

16.5.2011

Valtiovarainministeriö
Rahamarkkina-osasto

valtiovarainministerio@vm.fi
anu.pietarinen@vm.fi

Viite / Diaarinumero

A//000001/2011 (Verohallinto)
VM004:00/2009 (Valtiovarainministeriö)

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Verohallinnolta lausuntoa Arvopaperimarkkina-lainsäädännön kokonaisuusuudistus -työryhmän muistiosta (VM:n julkaisusarja 12/2011). Verohallinto esittää lausuntonaan kunnioittaen seuraavaa.

Työryhmän muistiossa esitetään tehtäväksi laajoja uudistuksia arvopaperimarkkina-lainsäädäntöön. Esitysten päätavoitteet ovat arvopaperimarkkinalainsäädännön selkeyden ja ymmärrettävyyden parantaminen, arvopaperimarkkinalainsäädännön kilpailukyvyyn lisääminen, arvopaperien säilytys- ja selvitystoiminnan tehostaminen ja kilpailun lisääminen sekä listayhtiöiden hallinnollisen taakan keventäminen. Ehdotukset on laadittu hallituksen esityksen muotoon. Työryhmän muistiossa ei ole varsinaisesti otettu kantaa muutosten voimaantuloajankohtaan. Alustavien aikataulujen mukaan tarkoituksena olisi, että hallituksen esitykset annetaan ennen vuoden 2011 loppua.

Arvopaperimarkkinalainsäädännön yleinen uudistaminen

Työryhmä ehdottaa ensinnäkin lukuisia arvopaperimarkkinalainsäädännön *lakitek-nistä laatua ja systematiikkaa* parantavia muutoksia. Näistä keskeisintä on uusi laki-rakenne, jossa voimassa oleva arvopaperimarkkinalaki jaettaisiin useammaksi laiki.

*Arvopaperimarkkina*laissa säädettäisiin arvopaperimarkkinoilla noudatettavista yleisistä periaatteista, arvopaperien yleiseen liikkeeseen saattamisesta, tiedonantovelvollisuudesta arvopaperimarkkinoilla, julkisista ostotarjouksista, arvopaperimarkkinoiden väärinkäytön estämisestä ja arvopaperimarkkinoiden valvonnasta.

*Sijoituspalvelu*laissa säädettäisiin kotimaisten ja ulkomaisten toimijoiden oikeudesta ja edellytyksistä harjoittaa sijoituspalvelutoimintaa. Sijoituspalvelulla tarkoitetaan muun muassa rahoitusvälineiden (osakkeet jne) välitystä ja säilytystä asiakkaan lukuun ja sijoitusneuvontaa.

Lakia *rahoitusvälineiden kaupasta* sovellettaisiin kaupankäynnin järjestämiseen rahoitusvälineillä ja rahoitusvälineiden kaupankäyntiin liittyvien tietojen julkistamiseen.

Laissa *arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta* säädettäisiin arvo-osuusjärjestelmästä ja arvo-osuuksien selvitystoiminnasta. Lakia sovellettaisiin, kun arvo-osuusjärjestelmää ylläpidetään ja selvitystoimintaa harjoitetaan Suomessa ja kun ulkomainen selvitysyhteisö harjoittaa laissa tarkoitettua toimintaa.

Laissa *arvopaperitileistä* säädettäisiin arvopaperien säilyttämisestä, arvopaperitileistä, tilinhaltijan sekä muun oikeudenhaltijan arvopapereihin ja arvopaperitileihin kohdistuvista oikeuksista, säilyttäjärekisteristä ja arvopaperitilejä pitävän säilyttäjän eräistä velvollisuuksista.

Laissa *arvo-osuustileistä annetun lain muuttamisesta* säädettäisiin arvo-osuusjärjestelmään kuuluvista arvo-osuustileistä ja niille tehtyjen merkintöjen oikeusvaikutuksista sekä tilejä pitävien korvausvastuusta.

Lisäksi muistiossa ehdotetaan tehtäväksi muutoksia Finanssivalvonnasta annettuun lakiin, lakiin eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä sekä osakeyhtiölakiin.

Verohallinnon näkemyksen mukaan arvopaperimarkkinalainsäädännön kokonaistarkastelu, päivittäminen ja systematisointi on tarpeellista. Nykyiset arvopaperimarkkinalait ovat vaikeaselkoisia ja osin epäselviä mm. monimutkaisten viittausten, epäyhtenäisen käsitteistön ja määritelmien vuoksi. Toimintaympäristön muutosten vuoksi voimassa oleva lainsäädäntö ei muutoinkaan enää kokonaisuudessaan vastaa nykyisiä tarpeita. Ehdotetut säännösmuutokset edellyttäisivät päivityksiä ja muutoksia ainakin Verohallinnon päätöksiin ja ohjeisiin.

Arvopapereiden moniportainen hallinta ja hallintarekisteröinti

Verotuksen ja Verohallinnon toiminnan kannalta työryhmän muistion keskeisimmät sisällölliset ehdotukset koskevat arvopapereiden moniportaista hallintaa ja suomalaisten osakkeiden ja muiden arvopaperien hallintarekisteröinnin sallimista laajemmin suomalaisille sijoittajille. Nykyisin vain velka-arvopapereiden hallintarekisteröinti on sallittua suomalaiselle sijoittajalle.

Arvopapereiden suorasta omistuksesta poiketen hallintarekisteröidyssä omistuksessa liikkeeseenlaskijan hallussa olevista tiedoista ja arvo-osuusmuotoisen omistuksen osalta Arvopaperikeskuksen arvo-osuusrekisteristä ei ilmene, kuka on arvopaperin todellinen (lopullinen) omistaja. Tällaisessa arvopaperin moniportaisessa hallinnassa arvopaperin omistaja on yhden tai useamman arvopaperin säilyttäjän muodostaman ketjun takana.

Tiedot hallintarekisteröidyn arvopaperin omistajasta ovat tällöin omistajaa lähinnä olevan säilyttäjän tilinpidossa (tuon säilyttäjän pitämällä arvopaperitileillä). Säilyttäjä voi olla Suomessa tai ulkomailla oleva toimija. Muun muassa arvopaperille maksettavat tuotot välitetään omistajalle säilytysketjun kautta.

Työryhmän ehdottamassa arvopaperimarkkinalainsäädännössä ei säädettäisi välittömästi arvopaperimarkkinoiden toimijoiden, kuten arvopaperin liikkeeseenlaskijan,

arvopaperinvälittäjän ja säilyttäjän velvollisuudesta toimittaa Verohallinnolle tietoja arvopaperikaupoista, tuoton maksuista ja arvopaperiomistuksista. Tiedonantovelvollisesta ja tiedonantovelvollisuuden sisällöstä säädetäisiin erikseen verolainsäädännössä, kuten nykyisinkin, mikä onkin tarkoituksenmukainen ratkaisu.

Verolainsäädäntö edellyttää, että Verohallinnolle sivullisen tiedonantovelvollisen on annettava Verohallinnolle määrätyt tiedot. Edellytyksenä tiedon saamiselle on kuitenkin, että tieto on olemassa sellaisella osapuolella, jolta Verohallinto voi toimivaltansa puitteissa tietoja saada. Verohallinnolla on vain rajoitetusti mahdollisuus saada tietoja sellaiselta ulkomaiselta toimijalta, joka ei ole verovelvollinen Suomeen ja toimi Suomesta käsin. Käytännössä arvopaperimarkkinalainsäädännössä tämän vuoksi hyvin pitkälle määritellään myös Verohallinnon tietojensaantimahdollisuudet.

Lakipaketissa olevat säännökset siitä, mitä tietoja arvopaperin liikkeeseenlaskijalla, hallintarekisteröinnin hoitajalla ja säilyttäjällä on oikeus saada muilta toimijoilta sekä millaisiin sopimusjärjestelyihin ja muihin toimiin ne ovat velvollisia ryhtymään tietojen saannin turvaamiseksi, muodostavat perustan sille mitä velvollisuuksia ja vastuita säilyttäjille ja muille toimijoille voidaan asettaa tulevassa verolainsäädännössä. Verovalvonnassa voidaan käytännössä vaatia ja saada vain niitä tietoja, joita osapuolilla on mahdollisuus saada.

Arvopapereihin liittyvästä verotusmenettelystä

Henkilöasiakkaiden verotuksessa arvopapereiden omistamista ja arvopaperikauppoja koskevat vuosi-ilmoitustiedot ovat keskeisessä asemassa. Verotuksen toimitamista ja verovalvontaa varten tarvitaan säännöllisiä tietoja arvopaperille maksettusta osingoista, muista tuotoista ja pääomanpalautuksista, arvopaperikaupoista, arvopaperiomistuksista ja suoritetuista veronpidätyksistä. Arvopaperitapahtumien määrä on hyvin suuri, minkä vuoksi massaluonteisen verotusmenettelyn toimivuuden ja verovalvonnan tehokkuuden kannalta on tärkeää, että tiedot verotukseen vaikuttavista tapahtumista saadaan arvopaperimarkkinoiden osapuolilta oikea-aikaisesti, kattavasti ja sähköisillä tiedonsiirtomenettelyillä.

Tällä hetkellä Verohallinto saa saajakohtaisesti yksilöidyt vuosi-ilmoitukset suomalaisten arvo-osuusjärjestelmässä olevien yhtiöiden suomalaisille osakkeenomistajilleen maksamista osingoista ja niistä toimitetuista ennakonpidätyksistä tilinhoitajayhteisöiltä, jotka ovat antaneet (Euroclear Finlandin järjestelmän kautta) vuosi-ilmoituksen liikkeeseenlaskijan puolesta (eli osinkoa jakaneen yhtiön puolesta). Muille kuin arvo-osuusmuotoisille arvopapereille maksettusta osingosta tiedot saadaan osinkoa jakaneelta yhtiöltä itseltään.

Tilinhoitajayhteisöt ovat Suomessa olevia toimijoita eli pankkeja ja arvopaperikeskus ja niitä on ollut noin 15. Ilmoitukset on saatu ajallaan ja niissä on ollut vain vähäisiä puutteita tai virheitä. Verovuodesta 2010 alkaen Verohallinto on saanut myös tiedot osakkeille maksetuista pääomanpalautuksista tilinhoitajayhteisöiltä tai pääomaa palauttaneelta yhtiöltä itseltään.

Vuosi-ilmoitustiedot annetaan verovuotta seuraavan vuoden tammikuun loppuun mennessä, jolloin ne ovat olleet käytettävissä verovuodelta toimitettavassa verotuksessa.

Henkilöasiakkaalla tiedot osingoista, veronpidätyksistä ja pääomanpalautuksista otetaan suoraan verotuslaskentaan ja esitätetään hänen saamalleen veroilmoitukselle. Asiakkaan tulee tarkistaa tietojen oikeellisuus ja täydellisyys sekä tehdä tarpeelliset korjaukset ja lisäykset. Käytännössä erityisesti osinkotiedot ovat olleet sellaisenaan oikeat ja täydelliset, eikä asiakkaan ole tarvinnut tehdä niihin korjauksia. Vuosi-ilmoitustietoihin perustuva verotusmenettely on asiakkaalle vaivaton ja hallinnollisesti tehokas verrattuna menettelyyn, jossa asiakas joutuisi itse antamaan tiedot tai jos vuosi-ilmoitustiedot eivät olisi käytettävissä nykyiseen tapaan ja nykyisessä aikataulussa.

Muiden kuin henkilöasiakkaiden verotuksessa vuosi-ilmoitustiedot arvopapereille maksetuista osingoista ja pääomanpalautuksista on tarpeen verovalvonnassa.

Verohallinto saa vuosi-ilmoituksia arvopaperikaupoista arvopaperinvälittäjiltä. Lisäksi Verohallinto on saanut muutaman vuoden ajan Suomessa toimivilta pankeilta ja muilta osakkeen säilyttäjäiltä vuosi-ilmoituksella niillä olevat tiedot henkilöasiakkaan saaman luovutusvoiton laskemiseksi. Näiden tietojen perusteella merkittävä osa osakkeiden luovutusvoitoista ja -tappiosta on voitu laskea valmiiksi verotuslaskentaan ja esitätetylle veroilmoitukselle, mikä on merkittävästi helpottanut asiakkaan ilmoittamisvelvollisuuden täyttämistä, parantanut arvopaperikauppojen verotuksen oikeellisuutta ja vähentänyt hallinnollista työtä. Niiltä osin kuin vuosi-ilmoituksista ei ole saatu kaikkia arvopaperikaupasta saadun luovutusvoiton tai -tappion laskemiseksi tarpeellisia tietoja, saadut tiedot arvopaperin luovutuksesta on merkitty esitätetylle veroilmoitukselle. Asiakkaan on tällöin tullut antaa veroilmoituksessaan puuttuvat tiedot ja ilmoittaa syntyneen voiton tai tappion määrä. Kotimaisilta ja Suomessa toimivilta arvopaperinvälittäjiltä arvopaperikauppoja koskevat vuosi-ilmoitukset on tähän asti saatu sangen kattavasti. Sen sijaan ns. etävälittäjiltä, joilla ei ole toimipaikkaa Suomessa, vuosi-ilmoituksia ei ole saatu eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta, mikä on ongelmallista verotusmenettelyn ja verovalvonnan kannalta.

Verohallinto on myös saanut Arvopaperikeskukselta (Euroclear Finland) omistaja-kohtaisesti yksilöidyn vuosi-ilmoituksen suomalaisten per 31.12. omistamista suomalaisten yhtiöiden arvo-osuuksista. Arvopaperikeskus on voinut antaa omistuksista keskitetysti yksilöidyn vuosi-ilmoituksen, koska arvo-osuudet ovat olleet omistajien nimissä arvo-osuusrekisterissä. Tiedot saadaan yleensä kattavasti ja nopeasti. Omistustietoja on voitu hyödyntää verovalvonnassa esimerkiksi niissä tapauksissa, joissa arvopaperikaupasta ei ole saatu vuosi-ilmoitusta sen vuoksi, että välittäjänä on ollut etävälittäjä, joka ei ole antanut kaupasta vuosi-ilmoitusta.

Ulkomaalaisten omistamat suomalaiset arvo-osuudet (esim. Nokian osakkeet) ovat yleensä hallintarekisteröityjä. Verolainsäädännön mukaan rajoitetusti verovelvollisten omistamille hallintarekisteröidyille osakkeille maksettuun osinkoon voidaan soveltaa tiettyjen edellytysten täytyessä verosopimuksen mukaista lähdeveroprosenttia (kuitenkin vähintään 15 %), vaikka lopullisen osingonsaajan henkilöllisyys ei ole osingonmaksajan tiedossa osingon maksuhetkellä. Osinkoa jakavan yhtiön (käytännössä sen puolesta toimivan tilinhoitajayhteisön) tulee antaa saajakohtaisesti yksilöity vuosi-ilmoitus myös tällaiselle hallintarekisteröidylle osakkeelle maksetusta osingosta. Jos maksajalla ei ole vuosi-ilmoitusta antaessaan käytettävissään tietoja osingon saajasta, vuosi-ilmoituksella annetaan kuitenkin ulkomaisen omaisuudenhoitajan tiedot (laki rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta 10 d §). Tällainen tilanne voi olla, jos osingon lopullinen saaja on ollut ulkomaisten säilyttäjien muo-

dostaman ketjun päässä, eikä tietoa osingon loppusaajasta ole välitetty Suomeen vuosi-ilmoituksen antajalle.

Tarkastustoiminnassa saatujen kokemusten mukaan suomalaisten arvopapereiden moniportaisessa hallinnassa säilytysketjut on usein 3 - 6 -portainen. Säilytysketjujen pituus johtuu arvopaperimarkkinoiden rakenteen lisäksi toimijoiden maantieteellisistä ja toiminnallisista syistä, mutta osaksi ketjuttamisen syynä saattaa ollut myös todellisen lopullisen edunsaajaosakkaan salaaminen. Tyypillisesti hallintarekisteröinnin hoitajan asiakkaina ovat suuret ulkomaiset tilinhoitajayhteisöt (käsite verolainsäädännöstä). Hallintarekisteröinnin hoitajilla on ollut hyvin vähän välittömästi asiakkaana loppusijoittajia.

Hallintarekisteröinnin hoitajan välittömänä asiakkaana olevat suuret tilinhoitajayhteisöt ovat tarjonneet palveluitaan erityisesti institutionaalisille sijoittajille ja oman toimialueensa toisille tilinhoitajille. Niillä on ollut asiakkaina vain vähäisessä määrin suoria yksityissijoittajia tai muita kuin institutionaalisia sijoittajia. Käytännössä yksityishenkilöille ja "tavallisille" sijoittajille palveluita tarjoavat alan yritykset ovat hyvin usein hallintarekisteröinnin hoitajan välittömästi asiakkaana olevan toimijan asiakkaana tai tämän asiakkaan asiakkaana.

Rajoitetusti verovelvollisten omistamille hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen verotuksessa ja verovalvonnassa on ollut ongelmia, joita on kuvattu Verohallinnon selvityksissä ja muun muassa eduskunnan tarkastusvaliokunnan tilaamassa selvityksessä Suomen kansainvälistyvä harmaan talous s. 235 ss.

Ehdotetuilla muutoksilla olisi vaikutuksia Verohallinnon tiedonsaantiin ja sen järjestämiseen suomalaisille osakkeenomistajille maksetuista osingoista ja pääomanpalautuksista, arvopaperiomistuksista ja arvopaperikaupoista. Muutosten merkitys vaihtelisi todennäköisesti sen mukaan olisiko arvopaperipalvelujen tarjoajana suomalainen toimija tai ulkomainen toimija, joka tarjoaa palvelujaan Suomessa olevasta toimipaikasta käsin, vai ulkomainen toimija, jolla ei ole Suomessa toimipaikkaa. Tähänastisten kokemusten mukaan ulkomaiset säilyttäjät ja etävälittäjät ovat antaneet vain poikkeuksellisesti oma-aloitteisesti vuosi-ilmoituksia. Voidaan olettaa, että arvopapereiden moniportaisen hallinnan laajentamisen jälkeen esimerkiksi arvopapereiden säilytyspalveluja tulisivat tarjoamaan suomalaisille asiakkaille myös sellaiset ulkomaiset palveluntarjoajat, jotka eivät anna Suomen Verohallinnolle vuosi-ilmoituksia. Erityisesti tämä voisi koskea ns. tiukan pankkisalaisuuden maihin sijoittautuneita toimijoita. Tämä merkitsisi sitä, että Verohallinnon esimerkiksi osingoista saamien vuosi-ilmoitusten kattavuus vähenisi nykyisestä.

Verotuksen toimittaminen edellyttää paitsi tietojen saantia verotukseen vaikuttavista tapahtumista myös mahdollisuutta tarpeen vaatiessa tarkistaa saadun tiedon oikeellisuus. Erityisen vaikeaa nykyajajaisessa arvopapereiden moniportaisessa hallinnoinnissa on ollut ja ehdotetussa muodossa tulisi olemaan saatujen tietojen ja voitonjaosta tilitetyn veron oikeellisuuden valvominen. Arvopapereiden moniportainen hallinta vaikuttaa myös veron perimismahdollisuuksiin erityisesti ainakin niissä tapauksissa, joissa tiedot omistajasta ovat ulkomaisella säilyttäjällä. Perintä myös edellyttäneenä sitä, että ulosoton kansainvälinen yhteistyö toimii. Eräissä tilanteissa voi vaikutusta olla myös ehdotetuilla säilyttäjän moniportaisesti hallinnoitujen arvo-osuuksien kirjausten arvo-osuustilikirjausta rajoitetummilla vastuilla.

Keskitettyä arvo-osuusjärjestelmää ylläpitää Suomessa yksinoikeudella arvopaperikeskuksena toimiva suomalainen osakeyhtiö, Euroclear Finland Oy (jäljempänä lau-

sunnossa Efi). Muistiossa ei esitetä tältä kohdin lainsäädäntömuutoksia. Muistiossa (s. 83) viitataan kuitenkin valmisteilla olevaan arvopaperikeskuksia koskevaan Euroopan unionin sääntelyyn, joka voi merkitä arvopaperikeskusmonopolista luopumista. Mikäli keskitetystä arvo-osuusjärjestelmästä jatkossa luovutaan, tulee verovälvönnän ja koko Verohallinnon toimintaympäristö monimutkaistumaan. Tämä olisi syytä huomioida jo tämän lainsäädännön valmistelun yhteydessä.

Ehdotetussa järjestelmässä suomalaisenkin omistajan suomalaiset arvopaperit voitaisiin siis hallintarekisteröidä ja ne voisivat olla kotimaisen tai ulkomaisen säilyttäjän säilytyksessä. Tieto arvopaperin omistajasta ja osingonsaajasta olisi tuolloin lähtökohtaisesti vain asianomaisella säilyttäjällä, mutta ei enää keskitetyssä arvo-osuusrekisterissä. Esimerkiksi osinkoa koskeva saajakohtainen vuosi-ilmoitus ja omistuksia koskeva vuosi-ilmoitus voitaisiin tällöin antaa vain säilyttäjällä olevien tietojen perusteella. Riippuen markkinoilla tehtävistä ratkaisuksista asian käytännölliseksi hoitamiseksi tämä merkitsisi potentiaalisesti sitä, että vuosi-ilmoitusten antaminen hajautuisi uusille toimijoille ja vuosi-ilmoituksiin ja veronmaksuun liittyvien täsmäytys- ja selvittelytoimenpiteiden tarve Verohallinnossa lisääntyisi. Menettely olisi käytännössä vastaava kuin tällä hetkellä ulkomaille maksetuissa osingoissa.

Suomalaisen (ja kuten ennenkin myös ulkomaalaisen) sijoittajan omistaman arvopaperin säilyttäjänä voisi toimia myös sellainen ulkomainen sijoituspalveluyritys, jolla ei ole toimipaikkaa Suomessa. Tällöin nousee esiin kysymys siitä miten Verohallinnon tiedonsaanti ulkomaiselta toimijalta ja verovälvönnä, mm. vuosi-ilmoituksella tai erikseen pyydettyäessä annettujen tietojen oikeellisuuden tarkistaminen, voidaan tehokkaasti järjestää.

Arvopaperimarkkinaosapuolten vastuista arvopapereiden moniportaisessa hallinnoinnissa

Seuraavassa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin tietojensaannin toteutumisen kannalta keskeisimpiä oikeuksia ja velvoitteita työryhmän muistiossa ehdotetun sääntelyn mukaan.

Liikkeeseenlaskijan tiedonsaantioikeus

Ehdotetun arvopaperimarkkinalain 6 luvun 8 §:n mukaan

”arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetussa laissa tarkoitetulla hallintarekisteröinnin hoitajalla ja arvopaperitileistä annetussa laissa tarkoitetulla säilyttäjällä on velvollisuus antaa liikkeeseenlaskijalle sen osakkaita koskevat tiedot.”

Muistiossa olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi (s. 129) todetaan, että säännöksen tarkoituksena on ”tukea liikkeeseenlaskijalle muualla lainsäädännössä asetettuja tietojenantovelvoitteita. Esimerkkinä voidaan mainita, että veroviranomaiset saattavat tarvita vertailutietoja oikean verotuspäätöksen toteuttamiseksi. Rajoitetusti verovelvollisten verotuksen toimittamisessa on havaittu käytännön ongelmia, joihin ehdotettu säännös saattaa olla osaratkaisuna.” Hallituksen esityksen mukaan tässä tarkoitettuja osakkaita koskevia tietoja olisivat esimerkiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain 8 luvun 1 §:ssä tarkoitettut

tiedot, joita ovat arvo-osuuksien omistajan nimi, henkilötunnus tai muu omistajan yksilöivä tunnus ja kuinka monta arvo-osuutta omistajalla on.

Liikkeeseenlaskijan tiedonsaantioikeuden lisääminen lainsäädäntöön on sekä vero-velvollisen yhtiön että Verohallinnon näkökulmasta välttämätöntä. Tiedonsaantioikeuden tulisi kuitenkin olla kattava ja Verohallinnolla tulee olla riittävät mahdollisuudet tarkastaa annetun tiedon oikeellisuus. Tiedonsaantioikeuden toteutuminen tulisi turvata riittävillä sanktioilla.

Ehdotetussa muodossa liikkeeseenlaskijan tiedonsaantioikeus ei ilmeisesti ole verotuksen tietotarpeiden tyydyttämiseksi tarpeeksi kattava. Säännöstä sovellettaisiin pykälässä mainituissa laeissa tarkoitettuihin hallintarekisteröinnin hoitajaan ja säilyttäjiin. Tältä osin on huomattava, että arvopaperitileistä annettua lakia sovelletaan lain 1 luvun 1 momentin 2 momentin mukaan, kun "arvopaperitiliä pidetään Suomessa." Muistiossa olevan hallituksen esitysluonnoksen mukaan (s. 219-220) mukaan "arvopaperitiliä pidetään Suomessa, kun säilyttäjä on Suomessa. Arviointiin sovelletaan Haagin konvention 4 artiklan mukaista niin sanottua PRIMA -lainvalintasääntöä (englanniksi *Place of Relevant Intermediary Approach*). Lainvalintasäännön mukaan arvopaperitileihin sovelletaan sen valtion lakia, jossa säilyttäjällä on toimipaikka arvopaperitiliä koskevaa sopimusta solmittaessa." Ehdotetun säännöksen mukainen tiedonantovelvollisuus arvopaperin liikkeeseenlaskijalle ei siten ilmeisesti soveltuisi arvopaperin säilyttäjään, jolla ei ole toimipaikkaa Suomessa.

Liikkeeseenlaskijan tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle jäisivät edellä mainitulla rajaukselle juuri ne ulkomaiset säilyttäjät, joihin verovalvonnassa saatujen kokemusten mukaan on liittynyt nykyisessä järjestelmässä suurimmat puutteet ja ongelmat.

Lakimuutoksen yhteydessä tulisi myös miettiä tilanteita, joissa liikkeeseenlaskija ei ole Suomessa. Tällöin Verohallinnolla on vain rajoitetut mahdollisuudet saada tietoja liikkeeseenlaskijalta. Verohallinnossa ei ole tässä vaiheessa ehditty selvittää, mitä vero- ja verovalvontaintressejä näihin saattaa liittyä. Asia kuitenkin kannattaisi selvittää jatkovalmistelun yhteydessä.

Hallintarekisteröinnin hoitajan velvollisuus antaa tietoja

Ehdotetun arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain 8 luvun 1 §:n 4 momentin mukaan

"hallintarekisteröinnin hoitaja on pyynnöstä velvollinen ilmoittamaan Finanssivalvonnalle sen tehtävien suorittamista varten arvo-osuusjärjestelmässä olevien arvo-osuuksien omistajan nimen, henkilötunnuksen tai muun omistajan yksilöivän tunnuksen ja kuinka monta arvo-osuutta omistajalla on. Hallintarekisteröinnin hoitaja on pyynnöstä velvollinen ilmoittamaan tiedot myös liikkeeseenlaskijalle. Hallintarekisteröinnin hoitaja saa periä liikkeeseenlaskijalta tietojen keräämisestä aiheutuneet kohtuulliset kulut. Jos tietojen kerääminen perustuu viranomaisen pyyntöön, hallintarekisteröinnin hoitaja ei saa veloittaa tiedon toimittamisesta aiheutuneita kustannuksia. Pykälän 8 momentin mukaan 4 momentissa hallintarekisteröinnin hoitajalle säädettyä velvollisuutta toimittaa Finanssivalvonnalle sen pyynnöstä tietoja sovellettaisiin myös muuhun viranomaiseen, jolla on oikeus saada tiedot tehtäviensä suorittamista varten."

Ehdotettu säännös tukee sinänsä Verohallinnon oikeutta saada tietoja hallintarekisteröinnin hoitajalta. Käytännössä hallintarekisteröinnin hoitajilla on kuitenkin ollut hyvin vähän lopullisia osakkaita välittöminä asiakkaina. Tällöin on ollut kyse suurista institutionaalisista asiakkaista tai asiakkaana olevien finanssikonsernien omaan lukuunsa käymästä kaupasta. Verohallinnon näkökulmasta hallintarekisterin hoitajan tiedonantovelvollisuuden merkitys riippuu hallintarekisteröinnin hoitajan oikeudesta saada tietoja säilytysketjusta hallinnoimiensa arvopapereiden osalta. Ehdotuksessa tiedonsaanti on tältä osin ajateltu turvata osapuolten välisillä sopimuksilla.

Hallintarekisteröinnin hoitajan velvollisuus sopia tietojen saannista

Ehdotetun arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain 8 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan

”hallintarekisteröinnin hoitajan on tehtävä arvo-osuuksien hallintarekisteröinnistä kirjallinen sopimus arvo-osuustilin tilinhaltijan kanssa. Sopimuksessa on sovittava, että hallintarekisteröinnin hoitaja saa arvo-osuuden omistajaa koskevat tiedot ja muut hallintarekisteröinnin hoitajan sen toimintaa koskevan lainsäädännön perusteella tarvitsemat tiedot.”

Hallituksen esitysluonnoksessa (s. 261) todetaan tästä säännöksestä, että

”sopimus on tehtävä kirjallisesti ja siinä on sovittava siitä, että hallintarekisteröinnin hoitaja saa arvo-osuuden lopullista omistajaa koskevat tiedot ja muut tiedot, jotka hallintarekisteröinnin hoitaja tarvitsee sen toimintaa koskevan lainsäädännön perusteella. Säännöksen tarkoituksena on velvoittaa hallintarekisteröinnin hoitaja huolehtimaan siitä, että arvopaperin säilytysketjussa pystytään selvittämään lopullisen sijoittajan henkilöllisyys. Säilyttäjä vastaa siitä, että säilytysketjun seuraava sopimusosapuoli tai tilinhaltija sitoutuu toimittamaan lopullista sijoittajaa koskevat tiedot. Säännöksen tavoitteena on varmistaa viranomaisten riittävä tietojensaanti esimerkiksi rajoitetusti verovelvollisten verotuksen toimittamiseen.”

Moniportaisesti hallinnoitujen arvopapereiden verotukseen liittyvien velvoitteiden hoitamisessa hallintarekisteröinnin hoitajilla on keskeinen rooli. Ne käytännössä koordinoivat, osin hoitavat kokonaankin erilaisten vuosi-ilmoitusten antamisen, verojen perimisen ja tilittämisen liikkeeseenlaskijoiden puolesta. Hallintarekisteröinnin hoitajat ovat myös käytännössä huolehtineet liikkeeseenlaskijan verovalvontaa varten annettujen selvitysten tekemisestä. Tämän vuoksi ehdotetun velvollisuuden kautta hallintarekisterin hoitajan oikeus saada tarvittavia tietoja on nykytilannetta selkiyttävä.

Tämänkään säännöksen ulottuvuus ei kuitenkaan ole ilmeisesti riittävän kattava. Hallintarekisteröinnin hoitajalle säädetty sopimusvelvollisuus kattanee vain sen sopimuksen, jonka se tekee oman välittömän sopimuspuolensa kanssa, ei sen sijaan säilyttäjäketjun seuraavia toimijoita omistajaa lähimpänä olevaan säilyttäjään saakka. Samalla tapaa kuin edellä kohdassa liikkeeseenlaskijan tiedonsaantioikeus on todettu, jäisivät sitoumusten ulkopuolelle ne toimijat, joiden tietoja verovalvonnassa usein eniten tarvittaisiin.

Verovalvonnan näkökulmasta on hyvä, että lakimuutoksessa on säädetty selkeät sanktiot hallintarekisterin hoitajan laiminlyönnille. Jää kuitenkin epäselväksi, missä laajuudessa hallintarekisterin hoitaja vastaa sen kanssa sopimussuhteessa olevien säilyttäjien toiminnasta. Mitä sanktioita hallintarekisteröinnin hoitajalle seuraa, jos sen kanssa sopi-

mussuhteessa olevat säilyttäjät eivät sitoumuksestaan huolimatta toimita Verohallinnon pyytämiä omistajatietoja tai toimitetut tiedot osoittautuvat virheellisiksi. Avoimeksi myös jää mihin toimenpiteisiin hallintarekisteröinnin hoitajan on ryhdyttävä laiminlyönnin tullessa sen tietoon?

Ehdotettuja säännöksiä lienee mahdollista tulkita myös niin, että hallintarekisteröinnin hoitajan vastuu rajoittuu pelkkään sopimuksen tekemiseen. Tällöin siitä, että esimerkiksi tiukan pankkisalaisuuden maassa sijaitseva säilyttäjä kieltäytyisi toimittamasta hallintarekisterin hoitajalle ja liikkeeseenlaskijoille omistajatietoja (joita Verohallinto on heiltä vaatinut), ei ilmeisesti seuraisi ko. säilyttäjälle tai kenellekään muulle osapuolelle sanktioita. Käytännössä olisi siis mahdollista, että kyseinen ulkomainen säilyttäjä viranomaisien pyynnöistä ja kehotuksista huolimatta jatkaa suomalaisten arvopapereiden moniportaista hallinnointia nimissään, hallintarekisteröi asiakkaidensa omistukset eikä toimita todellisten lopullisten omistajien tietoja.

Sanktioinnin merkityksen osalta voidaan todeta, että vaikka nykyinen lainsäädäntö kielteää suomalaisten omistamien suomalaisten arvo-osuuksien hallintarekisteröinnin (velkاپapereita lukuun ottamatta), on ilmennyt, että eräät ulkomaiset toimijat ovat hallintarekisteröineet varsin laajasti myös suomalaisten omistusta. Verovalvonnan yhteydessä eräät toimijat ovat kertoneet hallintarekisteröineensä systemaattisesti kaikkien omistukset. Perusteluna menettelylle on viitattu kustannussäästöihin ja siihen, ettei kyseisestä kielletystä menettelystä ole seuraamuksia. Esimerkiksi vuoden 2008 lähdeverotetuista osingoista annetuissa vuosi-ilmoitustiedoissa on yli 5.000 tietoa suomalaisista saajista, joiden omistus on hallintarekisteröity. Selvyiden vuoksi todettakoon, että verotarkastushavaintojen mukaan hallintarekisteröinnin hoitajat tai niiden välittöminä asiakkaina olevat säilyttäjät ole hallintarekisteröineet suomalaisten asiakkaidensa suomalaisten osakkeiden omistusta.

Säilyttäjän velvollisuus sopia tietojen saannista ja antaa tietoja

Ehdotetun arvopaperitileistä annetun lain 2 luvun 4 §:n mukaan:

”Säilyttäjän on tehtävä kirjallinen sopimus toisen säilyttäjän tai sitä vastaavan ulkomaisen yhteisön kanssa arvopapereiden moniportaisesta hallinnasta. Sopimuksessa on sovittava, että toinen säilyttäjä tai sitä vastaava ulkomainen yhteisö toimittaa säilyttäjälle säilytettävien arvopapereiden lopullisia omistajia koskevat tiedot ja muut säilyttäjän sen toimintaa koskevan lainsäädännön perusteella tarvitsemat tiedot. Säilyttäjän on ilmoitettava säilytystä tai arvopaperitiliä pitävälle toiselle säilyttäjälle tai sitä vastaavalle ulkomaiselle yhteisölle, että säilytyksessä tai arvopaperitilillä olevia arvopapereita hallitaan tilinhaltijan lukuun.

Säilyttäjä on velvollinen pyynnöstä toimittamaan viranomaiselle ja liikkeeseenlaskijalle sen tehtävien suorittamista varten tiedon arvopapereiden moniportaisessa hallinnassa säilytettävien arvopapereiden lopullisen omistajan nimestä, kotivaltioista ja tämän omistamien arvopapereiden määrästä. Säilyttäjällä on velvollisuus antaa lopullista omistajaa koskevat tiedot syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille rikoksen selvittämiseksi sekä muulle viranomaiselle. Säilyttäjä saa periä liikkeeseenlaskijalta tietojen keräämisestä aiheutuneet kohtuulliset kulut. Jos tietojen kerääminen perustuu viranomaisen pyyntöön, säilyttäjä ei saa veloittaa tiedon toimittamisesta aiheutuneita kustannuksia. Finanssivalvonta voi antaa tarkemmat määräykset arvopapereiden moniportaisesta hallinnasta toimitettavista tiedoista.”

Hallituksen esitysluonnoksessa (s. 222-223) todetaan säännöksestä seuraavaa:

”säännöksen 1 momentissa säilyttäjä veloitettaisiin sopimaan kirjallisesti arvopaperien moniportaisesta hallinnasta toisen säilyttäjän tai sitä vastaavan ulkomaisen yhteisön kanssa. Momentin mukaan sopimuksessa on sovittava siitä, että sopimusosapuoli toimittaa säilytettävien arvopaperien lopullisia omistajia koskevat tiedot ja muut tiedot, jotka säilyttäjä tarvitsee täyttääkseen lainsäädännössä sille asetetut edellytykset. Arvopaperien moniportaisessa hallinnassa tilinhaltija ei välttämättä ole arvopaperien yhtiöoikeudellinen omistaja. Verotuksen oikeaa toimittamista, ulosoton täytäntöön panemiseksi ja muun muassa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetussa laissa tarkoitetun asiakkaan tuntemisvelvoitteen täyttämiseksi säilyttäjällä tulee olla todellinen mahdollisuus selvittää arvopaperien lopullinen omistaja. Säilyttäjän vastuu säännöksessä tarkoitetun velvoitteen toteutumisesta ulottuu seuraavana ketjussa olevaan säilyttäjään, toiseen sopimusosapuoleen. Säilyttäjän on ilmoitettava sopimusosapuolelle, että arvopapereita hallitaan säilytyksessä tai arvopaperitilillä tilinhaltijan lukuun. Viranomaisten tietojensaannin turvaamiseksi 2 momentissa säädetään tiedoista, jotka säilyttäjällä tulee olla mahdollista selvittää. Näitä tietoja ovat arvopaperin lopullisen omistajan nimi, kotivaltio ja omistettujen arvopaperien määrä. Momentissa viitataan säilyttäjän velvollisuuteen antaa tiedot syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiselle rikoksen selvittämiseksi sekä muulle viranomaiselle. Muita viranomaisia ovat esimerkiksi ulosottoviranomaiset ja verohallinto. Tiedot tulee antaa pyynnöstä myös arvopaperien liikkeeseenlaskijalle. Säilyttäjä saa periä liikkeeseenlaskijalta tietojen keräämisestä aiheutuneet kohtuulliset kulut. Jos tietojen kerääminen perustuu viranomaisen pyyntöön, säilyttäjä ei saa veloittaa tiedon toimittamisesta aiheutuneita kustannuksia.”

Verovalvonnan näkökulmasta on välttämätöntä, että säilyttäjän tiedonantovelvollisuudesta ja tietojensaantioikeudesta säädetään laissa. Ehdotuksen puutteena on tältäkin osin se, että arvopaperitililain mukainen säilyttäjän sopimisvelvollisuus ja tiedonantovelvollisuus koskisi ilmeisesti vain Suomessa olevia säilyttäjiä. Nämä olisivat velvollisia tekemään säädetyn sopimuksen omana sopimuspuolenaan olevan ulkomaisenkin säilyttäjän kanssa, mutta eivät säilyttäjien ketjussa edempänä olevien säilyttäjien kanssa. Menettely vastaisi edellä käsiteltyä hallintarekisteröinnin hoitajan menettelyä ja siihen näyttäisi liittyvän samat ongelmat. Verovalvonnan näkökulmasta ongelmana on se, että laissa määritellyt velvoitteet koskisivat käytännössä vain Suomessa toimivia säilyttäjiä ja niiden välittömiä asiakkaita.

Pykälän 3 momentissa Finanssivalvonnalle säädetään määräyksenantovaltuus moniportaisesta hallinnasta toimitettavista tiedoista kuten lopullisen omistajan arvopapereista ilmoitettavista yksilöidymmistä tiedoista ja tiedon toimittamisen määräajoista. Tältä tosin Verohallinto toteaa, että tarkoitus ei voine olla, että Finanssivalvonnalla olisi oikeus tai velvollisuus rajoittaa tai laajentaa Verohallinnolle toimitettavien tietojen sisältöä tai määrätä niiden toimittamisen ajankohdasta. Asian voisi selvittää hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa.

Ehdotettu arvopapereiden moniportainen hallinnointimalli ja omistuksen hallintarekisteröinti verovalvonnan näkökulmasta

Työryhmän ehdotuksessa on siis lähdetty siitä, että Suomessa voimassa olevan arvosuoslain mukainen hallintarekisteröinti ja arvopapereiden moniportainen hallinnointi sallittaisiin pääosin sellaisenaan myös suomalaisille sijoittajille. Verovalvonnan kokemusten

perusteella Suomen arvopapereiden moniportainen hallinnointimalli ja omistuksen hallintarekisteröinti ei ole nykymuodossaan toiminut verovalvonnan kannalta asianmukaisesti.

Verohallinnon näkemyksen mukaan työryhmän ehdotus ei eräistä parannuksista huolimatta ratkaisisi olemassa olevia ongelmia. Ehdotettu arvopapereiden moniportainen hallinta ja osakkeiden ja muiden arvopapereiden hallintarekisteröinnin salliminen myös suomalaisille saattaisi aiheuttaa hallintarekisteröidyn suomalaisen omistuksen osalta samanlaisia ongelmia verotusmenettelyyn ja verovalvontaan kuin nykyinen ulkomaisen omistuksen salliva hallintarekisteröinti on aiheuttanut, ainakin siltä osin kuin kysymys ulkomailta käsin tarjottavista palveluista.

Arvopapereiden moniportaisen hallinnan ja omistuksen hallintarekisteröintiä perustellaan keskeisesti kansainvälisellä käytännöllä. Kuitenkaan kansainvälisesti ei ilmeisesti ole käytössä mitään vakiomuotoa arvopapereiden moniportaisen hallinnan järjestämiselle, joten malli lienee hyvin pitkälle kansallisesti valittavissa. Muistion kansainvälisestä vertailustakin ilmenee, että moniportaiset arvopapereiden hallinnointimallit poikkeavat kansainvälisesti toisistaan. Esimerkkinä voidaan mainita eri osapuolten oikeudet saada tietoa todellisista lopullisista edunsaajaosakkaista ja osapuolten vastuut tiedot toimittamisesta. Myös se, miten viranomaisten tehtävänsä hoitamisessa tarvitsema tietojensaanti turvataan, on mahdollista ratkaista kansallisesti.

Muistiossa on kuvattu eräiden muiden maiden menettelyjä, mutta varsinaista arvopapereiden moniportaista mallien vertailua esimerkiksi ehdotettuun malliin ei ole vielä tehty. Muistiossa Suomessa nyt voimassa olevaan moniportaisen hallinnan järjestelmään ehdotetut parannukset, kuten liikkeeseenlaskijan tiedonsaantioikeudet ja hallintarekisteröinnin hoitajan velvoitteiden lisäämiset, ovatkin perusteltuja ja hyviä. Kuten edellä on todettu, ne eivät kuitenkaan ehdotetussa muodossaan tue riittävästi verotuksen tiedonsaantia. Näiltä osin työryhmän muistion ehdotuksessa eri osapuolten tiedonsaantioikeudet ja erityisesti ulkomaisten säilyttäjien raportointivelvoitteet vaikuttaisivat käytännössä edelleen kansainvälisestikin verrattuna suppeilta.

Verotuksen ja verovalvonnan näkökulmasta hallintarekisteröinnin ja arvopapereiden moniportaisen omistuksen laajentamista ei tulisi toteuttaa ehdotetulla tavalla, koska ehdotetut säännökset eivät tue veroviranomaisten tiedonsaantia ja valvontamahdollisuuksia riittävästi. Keskeinen epäkohta Verohallinnon mielestä on, että ehdotetussa laissa ei ole velvoitteita niille ulkomaisille säilyttäjille, joilla on tyypillisesti veroviranomaisten tarvitsemat todellisen lopullisen edunsaajaosakkaan tiedot.

Verotuksen ja verovalvonnan näkökulmasta omistuksen hallintarekisteröinnin ja suomalaisten arvopapereiden moniportaisen hallinnoinnin edellytyksenä tulisi sekä kotimaisen että ulkomaisen omistuksen kohdalla olla se, että koko säilytysketju sitoutuu noudattamaan Suomen lainsäädäntöä, mukaan lukien verolainsäädäntö. Tiedonsaannin turvaaminen edellyttäisi vähintäänkin, että koko säilytysketju on velvollinen toimittamaan tietoa. Tietojen antamisen lisäksi lainsäädännössä tulisi turvata se, että tietojen oikeellisuus voidaan tarvittavassa laajuudessa varmistaa. Puutteellisten tai virheellisten tietojen toimittamisesta tulee seurata toimijan sijaintipaikasta riippumatta riittävät sanktiot.

Säilyttäjärekisteristä

Muistiossa on ehdotettu, että Finanssivalvonta pitää arvopaperien säilyttäjistä rekisteriä. Arvopaperitileistä annetun lain 4 §:n mukaan

”Finanssivalvonta pitää arvopaperien säilyttäjistä rekisteriä (säilyttäjärekisteri), johon merkitään tiedot säilyttäjistä, sen yksilötunnisteesta ja yhteystiedoista, säilyttäjän kotivaltioista ja rekisteriin merkintäpäivästä.”

Hallituksen esitysluonnoksen (s. 221) mukaan säilyttäjärekisteriin merkittäisiin kaikki ne yhteisöt, jotka harjoittavat arvopaperitililaissa tarkoitettua säilyttäjän toimintaa. Säilyttäjärekisterin ensisijainen tarkoitus olisi palvella viranomaisyhteistyötä Finanssivalvonnan ja Verohallinnon välillä. Verohallinto voisi käyttää säilyttäjärekisterin tietoja muun muassa tietopyyntöjen oikeaan kohdentamiseen ja tietojen toimittamiseen Finanssivalvonnalle epäilyistä lainsäädännön vastaisista teoista

Ehdotettu Finanssivalvonnan ylläpitämä säilyttäjärekisteri helpottaa ja tehostaa periaatteessa käytännön verotusta ja verovalvontaa. Ehdotetussa muodossaan säilyttäjärekisteristä ei kuitenkaan ilmeisesti olisi erityistä hyötyä Verohallinnolle. Ongelmana olisi, että esitetyssä muodossa säilyttäjärekisteriin merkittäisiin ilmeisesti vain Suomessa olevasta toimipaikasta käsin toimiva säilyttäjä, ei sen sijaan ulkomailta käsin toimivaa säilyttäjää. Käytännössä rekisterissä olisivat ne toimijat, jotka ovat myös Suomeen verovelvollisia ja tästä syystä myös verovelvollisten rekisterissä. Verovalvontaa varten tarvittaisiin säilyttäjärekisterin tietoja erityisesti niistä ulkomaisista säilyttäjistä, jotka eivät muulla perusteella ole vero- tai ilmoitusvelvollisia Suomeen. Ulkomaiset toimijat kattavan säilyttäjärekisterin avulla Verohallinto voisi muun muassa varmistaa, että ko. toimija on olemassa, Verohallinnon tiedot toimijasta ovat ajan tasalla ja oikeita sekä sen, että säilyttäjällä on lupa harjoittaa luvanvaraista säilytystoimintaa. Verohallinnolla on huomattavasti rajoitetummat mahdollisuudet tällaisen tiedon hankkimiseen esimerkiksi tiukan pankkisalaisuuden maissa olevista toimijoista.

Jatkovalmistelussa olisi syytä selvittää mahdollisuus laajentaa Finanssivalvonnan ylläpitämä säilyttäjärekisteri koskemaan kotipaikasta ja toimipaikan sijainnista riippumatta kaikkia säilyttäjiä, jotka hallinnoivat (moniportaisesti) suomalaisia arvopapereita. Tulisi harkita ratkaisumallia, jossa hallintarekisteröinnin, säilyttäjärekisteriin pääsyn ja siellä pysymisen edellytyksenä olisi Suomen lainsäädännön, muun muassa verotusta koskevan tiedonantovelvollisuuden, noudattaminen. Lisäksi viranomaisten tietojenvaihtosäännökset tulisi korjata siten, että esimerkiksi Verohallinto voi ilmoittaa rekisteriin merkityn säilyttäjän laiminlyönnit Finanssivalvonnalle rekisteristä poistamista varten.

Säilyttäjärekisteriin merkitseminen voitaisiin tällaisessa järjestelmässä asettaa edellytykseksi sille, että hallintarekisterin hoitaja ja sen asiakkaana ja näiden asiakkaana olevat säilyttäjät saavat (hallinta) rekisteröidä suomalaiset arvopaperit ko. säilyttäjän nimiin. Jotta osapuolet saisivat tiedot säilyttäjärekisteriin kuulumisesta, rekisterin tulisi käytännössä tällöin olla julkinen. Edelleen tulisi määrittää, mihin toimenpiteisiin hallintarekisteröinnin hoitajan ja muiden säilyttäjärekisteriin merkittyjen säilyttäjien on ryhdyttävä, jos jokin säilyttäjä poistettaisiin rekisteristä. Ratkaisumallia voitaisiin hakea sijoitusrahastolainsäädännöstä (hallituksen esitys 287/2009 vp. s. 31-32). Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että hallintarekisterin hoitaja ja säilytysrekisterissä olevat säilyttäjät ryhtyvät välittömästi toimenpiteisiin rekisteristä poistetun säilyttäjän nimiin kirjatun hallintarekisteröidyn omistuksen siirtämiseksi todellisen lopullisen edunsaajaosakkaan nimiin.

Osakeyhtiölain muutosesityksistä

Työryhmän muistiossa on ehdotettu osakeyhtiölain muutoksia, joiden perusteella myös muut kuin julkisen tai monenkeskisen kaupankäynnin kohteena olevat arvopaperit voitaisiin hallintarekisteröidä ja ottaa moniportaisen hallinnan piiriin. Tämä muutos koskisi periaatteessa kymmeniä tuhansia pieniä osakeyhtiötä. Tällaiselle muutokselle ei voi olla samanlaista tarvetta kuin kaupankäynnin kohteena olevien arvopapereiden osalta. Muutosehdotuksen negatiiviset taloudelliset ja muut vaikutukset verotusmenettelylle ja verovalvontaan olisivat ilmeiset, eikä niitä ole riittävästi selvitetty. Verohallinnon näkemyksen mukaan asian valmistelusta tässä yhteydessä tulisi luopua.

Asiakkaan tunnistamisesta

Arvopaperimarkkinalainsäädännön kokonaisuudistuksessa tulisi yhtenä osa-alueena selvittää asiakkaan tunnistamisvelvoitteen laajuutta. Asiakkaan tunnistamisvelvoitteen ei ole liittynyt ohjeita sijoittajan verotusmaan selvittämisestä. Tämä on aiheuttanut ongelmia ja taloudellisia riskejä kaikille osapuolille.

Tältä osin voidaan viitata OECD:n rajat ylittävän voitonjaon lähdeveromenettelyä kehittävään ns. Trace-hankkeeseen, jossa on tehty menettelyyn liittyviä ehdotuksia (ns. Investor self declaration menettely). Asia on esillä myös EU:n ns. Fisco -työryhmässä. Taustalla on kansainvälisesti merkittävimpien arvopaperialan toimijoiden esittämät toiveet lähdeverotusmenettelyn kehittämiseksi ja arvopaperimarkkinoiden kilpailukyvyyn lisäämiseksi. Ehdotukset systematisoivat, täsmentävät ja osin laajentavat asioita, joita arvopaperimarkkinatoimijan on asiakkaastaan tiedettävä ja selvitettävä. Luonteeltaan kyse on kokonaisuudesta, joka soveltuu parhaiten arvopaperimarkkinalainsäädännössä huomioitavaksi.

Arvopaperimarkkinoiden kilpailukyvyyn näkökulmasta olisi hyvä, mikäli asia selvitettäisiin ja tarvittavassa laajuudessa huomioitaisiin arvopaperimarkkinalainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Viranomaisyhteistyöstä

Muistiossa on kiinnitetty huomiota viranomaisyhteistyön tärkeyteen. Finanssivalvonnan ja Verohallinnon yhteistyötä on mahdollista tehostaa, mutta se edellyttää lainsäädäntömuutoksia. Käytännön valvontayhteistyö on tällä hetkellä yleisellä tasolla olevaa kokemustenvaihtoa. Finanssivalvonnalla ei liene oikeutta pyytää Verohallinnolta salassa pidettäviä verotustietoja. Verohallinnolla puolestaan on oikeus oma-aloitteisesti antaa salassa pidettäviä verotustietoja vain, mikäli sillä on syytä epäillä rikosta, josta enimmäisrangaistus on vähintään kuusi kuukautta vankeutta. Finanssivalvonnalta saadun tiedon mukaan heillä ei ole oikeutta antaa kehotuksesta tietoja Verohallinnolle. Käytännössä yhteistyötä voidaan tehdä nykyisin siis vain julkisen tiedon avulla.

Työryhmän muistiossa ei ole vielä selvitetty ja valmisteltu viranomaisyhteistyön kehittämisen esteenä olevien tietojenvaihtosäännösten muuttamista. Esimerkiksi Finanssivalvonnan salassapitosäännösten osalta olisi selvitettävä, mitä tietoja ja millä perusteella Finanssivalvonta ei voi Verohallinnolle kehotuksesta antaa. Asiasta on olemassa vain Rahoitustarkastusta koskeva yksi, suhteellisen vanha yksittäistapausta koskeva korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu.

Verotarkastusyksikön käsityksen mukaan tehokkaan tietojenvaihdon mahdollistava lainsäädäntö olisi syytä säätää arvopaperimarkkinalain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Omistuksen julkisuudesta

Työryhmän ehdottamasta lainsäädännöstä seuraisi omistuksen julkisuuden rajoittuminen nykytilaan verrattuna. Omistuksen julkisuutta, arvopaperimarkkinoiden avoimuutta ja julkisuuden merkitystä on käsitelty esityksessä toistaiseksi vain vähän. Vaikka omistustietojen yleisöjulkisuuden rajoittaminen ei sinänsä rajoita viranomaisen tiedonsaantioikeutta, jos viranomaisen tiedonsaantioikeuden tueksi on riittävät säännökset, avoin ja läpinäkyvä arvopaperiomistus helpottaa verotarkastuksen kokemusten mukaan myös verovalvontaa. Julkiset tiedot ovat kustannustehokkaasti myös valvontaviranomaisten käytössä ja mahdollistavat tehokkaamman massaluonteisen valvonnan.

Verolainsäädännön kehittämistarpeista

Arvopaperimarkkinalainsäädännön kokonaisuudistus edellyttäisi verolainsäädännön sekä Verohallinnon päätösten ja ohjeiden muuttamista ja päivittämistä. Lausuntopyynnön kohteena oleva kokonaisuus on laaja ja ehdotettujen muutosten vaikutukset verotukseen ja verovalvontaan ovat välillisiä, osin vaikeasti ennakoitavia. Vaikutukset liittyvät erityisesti Verohallinnon mahdollisuuksiin saada tehtäviensä hoidossa tarpeellisia tietoja. Verotuksen kannalta merkittävimmät vaikutukset liittyvät arvopapereiden moniportaiseen hallintointiin ja omistuksen hallintarekisteröintiin. Tässä lausunnossa ei ole laajemmin otettu kantaa siihen, miten verolainsäädäntöä tulisi arvopaperilainsäädännön muutosten vuoksi kehittää. Verolainsäädännön kehittämistarve riippuu siitä, millainen lopullinen lakimuutos tulee olemaan. Toisaalta verolainsäädäntöä on tästä uudistuksesta riippumattomastikin kehitettävä. Esimerkiksi ulkomaille maksettavan voitonjaon osalta verolainsäädäntöä tulisi kehittää mm. Verohallinnon asiaa selvittäneen työryhmän raportissa ja kansainvälisten hankkeiden kuten ns. trace-hankkeessa mainittujen perusteluiden vuoksi. Koska nämä muutokset ovat kiinteästi sidoksissa arvopapereiden moniportaisen hallintaan, olisi verolainsäädännönkin muutokset toteuttava samanaikaisesti arvopaperimarkkinalainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Lakimuutoksen, erityisesti hallintarekisteröinnin taloudellisista vaikutuksista:

Työryhmän mietinnössä ja liitteenä olevassa professori Eva Liljeblomin raportissa on tuotu esille arvopapereiden moniportaisen hallinnan edut. Työryhmä ei kuitenkaan ole tehnyt varsinaista kokonaisarviota moniportaiseen hallintaan liittyvistä yhteiskunnallisista tai taloudellisista eduista ja haitoista. Esimerkiksi moniportaisuuden mahdollisia vaikutuksia verokertymiin ja niitä lisääntyviä kustannuksia, joita se aiheuttaa markkinaosapuolille ja Verohallinnolle muun muassa verotukseen liittyvä tietojenannon uudelleen järjestämisestä, ei ole vielä arvioitu.

Lähtökohtana työryhmän esityksissä ja vaikuttavuusarvioissa lienee ollut se, ettei osapuolille tulisi lisäkustannuksia siitä, että myös suomalaisten omistus voitaisiin jatkossa hallintarekisteröidä. Verohallinnon tietotarve ei muutoksen yhteydessä kuitenkaan ainaakaan vähene ja järjestelmän mahdollinen hajautuminen useille uusille toimijoille aiheuttaa lisää työtä. Käytännössä lienee myös selvää, että arvopapereiden moniportaisen omistuksen laajentaminen lisää verovalvonnan tarvetta.

Suomalaisten suora, julkinen omistus on ollut verovalvonnan näkökulmasta erittäin kustannustehokas. Voitonjaon tiedot on saatu oikeasisältöisenä, kattavasti ja ajallaan. Li-

säksi voitonjakoon liittyviin ennakonpidätyksiin on noteerattujen osinkojen osalta liittynyt vain vähän virheitä. Luovutusvoittoverotusta on voitu tarvittaessa valvoa julkisten yhtiökohtaisten omistajatietojen lisäksi yhdestä rekisteristä saatavien verovelvolliskohtaisten arvo-osuustilitietojen kautta. Lienee niin, että voitonjakoon liittyvien verovelvoitteiden hoitaminen on ollut myös markkinaosapuolten kannalta keskitetyssä suorassa omistuksessa suhteellisen yksinkertainen toimenpide eikä arvo-osuustietojen kautta tapahtuneesta luovutusvoittoverotuksen valvontaa varten tehdyt selvitykset ole aiheuttaneet sijoittajille, liikkeeseenlaskijoille tai säilytysketjuille erillisiä kustannuksia.

Jatkossa tilanne muistuttaa Verohallinnon ja toimijoiden näkökulmasta pitkälle nykyistä hallintarekisteröintiä. Keskitetyn järjestelmän sijaan voitonjaon ennakonpidätykset ja vuosi-ilmoitukset toimittaisivat mahdollisesti useat kotimaiset ja ulkomaiset toimijat, käytännössä pitkälle vastaavia omistusketjuja kuin ulkomaisilla hallintarekisteröidyillä osakkeenomistajilla on tullut. Se, että yhtiökohtaisten omistajatietojen valvominen edellyttää koko säilytysketjun purkamista, vaatii Verohallinnolta olennaisesti enemmän resursseja ja aiheuttaa osapuolille kustannuksia.

Omistusten hallintarekisteröintiin liittyvien ongelmien osalta voidaan viitata selvityksiin, joita Verohallinto teki vuosien 2005 - 2008 ulkomaille maksettujen osinkojen lähdeveromenettelystä (Verohallinto: Lähdeveromenettelyn yleisanalyysi 5.7.2010). Selvityksessä havaittiin muun muassa, että liikkeeseenlaskijat eivät toimittaneet Verohallinnolle kattavia, osingonsaajatiedot sisältäviä vuosi-ilmoituksia ajallaan. Säännösten mukaan tiedot tulee antaa maksuvuotta seuraavan vuoden tammikuun loppuun mennessä. Kuitenkin esimerkiksi vuodelta 2008 annettavien vuosi-ilmoitusten osalta vielä huhtikuun lopussa 2008 loppusaajatiedot puuttuivat yli 600 miljoonan euron osingoista:

Huhtikuun lopun ja lokakuun lopun tilanne vuosi-ilmoitusten mukaan oli seuraava:

Arvo-osuusjärjestelmä	Lkm	LÄHDEVERO	OSINKO	KESKIM. VERO%
Lokakuu 2009	60 984	444 058 119	4 575 519 506	9,71 %
Huhtikuu 2009	58 904	396 688 711	3 956 011 316	10,03 %
Ero HUHTI - LOKA	2 080	47 369 408	619 508 190	-0,32 %

Tiedot on saatu vasta, kun Verohallinto teki runsaasti selvitystyötä liikkeeseenlaskijoiden puolesta. Suorassa omistuksessa ei vastaavia ongelmia ole esiintynyt. Niistä Verohallinnolle aiheutunut työ määrä on vähäinen moniportaisesti hallinnoituun omistukseen nähden.

Suomalaisten saajien osalta lisähaasteena on aikataulu. Käytännössä esitetyt ve-roilmoitusta varten tulisi saada tiedot jo helmikuun loppuun mennessä. Edellä mainitun suuruiset tietopuutteet suomalaisten voitonjaonsaajien osalta murentaisivat osaltaan nykymuotoisen verotusmenettelyn toimivuutta.

Vuoden 2009 jälkeen tilanne on parantunut vuosi-ilmoitusten osalta. Käytännössä kaikki merkittävimmät liikkeeseenlaskijat ovat ottaneet Euroclear Finlandin suunnitteleman ns. TaxMill - järjestelmän käyttöönsä. Euroclear Finlandin keskitetysti tekemä järjestelmä

lienee ollut kustannustehokkain vaihtoehto verrattuna mahdollisiin hajautettuihin järjestelmiin.

Vaikutuksista verotuloihin

Arvopapereiden omistuksen hallintarekisteröinti vaikuttaa erityisesti Verohallinnon mahdollisuuksiin saada tehtäviensä hoidossa tarpeellisia tietoja. Verohallinto tarvitsee omistustietoja esimerkiksi seuraavia tarkoituksia varten:

- 1) suomalaisten omistajien luovutusvoittoverotusta, mukaan lukien pääomanpalautukset,
- 2) arvopapereiden voitonjaon ja verotusta varten
- 3) muuta verotusta kuten esimerkiksi perintö- ja lahjaverotusta ja varainsiirtoverotusta varten
- 4) veron perintää varten
- 5) kansainväliseen tietojenvaihtoon ja verovalvontaan liittyvien kansainvälisten velvoitteiden hoitamista varten
- 6) edellä mainittuun liittyvää verovalvontaa varten, josta omana merkittävänä osaluueena voidaan mainita intressipiirin sisällä tapahtuvien toimien verovalvonta

Se, mitä tietoja Verohallinto tarvitsee, riippuu yhtäältä voimassa olevasta verolainsäädännöstä ja toisaalta markkinoista. Käytännössä tämä riippuu siis verolainsäädännön lisäksi siitä, ketkä sijoittavat, miten sijoitetaan, minkälaisiin arvopapereihin sijoitetaan, minkä verran sijoitetaan ja minkä verran tuottoja syntyy. Luonnollisesti valvonnan tarpeeseen vaikuttaa se, kuka on palvelun tarjoaja.

Arvopaperimarkkinalainsäädäntö on tähän saakka pääasiallisesti turvannut riittävien ja oikea-aikaisten tietojen saamisen myös verotusta varten. Ainoan poikkeuksen on muodostanut arvopapereiden moniportainen hallinnointi ja omistuksen hallintarekisteröinti. Jäljempänä keskitytään tämän vuoksi hallintarekisteröinnin vaikutuksiin. Seuraavassa kuvataan asiaa voitonjaon ja luovutusvoiton verotuksen osalta. Hallintarekisteröinti luonnollisesti vaikeuttaa myös muiden edellä mainittujen verojen valvomista.

Voitonjaon verotus

Voitonjaon verotuksen valvominen moniportaisessa omistuksen hallinnoinnissa on ollut vaikeaa. Suomalaisten omistajien arvopapereiden moniportainen hallinnointi aiheuttaisi todennäköisesti vastaavia voitonjaon verovalvontahaasteita kuin ulkomaisen omistuksen hallintarekisteröinti on aiheuttanut. Pelkästään voitonjakoon liittyviä verointressejä voidaan pitää fiskaalisesti merkittävänä. Esimerkiksi arvo-osuusjärjestelmässä olevat yhtiöt maksoivat vuonna 2010 yhteensä lähes 7 miljardia euroa osinkoja (6.943.077.437,30 euroa). Näiden lisäksi ehdotus koskisi nykymuodossaan myös niiden osakeyhtiöiden, jotka eivät ole arvo-osuusjärjestelmässä, maksamia osinkoja sekä käytännössä lähes kaikkea muuta suomalaisen tahon maksamaa voitonjakoa. Kokonaismäärää ja verointressejä ei ole arvioitu lakimuutoksen yhteydessä.

Voitonjakoon liittyvistä verovalvontaintresseistä fiskaalisesti merkittävimpänä voidaan mainita verosopimusetujen tavoittelemisen erilaisin räätelöidyin järjestelyin. Tyypillisesti omistus siirtyy järjestelyissä osingonjakohetkeksi alemman verokannan, käytännössä yleensä 0 % lähdeverolla osingon saajalle. Järjestelyissä on sallittua verosuunnittelua, ei

hyväksyttävää verosuunnittelua ja harmaata taloutta. Kansainvälisesti näitä järjestelyjä kutsutaan dividend stripping, dividend washing tai treaty shopping järjestelyiksi.

Verovalvonnan tehtävänä on valvoa, että verosopimusedut saa vain verolainsäädännössä hyväksyttävällä tavalla tehdyistä toimista. Suorassa omistuksessa verovalvontaa on mahdollista kohdentaa niihin omistusmuutoksiin, joissa järjestelyjä näyttäisi tapahtuvan ja valvoa näiden oikeellisuutta. Moniportaisessa omistuksen hallinnoinnissa käytettävissä on vain poikkeuksellisesti riittävästi omistustietoja. Järjestelyihin liittyvät verointressit ovat vuosittain merkittäviä. Verohallinnon selvitystyöryhmä arvioi selvityksen kohteena olevien yhtiöiden verointressien suhteellista määrää kokonaisverokertymään suhteutettuna seuraavasti:

Erot	2005	2006	2007	2008
Verointressi	115 614 149	93 221 778	112 304 833	99 007 667
Saatu vero	331 367 611	351 928 145	436 430 569	444 058 119
Nykyinen vero%	9,80 %	10,51 %	10,60 %	9,71 %
Teoreett. vero%	12,79 %	13,97 %	12,82 %	12,16 %
Erotus vero%	2,99 %	3,46 %	2,22 %	2,45 %

Vuosittainen verointressi siis oli noin sadan miljoonan euron suuruinen. Julkisessa raportissa tehdyssä vertailussa verrattiin vuosi-ilmoitustiedoilla ilmoitettujen saajien tietoja IMF:n maajakaumatietoihin. Edellä mainittu arvio perustuu siis julkisiin tietoihin. Todetakaan kuitenkin, että yhtiökohtaiset ja saajakohtaiset verosalaista tietoa sisältävät analyysit osoittaisivat verointressien olevan vähintäänkin edellä mainitun suuruisia, mahdollisesti suurempiakin. Mikäli suomalaisten arvopaperiomistuksia jatkossa hallinnoidaan moniportaisesti, tulee niihin liittymään vastaavat suhteelliset verointressit kuin ulkomaisessa moniportaisessa omistuksessa on ollut. Käytännössä on mahdollista, että valvonnan vaikeutuessa lisääntyvä aggressiivinen verosuunnittelu todennäköisesti pienentää osingoista saatavia verotuloja.

Moniportaisen omistuksen vaikutuksista voitonjaon verovalvonnan tarpeeseen ja vaikeuteen voidaan viitata myös ulkomaille maksettavien korkojen maajakauman epätavalliseen kehitykseen tällä vuosituhanella (ks. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010 Suomen kansainvälistyvä harmaa talous, ss. 289 - 291). Koron maksajien antamien vuosi-ilmoitusten mukaan noin 86 prosenttia (1,55 miljardia euroa) rajoitetusti verovelvollisille maksetuista koroista olisi vuonna 2008 maksettu ei-verosopimusmaasta oleville koronsaajille. Sitä vastoin vuoden 2002 vuosi-ilmoitusten mukaan koronsaajat olisivat lähes kokonaisuudessaan olleet verosopimusvaltioissa sijaitsevia. Se, että vain 14 prosenttia Suomesta korkoja saaneista tulisi verosopimusvaltioista, ei vastaa yleistä käsitystä suomalaisiin korkoinstrumentteihin sijoittaneista. Todellisen tilanteen selvittäminen ja verovalvonta on erittäin vaikeaa, osin mahdotonta, koska esimerkiksi joukkovelkakirjojen moniportainen hallinnointi on sallittu tietyin rajoittein myös suomalaisten sijoittajien osalta. Tässä yhteydessä ei ole selvitetty edellä mainittujen korkojen vuosi-ilmoitustietojen oikeellisuutta.

Luovutusvoittoverotus

Luovutusvoittoverotukseen liittyy vähintäänkin yhtä suuria verovalvontaintressejä kuin voitonjaon verovalvontaan. Ehdotettu suomalaisten moniportainen omistajuus vaikeuttaisi luovutusvoittoverotuksen verovalvontaa. Luovutusvoittoverotusta varten tarvitaan tiedot luovutuksista. Arvo-osuusmuotoisen omistuksen luovutusvoittoverotus on tapahtunut pitkälti arvopaperivälittäjien vuosi-ilmoituksen perusteella. Markkinoilla tapahtuneen kehityksen vuoksi kuitenkin arvopaperivälittäjien vuosi-ilmoituksen kattavuus on pienentynyt. Etävälittäjien lisäksi erityisesti vaihtoehtoisissa kauppapaikoissa ja yleisemminkin monen keskeisen kaupankäynnin laajentuminen on välillisesti vähentänyt vuosi-ilmoitusten kattavuutta. Verohallinto saa vain yksittäisiltä ulkomaisilta välittäjiltä tiedot arvopaperikaupoista.

Suomalaisten osalta verovalvonnassa on voitu hyödyntää omistustietoja, käytännössä siis arvo-osuustilitietoja. Näin on verovalvonnassa voitu osaltaan varmistaa verotuksen lopputuloksen oikeellisuus niidenkin osalta, joiden tekemistä arvopaperikaupoista ei ole saatu vuosi-ilmoitustietoja. Jatkossa, mikäli suomalaisten lakisääteisestä suorasta omistuksesta luovutaan, on tiedot saatava säilytysketjusta.

Työryhmän ehdotuksessa ei ole arvioitu ehdotuksen vaikutuksia luovutusvoittoverotuksesta saatavien tulojen määrään. Vaikka verovelvollisella itsellään on sanktioitu velvollisuus ilmoittaa itse veronalaiset tulonsa, sivullisen antamilla tiedoilla on olennaista vaikutusta myös ilmoittamisvelvollisuuden täyttämiseen.

Tältä osin voidaan viitata Ruotsin verohallinnon vuosituhanen vaihteessa tekemään selvitykseen ”Uppföljning av riktad kapitalkontroll avseende utlandsregistrerade värdepapperfonder”.

Tuon selvityksen mukaan 41 prosenttia verovelvollisista ei ollut ilmoittanut veroilmoituksellaan niitä rahastolunastuksia, joista Ruotsin verohallinto ei ollut saanut vuosi-ilmoitustietoja. Verohallituksen verotarkastusyksikkö selvitti asiaa Suomessa vuosituhanen alussa selvitystä varten hankittujen vertailutietojen avulla. Selvityksessä havaittiin vastaavaa käyttäytymistä Suomessa. Tuon Suomessa suppeammalla otoksella tehdyn selvityksen mukaan noin puolet verovelvollisista oli unohtanut ilmoittaa ulkomaiset rahastolunastukset veroilmoituksillaan. Eräänä yksityiskohtana voidaan mainita, että osin samat verovelvolliset olivat muistaneet ilmoittaa verohallintoon vuosi-ilmoituksella ilmoitetut rahastolunastukset, mutta unohtaneet ilmoittaa sellaiset rahastolunastukset, joista vuosi-ilmoitustietoja ei saatu.

Verotuksen lopputuloksen oikeellisuuden näkökulmasta kattavien vuosi-ilmoitusten ja oikeasisältöisten saaminen jo säännönmukaiseen verotukseen on ensiarvoisen tärkeää. Jälkikäteisessä valvonnassa ei ole mahdollisuuksia massaluonteiseen luonnollisten henkilöiden verovalvontaan eikä Verohallinnolla ole resursseja tarkastusten perusteella tehtäviin massaluonteisiin verotusten uudelleentoimittamisiin. Esityksen mukaisessa muodossa arvopapereiden laajennetulla moniportaisella hallinnoinnilla voi olla, edellä mainitun syistä osin merkittäviäkin vaikutuksia verotuloihin ja Verohallinnon resurssitarpeisiin. Näitä ei ole vielä ehdotuksessa selvitetty.

Kattavien arvopaperikaupan vuosi-ilmoitustietojen saanti on edellytys paitsi verovalvonnalle myös nykymuotoiselle esitetyttyyn veroilmoitukseen perustuvalle verotusmenet-

lylle. Verohallituksen käsityksen mukaan vuosi-ilmoituksiin perustuva verotus on palvelu, jota myös suomalaiset sijoittajat ovat laajasti arvostaneet.

Yhteenveto ja jatkovalmistelu

Työryhmän muistiossa on kyse merkittävästä, laajasta ja monimutkaisesta asiakokonaisuudesta, jonka kaikkia vaikutuksia ei ole ehditty Verohallinnon näkemyksen mukaan riittävästi selvittää ja valmistella. Verohallinnon mielestä lainsäädännön jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota viranomaisten toimintaedellytysten turvaamiseen ottaen huomioon tässä lausunnossa esitetyt näkökohdat. Nykymuodossaan ehdotettu sääntely ei tukisi riittävästi veroviranomaisen verolainsäädännön mukaisia tiedonsaanti-oikeuksia erityisesti sen takia, että säännösten mukaiset velvollisuudet näyttäisivät pääasiallisesti rajoittuvan Suomessa oleviin toimijoihin. Ehdotuksia hallintarekisteröinnin ja arvopapereiden moniportaisen hallinnan laajentamisesta ei tule saattaa voimaan ennen kuin viranomaisten tiedonsaantiin liittyvät kysymykset on ratkaistu verotusmenettelyn ja verovalvonnan turvaavalla tavalla.

Asian laajuuden ja monimutkaisuuden vuoksi valmistelu voisi olla perusteltua jakaa luonteensa mukaisiin kokonaisuuksiin siten, että arvopapereiden moniportaisen hallintaan, omistuksen hallintarekisteröintiin ja omistuksen julkisuuteen liittyviä kysymysten valmistelua tulisi jatkaa omana erillisenä kokonaisuutenaan.

Hallintarekisteröinnin ja arvopapereiden moniportaisen hallinnan osalta valmistelua tulisi jatkaa vain julkisen kaupankäynnin ja mahdollisesti monenkeskisen kaupankäynnin kohteena olevien arvopaperien osalta, koska vain näiltä osin muutosten perusteeksi esitetyillä arvopaperimarkkinoiden kilpailukykyyn liittyvillä näkökohdilla voi olla olennaisempaa merkitystä. Toisaalta arvopapereiden moniportaisen hallinnoinnin jatkovalmistelussa olisi syytä selvittää myös muiden suomalaisten arvopapereiden kuin arvo-osuusmuotoisen osakeomistuksen hallintarekisteröintimallit. Jatkoselvityksessä tulisi selvittää ainakin velkakirja- ja sijoitusrahastojen hallintarekisteröimismallit.

Arvopapereiden moniportaisen hallinnan laajentamista ei suoranaisesti edellytä mikään voimassa oleva EU-lainsäädäntö tai tiedossa oleva EU-lainsäädäntöhanke. Moniportaiseen hallintaan ei ole olemassa yhtä ainoaa mallia, vaan menettelyt poikkeavat maittain. Näin ollen ei ole estettä miettiä kansallisia ratkaisuja, joissa arvopapereiden moniportaisesta hallinnoinnista ja omistuksen hallintarekisteröinnistä huolimatta viranomaisten tiedonsaanti turvataan ja läpinäkyvyyttä ja avoimuutta lisätään. Jatkovalmistelulle on edellä mainitun syistä mahdollista varata riittävästi aikaa.

Päätöksenteon pohjaksi jatkovalmistelussa olisi perusteltua tehdä kattavammat taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikuttavuusarviot. On mahdollista, että suomalaisen omistuksen hallintarekisteröinnistä voi aiheutua arvopaperimarkkinoiden osapuolille merkittäviäkin lisäkustannuksia esimerkiksi verotukseen liittyvien velvoitteiden hoitamisesta hajautetussa järjestelmässä. Selvää on, että hallintarekisteröinnin laajentaminen ja arvopapereiden moniportainen hallinta tulee toteutuessaan aiheuttamaan runsaasti lisätyötä Verohallinnolle. Lisäresurssien tarve on syytä selvittää jatkovalmistelun yhteydessä.

Verohallinnon käsityksen mukaan jatkovalmistelussa olisi ennen hallintarekisteröinnin ja arvopapereiden moniportaisen hallinnan laajentamista selvitettävä jo käytössä olevaan hallintarekisteröintiin liittyvät ongelmat ja epäkohdat. Keskeinen ratkaistava asia on tällöin viranomaisten tiedonsaannin turvaaminen ja parantaminen. Lisäksi esimerkiksi ve-

roviranomaiselle on turvattava riittävät mahdollisuudet valvoa annettujen tietojen ja tilitettyjen verojen oikeellisuutta.

Arvopaperimarkkinalainsäädännön kokonaisuudistus edellyttäisi verolainsäädännön sekä Verohallinnon päätösten ja ohjeiden muuttamista ja päivittämistä. Lausuntopyynnön kohteena oleva kokonaisuus on laaja ja ehdotettujen muutosten vaikutukset verotukseen ja verovalvontaan ovat välillisiä, osin vaikeasti ennakoitavia. Vaikutukset liittyvät erityisesti Verohallinnon mahdollisuuksiin saada tehtäviensä hoidossa tarpeellisia tietoja. Verotuksen kannalta merkittävimmät vaikutukset liittyvät arvopapereiden moniportaiseen hallinnointiin ja omistuksen hallintarekisteröintiin. Tässä lausunnossa ei ole laajemmin otettu kantaa siihen, miten verolainsäädäntöä tulisi arvopaperilainsäädännön muutosten vuoksi kehittää. Verolainsäädännön kehittämistarve riippuu siitä, millainen lopullinen lakimuutos tulee olemaan. Toisaalta verolainsäädäntöä on tästä uudistuksesta riippumattomastikin kehitettävä. Esimerkiksi ulkomaille maksettavan voitonjaon osalta verolainsäädäntöä tulisi kehittää mm. Verohallinnon asiaa selvittäneen työryhmän raportissa ja kansainvälisten hankkeiden kuten ns. Trace-hankkeessa mainittujen perusteluiden vuoksi. Koska nämä muutokset ovat kiinteästi sidoksissa arvopapereiden moniportaisen hallintaan, olisi verolainsäädännönkin muutokset toteuttava samanaikaisesti arvopaperimarkkinalainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä. Verohallinto osallistuu mielellään asian jatkovalmistelutyöhön.

Pääjohtaja



Mirjami Laitinen

Johtava lakimies



Matti Merisalo