

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 282/2018 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Harri Joiniemi, valtiovarainministeriö
- valtiosyyttäjä Ritva Sahavirta, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- lakimies Pia Ovaska, Finanssivalvonta
- vanhempi ekonomisti Jyrki Haajanen, Suomen Pankki
- johtava lakimies Matti Merisalo, Verohallinto
- ylitarkastaja Katja Pussila, Verohallinto
- lakimies Juha Sarin, Euroclear Finland Oy
- toimitusjohtaja Henrik Husman, Nasdaq Helsinki Oy
- toimitusjohtaja Lauri Rosendahl, Nasdaq Stockholm AB
- Tax Director Timo Ohvo, Nokia Oyj
- Head of Sector & Infrastructure Janne Palvalin, Nordea Bank Oyj
- asiantuntija Santeri Suominen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtava lakimies Kirsi Suopelto, Finanssiala ry
- lakimies Antti Turunen, Keskuskauppakamari
- hallituksen puheenjohtaja Timo Rothovius, Osakesäästäjien Keskusliitto ry
- ekonomisti Patrizio Lainà, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- hallituksen jäsen Jarmo Mielonen, Transparency International Suomi ry
- apulaisprofessori Heikki Marjosola

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- keskusrikospoliisi
- Counsel Mikko Heinonen, Borenius Asianajotoimisto Oy

Valiokunnan lausunto TaVL 66/2018 vp

- Finnwatch ry
- Listayhtiöiden neuvottelukunta

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksen tausta. Eduskunta on käsitellessään hallituksen esitystä (EV 44/2017 vp — TaVM 7/2017 vp — HE 28/2016 vp) arvopaperikeskusasetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta hyväksynyt lausumia, joiden tavoitteena on mahdollistaa veroviranomaisten kattava tiedonsaanti hallintarekisteröidyistä osakkeista osinkoa saavista lopullisista edunsaajista ja turvata suoran omistuksen tasoinen omistustietojen julkisuus. Nyt käsillä olevalla hallituksen esityksellä säädettäisiin lainsäädäntökokonaisuus, jolla vastattaisiin lausumien taustalla olleisiin huoliin.

Keskeinen sisältö. Suomessa asuvan verovelvollisen hallintarekisteröidyistä osakkeista saamasta osingosta toimitettaisiin 50 prosentin ennakonpidätys, jos verovelvollisen loppusaajatietoja ei anneta. Julkisesti noteeratun yhtiön hallintarekisteröidystä osakkeesta saadun osingon lähdevero olisi 35 prosenttia, jos loppusaajatietoja ei anneta.

Lisäksi ehdotetaan, että ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisteri muutettaisiin säilyttäjärekisteriksi. Hallintarekisteröidyn osakkeenomistajaa lähinnä olevan säilyttäjän olisi rekisteröidyttävä tähän, jotta osakkeenomistajalle voidaan antaa kansainvälisen sopimuksen mukaiset veroedut osinkoa maksettaessa. Jos veroa jäisi perimättä rekisteröityneen säilyttäjän laiminlyönnin johdosta, se olisi ensisijaisesti vastuussa perimättä jääneestä verosta.

Rekisteröitymättömän säilyttäjän asiakkaalle verosopimuksen mukaiset edut voitaisiin myöntää siten, että säilytysketjussa aiempaan oleva rekisteröitynyt säilyttäjä sitoutuisi toimittamaan väärittävät tiedot ja samalla vastaamaan myös näiden tietojen oikeellisuudesta.

Perusajatuksena on varmistua siitä, että verosopimusedut myönnetään vain niihin oikeutetuille luotettavasti todennettuun henkilön yksilöintiin ja asuinvaltiotietoon perustuen. Tämä merkitsisi sitä, että osingon maksajalla tulisi olla riittävät tiedot lopullisesta osingonsaajasta jo osingonmaksuhetkellä. Jos näitä tietoja ei ole, lähdevero perittäisiin korkeamman verokannan mukaan. Verosopimusedut voisi hakea myöhemmin palautusteitse.

Tavoitteet. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään varmistamaan, ettei Suomessa asuva henkilö pysyisi osakeomistuksensa hallintarekisteröinnin avulla välttämään Suomessa osingosta maksettavaa veroa. Talousvaliokunta pitää ehdotetun sääntelyn tavoitetta kannatettavana, mutta ehdotetua lainsäädäntöteknistä ratkaisua ongelmallisena seuraavin perustein:

Huomioita arvopapereiden säilyttämisestä. Talousvaliokunta muistuttaa, että eri valtioissa on käytössä monenlaisia säilytysjärjestelmiä eivätkä ne ole kaikilta osin nimellisesti tai sisällöllisesti yhteismitallisia. Yksilöllinen asiakaserottelu voi merkitä, että arvopaperikeskuksen osapuoli erottelee kunkin asiakkaansa arvo-osuudet siten, että tosiasiallinen omistaja näkyy arvopaperikeskuksen tiedoissa. Tällaisessa arvopaperien suorassa hallintamallissa tunnusomaista on se, että sijoittaja joutuu avaamaan arvopaperitilin kaikissa niissä arvopaperikeskuksissa, joissa liikkeeseen laskettuihin arvopapereihin hän haluaa sijoittaa. Lisäksi hän voi käyttää arvopapereiden

Valiokunnan lausunto TaVL 66/2018 vp

säilytykseen vain sellaista säilyttäjää, joka on osapuolena edellä mainitussa arvopaperikeskuksessa. On kuitenkin valtioita, joissa yksilöllisellä asiakaserottelulla tarkoitetaan mallia, jossa arvopaperikeskuksen osapuoli avaa sijoittaja-asiakkaalleen arvopaperikeskuksessa yksilöllisesti erottellun arvo-osuustilin, jota kuitenkin hallitsee omissa nimissään, mutta asiakkaansa lukuun.

Yhteisasiakaserottelu puolestaan merkitsee arvopaperien rekisteröintiä selvitysosapuolen nimissä olevalle yhteiselle tilille arvopaperikeskuksessa. Tällöin kaikki kyseisen osapuolen asiakkaiden omistukset on kirjattu yhdelle arvo-osuustilille. Tätä moniportaista säilytysmallia kutsutaan hallintarekisteröinniksi. Hallintarekisteröinnin etu ja taloudellinen tehokkuus liittyvät siihen, että sijoittaja voi omistaa ja hallinnoida arvopapereita ympäri maailmaa käyttäen vain yhtä säilyttäjää.

Arvopaperien moniportaiselle hallinnalle ominaista on, että sijoittajan ja arvopaperin liikkeenlaskijan välissä on säilyttäjien ketju. Arvopaperien säilyttäjät ovat tyypillisesti toisistaan riippumattomia, sopimussuhtein toisiinsa kytköksissä olevia palveluntarjoajia, minkä vuoksi ketjut voivat olla pitkiä ja hyvin kansainvälisiä. Perusongelma loppusaajan tietojen välittämisessä aiheutuu säilyttämisjärjestelmän luonteesta: omaisuudenhoitoketjussa vain viimeinen asianhoitaja on tietoinen omistajan henkilöllisyydestä. Talousvaliokunta toteaa, että tällainen hallintarekisteröintiin perustuva omistuksenkirjausjärjestelmä on vallitseva lähes kaikkialla maailmassa ja se on sallittu ulkomaalaisille myös Suomessa.

Hallintarekisterijärjestelmän luonteesta ja vallitsevasta asemasta johtuu, ettei tarkkoja yksilöintietoja voida käytännössä esittää massaluonteisesti, vuosittain ja reaaliaikaisina. Kun omistajuuteen liittyvä rahaliikenne hoidetaan hallintarekisterissä olevien tietojen perusteella, ei ole ollut myöskään aihetta kehittää sellaista järjestelmää, jossa tieto lopullisen omistajan henkilöllisyydestä saataisiin ja voitaisiin välittää tehokkaasti omistuksenhoitoketjussa eteenpäin. Arvopaperimarkkinoiden kansainvälinen luonne huomioiden tällaista järjestelmää ei voida rakentaa myöskään yksittäisen valtion tarpeita varten.

Uusi säilyttäjärekisteri. Ehdotetun sääntelykokonaisuuden olennainen elementti on uuden säilyttäjärekisterin perustaminen nykyisen ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisterin sijaan. Rekisteröityä voisivat ne, joilla on sijoituspalvelulain (747/2012), arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain (348/2017), arvo-osuustileistä annetun lain (827/1991) tai arvopaperitileistä annetun lain (750/2012) tai vastaavan ulkomaisen lainsäädännön nojalla oikeus harjoittaa säilytystoimintaa.

Talousvaliokunta on kiinnittänyt huomiota, että säännöskohtaiset tietosuojasetuksen mukaiset käsittelyperusteet jäävät osin epäselviksi. Lisäksi arviointi tiedonantovelvollisuutta koskevan sääntelyn näkökulmasta olennaisesta käyttötarkoitussidonnaisuudesta ja siitä poikkeamisesta puuttuu.

Säilyttäjärekisterin tiedoista julkisia olisivat yhteisön nimi, yritys- ja yhteisö- tai muu vastaava tunnus, kotivaltio, osoite sekä rekisterimerkinnän voimassaoloaika. Muut kuin säännöksessä mainitut säilyttäjärekisterin tiedot olisivat salassa pidettäviä. Koska säilyttäjärekisterin tietosisältöä ei ole kuvattu tarkasti, epäselväksi jää, mitä tietoja salassa pidettävien tietojen joukkoon lopulta lukeutuu.

Valiokunnan lausunto TaVL 66/2018 vp

Rekisteriin hakeutumisen kannalta on pidetty välttämättömänä julkisuuden rajaamista täsmällisesti. Perusteluissa todetaan, että säilyttäjät toimivat finanssialalla, jolla tiedot ovat yleisesti luotamuksellisia, ja viitataan verotuksen toimittamisen turvaamiseen sekä verovelvollisen taloudelliseen asemaan. Se, millä tavoin verovelvollisen taloudellinen asema ilmeni säilyttäjärekisteristä, ei käy esityksestä ilmi. Lisäksi on huomattava, että säätämisyjärjestysperusteluissa viitattu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukainen kokonaisvarallisuutta suojaava sallassapitosäännös koskee vain luonnollisia henkilöitä, kun taas säilyttäjärekisteriin rekisteröidyt tahot ovat esityksen mukaan oikeushenkilöitä.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että sallassapidon pääsääntöön perustuva verotustietojen julkisuuslaki ilmentää perustuslain 12 §:n 2 momentin julkisuusperiaatteen näkökulmasta paradoksaalista lähtökohtaa (PeVL 4/2014 vp ja PeVL 40/2005 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan jo vuonna 2005, että tämän lainsäädännön jatkovalmistelussa on syytä arvioida verotustietojen julkisuuslain rakennetta ja sen suhdetta perustuslain 12 §:n 2 momentin säännöksiin (PeVL 40/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt valitettavana, että edellä mainitun kaltaista arviointia ei ole tehty, ja pitänyt tärkeänä, että valtioneuvostossa selvitetään kokonaisvaltaisesti verotustietojen ja niitä vastaavien tietojen julkisuuden ja sallassapidon suhdetta perustuslain julkisuusperiaatteeseen. Kysymys on edelleen olennaisilta osin avoinna.

Edellä kerrotut seikat huomioiden talousvaliokunta pitää hallituksen esitystä näiltä osin keskenäisenä.

Oikeudenmukainen verotus. Talousvaliokunta ottaa tässä lausunnossaan kantaa verojärjestelmään ehdotettuihin muutoksiin pääomamarkkinoiden toiminnan näkökulmasta ja siltä osin kuin se on katsonut oman toimialansa rajoissa mahdolliseksi.

Talousvaliokunta toteaa, että ehdotetut verovastuuta koskevat säännökset ovat keskeisiltä osin epäselviä ja voivat lisäksi johtaa osinkoa jakavan yhtiön kannalta kohtuuttomaan lopputulemaan; pääsääntönä olisi, että perimättä jäänyt lähdevero määrättäisiin maksettavaksi sekä osinkoa jakavalle yhtiölle että rekisteröidylle säilyttäjälle. Perimättä jääneen lähdeveron maksettavaksi määrittämisen yhteydessä molemmille määrätään viivästyskorke ja usein myös veron korotus. Kun rekisteröitynyt säilyttäjä olisi maksanut sille määrätyn veron, osinkoa maksavalle yhtiölle määrätty vero poistettaisiin viran puolesta. Ehdotettu sääntely ei kuitenkaan ota kantaa siihen, poistettaisiinko samassa yhteydessä myös määrätty viivästyskorot ja veronkorotus. Ottaen huomioon omaloitteisten verojen verotusmenettelyä koskeva lainsäädäntö näyttäisi siltä, että lähdeveron liitännäisseuraamukset jäisivät osinkoa maksavan yhtiön kannettaviksi. Talousvaliokunta pitää ehdotettua sääntelyratkaisua ongelmallisena.

Säilyttäjän asema. Kansainvälisen verosopimuksen mukaisen alemman verokannan hyödyntämisen edellytyksenä olisi siis, että osingon maksaja varmistaa aina, että osingon saajaan voidaan soveltaa verosopimuksen osinkoa koskevia määräyksiä. Osingon maksuhetkellä rekisteröitynyt säilyttäjä, joka on tutkinut ja tunnistanut asiakkaansa, voisi ilmoittaa alennetun lähdeveron määrän kuten voimassa olevan lainsäädännönkin mukaan, mutta aiemmasta poiketen säilyttäjä olisi aina sitoutunut toimittamaan loppusaajatiedot vuosi-ilmoitusta varten ja vastaisi näiden tietojen oikeellisuudesta.

Valiokunnan lausunto TaVL 66/2018 vp

Tämä menettely edellyttäisi käytännössä, että jos loppusaajatietoa ei toimitettaisi suoraan Verohallinnolle, säilyttäjärekisteriin olisi rekisteröitynyt paitsi osingonsaajaa lähinnä oleva säilyttäjä myös kaikki muut ketjussa olevat säilyttäjät. Jos säilyttäjä olisi rekisteröimätön, alemman verokannan soveltaminen edellyttäisi, että loppusaajatiedot olisivat maksajan käytettävissä osingonjakohetkellä ja osingon maksaja vastaisi aina tietojen oikeellisuudesta.

Verosopimuksen mukaiset edut voitaisiin kuitenkin myöntää osinkoa maksettaessa myös rekisteröitymättömän säilyttäjän asiakkaalle, mikäli säilytysketjussa lähempänä osingon maksajaa oleva rekisteröitynyt säilyttäjä sitoutuisi toimittamaan vaadittavat tiedot ja samalla vastaamaan myös näiden tietojen oikeellisuudesta. Osingon maksaja voisi luottaa säilytysketjusta toimitettuun veromaatietoon, mikäli sijoittajaa lähinnä oleva rekisteröitynyt säilyttäjä olisi sitoutunut antamaan loppusaajatiedot vuosi-ilmoituksella. Mikäli osingon maksaja taas luottaisi rekisteröimättömän säilyttäjän ilmoitukseen alemmasta verokannasta, olisi se yksin vastuussa mahdollisesta alipidätyksestä.

Vastuun kohdentumisen lähtökohtana olisi siis rekisteröidyn säilyttäjän verovastuu. Rekisteröityneen säilyttäjän ensisijainen vastuu ei kuitenkaan poistaisi vastuuta osingon maksajalta, jonka tulisi aina selvittää, että sitä lähinnä oleva säilyttäjä kuuluu säilyttäjärekisteriin. Esityksestä ei käy ilmi, riittäisikö tämä huolellisuustaso poistamaan osingon maksajan vastuun tai mikä on tämän huolellisuusvelvollisuuden suhde edellä mainittuun sääntöön, jonka mukaan osingon maksaja voisi aina luottaa säilytysketjusta toimitettuun veromaatietoon, mikäli sijoittajaa lähinnä oleva rekisteröitynyt säilyttäjä olisi sitoutunut antamaan loppusaajatiedot vuosi-ilmoituksella.

Osingon maksajan tulisi siten vastuusta vapautuakseen selvittää, että sijoittajaa lähinnä oleva ja sitä itseään lähinnä oleva säilyttäjä kuuluvat säilyttäjärekisteriin. Lisäksi rekisteröityneen säilyttäjän olisi aina varmistettava, että sen kautta tietoja toimittava säilyttäjä kuuluu osingonjakohetkellä säilyttäjärekisteriin ja että säilyttäjä, jolle se antaa osingonjakotietoja edelleen liikkeeseenlaskijalle toimitettaviksi, kuuluu osingonjakohetkellä säilyttäjärekisteriin.

Koko järjestelmän toimivuus edellyttäisi käytännössä, että koko säilytysketju olisi rekisteröitynyt, koska vain siinä tapauksessa, että säilytysketjussa ensimmäisenä oleva ulkomainen säilyttäjä, joka on yksinkertaistettua menettelyä soveltaessaan vaatinut loppusaajatiedot säilytysketjun muilta säilyttäjiltä, voi toimia edelleen samalla tavalla kuin aikaisemmin ja jättää rekisteröitymättä. Hallituksen esityksen mukaan sen pitää kuitenkin toimittaa maksajalle loppusaajatiedot voidakseen saada asiakkailleen verosopimusetuudet. Osingon maksaja on tällöin velvollinen antamaan loppusaajatiedot omalla vuosi-ilmoituksellaan.

Talousvaliokunta pitää selvitettyinä, että vaikka tällä hetkellä säilyttäjätahot pystyvät tuntemaan kukin oman asiakkaansa, niillä ei ole teknisiä eikä juridisia edellytyksiä tutkia eikä kontrolloida omistustietoja säilyttäjaketjussa eteen- tai taaksepäin.

Hallituksen esityksen mukaan OECD:n kehittämän TRACE-mallin kantava ajatus on säilyttäjän ankara vastuu antamistaan tiedoista. Saadun selvityksen mukaan järjestelmää ei ole otettu käyttöön ehdotetussa muodossa vielä missään, mitä voitaneen pitää viitteenä mallin keskeneräisyydestä tai ongelmallisuudesta.

Valiokunnan lausunto TaVL 66/2018 vp

Talousvaliokunta suhtautuu varauksella sääntelyyn, jossa viimekätisen verovastuun kantavan tahon asemasta säädettäessä ei ole punnittu esimerkiksi vilpittömän mielen suoja: mitä toimia tehden säilyttäjä voi saada — tai millä perusteilla siltä voidaan evätä — vilpittömän mielen suoja olosuhteissa, joissa se joutuu jo määritelmällisestikin nojautumaan toiselta saamaansa tietoon vailla kontrollimahdollisuutta. Talousvaliokunta pitää kaiken kaikkiaan ongelmallisena, että oikeustila jää lain esitöidenkin valossa varsin epäselväksi ehdotetun sääntelyn olennaisimpien elementtien osalta.

Pääomamarkkinat. Talousvaliokunta on useissa aikaisemmissa kannanotoissaan korostanut, että pääomamarkkinoilla kansallisvaltioiden fyysisillä rajoilla on yhä vähemmän merkitystä. Sen sijaan painoarvoa saavat valtioiden oikeusjärjestysten eroavaisuudet. Talousvaliokunta on viimeksi sijoitusrahastosääntelyn käsittelyn yhteydessä (TaVM 27/2018 vp — HE 243/2018 vp) tähden täntynyt, että puhtaasti kansalliset sääntelyratkaisut voivat hyvistä tarkoituspäristään huolimatta kääntyä itseään vastaan, jos kansallisten erityispiirteiden johdosta Suomi profiloituu pääomamarkkinoiden toimijoiden näkökulmasta muista poikkeavaksi järjestelmäksi, jossa toimiakseen niiden täytyisi sopeuttaa tietojärjestelmiään, vakioehtojaan, menettelytapojaan tai riskiarvioita tehdäkseen perehtyä laajasti kohdevaltion verojärjestelmään ja hallintolainkäyttöön. Verrokki-maihin nähden ylimääräinen hallinnollinen taakka heijastuu väistämättä tuotto-odotuksiin: suomalaisten sijoituskohteiden tulisi olla merkittävästi paljon paremmin tuottavia yltääkseen samalle houkuttelevuuden tasolle kuin lähimpien kilpailijamaidemme vastaavat sijoituskohteet. Talousvaliokunta korostaa, että ehdotetun lainsäädännön pontimena olleiden lausumien taustalla olleet huolet ovat edelleen ajankohtaisia, mutta saadun selvityksen valossa hallituksen esityksen ehdottama lainsäädäntötekninen ratkaisu sisältää merkittäviä riskejä Suomen pääomamarkkinoille.

Kysymys ei ole ainoastaan ulkomaisten yksittäisten sijoittajien tai rahastojen käsityksistä Suomesta sijoituskohteena vaan myös suomalaisten yritysten mahdollisuuksista käyttää omia osakkeitaan esimerkiksi yritysjärjestelyissä, jolloin ulkomaiset toimijat arvioivat suomalaisen yhtiön osakkeiden omistajuuteen liittyviä elementtejä laajemminkin.

Ehdotetun sääntelyn vaikutukset. Talousvaliokunta on eri kannanotoissaan toistuvasti korostanut oikeusvarmuuden kannalta olevan tärkeää, että lainsäädännöllinen viitekehys on kohtuudella toimijoiden ennakoitavissa ja sitä muutetaan harkiten ja kattaviin vaikutusarviointeihin perustuen.

Osan riskeistä muodostaa se, että sääntelyn vaikutuksia ei ole arvioitu edes tavanomaisen lainvalmistelun tavoin. Juuri pääomamarkkinoiden kansainvälisen luonteen vuoksi vaikutusarviointi ja vaihtoehtoisten sääntelyratkaisujen punninta olisivat erityisen keskeisiä tekijöitä ehdotetun sääntelyn arvioimiseksi. Erityisen huolissaan talousvaliokunta on siitä, kuinka vähän on kiinnitetty huomiota erityisesti ehdotettujen veroratkaisujen dynaamisiin vaikutuksiin. Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan esimerkiksi Ruotsissa on valmistumassa laajapohjainen selvitys sellaiseksi lainsäädännöksi, jolla olisi hyvin samantapaiset tavoitteet kuin nyt käsillä olevalla hallituksen esityksellä. Sääntelyn yksityiskohdista kiinni pitämistä tärkeämpää on huolehtia, että miten pääomamarkkinoiden toimintaympäristöstä päätetäänkään säätää, se olisi yhdenmukaista edes lähimpien kilpailijamaidemme lainsäädäntöjen kanssa. Valiokunta pitää kaikkein tarkoituksenmukaisimpana toimintatapana sitä, että Suomi olisi aktiivisesti mukana vaikuttamassa yhteis-

Valiokunnan lausunto TaVL 66/2018 vp

eurooppalaisen sääntelyn kehittämiseen, jotta Suomessa hyviksi havaittuja käytänteitä saataisiin levitettyä laajemmaltikin. Talousvaliokunta toteaa, että vaikka palautusmenettelyn perustuminen hajanaisille, standardoimattomille tositteille altistaa järjestelmän väärinkäytöksille, on Suomen tämänhetkinen tilanne varsin hyvä myös kansainvälisessä vertailussa.

Ehdotetun sääntelyn keskeinen elementti on olettama säilyttäjien hakeutumisesta uuteen rekisteriin. Siirtyminen vanhasta rekisteristä uuteen ei olisi teknistyyppinen muutos, vaan merkitsee olennaisia muutoksia rekisteröityneiden säilyttäjien oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Rekisteröinti olisi säilyttäjän yksiselitteinen tahdonilmaisu sitoutua noudattamaan rekisteröityneelle säilyttäjälle asetettuja velvollisuuksia. Talousvaliokunta pitää epätodennäköisenä, että nykyisessä ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisterissä olevat ja mahdolliset muut säilyttäjät siirtyisivät ongelmitta ja suurin joukoin uuteen rekisteriin. Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu niitä vaikutuksia, joita seuraisi siitä, että toimijat eivät rekisteröidykään odotetulla tavalla.

Ehdotetun uudistuksen viranomaisiin kohdistuva riski on paluu jälkikäteiseen manuaaliseen palautusmenettelyyn, jonka volyyymiä ei ole mahdollista arvioida hallituksen esityksen tarjoaman tietopohjan valossa.

Talousvaliokunnan aiemmin esittämien lausumien taustalla oleva huoli finanssimarkkinoihin liittyvistä lieveilmiöistä on tunnistettu laajalti eri sektorilainsäädännöissä. Viimeaikaiset kehityssakeleht esimerkiksi rahanpesun estämiseen ja viranomaisten tietojenvaihtoon liittyen merkitsevät huomattavia parannuksia viranomaisten tietojensaantimahdollisuuksiin, kun jäsenvaltiot saavat implementoitua uudet säännökset kansallisiin järjestelmiinsä.

Finanssimarkkinoiden lieveilmiöihin tulee joka tapauksessa suhtautua vakavasti, ja niitä on kitkittävä johdonmukaisella kansainvälisellä sääntelyllä pyrkien kuitenkin välttämään sellaista kansallista ylisääntelyä, joka olisi omiaan luomaan kannustimia siirtää toimintoja kevyemmin sääntelyihin oikeusjärjestelmiin. Mitä korkeampi hallinnollinen taakka omassa oikeusjärjestyksessämme toimiville tahoille luodaan, sitä helpommin monimutkaiset kansainväliset järjestelyt muodostuvat kannattaviksi.

Hallituksen esityksen tavoitteena on varmistaa, että osingoista tulisi maksettua aina oikeamääräinen vero. Talousvaliokunta yhtyy hallituksen esityksen tavoitteen kannatettavuuteen, mutta ilmaisee huolensa siitä, että nyt ehdotettu sääntelyratkaisu voisi johtaa esitettyjen tavoitteiden kannalta vastakkaiseen lopputulokseen ja luoda merkittäviä riskejä Suomen pääomamarkkinoille, eikä siten puolla ehdotetun sääntelyn hyväksymistä sellaisenaan. Ehdotettua lainsäädäntöä tulisi muuttaa merkittävästi. Muutosten kohteena olisivat esitetyn mallin kannalta niin perustavanlaatuiset seikat, ettei talousvaliokunta pidä mahdollisena tehdä näitä muutoksia valiokuntakäsittelyn puitteissa — ottaen erityisesti huomioon meneillään olevien valtiopäivien jäljellä oleva aika — vaan pitää parempana, että valtioneuvosto toisi eduskunnalle uuden, muutetun esityksen, jossa olisi huomioitu tässä lausunnossa esitetyt näkökohdat (*Valiokunnan lausumaesitys*).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

Valiokunnan lausunto TaVL 66/2018 vp

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon ja

että valtiovarainvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman (Valiokunnan lausumaesitys).

Valiokunnan lausumaesitys

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto selvittää toteuttamismahdollisuudet ja valmistelee kattavaan kansainväliseen vertailuun ja vaikutusarviointeihin tukeutuvan lainsäädäntöehdotuksen, jolla voitaisiin varmistaa osingoista maksettavaksi tulevan verotuksen oikeellisuus ja yhdensuuntaisuus pohjoismaisessa ja eurooppalaisessa kontekstissa.

Helsingissä 21.2.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Martti Mölsä sin
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo liik
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Lea Mäkipää sin
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Joakim Strand r
varajäsen Lasse Hautala kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller

Valiokunnan lausunto TaVL 66/2018 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIIDE

Perustelut

Käsillä oleva hallituksen esitys HE 282/2018 vp koskee erityisesti hallintarekisteröityjen osakkeiden verotusmenettelyn uudistamista ja perustuu eduskunnan vuonna 2017 hyväksymiin lausumiin (EV 44/2017 vp — HE 28/2016 vp). Muutoksella pyritään siihen, että Verohallinto saisi tiedot kaikkien osingonsaajien henkilö- ja tunnistetiedoista, kun osingonmaksaja on esimerkiksi suomalainen pörssiyhtiö. Näin varmistettaisiin, että verot maksetaan Suomessa ja muualla lain ja maiden välisten verosopimusten edellyttämällä tavalla. Jos osingonsaajaa ei tunnisteta, perittäisiin osingonsaajalta maksuhetkellä yleensä joko 35 prosentin tai 50 prosentin vero, mikä kannustaisi ilmoittamaan henkilötiedot osakkeenmaksajalle tai arvopapereita säilyttävälle sijoituspalveluyritykselle. Myös säilyttäjä voisi joutua vastuuseen, jos tunnistetietojen virheellisuuden vuoksi verot on peritty väärin. Säilyttäjän vastuuseen perustuva malli nojaa OECD:n TRACE-ryhmässä (Treaty Relief and Compliance Enhancement Group) kehitettyyn kansainväliseen standardiin. Nykyiset tietojärjestelmät mahdollistavat omistajien tehokkaan tunnistamisen ja tietojenvälityksen, millä voidaan osaltaan varmistaa helppo ja hallinnollisesti tehokas verotusmenettely.

Hallituksen esitystä voidaan pitää pääosin kannatettavana. Ehdotetut lakimuutokset parantavat hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen verovalvonnan edellytyksiä ja turvaavat oikean veron kertymistä. Ne antavat myös vahvan kannustimen toimia lainmukaisesti. Esimerkiksi valtakunnansyyttäjä on lausunnossaan talousvaliokunnalle todennut, että esitetyt lainmuutokset voivat merkittäväällä tavalla ennaltaehkäistä verorikoksia. Aiemmissa selvityksissä hallintarekisteröintiin liittyvät veromenetykset on arvioitu sadoiksimiljooniksi euroiksi vuodessa.

Talousvaliokunnan kielteinen kanta ei mielestämme ole perusteltu eikä vastaa eduskunnan yksimielisesti 17.5.2017 hyväksytyissä lausumissa esittämää tahtotilaa.

Lausumat koskivat sekä verottajan tiedonsaantia että omistuksen yleisöjulkisuutta. Jälkimmäisen osalta eduskunta edellytti, ”että valtioneuvosto selvittää toteuttamistavan ja välittömästi valmistelee kansalliseen lainsäädäntöön tarvittavat muutokset, joilla turvataan suoran omistuksen tasoinen omistustietojen julkisuus”. Nyt hallitus on jättämässä eduskunnan lausuman toteuttamatta perustelematta sitä mitenkään. Asiaa ei käsitellä myöskään talousvaliokunnan lausunnossa. Vuonna 2017 EU:ssa hyväksytty osakkaiden oikeuksia koskevan direktiivin (EU) 2017/828 3 a artiklan 4 kohdan 3 alakohta antaa nimenomaisesti jäsenvaltioille mahdollisuuden säätää osakkeenomistajien henkilötietojen keräämisestä esimerkiksi omistusten riittävän läpinäkyvyyden ja verovalvonnan varmistamiseksi.

Tällä hetkellä pörssiyhtiöiden osakkaiden on mahdollista salata henkilöllisyytensä muilta osakkailta ja viranomaisilta hallintarekisterien takana. Tämä avaa ovia veronkiertoon, sisäpiiririkoksiin, rahanpesuun ja korruptioon. Viime vuonna Finanssivalvonta määräsi 50 miljoonan euron sakon kaivos- ja mineraalinjalostusyhtiö Afarakin pääomistajalle, kun hän oli salannut omistusosuutensa kasvun yhtiössä. Tämä loukkasi piensijoittajien oikeuksia, kun pääomistajan olisi pitänyt tehdä heille julkinen ostotarjous osakkeista 30 prosentin omistusrajan ylityttyä. On myös

Valiokunnan lausunto TaVL 66/2018 vp
Eriävä mielipide

tärkeää, että yhteiskunnan päättäjien ei ole mahdollista piilottaa omistuksiaan, sillä heillä on muutoin mahdollista hyödyntää valtaansa oman edun tavoittelussa.

Edeltävien ongelmien ratkaisemiseksi on välttämätöntä, että valtioneuvosto valmistelee pika-aikataululla esityksen, jolla varmistetaan pörssiyhtiöiden omistusten yleisöjulkisuus siten kuin eduskunta edellytti vuonna 2017. Tällöin tulee varmistaa myös ulkomaisen omistuksen läpinäkyvyys, sillä esimerkiksi Afarakin tapauksessa nimenomaan ulkomainen omistaja oli salannut omistuksensa, ja myös suomalaisilla on mahdollisuus salata omistuksensa esimerkiksi ulkomaisen pöytälaatikkoyhtiöiden avulla. Samalla tulee poistaa myös mahdollisuudet välttää veroja myyntivoitoista ja osingoista salaamalla omistus hallintarekisterin takana.

Valtiovarainvaliokunnan tulisi edellyttää, että hallitus valmistelee esityksen, jolla varmistetaan, että pörssiyhtiöiden kaikkien osakkaiden tiedot ovat saatavilla julkisesta rekisteristä ja että Verohallinto saa tiedot kaikista pörssiosakkeista saaduista tuloista ja näiden tulojen saajien henkilötiedoista.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 21.2.2019

Lauri Ihalainen sd
Laura Huhtasaari ps
Johanna Ojala-Niemelä sd
Hanna Sarkkinen vas