

VEROHALLINTO
Esikunta- ja oikeusyksikkö
PL 325
00052 VERO

Lausunto
20.8.2014

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Viite / Diaarinumero
VH A31/00 00 01/2014
VM033:00/2014

JOHDANTO

Lausuntonaan työryhmämuistiosta VM033:00/2014 (Arvopaperien säilytysmallien laajentumisen ja yhdentyvien markkinarakenteiden toteutumisen arviointi sekä arvopaperikeskusasetuksen täytäntöönpanon valmistelu) Verohallinto esittää seuraavaa.

Verohallinnon ja verotuksen kannalta keskeisiä uudistuksia olisivat suomalaiselle yhtiön mahdollisuus laskea suomalaisen yhtiön osakkeet liikkeelle ulkomaisessa arvo-osuusjärjestelmässä sekä hallintarekisteröinnin ja moniportaisen hallinnan salliminen myös kotimaisille omistuksille. Myös osakeomistusten yleisöjulkisuudella voi olla ainakin välillistä merkitystä verotuksen kannalta.

LAUSUNNON TIIVISTELMÄ

Verotuksen näkökulmasta nykyinen järjestelmä, jossa kotimaisia osakeomistuksia voidaan seurata ja valvoa Suomessa toimivan arvopaperikeskuksen keskitetystä järjestelmästä ja jossa arvopaperikeskus ja tilinhoitajat ovat hoitaneet yhtiön puolesta osinkoverojen pidätykseen, tilitykseen ja vuosi-ilmoituksiin liittyviä tehtäviä tuon keskitetyn järjestelmän puitteissa, on ollut hyvä ja toimiva. Verohallinto on saanut osingoista, arvopaperikaupoista ja –omistuksista vuosi-ilmoitustiedot, joiden perusteella henkilöasiakkaiden verotus on voitu toimittaa yhä laajemmin automaattisesti. Asiakkaat ovat olleet hyvin tyytyväisiä kehitykseen, joka on helpottanut ja rationalisoinut ilmoittamisvelvollisuuden täyttämistä. Verotuksen automaatioasteen nousun avulla Verohallinto on voinut saavuttaa sille asetettuja tuottavuus- ja tehokkuustavoitteita.

Kotimaisten osakkeiden moniportainen hallinta ja liikkeeseenlaskut ulkomaisessa arvo-osuusjärjestelmässä aiheuttaisivat verotukseen liittyvien tehtävien hajautumista useille tahoille. Tästä seuraisi väistämättä lisää hallinnollista valvonta- ja selvittelytyötä yhtiöille, toimijoille ja Verohallinnolle. Verotusta ja valvontaa varten saatavien vuosi-ilmoitusten kattavuus vähenisi, kun osakkeiden säilytys ja välitys siirtyisi ulkomaille toimiville palveluntarjoajille. Omistustietojen puuttuminen

keskitetystä arvo-osuusjärjestelmästä vaikeuttaisi myös verojen ja saamisten perintää.

Moniportainen hallinta ja hallintarekisteröinti

Hallintarekisteri on jo nykyisellään todettu ongelmalliseksi ulkomaille maksettujen osinkojen verotuksessa muun muassa siksi, että todellisesta osingonsaajasta ja veroetujen saamiseksi tehdyistä järjestelyistä ei välttämättä saada riittävää selvitystä. Työryhmän esittämät, säilyttäjiä ja hallintarekisteröinnin hoitajia koskevat sopimisveloitteet tietojen saamiseksi ovat parannusta nykytilaan, joskaan ne eivät ratkaise ongelmia, koska veloitteet eivät kata tehokkaasti ulkomaille ulottuvia säilytysketjuja.

Arvopapereiden moniportaisella hallinnalla ja hallintarekisteröinnin laajentamisella olevien negatiivisten vaikutusten vuoksi **Verohallinto ei voi puoltaa työryhmän esittämää arvopapereiden moniportaisen hallinnan ja hallintarekisteröinnin laajentamista kotimaisiin omistuksiin.**

Työryhmän mukaan suoran hallinnan vaatimuksesta on pakko luopua, jotta arvopaperikeskusasetuksen kilpailun lisäämiseen liittyvä tarkoitus toteutuu. Verohallinnon käsityksen mukaan on vähintäänkin tulkinnanvaraista, vaatiiko arvopaperikeskusasetus moniportaisuutta ja hallintarekisteröinnin laajentamista vai salliiiko Suomelle voimassa olevan pakollisen suoran hallinnan mallin pysyttämisen (artikla 38). Asian merkittävyyden vuoksi asetuksesta johtuvia oikeudellisia vaatimuksia tulisi pyrkiä selvittämään ja analysoimaan tarkemmin ennen asian ratkaisua.

Työryhmän mukaan arvopapereiden moniportainen hallinta ja hallintarekisteröinti säästävät sijoittajan kustannuksia pakollisen suoran hallinnan malliin verrattuna. Työryhmä ei sen sijaan ole tarkemmin selvittänyt ja analysoinut niitä kustannuksia, joita yhtiölle, säilyttäjiille ja sijoittajille sekä viranomaisille aiheutuu tehokkaan viranomaisraportoinnin ja -valvonnan sekä yleisöjulkisuuden järjestämisestä moniportaisen hallinnan mallissa. Myöskään yhteiskunnalle aiheutuvia verotulojen menetyksiä ei ole arvioitu. Nämä kustannukset tulisi perusteellisesti selvittää ennen ratkaisujen tekemistä. On selvää, että esimerkiksi Verohallinnolle aiheutuisi merkittävät lisäkustannukset uskottavan verovalvonnan järjestämisestä laajennetun moniportaisen hallinnan olosuhteissa. Verotuksen näkökulmasta soveliainta voisi olla lykätä moniportaisuutta koskevan ratkaisun tekeminen siihen vaiheeseen, kun kehittyvästä kansainvälisestä verotustietojen vaihdosta on saatu riittävästi kokemuksia.

Mikäli eri näkökohtien pohjalta ja perusteellisten vaikutusanalyysien jälkeenkin lopulta päädyttäisiin arvopapereiden moniportaisen hallinnan ja hallintarekisteröinnin laajentamiseen, olisi muutoksen yhteydessä varmistettava se, että Verohallinto voi myös jatkossa hoitaa lakisääteiset tehtävänsä. Erityisesti tärkeää Verohallinnon näkökulmasta on verotuksessa tarvittavan tiedonsaannin turvaaminen. Verotustietojen saanti tulisi turvata tehokkaasti koko säilytysketjuun ulottuvilla sanktioituilla velvoitteilla, jotka koskevat yhtäläisesti kotimaisia ja ulkomaisia toimijoita.

Ulkomaiset liikkeeseenlaskut

Arvopaperikeskusasetuksen myötä suomalaisille yhtiöille avautuva mahdollisuus laskea osakkeensa liikkeelle ulkomaisessa arvo-osuusjärjestelmässä heikentää väistämättä Verohallinnon tiedonsaannin ja verovalvonnan edellytyksiä nykytilaan verrattuna. Verotustietojen saanti vuosi-ilmoituksia ja Verohallinnon erillisiä tiedusteluja varten ainakin osingoista, arvopaperiomistuksista ja mahdollisesti myös niiden muutoksista tulisi turvata liikkeeseenlaskijalle ja säilyttäjille asetettavilla kattavilla sopimusvelvoitteilla, jotka on tehokkaasti sanktioitava. Nämä muutokset tulisi saattaa voimaan samanaikaisesti arvopaperikeskusasetuksen kanssa. Työryhmän esittämä liikkeeseenlaskijan sopimusvelvoite on oikean suuntainen, mutta se ei nyky muodossaan tehokkaasti takaa Suomen lainsäädännön edellyttämien verotustietojen saantia. Muutosten vaikutukset verotuksen toimittamiseen ja verovalvontaa tulee ottaa huomioon Verohallinnon resursoinnissa.

LAUSUNNON TARKEMMAT PERUSTELUT

Arvopapereita koskeva tiedonantovelvollisuus ja sen merkitys

Osinkoja, arvopaperikauppoja ja arvopaperiomistuksia koskevalla sivullisen yleisellä tiedonantovelvollisuudella on keskeinen merkitys Suomessa yleisesti verovelvollisten henkilöasiakkaiden verotuksessa. Verotusmenettelyä on järjestelmällisesti kehitetty siihen suuntaan, että verovelvollisten tulo- ja vähennystietoja kerätään mahdollisimman laajalti työnantajilta, pankeilta, arvopaperinvälittäjiltä ja muilta sivullisilta vuosi-ilmoituksilla. Vuosi-ilmoitustiedot viedään kattavasti suoraan verotuslaskentaan ja esitätetään asiakkaan veroilmoitukselle. Esimerkiksi osinko ja siitä peritty ennakonpidätys viedään suoraan verotuslaskentaan ja esitätetyille veroilmoitukselle vuosi-ilmoituksen perusteella lähes kaikilla henkilöasiakkailla.

Menettely on olennaisesti helpottanut ja varmistanut henkilöasiakkaiden ilmoittamisvelvollisuuden täyttämistä, koska asiakkaan ei ole tarvinnut siirtää hänellä olevia tulo- ja vähennystietoja veroilmoitukselle. Asiakkaan on tarvinnut vain tarkistaa esitätettyjen tietojen oikeellisuus ja täydellisyys ja korjata mahdolliset virheet ja puutteet. Käytännössä esitätetyt tiedot tuloista ja vähennyksistä ovat yleensä oikean sisältöisiä. Verohallinnon kannalta sivullistietoihin perustuva verotus on tehostanut ja rationalisoinut verotusmenettelyä, vähentänyt merkittävästi muun muassa mekaanisen tallennustyön ja tapauskohtaisen valvonnan tarvetta ja parantanut verotuksen reaaliaikaista oikeellisuutta.

Vuosi-ilmoitustietoja käytetään paitsi henkilöasiakkaiden verotuksessa myös yritysten verovalvonnassa. Rajoitetusti verovelvollisten osalta vuosi-ilmoitusten ja niistä ilmenevien osingonsaajatietojen avulla valvotaan esimerkiksi suomalaisen yhtiön maksamasta osingosta perityn lähdeveron oikeellisuutta. Vuosi-ilmoitustiedot ovat tarpeellisia myös verosopimusten ja direktiivin perusteella tapahtuvaa kansainvälistä verotustietojen vaihtoa varten.

Vuosi-ilmoitustietojen lisäksi sivullisten on erikseen pyydettyäessä annettava Verohallinnolle tiedot, jotka voivat olla tarpeen verovelvollisen verotusta ja

verovalvontaa, kuten verotarkastusta varten (sivullisen erityinen tiedonantovelvollisuus).

Osinkoja koskevat vuosi-ilmoitukset

Osinkoa jakavan yhtiön on annettava Verohallinnolle vuosi-ilmoitus maksamistaan osingoista ja niistä perityistä veroista. Myös osakkeille jaetusta pääomanpalautuksesta on annettava vuosi-ilmoitus. Osinkoa jakava yhtiö on myös velvollinen perimään osingosta oikean määräisen veron, joko ennakonpidätyksen (yleisesti verovelvolliselle maksetut osingot) tai lähdeveron (rajoitetusti verovelvolliselle maksetut osingot). Käytännössä Suomen arvo-osuusjärjestelmään kuuluvien osakkeiden osinkojen veronpidätyksiin, vuosi-ilmoituksiin ja kausiveroilmoituksiin liittyviä tehtäviä hallinnoidaan ja koordinoidaan liikkeeseenlaskijan puolesta arvopaperikeskuksen (Euroclear Finland Oyj:n) ja arvo-osuusjärjestelmän tilinhoitajien toimesta (Euroclear Finland Oyj:n tarjoamassa Taxmill-palvelussa).

Suomalaisten henkilöiden ja yhtiöiden suorassa hallinnassa olevien osinkojen verotuksessa on ollut vain vähän virheitä, koska osingon oikea loppusaaja on lähtökohtaisesti todettavissa suoraan arvo-osuusjärjestelmästä ja vero voidaan periä oikein jo osinkoa maksettaessa. Sitä vastoin hallintarekisteröityjen osakkeiden kohdalla on ollut ongelmia. Säilytysketjuissa olevissa omistuksissa on voinut tapahtua muutoksia, joiden vuoksi veroa ei peritä osingonmaksuhetkellä oikean määräisenä. Osingon loppusaajasta ei välttämättä saada tietoa edes vuosi-ilmoituksella ja Verohallinnon mahdollisuudet valvoa verotuksen oikeellisuutta ja havaita esimerkiksi veron minimoimiseksi tehdyt järjestelyt (keinotekoiset siirrot osingonmaksun ajaksi edullisemmän verosopimuksen piiriin) ovat käytännössä rajoitetut. Jos moniportaista hallintaa laajennetaan myös kotimaisiin omistuksiin, on ilmeistä, että vastaavat ongelmat laajenevat jossain määrin myös kotimaisiin omistuksiin erityisesti silloin, kun käytetään ulkomaista välittäjää ja säilyttäjää.

Jos osakkeet lasketaan liikkeeseen ulkomaisessa arvo-osuusjärjestelmässä, liikkeeseenlaskijan tulee erikseen järjestää osingonmaksuun liittyvien veronpidätysten ja Verohallinnolle annettavien ilmoitusten sekä niihin tehtävien korjausten hallinta ja koordinointi. On oletettavaa, että tämä tulee aiheuttamaan merkittävän hallinnollisen lisätyön sekä liikkeeseenlaskijalle että Verohallinnolle.

Arvopaperinvälittäjän vuosi-ilmoitukset

Arvopaperinvälittäjän on annettava Verohallinnolle vuosi-ilmoitus välittämistään ja tekemistään arvopaperikaupoista (ostoista ja myynneistä). Tiedot arvopapereiden myynneistä esitätetään henkilöasiakkaan veroilmoitukselle. Käytännössä vuosi-ilmoituksia ovat antaneet vain sellaiset arvopaperinvälittäjät, joilla on Suomessa toimipaikka. Arvopaperinvälittäjät, joilla ei ole Suomessa toimipaikkaa (ns. etävälittäjät), eivät yleensä ole antaneet vuosi-ilmoitusta Suomen Verohallinnolle, vaikka kysymys olisi Suomessa olevalla markkinalla (Helsingin pörssi) tapahtuneesta arvopaperikaupasta ja vaikka kaupan osapuolena olisi suomalainen verovelvollinen.

Työryhmän esittämät lainsäädäntömuutokset eivät suoranaisesti vaikuta arvopaperinvälittäjän tiedonantovelvollisuuteen. Arvopaperinvälittäjät, joilla on Suomessa toimipaikka, antanevat Verohallinnolle vuosi-ilmoituksia entiseen tapaan.

Jos säilytyspalveluja aletaan tarjota rajan yli Suomeen ja säilyttäjä tarjoaa myös arvopaperikauppojen välitystä, on kuitenkin ilmeistä, että myös etävälittäjien osuus suomalaisten sijoittajien kaupoista kasvaa ja tiedonsaanti arvopaperikaupoista vähenee.

Säilyttäjän vuosi-ilmoitukset

Arvopapereiden säilyttäjän on toimitettava Verohallinnolle verotusta varten verovelvollisen saaman luovutusvoiton ja -tappion laskemiseksi tarpeelliset tiedot arvopapereiden myynneistä ja muista luovutuksista siltä osin kuin nämä tiedot ovat tiedonantovelvollisella. Tämä tiedonantovelvollisuus on ollut voimassa vuodesta 2008 alkaen. Tiedonantovelvollisuus on osaksi rinnakkainen ja päällekkäinen arvopaperinvälittäjän vuosi-ilmoituksen kanssa.

Verohallinto laskee ja vie luovutusvoiton tai –tappion valmiiksi verotuslaskentaan ja henkilöasiakkaan esitetyille veroilmoitukselle, jos vuosi-ilmoituksella on myös tiedot arvopaperin osto- ja myyntihinnoista. Näin on yleensä silloin, kun säilyttäjä on toiminut myös asiakkaan arvopaperikauppojen välittäjänä. Verovelvollisen tulee tarkistaa tietojen oikeellisuus ja korjata mahdolliset puutteet ja virheet. Jos tiedot ovat oikeat ja täydelliset, verovelvollisen ei tarvitse tehdä mitään. Käytännössä säilyttäjien ilmoittamat tiedot ovat lähes poikkeuksetta oikein ja yleensä niin täydelliset, että voitto tai tappio on voitu laskea niiden perusteella valmiiksi. Menettely on vähentänyt olennaisesti verovelvollisten ja Verohallinnon manuaalista työtä arvopaperikauppojen ilmoittamisessa ja tietojen käsittelyssä. Viime vuosina osakkeiden luovutuksesta syntynyt voitto on voitu laskea valmiiksi noin 80-90 prosentissa vuosi-ilmoituksilla ilmoitetuista henkilöasiakkaiden arvopaperien myyntitapahtumista. Käytännössä vuosi-ilmoituksia ovat antaneet vain ne säilyttäjät, joilla on Suomessa toimipaikka.

Arvopapereiden moniportaista hallintaa koskevat muutosehdotukset eivät suoranaisesti vaikuttane säilyttäjiltä saataviin vuosi-ilmoituksiin, jos säilyttäjällä on toimipaikka Suomessa. Jos taas arvopaperien säilytyksessä tapahtuu siirtymää ulkomaisille palveluntarjoajille, on ilmeistä, että säilyttäjän vuosi-ilmoitusten määrä vähenee ja tiedonsaanti vaikeutuu.

Arvo-osuuksien omistuksia koskevat vuosi-ilmoitukset

Arvopaperikeskuksen on toimitettava Verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset tiedot arvo-osuusjärjestelmään kuuluvista arvo-osuuksista, arvo-osuusrekisterin tietojen mukaisista omistajista sekä tuoton saajista verovuoden päättyessä. Jos arvopapereiden moniportaista hallintaa laajennetaan ja omistustiedot hajautuvat säilyttäjien arvopaperitileille, tietoja joudutaan keräämään useammilta tahoilta. Vuosi-ilmoituksen antamista varten hallintarekisteröinnit on avattava. Tämä lisää tiedonantovelvollisten ja Verohallinnon hallinnollista taakkaa nykyiseen suoran hallinnan malliin verrattuna. Jos säilyttäjä on ulkomailla, on mahdollista, että omistuksia koskevaa vuosi-ilmoitusta ei lainkaan saada.

Vuosi-ilmoitustiedot ja ilmoittamisvelvollisuuden täyttäminen

Verotusmenettelystä annetun lain mukaan verovelvollisen on ilmoitettava saamansa veronalaiset tulot veroilmoituksellaan. Lisäksi verovelvollisen on ilmoitettava veroilmoituksellaan laissa tarkemmin määritelty varallisuus. Verovelvollisen

ilmoittamisvelvollisuus koskee muun muassa hänen saamia osinkoja ja muita osakkeille maksettuja tuottoja, arvopapereiden luovutuksesta syntyneitä voittoja ja tappiota ja verovuoden päättyessä omistettuja osakkeita.

Verovelvollisen ilmoittamisvelvollisuudesta huolimatta sivulliselta saaduilla vuosi-ilmoitustiedoilla on myös verotuksen oikeellisuuden ja verotulojen kertymän kannalta keskeinen merkitys. Jos vuosi-ilmoitustietoja ei olisi, voidaan olettaa, että merkittävä osa veronalaisista tuloista jäisi ilmoittamatta ja verotuloa kertymättä.

Norjassa on tutkittu nimenomaan osakekauppoja koskevien vuosi-ilmoitustietojen ja niiden esitähän merkitystä ilmoittamisvelvollisuuden ja verotuksen toteutumisen kannalta:

<http://www.skatteetaten.no/upload/PDFer/Skattyterenes%20etterlevelse%20ved%20salg%20av%20aksjer.pdf?epslanguage=nb-NO>

Norjan verohallinnon analyysiryhmän tutkimus koski verovuosia 2008-2011. Verovuosina 2008-2010 osakekaupasta syntyneitä voittoja tai tappiota ei esitähän ilmoitukselle, kun taas verovuodesta 2011 alkaen verohallinnon saamat tiedot voitoista ja tappiosta on esitähän ilmoitukselle. Verovuosina 2008-2010 vain noin 40 – 60 prosenttia tutkimuksen kohteena olleista verovelvollisista ilmoitti voitot ja tappiot, kun taas loput (vuodesta riippuen noin 60 – 40 prosenttia verovelvollisista ei ilmoittanut voittoja ja tappioita).

Verovelvolliset olivat saaneet Norjan osakasrekisteristä tiliotteen osakemyynneistä sekä voitoista että tappioista, joiden perusteella he olisivat voineet ja heidän olisi pitänyt osata ilmoittaa ne veroilmoituksellaan. Tutkimuksen mukaan voittoja ja tappioita saaneet luonnolliset henkilöt jättivät ilmoittamatta voitot ja tappiot suurin piirtein yhtä usein, mikä viittasi siihen, että kyse ei ilmeisesti pääasiallisesti ollut tietoisesta veron välttämisestä. Tutkimuksen mukaan mitä suurempi voitto tai tappio oli, sitä tunnollisemmin se ilmoitettiin veroilmoituksella. Vuodesta 2011 alkaen voitot ja tappiot esitähän ilmoitukselle, minkä jälkeen yli 90 prosenttia ”ilmoitti oikein” voitot ja tappiot eli ei muuttanut esitähän ilmoitettua tietoa.

Norjassa tehdyn tutkimuksen tuloksia voitaneen pitää ainakin suuntaa antavina myös Suomen osalta, kun otetaan huomioon verojärjestelmien ja yhteiskuntien samankaltaisuus. Myös Suomen Verohallinnon piirissä tehdyt selvitykset korostavat vuosi-ilmoitustietojen ja niiden esitähän merkitystä ilmoitusvelvollisuuden täyttämässä.

Arvopaperiverotuksen merkitystä kuvastavat verotettujen luovutusvoittojen ja tappioiden määrät ja niistä verovelvollisten lukumäärät. Verotilaston mukaan verovuonna 2012 verotettiin arvopapereiden luovutusvoittoja yhteensä 1.166.768.000 euroa yhteensä 228.687 henkilöasiakkaalla. Arvopapereiden luovutustappioita oli puolestaan yhteensä 925.445.000 euroa yhteensä 181.169 henkilöasiakkaalla. Arvosuustili on yli miljoonalla suomalaisella.

Kansainvälisen verotustietojen vaihdon kehittyminen (FATCA, Common Reporting Standards, EU:n tietojenvaihtoa koskeva direktiivi) vähentäisi jossain määrin vuosi-ilmoitusten puuttumisesta johtuvaa riskiä verotulojen menetyksestä, mutta ei poistaisi niitä. Saatavia tarkkailutietoja voitaisiin hyödyntää impulssitietoina jälkikäteisessä

tapauskohtaisessa valvonnassa ja oikaisuissa. Hallinnollisesti jälkikäteinen verotuksen oikaisu on merkittävästi raskaampi ja enemmän kustannuksia aiheuttava menettely kuin verotus säännönmukaisessa verotuksessa. Verotuksen jälkikäteisen oikaisun Verohallinnolle aiheuttamat kustannukset ovat monikertaiset verrattuna verotusasian käsittelyyn säännönmukaisessa verotuksessa. FATCAN tapainen tietojen vaihto on lisäksi vasta kehitysvaiheissaan, eikä sen toimivuudesta siten ole kokemuksia.

VEROTUSTIETOJEN SAAMISTA TUKEVAT SÄÄNNÖSEHDOTUKSET

Työryhmä on esittänyt lakiin arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta ja lakiin arvopaperitileistä erinäisiä säännöksiä, joiden tarkoituksena on tukea ja järjestää myös viranomaisen tiedonsaantia, muun muassa veroviranomaisten tiedonsaantia arvopaperiverotusta ja verovalvontaa varten. Säännökset koskevat yhtäältä liikkeeseenlaskijaa (suomalaista yhtiötä) ja toisaalta hallintarekisteröinnin hoitajaa ja säilyttäjää.

Liikkeeseenlaskija

Osakkeitaan liikkeeseen laskevan yhtiön olisi tehtävä käyttämänsä arvopaperikeskuksen kanssa sopimus, jonka mukaan arvopaperikeskuksen tai kolmannen osapuolen on toimitettava viranomaiselle sen lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi tai pyynnöstä ja yhtiölle pyynnöstä yhtiön osakkeenomistajia koskevat osakeyhtiölain 3 luvun 15 §:n 2 momentissa tarkoitetut tiedot. Osakeyhtiön olisi toimitettava 1 momentissa tarkoitettu sopimus etukäteen Finanssivalvonnalle tiedoksi.

Sopimisvelvoite kattaisi säännösviittauksen huomioon ottaen ilmeisesti vain osaksluetteloon merkittävät tiedot. Esimerkiksi tietoja hallintarekisteröidyn osakkeen lopullisesta omistajasta tai maksetun osingon ja siitä perityn veron määrästä ei nähtävästi tarvitsisi ilmoittaa. Ehdotetun säännöksen mukaisen sopimuksen nojalla liikkeeseenlaskija ei saisi esimerkiksi osinkoa ja osakeomistuksia koskevan vuosi-ilmoituksen antamiseksi tarpeellisia tietoja. Sopimus olisi toimitettava etukäteen Finanssivalvonnalle, mutta Finanssivalvonta ei ilmeisesti voisi määrätä liikkeeseenlaskijalle mitään seuraamusta siitä, että asianmukaista sopimusta ei ole tehty. Verolainsäädännön mukaan Verohallinto voi määrätä yhtiölle laiminlyöntimaksun, jos yhtiö ei anna Verohallinnolle vuosi-ilmoitusta jakamistaan osingoista. Yhtiöllä on myös verovastuu osingosta perittävän lähdeveron ja ennakonpidätyksen oikeellisuudesta, minkä varmistamiseksi sillä täytyy olla tehokkaat keinot saada tiedot lopullisten osingonsaajien selvittämiseksi. Säännösten tulisi tukea liikkeeseen laskijan tiedonsaantioikeutta niin, että hän kykenee täyttämään verolainsäädännön mukaisten tiedonantovelvollisuutensa.

Jos työryhmämuistiossa ehdotettu lainsäädäntö saatetaan voimaan kokonaisuudessaan tai osittainkin (vain ulkomaisessa arvopaperikeskuksessa tapahtuvan arvopapereiden liikkeeseenlaskun osalta) osingonsaajia ja osakeomistuksia koskevien verotustietojen saamisen tukemiseksi sopimisvelvoitetta tulisi täydentää niin, että se kattaisi kaikki verolainsäädännön yleisen ja erityisen tiedonantovelvollisuuden täyttämiseksi vaadittavat tiedot esimerkiksi seuraavalla tavalla:

Suomen lain mukaan rekisteröidyn osakeyhtiön on lisäksi tehtävä sen arvopaperikeskuksen, jossa yhtiö on laskenut osakkeensa liikkeeseen, tai kolmannen osapuolen kanssa kirjallinen sopimus, jonka nojalla arvopaperikeskuksen tai sen osapuolen taikka kolmannen osapuolen on toimitettava yhtiölle ilman kehotusta ne maksettuja osinkoja, muita tuottoja ja osakeomistuksia koskevat tiedot, jotka yhtiöllä on oltava, jotta se voi täyttää Suomen vero- tai muun lainsäädännön mukaisen tiedonantovelvollisuutensa viranomaisille. Edellä mainitussa sopimuksessa on sovittava tietojen toimittamisesta yhtiölle niin hyvissä ajoin, että yhtiö voi täyttää tiedonantovelvollisuutensa säädettyssä määräajassa

Sen edistämiseksi, että verotusta varten saadaan kattavat tiedot myös osakkeiden luovutuksista erityisesti silloin, kun osakkeet on laskettu liikkeeseen ulkomaisessa arvopaperikeskuksessa ja ne ovat säilytyksessä ulkomailla, sopimuksen tulisi mahdollistaa myös niiden tietojen saaminen omistusten muutoksista, joita kyseisellä arvopaperikeskuksella tai asianomaisella osakkeen säilyttäjäillä on (luovuttaja, luovutuspäivä, osakkeiden kappalemäärä). Verotusmenettelystä annettuun lakiin tulisi lisätä säännös liikkeeseen laskijan osakkeidensa luovutuksia koskevasta tiedonantovelvollisuudesta.

Sopimisvelvoitteen noudattaminen tulisi sanktioida tehokkaasti seuraamusmaksulla, jonka Finanssivalvonta voisi määrätä liikkeeseen laskijalle. Lisäksi tulisi selvittää mahdollisuus asettaa liikkeeseenlaskijalle velvollisuus vaihtaa arvopaperikeskusta tai toimijaa, jos tietoja ei toimiteta sopimuksen edellyttämällä tavalla. Samoin Finanssivalvonnalle voisi olla mahdollisuus estää tällaisen toimijan toiminta Suomen alueella ja ilmoittaa laiminlyönnistä toimijan asuinvaltioon.

Hallintarekisteröinnin hoitaja ja säilyttäjä

Työryhmän ehdotuksen mukaan *hallintarekisteröinnin hoitajan* olisi sovittava arvo-osuustilin tilinhaltijan kanssa siitä, että hallintarekisteröinnin hoitaja saa arvo-osuuden omistajaa, arvopapereille maksettavia tuottoja ja arvopaperikauppoja koskevat tiedot sekä muut hallintarekisteröinnin hoitajan sen toimintaa koskevan lainsäädännön perusteella tarvitsemat tiedot (ehdotettu laki arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta 6 luvun 4 §:n 2 momentti). Hallintarekisteröinnin hoitajan olisi pyynnöstä ilmoitettava Finanssivalvonnalle ja muulle viranomaiselle sen lakisääteisten tehtävien suorittamista varten arvo-osuusjärjestelmässä olevien arvo-osuuksien omistajan nimi, henkilötunnus tai muun omistajan yksilöivä tunnus ja kuinka monta arvo-osuutta omistajalla on ja arvopapereille maksetut tuotot sekä tiedot arvopaperikaupoista, jos hallintarekisteröinnin hoitaja on ollut arvopaperikauppojen välittäjä (ehdotettu arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain 6 luvun 5 §:n 1 momentti).

Ehdotettua hallintarekisteröinnin hoitajan sopimisvelvoitetta ei ilmeisesti ole sanktioitu millään tavoin. Sen sijaan Finanssivalvonta voisi määrätä hallintarekisteröinnin hoitajalle seuraamusmaksun, jos hallintarekisteröinnin hoitaja ei täytä 6 luvun 5 §:n mukaista tiedonantovelvollisuuttaan. Ilmeisesti hallintarekisteröinnin hoitajalle voitaisiin määrätä seuraamusmaksun lisäksi tai ainakin vaihtoehtoisesti myös

verotusmenettelystä annetun lain mukainen laiminlyöntimaksu, jos hallintarekisteröinnin hoitaja ei toimita Verohallinnolle sen vaatimia tietoja.

Verohallinnon käsityksen mukaan mainittuja säännöksiä on pidettävä tarpeellisina viranomaisten tiedonsaantimahdollisuuksien parantamiseksi. Sopimisvelvoitteen tehostamiseksi voisi olla vielä tarpeen harkita sanktioita erikseen myös ehdotetun 6 luvun 4 §:n 2 momentin mukaisen sopimisvelvoitteen noudattamatta jättäminen Finanssivalvonnan määrättävällä seuraamusmaksulla.

Työryhmän ehdotuksen mukaisia hallintarekisteröinnin hoitajaa koskevia säännöksiä sovellettaisiin silloin, kun hallintarekisteröinnin hoitajan hoitamaa arvo-osuustilää pidetään Suomessa (työryhmämuistio s. 62). Edellä mainitut velvoitteet voisivat siten tulla sovellettavaksi myös silloin, kun hallintarekisterin hoitaja toimii ulkomailta käsin. Toisaalta ehdotetut säännökset eivät tue viranomaisten tiedonsaantia silloin, kun kysymys on ulkomaisessa arvo-osuusjärjestelmässä liikkeeseen lasketuista suomalaisen yhtiön osakkeista.

Arvopaperin *säilyttäjän* olisi tehtävä alisäilyttäjän tai sitä vastaavan ulkomaisen yhteisön kanssa arvopaperien moniportaisesta hallinnasta sopimus, jonka nojalla nämä toimittavat säilyttäjälle säilytettävien arvopaperien lopullisia omistajia, arvopapereille maksettuja tuottoja ja arvopaperikauppoja koskevat tiedot, ja muut säilyttäjän sen lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi ja sen toimintaa koskevan lainsäädännön perusteella tarvitsemat tiedot (ehdotettu arvopaperitileistä annetun lain 10 a §). Sopimus olisi toimitettava Finanssivalvonnalle etukäteen tiedoksi. Säilyttäjä olisi puolestaan velvollinen toimittamaan nämä tiedot liikkeeseenlaskijalle ja viranomaiselle. Lisäksi säilyttäjä olisi velvollinen toimimaan huolellisesti alisäilyttäjän valinnassa.

Finanssivalvonta voisi määrätä säilyttäjälle laiminlyöntimaksun ehdotetun 10 a §:n mukaisen sopimisvelvoitteen laiminlyönnistä ja arvopapereiden lopullista omistajaa koskevien tietojen toimittamatta jättämisestä (sanktiosäännöksessä (15 §) on ilmeisesti virheellinen viittaus 10 a §:n 1 ja 2 momenttiin; pitäisi olla 1 ja 3 momenttiin).

Ehdotettujen säännösten mukaan vain arvopapereiden lopullista omistajaa koskevan tiedon toimittaminen on sanktioitu, ei sen sijaan arvopapereiden tuottoja ja arvopaperikauppoja koskevien tietojen toimittamista, vaikka niistäkin on tehtävä sopimus. Verohallinnon käsityksen mukaan tiedonsaannin tehostamiseksi sanktiomahdollisuuden tulisi kattaa myös viimeksi mainitut tiedot.

Ehdotetun arvopaperitileistä annetun lain 15a §:n mukaan Finanssivalvonta pitäisi säilyttäjistä Finanssivalvonta ylläpitää internetissä ajantasaista listaa säilyttäjistä. Listalle voitaisiin merkitä säilyttäjien lisäksi sellaiset säilyttäjät, jotka ovat lopettaneet toimintansa omasta tai viranomaisen toimesta taikka joiden on todettu olennaisesti laiminlyöneen lakisääteisiä velvoitteitaan. Esityksen jatkovalmistelussa olisi varmistettava, että listan ylläpitämiseksi tarpeelliset (viranomaisten) tiedonsaantioikeudet ja tiedonluovutus-oikeudet, m.l. oma-aloitteinen tietojen luovuttaminen, on asianmukaisesti säännelty

Hallituksen esityksen 32/2012 vp s. 252 perusteella arvopaperitileistä annetun lain säilyttäjiä koskevia säännöksiä sovelletaan silloin, kun arvopaperien säilyttämistä

harjoitetaan Suomessa. Työryhmän ehdottama säilyttäjän sopimisvelvoite ja tiedonantovelvollisuus koskisivatkin ilmeisesti vain niitä tilanteita, joissa säilyttäjällä on toimipaikka Suomessa ja kyseistä säilytyspalvelua tarjotaan tuosta Suomessa olevasta toimipaikasta käsin. Sopimisvelvoitetta ja tiedonantovelvollisuutta ei sitä vastoin olisi, jos säilytyspalvelua tarjotaan rajan yli suomalaiselle sijoittajalle. Suomessa toimiva säilyttäjä olisi kuitenkin velvollinen sopimaan ulkomailla olevan alisäilyttäjän kanssa tietojen saamisesta, jolloin veloitteet ulottuisivat sopimusperusteisena myös ulkomailla olevaan seuraavaan portaaseen. Tässäkään tilanteessa ehdotetut säännökset eivät ilmeisesti faktisesti turvaisi tietojen saantia koko säilytysketjusta, koska säilyttäjän vastuu ulottuisi vain hänen omaan sopimuspuoleensa ja säilyttäjä voisi vapautua vastuustaan osoittamalla toimineensa itse huolellisesti (hallituksen esitysluonnos s. 87 - 88).

Verohallinnon mielestä ehdotettuja säilyttäjää koskevia säännöksiä on sinänsä pidettävä parannuksena nykytilaan ja ne tulisi – ehdotetuin tarkennuksin - saattaa voimaan, vaikka kotimaisten omistusten moniportaisuutta ja hallintarekisteröintiä ei laajennettaisikaan. Ne tukevat olemassa olevaa säilyttäjän tiedonantovelvollisuutta verotusta varten ja ovat tarpeellisia myös kansainvälisiin sopimuksiin perustuvaa tietojenvaihtoa, kuten FATCAa varten. Ehdotetut säännökset eivät kuitenkaan ratkaise ulkomaisiin liikkeeseenlaskuihin ja säilytysketjuihin liittyviä tiedonsaantiongelmia.

OSAKEOMISTUSTEN YLEISÖJULKISUUS

Osakeomistusten yleisöjulkisuutta koskeva muutosehdotukset eivät suoranaisesti vaikuta Verohallinnon ja muiden viranomaisten tiedonsaantioikeuksiin. Yleisöjulkisuus ei kuitenkaan ole vailla merkitystä myöskään viranomaistoiminnan kannalta, koska on ilmeistä, että tietojen julkisuus ja niiden seuranta esimerkiksi tiedotusvälineissä voi edistää myös verotusta koskevan ilmoittamisvelvollisuuden noudattamista.

Työryhmän ehdotus perustuu siihen, että osakkeiden moniportaisessa hallinnassa omistustiedot eivät käytännössä voi olla jatkuvasti yleisöjulkisia nykyiseen tapaan, koska omistustiedot hajautuvat säilyttäjien arvopaperitileille. Työryhmän ehdotuksen mukaan Patentti- ja rekisterihallitus pitäisi julkista rekisteriä kotimaiseen tai ulkomaiseen arvo-osuusjärjestelmään liitettyjen osakkeiden suomalaisista omistajista, jotka omistavat yli 500 osaketta yhtiössä (raja lienee tarkoitettu yhtiökohtaiseksi, ei esimerkiksi arvopaperitilikohtaiseksi). Tiedot kerättäisiin ja julkaistaisiin neljä kertaa vuodessa Patentti- ja rekisterihallituksen määrääminä ajankohtina. Vastuu tietojen keräämisestä ja toimittamisesta olisi yhtiöllä. Tiedot saataisiin kuitenkin käytännössä ilmeisesti vain Suomessa toimivilta säilyttäjiltä (HE-luonnos s. 52). Lisäksi osakkeenomistajan itsensä tulisi huolehtia siitä, että hänen tietonsa ovat rekisterissä oikein (laki arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta 4 luvun 8 §). Tätä osakkeenomistajan tarkistamisvelvollisuutta ei kuitenkaan esitetä sanktiotavaksi millään tavalla ja sen toimivuus olisi ilmeisesti ylipäätään kyseenalainen.

Uuden omistajarekisterin luominen ja sen tehokas toteuttaminen edellyttänevät sangan mittavaa panostusta tietojärjestelmiin ja valvontaan. Sen tarkoituksenmukaisuutta nykytilaan verrattuna on syytä vielä pohtia ennen ratkaisujen tekemistä. Jos moniportaisuutta ei laajenneta, yleisöjulkisuus voitaisiin säilyttää

nykyisellä tavalla ja nykyisessä laajuudessa Suomen arvopaperikeskuksessa täällä liikkeeseen laskettujen osakkeiden osalta. Jos taas yhtiö laskisi osakkeensa liikkeeseen ulkomaisessa arvo-osuusjärjestelmässä, vastaavien tietojen julkistaminen tulisi järjestää jollain muulla tavalla.

Yleisöjulkisuutta koskevien sääntelyn osalta Verohallinto kiinnittää vielä huomiota siihen, että jos rekisterinpitäjänä toimisi viranomainen (Patentti- ja rekisterihallitus), sääntelyssä (asuinpaikkakuntatiedon ilmaiseminen) tulisi ottaa huomioon turvakieltoasiakkaiden suoja. Myös osakeyhtiölakiin ehdotettu osakasluettelon tietojen vieminen yleiseen tietoverkkoon (17 §) tulisi arvioida yksityiselämän ja henkilötietojen suojan näkökulmasta siltä osin kuin kysymys on luonnollisia henkilöitä koskevista tiedoista. Lakiehdotukseen perustuslakiosuudessa ei ole myöskään arvioitu ehdotusten suhdetta perustuslain 10 §:ssä tarkoitettuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan eikä 12 §:ssä säädettyyn julkisuusperiaatteeseen. Samoin ehdotusta tulisi arvioida yhdenvertaisuuden kannalta (perustuslaki 6 §).

Pääjohtaja

Pekka Ruuhonen

Johtava lakimies

Matti Merisalo