa esitetty epämääräisesti. Harmaan talouden torjuntaa tekevien viranomaisten tiedonsaanti tulee huomattavasti vaikeutumaan, koska arvopaperien liikkeellelaskijalla on jatkossa arvopaperikeskusasetuksen mukainen oikeus valita arvopaperikeskus EU:n alueella hyväksytyistä arvopaperikeskuksista. Tämä johtaa siihen, että omistustietoja ei ole enää saatavissa keskitetysti yhdestä paikasta.

Edelleen, jos esitetty osakkeiden moniportainen hallinta sallitaan suomalaisille osakkeenomistajille, omistustietojen hankkiminen hallintarekisterien pitkistä ketjuista ulkomailta käy viranomaisille ylivoimaiseksi. Ulkomaisilta säilyttäjiltä tietoja voidaan saada käytännössä vain virka- ja oikeusapuna. Tämä on usein hidas ja resursseja vaativa prosessi. Esitys turvaa viranomaisten tiedonsaannin vain, kun koko säilytysketju sijaitsee Suomessa ja Suomen lainsäädäntö ulottuu ketjun kaikkiin osapuoliin.

Viranomaisten tiedonsaantioikeuden turvaamiseksi esitetään säädettäväksi (AOJL 6:2) ulkomaisen arvopaperikeskuksen ja liikkeellelaskijan välisestä yksityisoikeudellisesta sopimuksesta, jonka perusteella arvopaperikeskus ja sen osapuoli ovat velvollisia luovuttamaan suomalaisille viranomaisille omistustietoja. Hallintarekisteröidyn omistuksen osalta arvopaperikeskuksella ei ole omistajatietoja. Käytännössä se osapuolina ovat tilinhoitajayhteisöt. Tilinhoitajan ei tarvitse tehdä vastaavaa sopimusta asiakkaanaan olevan säilytysyhteisön kanssa ja hallintarekisteröidyn omistuksen osalta ei tämän vuoksi yleensä saada tietoja todellisesta omistajasta. Mikäli osakkeiden moniportainen hallinta sallitaan, pykälän vaikuttavuus voi käytännössä jäädä heikoksi.

Lainsäädännön valmistelussa ja julkisuudessa on annettu virheellinen kuva, että kansainvälinen tietojenvaihto turvaisi Verohallinnolle verotusta varten tarvittavat tiedot samoin kuin nykyinen suoran omistuksen malli. Esityksen sivulla 12 todetaan automaattisesta tietojenvaihdosta muun muassa, että Suomi tulee saamaan Suomessa verotuksellisen kotipaikan omaavien henkilöiden tilitiedot sopimusvaltioissa ja EU:n alueella kotipaikan omaavista ulkomaisista rahoituslaitoksista. Tässä kohdassa haluamme täsmentää, että tieto on luonteeltaan summaarista infotietoa eikä sovellu sellaisenaan verotuksen perusteeksi. Tietosisältö kattaa tilinumeron ja tilin kokonaissaldon ilman erittelyjä 31.12 sekä lisäksi säilytetyille varoille kalenterivuonna maksetut tuotot yhteensä sisältäen korot, osingot, luovutus- ja lunastushinnat sekä muut tuotot. Verohallinto ei siten saa automaattisessa tietojenvaihdossa tietoja siitä, ketkä suomalaiset ovat omistaneet suomalaisia yhtiöitä tai minkä verran tuottoja he ovat suomalaisista yhtiöistä saaneet. Lisäksi tulevassa automaattisessa tietojenvaihdossa ei tulla saamaan tietoja suomalaisten yhtiöiden jakamasta voittonjaoista esimerkiksi osinkojen lähdeverotusta ja ennakonpidätystä varten.

Automaattinen tietojenvaihto ei ole luonteeltaan reaaliaikaista eikä niiden aikataulusta johtuen tietoja voida hyödyntää säännönmukaisessa verotuksessa. Kansainvälisen tietojenvaihdon kautta saatavat tiedot ovat verovalvonnassa hyödyllisiä vertailutietoja, mutta ne eivät korvaa vuosi-ilmoitustietoja erityisesti sen vuoksi, ettei niitä voida hyödyntää automaattisessa prosessissa vuosi-ilmoitustietojen tapaan. Tietojenvaihto verotuksen kannalta ei näin ollen korvaa suoran omistuksen omistajatietoja.

On syytä huomata, että kansainvälisten verotustietojen vaihtoa koskevien sopimusten perusteella saatua tietoa voidaan käyttää vain verotusta varten. Kansainvälisten sopimusten ja direktiivin rajoitusten vuoksi Verohallinto ei pääsääntöisesti voi luovuttaa näitä tietoja muille viranomaisille harmaan talouden torjuntaa tai niiden muuta lakisäateistä tehtävää varten.

Yhteenveto

Selvitysyksikkö katsoo, että hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole viranomaisten tiedonsaannin osalta parannuksia edelliseen hallituksen esityksen luonnokseen verrattuna. Nyt lausunnolla oleva luonnos hallituksen esitykseksi on edelleen keskeneräinen, perusteluiltaan epäselvä ja osin puutteellinen eikä riittävää vaikuttavuusarvioita ole tehty. Lisäksi tarvittavat muutokset verolainsäädäntöön ovat valmistelematta. Myös yleisöjulkisuuden turvaamiseksi rakennettavaan portaaliiin liittyy monia juridisia ja käytännön kysymyksiä, jotka tulisi huolellisesti selvittää.

Selvitysyksikkö ehdottaa, että nyt lausunnolla olevassa ensimmäisessä vaiheessa tehtäisiin asetuksen edellyttämät välttämättömät lainsäädäntömuutokset ja kansallisesti ratkaistavissa olevat asiat kuten mahdollinen hallintarekisteröinnin laajentaminen siirrettäisiin valmisteltavaksi erillisenä kokonaisuutena.

Helsingissä 2.11.2015

Janne Marttinen
Johtaja

Eeva Tiira
Ylitarkastaja