



29.9.2022

Vero-osasto
Joiniemi

Tiedot suomalaisia hallintarekisteröityjä pörssiosakkeita koskevista kaupoista ja kauppojen osapuolista

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman neljännen liitteen toimen numero 10. Harmaan talouden vastaiset toimet mukaan selvitetään, voidaanko varmistaa, että Verohallinto saa tiedot myös suomalaisia hallintarekisteröityjä pörssiosakkeita koskevista kaupoista sekä kauppojen osapuolista.¹ Selvityksen ulkopuolelle jäävät tiedot Suomessa asuvien henkilöiden tekemistä kaupoista ulkomaisilla pörssiosakkeilla. Lisäksi selvityksen ulkopuolella on tiedot listaamattomista yhtiöistä.

Verohallinnon mahdollisuudet saada tietoja rajatylittävistä tilanteista on viimeisen vuosikymmenen aikana parantunut merkittävästi. Pankkisalaisuus ei ole enää esteenä Verohallinnon tiedonsaannille. Verotuksen tietojenvaihtoa koskeva sopimusverkosto on laajentunut huomattavasti. Finanssitilitietojen automaattinen vaihtamisen kautta Verohallinto saa tietoja suomalaisten suorasta ja myös välillisistä omistuksista ulkomailla. Lisäksi TRACE-mallin käyttöönotto 2021 takaa loppusääjätiedot niistä hallintarekisteröityjen osakkeiden omistajista, joiden osinkoihin sovelletaan alennettua verokantaa.

Verohallinnon valvontamahdollisuuksien parantuessa on veron välttely muuttunut monimutkaisemmaksi. Esiin on noussut erityisesti osingonjakohetkeen kytkeytyvät järjestelyt, joiden liittymisestä osingonjakoon on vaikea saada selvitystä.

Verohallinnolle voisi olla mahdollista saada lisää tietoja osakeomistuksista ja osakkeilla käydyistä kaupoista pörssi-yhtiön tekemän osakasselvityksen kautta, velvoittamalla rekisteröityneet säilyttäjät antamaan kauppatietoja sekä antamalla Verohallinnolle oikeus saada käyttöönsä rahoitusmarkkinoiden valvonnassa käytettyjä tietoja.

Näistä pääsy rahoitusmarkkinoiden valvonnassa käytettyihin tietoihin vaikuttaa kaikkein lupaavimmalta vaihtoehdolta. Kyseessä on jo viranomaiselle kerättävä tieto, joten se ei loisi lisärasitusta tiedon luovuttajille. Asiasta voisi olla aiheellista selvittää yksityiskohtaisesti yhdessä asianosaisten kanssa tietojen muoto, määrät, luovutuksen esteet sekä tekniset käyttömahdollisuudet. Sen jälkeen tulisi harkita tarvittavia muutoksia lainsäädäntöön.

¹ Valtiovarainministeriö on myös käynnistämässä hanketta, jonka tarkoituksena on selvittää, voitaisiinko suomalaisten pörssi-yhtiöiden hallintarekisteröityjen osakkeiden omistajien tietoja asettaa saataville julkiseen rekisteriin. Hankkeella on liityntä hallitusohjelman neljännen liitteen toimeen no. 11.

SISÄLLYS

1	Yleistä	3
2	Hallintarekisteröinnistä	3
2.1	Hallintarekisteri ja osakeomistuksen hallintarekisteröinti	3
2.2	Suomen arvo-osuusjärjestelmä	3
2.3	Arvopaperiomistuksen julkisuus.....	4
3	Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja.....	5
4	Tietojenvaihdon kehityksestä.....	6
5	Verohallinnon nykyisistä mahdollisuuksista saada tietoa suomalaisia hallintarekisteröityjä pörssiosakkeita koskevista kaupoista ja kauppojen osapuolista	7
5.1	Huomattavien omistus- ja ääniosuuksien ilmoittaminen (ns. liputusvelvollisuus).....	7
5.2	Tilapäinen osakasluettelo	8
5.3	Finanssitilitietojen automaattinen vaihtaminen (Common Reporting Standard – CRS).....	9
5.4	Lähdeverolain muutos ja rekisteröityneen säilyttäjän ilmoitusvelvollisuus	10
5.5	Raportoitavia rajatylittäviä järjestelyjä koskeva pakollinen automaattinen tietojenvaihto.....	11
5.6	Yhteenveto olemassa olevista vaihtoehdoista	12
6	Verohallinnon tiedon tarve	13
7	Mahdolliset vaihtoehdot lisätietojen saamiseksi	14
7.1	Osakeyhtiöllä on oikeus saada pyynnöstä tietoja osakkeenomistajistaan (Osakasselvitys).....	14
7.2	Tieto säilyttäjärekisteriin rekisteröityneeltä (ulkomaiselta) säilyttäjältä	16
7.3	Tiedonsaanti valvontaviranomaiselta (Finanssivalvonta)	17
7.3.1	Rahoitusvälineitä koskeva raportointi ja tietojen kerääminen hallintarekisteröidyistä osakeomistuksista.....	17
7.3.2	Finanssivalvonnan tietojen käyttömahdollisuus	23
8	Yhteenveto	27

1 Yleistä

Tässä selvityksessä on ensin kuvattu, mitä hallintarekisteröinti tarkoittaa ja miksi se on välttämätön osa arvopaperimarkkinoiden toimintaa. Sen jälkeen on käsitelty osakeomistuksen julkisuuteen sekä yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan liittyviä kysymyksiä. Seuraavaksi on tuotu esiin pankkialaisuudessa tapahtuneita muutoksia sekä verotuksen tietojenvaihdon kehitystä ja nykytilaa. Tästä on siirrytty Verohallinnon nykyisiin mahdollisuuksiin saada tietoja suomalaisia hallintarekisteröityjä pörssiosakkeita koskevista kaupoista ja kauppojen osapuolista sekä Verohallinnon nykyisiin tarpeisiin saada tietoa hallintarekisteröidyillä osakkeilla tehdyistä kaupoista ja kauppojen osapuolista. Tämän jälkeen on pyritty selvittämään mahdollisuuksia, joilla Verohallinto voisi saada lisää tietoja kaupoista ja niiden osapuolista.

2 Hallintarekisteröinnistä

2.1 Hallintarekisteri ja osakeomistuksen hallintarekisteröinti

Arvopaperien sijoitustoiminta on luonteeltaan kansainvälistä ja pääomat liikkuvat rajojen yli. Arvopaperien moniportaisen hallinnan keskeinen elementti on sijoitusvarallisuuden hallinnointi valtioiden rajojen yli säilyttäjien avulla.

Jos käytössä olisi ainoastaan arvopaperien suora hallinta, sijoittaja joutuisi avaamaan arvopaperitilin kaikissa niissä arvopaperikeskuksissa, joissa liikkeeseen laskettuihin arvopapereihin hän haluaa sijoittaa. Lisäksi hän voisi käyttää arvopapereiden säilytykseen vain sellaista säilyttäjää, joka on osapuolena edellä mainitussa arvopaperikeskuksessa. Kun käytössä on hallintarekisteröinti, sijoittaja voi hyödyntää omaa säilyttäjäpankkiaan, joka voi puolestaan oman säilytysketjunsä kautta ohjata sijoituksen mihin tahansa. Näin sijoittaja voi omistaa ja hallinnoida arvopapereita ympäri maailmaa käyttäen yhtä säilyttäjää.

Ulkomaiset sijoittajat sijoittavat Suomen markkinoille pääasiassa ulkomaisten pankkien kautta. Ulkomaiset pankit puolestaan säilyttävät hallinnoimiaan osakkeita hallintarekisteröidyillä tileillä suomalaisissa säilyttäjäpankeissa. Kaikki ulkomaiset pankit eivät kuitenkaan ole suorassa asiakassuhteessa suomalaiseen säilyttäjäpankkiin vaan toimivat toisten säilyttäjäpankkien välityksellä. Säilyttäjäpankkien asiakassuhteet muodostavat siten usein säilytysketjun, joka perustuu osakkeiden hallintarekisteröintiin.

Sijoittaja antaa arvopaperinsa säilyttäjän säilytettäväksi, jolloin säilyttäjä voi käyttää joitakin sijoittajalle kuuluvia oikeuksia. Säilyttäjiä voivat olla esimerkiksi luottolaitokset, sijoituspalveluyritykset ja arvopaperikeskus. Säilyttäjä voi antaa arvopaperit edelleen säilytettäväksi niin sanotulle alisäilyttäjälle, jolloin säilyttäjiä on ketjussa useita (ns. arvopaperien moniportainen säilytys). Hallintarekisteröinti eli arvo-osuuden kirjaaminen hallintarekisteröinnin hoitajan nimiin omistajan sijaan arvo-osuusjärjestelmään on arvopaperien moniportaista hallintaa.

2.2 Suomen arvo-osuusjärjestelmä

Suomen arvo-osuusjärjestelmässä suoraan omistettujen osakkeiden omistajia koskevat tiedot ovat saatavilla arvopaperikeskuksen ylläpitämiltä osakasluetteloilta. Kun Suomessa toimii yksi arvopaperikeskus, suomalaisten pörssiyhtiöiden kotimaisista omistajista on myös mahdollista ylläpitää keskitettyä ja lähes reaaliaikaista kattavaa osakasluetteloa, joka on edellytys laajalle suomalaisten sijoittajien osakeomistuksen julkisuudelle.

Käytännössä Suomen arvopaperikeskuksessa, jona toimii Euroclear Finland Oy (EFi), on yleisöpäätteitä, joilla voi selata yhtiöiden osakasluetteloita ja eräitä muita omistajaluetteloita. EFin on annettava pyynnöstä osakasluetteloista myös jäljennöksiä. Jäljennöksen tilaajan on korvattava tästä aiheutuvat kulut (OYL 3:17). Osakasluetteloiden tiedot ovat lähes reaaliaikaisia, sillä niille merkitään edellisen selvityspäivän lopun mukainen tieto omistuksista. Tiedonsaantioikeus ei kuitenkaan koske esimerkiksi henkilötunnuksen tunnusosaa tai maksu- tai verotustietoja (OYL 3:17.3).

Reaaliaikainen ja kattava osakasluettelo helpottaa eri tahojen tiedonsaannin ja raportoinnin järjestämistä. Esimerkiksi Verohallinto sekä poliisi- ja syyttäväviranomaiset hyödyntävät tietojen keruussa arvopaperikeskuksen tuottamia palveluja. Toimittajat ja sijoituksista kiinnostuneet henkilöt saavat halutessaan ajantasaiset omistustiedot arvopaperikeskuksen ylläpitämistä osakasluetteloista.

Myös ulkomaiset osakkeenomistajat voivat rekisteröidä omistuksensa arvopaperikeskuksessa pidettäviin osakasluetteloihin. Ulkomainen omistus on kuitenkin pääsääntöisesti hallintarekisteröity ja lähes kaikki hallintarekisteröityjen osakkeiden omistajat ovat Suomessa rajoitetusti verovelvollisia. Suomalaisen välillinen omistus esimerkiksi ulkomaisten sijoitusvakuutusten tai ulkomaille perustetun yhtiön kautta on yleensä myös hallintarekisteröity. Lisäksi joidenkin Suomessa yleisesti verovelvollisten henkilöiden suoria omistuksia suomalaisten yhtiöiden osakkeisiin on hallintarekisteröity. Suomalaisen pörssi-yhtiöiden osakkeista noin puolet on ulkomaisessa omistuksessa.

Hallintarekisteröinnin hoitajan osalta arvopaperikeskuksen ylläpitämälle osakasluettelolle on kirjattu ainoastaan hallintarekisteröinnin hoitajan nimi ja omistukset puretaan yhtiökokouksia varten niiden osakkeenomistajien osalta, jotka osallistuvat yhtiökokoukseen.

2.3 Arvopaperiomistuksen julkisuus

Arvopaperiomistuksen julkisuutta on viimeksi laajemmin käsitelty Valtiovarainministeriön julkaisussa 30/2018 Pörssi-yhtiöiden omistuksen julkisuus Suomessa: EU-oikeudellinen selvitys.

Tietojen julkisuus voidaan jakaa yleisöjulkisuuteen, viranomaisjulkisuuteen ja asianosaisjulkisuuteen. Arvopaperien osalta puhutaan myös liikkeeseenlaskijajulkisuudesta.

Yleisöjulkisuudella tarkoitetaan sitä, että jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Suomessa asiasta säädetään laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), jäljempänä *julkisuuslaki*. Verotusta koskevissa asioissa tätä rajoittaa muun ohessa verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettu laki (1346/1999). Sitä sovelletaan verotusta varten Verohallinnolle annettuihin ja Verohallinnossa laadittuihin yksittäistä verovelvollista koskeviin asiakirjoihin ja niihin sisältyviin tietoihin.

Tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Viranomaisjulkisuudella tarkoitetaan eri viranomaisten oikeutta saada tietoja tai asiakirjoja. Nämä tiedot tai asiakirjat eivät välttämättä ole yleisöjulkisia. Viranomaisilla on lähtökohtaisesti oikeus saada tehtäviensä

suorittamista varten tietoa arvopaperien omistajista ja suomalaisten sijoitusten omistuksista sekä Suomessa olevista säilytyksistä. Arvopapereiden osalta viranomaisjulkisuus perustuu arvopaperimarkkinoita koskevaan lainsäädäntöön sekä eri viranomaisten toimintaa koskevaan erityislainsäädäntöön. Tiedot suomalaisten sijoittajien sijoituksista Suomessa liikkeeseen laskettuihin osakkeisiin saadaan suorasta omistuksesta johtuen pääsääntöisesti suoraan arvopaperikeskuksesta. Tietojen saanti suomalaisten sijoittajien ulkomailla säilytettävistä arvopapereista perustuu lähinnä kansainvälisiin verotusta koskeviin tietojenvaihtosopimuksiin, joissa on myös omat rajoitukset vaihdettavan tiedon käytölle.

Asianosaisjulkisuudella tarkoitetaan asianosaisen oikeutta saada viranomaiselta tietoja oikeuttaan, etujaan tai velvollisuuttaan koskevista tiedoista, jotka muuten eivät ole julkisia. Tämä ilmaistaan julkisuuslain 11 §:n 1 momentissa seuraavasti:

”Hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsitelyyn.”

Lisäksi julkisuuslain 12 §:n nojalla jokaisella on oikeus saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjaan sisältyvistä tiedoista. Julkisuuslain 11 §:n 2 ja 3 momenteissa on tämän oikeuden rajoituksia.

Liikkeeseenlaskijajulkisuudella tarkoitetaan yhtiön oikeutta tuntea todelliset osakkeenomistajansa. Vuonna 2017 hyväksytty Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/36/EY osakkeenomistajan oikeudet on parantanut yhtiöiden oikeutta tunnistaa osakkeenomistajansa. Se lisää erityisesti moniportaisesti hallitun ja hallintarekisteröidyn osakeomistuksen läpinäkyvyyttä velvoittamalla säilytysketjun kaikki osapuolet toimittamaan yhtiölle viipymättä osakkeenomistajan tunnistetiedot, jos yhtiö tai sen nimeämä kolmas osapuoli tietoja pyytää. Tällaisen sääntelyn tarkoituksena on ensisijaisesti helpottaa osakkeenomistajien oikeuksien käyttöä ja vaikuttamista yhtiössä.

3 Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Henkilötietojen suoja koskevat yleissäännökset sisältyvät yleiseen tietosuojasetukseen ja kansalliseen tietosuojalakiin (1050/2018).

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta, jäljempänä *yleinen tietosuojasetus*, on sovellettu jäsenvaltioissa toukokuusta 2018 lähtien. Yleisellä tietosuojasetuksella suojellaan luonnollisten henkilöiden perusoikeuksia ja vapauksia sekä erityisesti heidän oikeuttaan henkilötietojen suojaan.

Henkilötiedoilla tarkoitetaan asetuksessa kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön, eli rekisteröityyn, liittyviä tietoja (4 artiklan 1 kohta). Henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan asetuksessa toimintaa tai toimintoja, joita kohdistetaan henkilötietoihin tai henkilötietoja sisältäviin tietojoukkoihin joko automaattista tietojenkäsittelyä käyttäen tai manuaalisesti, kuten tietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, jäsentämistä, säilyttämistä, muokkaamista tai muuttamista, hakua, kyselyä, käyttöä, tietojen luovuttamista siirtämällä, levittämällä tai asettamalla ne muutoin saataville, tietojen yhteensovittamista tai yhdistämistä, rajoittamista, poistamista tai tuhoamista (4 artiklan 2 kohta).

Yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan perusteella rekisterinpitäjään tai henkilötietojen käsittelemiseen sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan lainsäädäntötoimenpiteellä rajoittaa eräitä asetuksessa säädettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia, säädettyjen velvollisuuksien ja oikeuksien soveltamisalaa, jos kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide, jotta voidaan taata muun muassa kohdan e) mukaan: ”muut unionin tai jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet, erityisesti unionille tai jäsenvaltiolle tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu, mukaan lukien rahaan, talousarvioon ja verotukseen liittyvät asiat sekä kansanterveys ja sosiaaliturva.”.

Henkilötietojen käsittely jossain muussa kuin siinä tarkoituksessa, johon kyseiset tiedot on alun perin kerätty, on toteutettava tietosuoja-asetuksen mukaisesti. Mikäli jo nykyään kerättäviä tietoja halutaan käyttää muuhun tarkoitukseen, olisi samalla osoitettava, että toimenpide on paitsi tarpeellinen myös oikeassa suhteessa kansallisessa lainsäädännössä määriteltyihin, oikeutettuihin tavoitteisiin.

4 Tietojenvaihdon kehityksestä

Ennen kansainvälisen automaattisen tietojenvaihdon laajentumista 2010 alusta lukien hallintarekisteröinti vaikeutti pörssiyhtiöiden osakkeista saatujen tulojen verotuksen valvontaa erityisesti tilanteissa, joissa Suomessa yleisesti verovelvolliset hankkivat hallintarekisteröityjä osakkeita ulkomaista palveluntarjoajaa käyttäen ja laiminlöivät näihin liittyvistä arvopaperikaupoista syntyvien luovutusvoittojen sekä perintö- ja lahjaverotukseen liittyvät ilmoitusvelvollisuudet. Hallintarekisteröidyille osakkeille maksettavista osingoista perittävää ennakonpidätystä ja lähdeveroa pyrittiin välttämään esittämällä saajan kotipaikaksi valtio, jonka kanssa Suomella on kevyen lähdeverotuksen turvaava verosopimus. Myös verojen perinnän välttämiseksi hyödynnettiin ulkomaisten säilyttäjiä kautta hallintarekisteröityjä suomalaisten yhtiöiden osakkeita.

2000-luvun alkuvuosiin saakka pankkisalaisuus esti varsin laajasti Suomen Verohallinnon tiedonsaannin finanssikeskuksina toimivista ns. tiukan pankkisalaisuuden maista. Tämän vuoksi rajat ylittävissä tilanteissa verotus perustui käytännössä verovelvollisten omiin ilmoituksiin ilman, että Verohallinto pystyi valvomaan hallintarekisteröityä omistusta tai siinä tapahtuneita muutoksia.

OECD:n tietojenvaihtostandardiin tuli 2000-luvun alun jälkeen selkeä muutos, jonka mukaan pankkisalaisuus ei voinut enää olla este tietojen luovuttamiselle. Samalla alettiin vaatia kolmansissa maissa olevia finanssikeskuksia sitoutumaan vähintään pyynnöstä tapahtuvaan tietojenvaihtoon (Tax Information Exchange Agreements - TIEA) ilman, että tietopyynnön voisi evätä pankkisalaisuuteen vedoten. Vuodesta 2008 lukien Suomi on tehnyt noin 40 tietojenvaihtosopimusta finanssikeskuksina toimivien lainkäyttöalueiden kanssa. Samalla voimassa olleisiin verosopimuksiin on täydennetty OECD:n standardin mukainen tietojenvaihtoartikla, joka muun ohessa estää mahdollisuuden kieltäytyä vastaamasta tietopyyntöön pankkisalaisuuteen vedoten.

Pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon toimivuuden edellytyksenä on kuitenkin, että Verohallinto tietää, kuka on verovelvollinen ja missä hän todennäköisesti säilyttää varojaan, mukaan lukien hallintarekisteröidyt suomalaisen yhtiön liikkeeseen laskemat osakkeet. Pyynnöstä tapahtuva tietojenvaihto ei mahdollista massapyyntöjä eli ns. tietojen kalastelua (fishing expedition), vaan pyynnön takana tulee olla selvä ja yksilöity tarve saada sellaisia tietoja, joita pyynnön esittäjän valtiosta ei saada tai tiedon saanti on kohtuuttoman vaikeaa. Pyynnön kohde tulee olla rajattu joko nimellä tai muuten rajoitettu, kuten esimerkiksi eritellyn pankkitilin haltijat tai yhtiön hallituksen jäsenet.

Vuonna 2016 aloitettiin finanssilitietojen automaattinen vaihtaminen (Common Reporting Standard – CRS² sekä DAC³), mikä on tehnyt Suomessa yleisesti verovelvollisten omistuksen piilottamisen vaikeaksi. Verohallinto saa kansainvälisen automaattisen tietojenvaihdon kautta tietoa Suomeen yleisesti verovelvollisten ulkomaisissa finanssilaitoksissa olevista säilytyksistä mukaan lukien hallintarekisteröidyt sijoitukset suomalaisten yhtiöiden osakkeisiin. Luonteeltaan tieto on valvonnassa hyödynnettävää infotietoa. Finanssilitietojenvaihtoon on sitoutunut 31.1.2022⁴ mennessä 115 lainkäyttöaluetta kattaen käytännössä kaikki lainkäyttöalueet, joiden finanssilaitokset tarjoavat Suomeen yleisesti verovelvollisille palveluita.

Pääomatuloista menevän veron välttäminen siirtämällä omistus lainkäyttöalueelle, jossa on tiukka pankkisalaisuus tai hallintarekisteröimällä omistus on vaikeutunut olennaisesti. Verovalvonnan osalta haasteena on puhtaan salaamisen sijasta erilaiset verosuunnittelukeinot, kuten ulkomaisten sijoitusvakuutusten hyödyntäminen.⁵ Yhdysvaltojen kanssa finanssilitietojen vaihto perustuu ns. FATCA-sopimukseen, jonka avulla saatu tieto on olennaisesti suppeampaa kuin finanssilitietojen vaihdon kautta saatu tieto.

Rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annettua lakia (627/1978), jäljempänä *lähdeverolaki*, ja eräitä muita lakeja muutettiin 1.1.2021 voimaan tulleella lainmuutoksella (HE 282/2018 vp). Sillä lisättiin Verohallinnon mahdollisuuksia saada tietoja hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen saajista. Se paransi myös verovalvonnan edellytyksiä ja vaikeutti Suomen lähdeveron kiertämistä. Lakimuutoksen nojalla Verohallinnolle täytyy aiemmasta poiketen ilmoittaa aina hallintarekisteröidyn osingonsaajan yksilöintitiedot, jos saajalle myönnetään maksuvuonna lähdeveroetuuksia. Verohallinto tulee siten saamaan kattavasti tietoja osingonjakohetkellä hallintarekisteröityjen osakkeiden omistajista, joihin sovelletaan alemmaa kuin 35 prosentin lähdeveroa.

5 Verohallinnon nykyisistä mahdollisuuksista saada tietoa suomalaisia hallintarekisteröityjä pörsiosakkeita koskevista kaupoista ja kauppojen osapuolista

5.1 Huomattavien omistus- ja ääniosuuksien ilmoittaminen (ns. liputusvelvollisuus)

Arvopaperimarkkinalain (746/2012) 9 luvussa säädetään velvollisuudesta ilmoittaa huomattavat omistus- ja ääniosuudet julkisen kaupankäynnin kohteena säännellyllä markkinalla olevista yhtiöistä.⁶ Näitä sääntöjä sovelletaan myös eräisiin muihin liikkeeseenlaskijoihin. Tämä ns. liputusvelvollisuus koskee listayhtiön osakkeenomistajaa, osakkeenomistajaan rinnastettavaa henkilöä ja listayhtiötä itseään.

Liputusvelvollisuudella pyritään turvaamaan sijoittajien mahdollisuus saada tasapuolisesti tietoa listayhtiön omistus- ja äänivaltarakenteesta ja niiden muutoksista, koska näillä tiedoilla voi olla olennainen vaikutus listayhtiön osakkeen arvoon.

² CRS on OECD:ssä USA:n FATCA:an pohjalta kehitetty automaattisen finanssilitietojenvaihdon standardi, jonka oikeusperustana on joko verosopimus tai Euroopan neuvoston ja OECD:n yleissopimus veroasioissa annettavasta keskinäisestä virkaavusta.

³ EU-maiden osalta finanssilitietojenvaihto perustuu virka-apudirektiivin ensimmäiseen muutokseen, joka yleisesti tunnetaan nimellä DAC2.

⁴ <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/crs-mcaa-signatories.pdf>

⁵ Verohallinto saa automaattisen tietojenvaihdon kautta tiedon Suomessa yleisesti verovelvollisen ulkomaisesta sijoitusvakuutuksesta. Verovalvonnassa varmistetaan verosuunnittelun lainmukaisuus. Harmaan talouden selvitysyksikön selvityksen mukaan vuonna 2020 ulkomaiset vakuutusyhtiöt raportoivat 42 000 kappaletta suomalaisasiakkaiden lukuun säilytettäviä sijoitusidonnaisia säästöhenkivakuutuksia ja kapitalisaatiosopimuksia. Ilmoitettu kokonaisvarallisuus näissä vakuutuskuorissa oli 6 miljardia euroa. Merkittävä osa näistä on sijoitettu suomalaisten pörssi-yhtiöiden osakkeisiin.

⁶ HE 305/2018 vp.

Osakkeenomistajan on ilmoitettava omistus- ja ääniosuutensa kohdeyhtiölle ja Finanssivalvonnalle (*liputusilmoitus*), kun osuus saavuttaa tai ylittää taikka vähenee alle 5, 10, 15, 20, 25, 30, 50 tai 90 prosentin taikka kahden kolmasosan kohdeyhtiön äänimäärästä tai osakkeiden kokonaismäärästä (*liputusraja*).

Liputusvelvollisuus ulottuu aina määräysvaltaketjun ylimpään määräysvallan käyttäjään saakka. Osakkeenomistajan ei tarvitse tehdä liputusilmoitusta, jos sen tekee henkilö, jonka määräysvallassa osakkeenomistaja on. Osakkeenomistajan tai osakkeenomistajaan rinnastettavan henkilön on tehtävä liputusilmoitus listayhtiölle ja Finanssivalvonnalle, jos sen oma tai koko määräysvaltapiirin osuus listayhtiön äänimäärästä tai osakkeista ylittää, alittaa tai saavuttaa liputusrajan.

Arvopaperimarkkinalain 9 luvun 9 §:n mukaan:

”Liputusilmoitus on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä, kuitenkin viimeistään seuraavana kaupankäyntipäivänä sen jälkeen, kun osakkeenomistaja sai tietää tai hänen olisi pitänyt tietää tapahtuneesta hankinnasta tai luovutuksesta, mahdollisuudesta käyttää äänioikeutta tai tehdystä oikeustoimesta, jonka vuoksi hänen omistus- ja ääniosuutensa on muuttunut tai muuttuu oikeustoimen toteutuessa 5, 6, 6 a tai 6 b §:ssä säädetyllä tavalla. Osakkeenomistajan on katsottava saaneen tiedon kyseisestä oikeustoimesta viimeistään kahden kaupankäyntipäivän kuluttua oikeustoimesta.”

Koska liputusvelvollisuus koskee kaikkia edellytykset täyttäviä osakkeenomistajia, tieto listayhtiön merkittävistä omistuksista ja niiden muutoksista on julkista ja kaikkien käytettävissä osakkeiden hallintarekisteröinnistä riippumatta.

5.2 Tilapäinen osakasluettelo

Verohallinto voi saada tietoja osakeyhtiön omistajista tilapäisestä osakasluettelosta, joka laaditaan osakeyhtiön yhtiökokousta varten. Osakeyhtiölain (624/2006) 5 luvun 6 §:n (349/2017) 2 momentin mukaan yhtiökokoukseen osallistumisen edellytyksenä on, että osakkeenomistaja on merkittynä osakasluetteloon tai hän on ilmoittanut saantonsa yhtiölle ja esittänyt siitä luotettavan selvityksen.

Osakeyhtiölain 5 luvun 6 a §:ssä (349/2017) on arvo-osuusjärjestelmään liitettyjen osakkeiden osalta oma erityissäännös. Sen mukaan omistajalla on oikeus osallistua yhtiökokoukseen vain, jos osakkeet on kahdeksan arkipäivää ennen yhtiökokousta (yhtiökokouksen täsmäytyspäivä) merkitty osakasluetteloon. Hallintarekisteröidyn osakkeen omistaja voidaan ilmoittaa tilapäisesti merkittäväksi osakasluetteloon yhtiökokoukseen osallistumista varten, jos osakkeenomistajalla on osakkeiden perusteella oikeus olla merkittynä osakasluetteloon yhtiökokouksen täsmäytyspäivänä. Tilapäistä merkintää koskeva ilmoitus on tehtävä viimeistään yhtiökokoukskutsussa ilmoitettavana ajankohtana, jonka on oltava yhtiökokouksen täsmäytyspäivän jälkeen. Osakkeenomistuksessa yhtiökokouksen täsmäytyspäivän jälkeen tapahtuneet muutokset eivät vaikuta oikeuteen osallistua yhtiökokoukseen eivätkä osakkeenomistajan äänimäärään.

Tilapäinen osakasluettelo on siltä osin puutteellinen, että siinä ovat mukana vain ne hallintarekisteröidyt osakkaat, jotka ovat varta vasten ilmoittautuneet yhtiökokoukseen. Jos sijoittajalla ei ole kiinnostusta osallistua yhtiökokoukseen, hän ei välttämättä ilmoita omistuksiaan rekisteröitäväksi. Lisäksi yhtiökokousta varten koostettu osakasluettelo näyttää osan omistajista yhtiökokouksen täsmäytyspäivänä. Osakkeet on voitu myös myydä ennen osingon irtoamista.

5.3 Finanssitilitietojen automaattinen vaihtaminen (Common Reporting Standard – CRS)

OECD julkaisi 13.2.2014 yhteisen raportointistandardin CRS (Common Reporting Standard - CRS). CRS:n lähtökohdiana on finanssilaitosten velvollisuus tutkia ja tunnistaa asiakkaansa, näiden verotuksellinen asuinvaltio sekä kerätä verotusta varten tarvittavat yksilöintitiedot kuten verotunnisteet. Finanssilaitoksia ovat säilytyslaitokset, talletuslaitokset, sijoitusyksiköt ja määritellyt vakuutusyhtiöt.

Oikeudellisena perustana CRS:ssä voi olla kahdenvälinen verosopimus taikka useimmiten OECD:n ja Euroopan neuvoston veroasioissa annettavaa keskinäistä virka-apua koskeva yleissopimus (SopS 21/1995 ja SopS 40/2011). Ne mahdollistavat automaattisen tietojenvaihdon aloittamisen sopimuksen tarkoittamien toimivaltaisten viranomaisten välisellä keskinäisellä sopimuksella. EU:ssa CRS:n mukainen tietojenvaihto ja huolellisuusmenettely on toteutettu hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta annetun neuvoston direktiivi 2011/16/EU), jäljempänä *virka-apudirektiivi*, muutoksella, joka yleisesti tunnetaan nimellä DAC2.

Finanssilaitoksen on sovellettava asiakkaan tunnistamiseen standardoitua huolellisuusmenettelyä (*due diligence* -menettely), jolla selvitetään asiakkaan todellinen asuinvaltio yhdenmukaisella tavalla kaikilla CRS:ää soveltavilla lainkäyttöalueilla. Lisäksi sijoitustoimintaa harjoittavien yksiköiden kontrolloivat luonnolliset henkilöt tulee tunnistaa siinä laajuudessa kuin AML/KYC-menettely (Anti-Money Laundering, rahanpesun estäminen; Know Your Customer, tunne asiakkaasi eli asiakkaan henkilöllisyyden tarkistaminen) vaatii tunnistamaan tosiasialliset edunsaajat.

Finanssilaitoksen on raportoitava sijaintivaltionsa verohallinnolle tilit, joissa tilinhaltija tai kontrolloiva henkilö on yleisesti verovelvollinen toisessa sopimusvaltiossa. Verohallinnot vaihtavat tietoja vuosittain syyskuun loppuun mennessä. Suomessa suomalaisten finanssilaitosten on vuosi-ilmoituksella ilmoitettava Verohallinnolle muiden kuin Suomeen yleisesti verovelvollisten tilit.

Suomi saa tiedot Suomeen yleisesti verovelvollisten ulkomaisista sijoituksista, mikäli varoja säilytetään osallistuvassa maassa olevan finanssilaitoksen finanssitilillä. Lisäksi Verohallinto saa tietoja sijoitustoimintaa harjoittavien suomalaisten ja ulkomaisten yksiköiden tileistä, joita Suomeen verovelvollinen luonnollinen henkilö kontrolloi. Finanssitilejä ovat talletustilit, säilytystilit, käteisarvovakuutussopimukset, elinkorkosopimukset sekä omapääoma- ja velkaosuudet. Finanssivarat eivät sisällä velatonta suoraa osuutta kiinteästä omaisuudesta.

Vaihdettavan tiedon tietosisältö ja -muoto on standardoitu. Tiedoissa on tilinhaltijan tai kontrolloivan henkilön nimi, osoite (kotiosoite/osoite asuinvaltiossa) ja Suomen verotunniste. Verohallinto pystyy näillä tiedoilla tunnistamaan kyseisen Suomessa yleisesti verovelvollisen henkilön. Lisäksi vaihdettaviin tietoihin sisältyy henkilön tilinumero tai sen puuttuessa vastaavat tiedot, ilmoitusvelvollisen finanssilaitoksen nimi, tilin saldo tai arvo 31.12. sekä tieto, jos tili on suljettu vuoden aikana. Säilytystilistä on edellä olevien tietojen lisäksi ilmoitettava tilille maksetun tai hyvitetyn koron, osingon sekä maksetun tai hyvitetyn muun tulon kokonaisbruttomäärät. Lisäksi on ilmoitettava tilille maksettu tai hyvitetty kokonaisbruttotuotto omaisuuden myynnistä tai lunastuksesta.

Verohallinto saa finanssitilitietojen vaihdon kautta tietoja Suomessa asuvien henkilöiden omistuksista suomalaisissa pörssiyhtiöissä, vaikka osakeomistus olisi hallintarekisteröity. Tieto on kuitenkin kumulatiivisessa muodossa sisältäen säilytystilin yhteisarvon eli tiedot tiedon antaneen säilyttäjän hallinnoimien osa-

keomistusten yhteismäärästä riippumatta omistettavien yhtiöiden sijaintivaltiosta. Verovelvolliselle maksettuja osinkoja koskeva tieto on myös kumulatiivista tilitietoa. Tieto ei sisällä erittelyä, mitä osakkeita suomalainen henkilö omistaa tai mistä yhtiöstä henkilö on saanut osinkoja. Tiedot eivät siten sellaisenaan sovellu verotuksen toimittamiseen ja niiden tehokas hyödyntäminen vaatii sen vuoksi suhteellisen paljon valvontaresursseja. Tätä tietoa voidaan käyttää vertailutietona, mutta erittely yhtiöistä ja omistuksen määrästä voidaan saada vain verovelvolliselta itseltään tai vastauksesta toiseen valtioon virka-apupyynnönä lähetettyyn kyselyyn.

5.4 Lähdeverolain muutos ja rekisteröityneen säilyttäjän ilmoitusvelvollisuus

Lähdeverolakia ja eräitä muita lakeja muutettiin 1.1.2021 voimaan tulleilla lainmuutoksilla (HE 282/2018 vp), joilla parannettiin Verohallinnon tiedonsaantimahdollisuuksia julkisesti noteerattujen yhtiöiden hallintarekisteröityjen osakkeiden osingonsaajista. Muutoksen jälkeen verosopimusetuudet voidaan antaa osinkoa maksettaessa vain, jos Verohallinnolle annetaan vuosi-ilmoituksella osingon saajan loppusaajatiedot.

Lähdeverolakia muutettiin myös siten, että lähdeveroa on perittävä 35 prosenttia, jos osingonsaajan tietoja ei toimiteta Verohallinnolle. Tämän on tarkoitus johtaa aiempaa kattavampaan tietoon osingonsaajista. Kun Verohallinto saa kattavat tiedot osingonsaajista, se pystyy analysoimaan tietoja ja valvomaan lähdeverolain soveltamisen oikeellisuutta. Lisäksi nämä tiedot nopeuttavat merkittävästi lähdeveron palautushakemusten käsittelyä. Verohallinnolle raportoitavat tiedot koskevat luonnollisesti vain niitä osakkeenomistajia, jotka ovat omistajia osingonjakohetkellä.

Lähdeverolain muutoksen yhteydessä muutettiin myös ennakkoperintälakia (1118/1996). Ennakkoperintälain uuden 4 a §:n mukaan Suomessa yleisesti verovelvolliselta osingonsaajalta on tehtävä 50 prosentin ennakonpidätys hallintarekisteröidyille osakkeille maksettavista osingoista, ellei hänen tietojansa anneta vuosi-ilmoituksella Verohallinnolle. Se on osaltaan ohjannut verovelvollisia ja ulkomaisia säilyttäjiä noudattamaan hallintarekisteröintikieltoa. Koska verovelvollisen tulee veroilmoituksellaan ilmoittaa saamansa osinkotulot ja niistä peritty ennakonpidätys, 50 prosentin ennakonpidätys osaltaan varmistaa sitä, että verovelvolliset muistavat oma-aloitteisesti ilmoittaa saamansa osinkotulot ja osakeomistukset verotuksessa.

Järjestelmässä toimiminen edellyttää, että sijoittajaa lähinnä olevat säilyttäjät rekisteröityvät uuteen säilyttäjärekisteriin. Säilyttäjät saavat oikeuksia ja velvollisuuksia rekisteröityessään. Rekisteröitynyt säilyttäjä pystyy osinkoa maksettaessa antamaan asiakkailleen verosopimuksen mukaisen alemman verokannan lähettämällä alemmaa lähdeveroa koskevan tiedon säilyttäjäkettua pitkin liikkeeseenlaskijalle. Etuus voidaan antaa myös, jos säilytysketjussa oleva muu rekisteröitynyt säilyttäjä sitoutuu ottamaan vastuun lähdeveron oikeasta määrästä ja raportoimaan loppusaajatiedot Verohallinnolle (Contractual Intermediary). Tieto annetaan siten, että siitä ilmenee osakkeiden määrä ja perittävä veroprosentti (pooled information). Tämä mahdollistaa myös sen, että säilyttäjä ei joudu paljastamaan asiakastietojaan mahdollisille kilpailijoilleen. Alennetun verokannan ilmoittaminen velvoittaa rekisteröityneen säilyttäjän antamaan vuosi-ilmoituksella tiedon osingonsaajasta. Rekisteriin hakeutuminen on säilyttäjille vapaaehtoista, mutta se edistää heidän liiketoimintaansa mahdollistamalla verosopimusetuuksien antamisen asiakkaille osinkoa maksettaessa.

Lisäksi osingonsaajan tutkimis- ja tunnistamismenettely edellyttää, että säilyttäjät varmistavat osingonsaajatietojen luotettavuuden ja oikeuden verosopimusetuksiin aiempaa paremmin erityisesti niissä tilanteissa, joissa on havaittu aggressiivista verosuunnittelua ja petollista toimintaa. Rekisteröitynyt säilyttäjä on vero-

vastuussa, jos virhe johtuu sen laiminlyönnistä. Kotimaisten säilyttäjien lisäksi myös ulkomaiset rekisteröityneet säilyttäjät ovat velvollisia toimittamaan Suomen Verohallinnolle sen valvonnassaan tarvitsemat lisätiedot hallintarekisteröityneestä osingonsaajasta, jolle lähdeveroetuuksia on myönnetty.

Julkiseen säilyttäjärekisteriin on hakeutunut lähes 90 säilyttäjää (tilanne 31.5.2022). Näistä alle 10 on suomalaisia toimijoita.⁷

Alennettu verokanta voidaan edelleen myöntää osinkoa maksettaessa siten, että säilyttäjä antaa osingonsaajaa koskevat tiedot liikkeeseenlaskijalle (eli käytännössä tämän tilinhoitajapankille), joka sitten päättää alennetun verokannan myöntämisestä. Tämä edellyttää myös, että liikkeeseenlaskija ilmoittaa vuosi-ilmoituksella osingonsaajia koskevat tiedot loppusaajista.⁸

5.5 Raportoitavia rajatylittäviä järjestelyjä koskeva pakollinen automaattinen tietojenvaihto

EU-jäsenvaltioiden välillä on 1.1.2013 lukien sovellettu virka-apudirektiiviä. Siihen on voimaantulon jälkeen tehty useita muutoksia.⁹ Virka-apudirektiivi kattaa kaikki jäsenvaltion ja sen osa-alueiden tai paikallisviranomaisien kantamat tai niiden puolesta kannetut verot, jos ne kannetaan alueella, johon perussopimuksia Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEUT) 52 artiklan nojalla sovelletaan. Soveltamisalan ulkopuolelle jäävät kuitenkin arvonlisävero, tulli ja valmistevero, joita varten on erilliset yhteistyötä koskevat EU-säännökset, sekä pakolliset sosiaaliturvamaksut ja eräät muut maksut.

Komissio antoi 25.5.2018 ehdotuksen direktiiviksi (EU) 2018/822 direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse raportoitavia rajatylittäviä järjestelyjä koskevasta pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla, mikä tunnetaan nimellä DAC6. Direktiivi tuli sovellettavaksi 1 päivästä heinäkuuta 2020 lukien. Suomessa direktiivin muutos on saatettu sisäisesti voimaan raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla annetulla lailla (1559/2019) sekä muuttamalla verotusmenettelystä annettua lakia (1558/1995) ja lakia hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta annetun neuvoston direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja direktiivin soveltamisesta (1561/2019).¹⁰

Direktiivi velvoittaa EU-jäsenvaltiot keräämään alueellaan toimivilta ilmoitusvelvollisilta raportoitavia rajatylittäviä järjestelyitä koskevat tiedot. Nämä tiedot vaihdetaan automaattisesti jäsenvaltioiden välillä vuosineljänneksittäin Euroopan komission toteuttaman keskusrekisterin kautta.

Suomessa Verohallinnolle on ilmoitettava raportoitavista järjestelyistä, joissa voi olla veron välttämisen tai veron kiertämisen piirteitä. Järjestelyissä on kyse verosuunnittelurakenteista, joissa on jokin kansainvälinen ulottuvuus. Raportoivat järjestelyt voivat olla täysin lainmukaisia, eikä ilmoittamisesta seuraa automaattisesti verotustoimenpiteitä. Ilmoitusvaiheessa ei edellytetä arviota siitä, onko raportoitava järjestely vero-oikeuden säännösten mukaan hyväksyttävä eikä ilmoitus ole ilmoitusvelvollisen kannanotto järjestelyn vero-oikeudellisesta luonteesta. Ilmoitusvelvollisuuden syntyminen edellyttää aina, että kysymyksessä on

⁷ <https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/yritystoiminta/finanssiala/hallintarekisteroidyt-osakkeet/sailyttajarekisteri/julkinen-sailyttajarekisteri/>

⁸ Verohallinnosta saadun alustavan vuoden 2021 osingonjakoa koskevan tiedon mukaan noin 94 prosenttia hallintarekisteröidyille osakkeille maksetuista osingoista on maksettu rekisteröityneiden säilyttäjien kautta. Liikkeeseenlaskijoiden mahdollinen verovastuu voi siten kohdistua enintään noin 6 prosenttiin hallintarekisteröidyille osakkeille maksetuista osingoista.

⁹ Komission uusinta ehdotusta eli ns. DAC8 odotetaan vielä tämän vuoden jälkimmäisellä puoliskolla.

¹⁰ HE 69/2019 vp.

rajat ylittävä järjestely ja että järjestely täyttää jonkin raportoitavista järjestelyistä annetun lain 3 luvussa säädetyistä tunnusmerkeistä.

DAC6:n avulla saaduista tiedoista voi olla hyötyä selvitetessä esimerkiksi suunnitelmia hallintarekisteröidyistä osakkeista saatujen osinkojen lähdeverojen välttämiseksi tai Suomessa yleisesti verovelvollisten henkilöiden järjestelyjä välttää osakkeiden myynnistä syntyvän luovutusvoiton verotus hallintarekisteröimällä omistuksensa. Ilmoitusvelvollisuuden piirin järjestely voi joutua esimerkiksi tilanteissa, joissa suomalaisen henkilön omistus hallintarekisteröidyissä osakkeissa on välillistä.

5.6 Yhteenveto olemassa olevista vaihtoehtoista

Arvopaperikeskuksessa on kaikkien saatavilla tiedot suorista osakeomistuksista eli käytännössä suomalaisista osakkeenomistajista ja siten myös omistusten muutoksista. Verohallinto saa näistä suoraan tiedon, joka voidaan muun ohessa liittää esitäytetylle veroehdotukselle. Luonnollisesti yleisesti verovelvolliset osingonsaajat ovat velvollisia ilmoittamaan saamansa osingot. Näiden tietojen ulkopuolelle jäävät kuitenkin ne omistukset, jotka on hallintarekisteröity. Listayhtiöiden omistajien liputusvelvollisuudesta johtuen myös hallintarekisteröityjen osakkeiden huomattavat omistajat ja omistuksen muutoksia koskevat tiedot ovat julkisia ja yleisesti saatavilla ja tulevat siten Verohallinnon tietoon. Liputusvelvollisuuden alittavista hallintarekisteröidyistä omistuksia on tiedon saanti olennaisesti vaikeampaa.

Verohallinto saa myös tietoja yhtiökokouksen osallistujista koostetusta väliaikaisesta osakasluettelosta. Luettelon kattavuus riippuu hyvin paljon osakkeenomistajien aktiivisuudesta ja kiinnostuksesta osallistua yhtiökokoukseen.

Finanssilitietojen vaihdolla (CRS/DAC2) saadaan myös tietoa Suomessa asuvan henkilön hallintarekisteröidyissä osakeomistuksista kotimaisissa yhtiöissä, mutta tieto on kumulatiivisessa muodossa. Tähän tietoon sisältyy asianomaisen säilyttäjän hallussa oleva tieto henkilön yhteenlasketun osakeomistuksen määrästä. Verohallinto voi pyytää verovelvollista erittelemään tiedon. Jos verovelvolliselta ei saada erittelyä, Verohallinto voi erään edellytyksin pyytää tietoja säilyttäjän asuinvaltion veroviranomaiselta. Tällaista tietoa voidaan käyttää verovalvonnassa yksittäistapauksessa, mutta sen käyttäminen automatisoidussa prosessissa on vaikeaa.

Lisäksi Verohallinto voi saada satunnaisesti tietoja toisesta valtiosta suomalaisilla osakkeilla tehdyistä kaupoista spontaanin tietojenvaihdon kautta.

Verohallinto voi saada DAC6:n kautta ilmoituksen hallintarekisteröidyillä osakkeilla tehdyistä järjestelyistä, joilla tavoitellaan joko luovutusvoitoista tai osingoista menevän veron välttämistä.

Siltä osin kuin rajoitetusti verovelvolliselle osakkeenomistajalle on myönnetty verosopimuksen mukainen alennettu verokanta, Verohallinto saa osingonsaajatiedot myös hallintarekisteröityjen osakkeiden omistajista osingonjakohetkellä. Uusi järjestelmä otettiin käyttöön vuoden 2021 alusta lukien. Kun suurempi määrä säilyttäjiä tulee järjestelmään mukaan ja soveltaa laajemmin sitä asiakkainaan oleviin sijoittajiin, niin myös Verohallinnon saamien tietojen kattavuus paranee.

6 Verohallinnon tiedon tarve

Pörssiosakkeiden hallintarekisteröintiin ja omistusten läpinäkymättömyyteen liittyy harmaan talouden riskejä. Noin puolet pörssiyhtiöiden osakkeista on hallintarekisteröity eikä osakkeiden liikkeeseenlaskijoilla ole tietoa hallintarekisteröityjen osakkeidensa omistajista ennen kuin nämä liputussääntöjen johdosta julkistavat omistuksensa tai ilmoittautuvat yhtiökokoukseen omalla nimellään. Liputusvelvollisuus perustuu arvopaperimarkkinalain 9 luvun säännöksiin huomattavien omistus- ja ääniosuuksien ilmoittamisesta. Myöskään Verohallinto ei saa automaattisesti omistustietoja hallintarekisteröidyistä osakkeista.

Tietoa suomalaisten osakkeiden hallintarekisteröidystä omistuksesta ja omistuksissa tapahtuvista muutoksista tarvitaan verotusta varten mm. seuraavasti:

- Suomeen yleisesti verovelvollisten tuloverotusta (luovutusvoittoverotus) varten
- välyhteisötulon verotusta varten
- Suomeen yleisesti ja rajoitetusti verovelvollisten tuotonmaksun verotusta varten (osingot, pääomapalautukset ja erät muut voitonjaon erät)
- perintö- ja lahjaverotusta varten
- varainsiirtoveroa varten (erityisesti muut kuin julkisen kaupankäynnin kohteena olevat osakkeet)
- veron perintää varten.

Tietoja tarvitaan verotuksen toimittamisessa, verovalvonnassa ja verojen perinnässä. Lisäksi kansainvälistä tietojenvaihtoa koskevat sopimukset ja direktiivit edellyttävät, että Suomi lähettää eräissä tilanteissa tietoa toisen sopimusosapuolen tai jäsenvaltion veroviranomaiselle.

Suoran omistuksen osalta Verohallinto pystyy seuraamaan omistajatietoja ja niissä tapahtuvia muutoksia verovelvollisten oman ilmoituksen lisäksi suomalaisen yhtiön tai arvopaperikeskuksen ylläpitämän osakseluettelon avulla. Osingonmaksun osalta osingonsaajatiedot on aina ilmoitettava Verohallinnolle.

Verohallinto saa nykyään aiempaa enemmän tietoa osingonsaajista osingonmaksun hetkellä ja sillä on oikeus saada pyynnöstä lisätietoja. Osingonmaksuhetkellä tapahtuu kuitenkin edelleen aggressiivista verosuunnittelua. Pörssiyhtiön jakaessa osinkoa tapahtuu osingonjakopäivää ennen tavanomaista enemmän kauppaa.¹¹ Suomalaisyhtiöiden osakkeista maksetut osinkovirrat ovat tutkimusten mukaan jo pitkään suuntautuneet korostuneesti maihin, joiden kanssa solmituissa verosopimuksissa on osinkoihin sovittu joko kaikkien tai joidenkin saajaryhmien osalta sovellettavaksi 0-verokantaa. Suuri osa tästä kaupankäynnistä on markkinatalouden ohjaamaa, koska osake voi olla edullisempi sellaiselle saajalle, joka on vapautettu osinkojen lähdeverosta. Näiden kauppojen joukossa on kuitenkin myös sellaisia kauppvoja, joissa omistusoikeuden luovutusta ei oikeasti tapahdu. Lähdeveron välttämiseen voidaan esimerkiksi osingonjakopäivän ympärillä tehtävillä järjestelyillä vaihtaa osakkeen omistajaksi osingonmaksuhetkeä varten sellainen omistaja, joka saa osingon verovapaasti tai alhaisemmalla prosentilla kuin todellinen omistaja. Osingonjaon jälkeen osakkeet palautuvat jälleen alkuperäiselle myyjälle. Näissä tilanteissa Verohallinnon tulisi voida valvoa, onko järjestelyn osallisella osingonsaajalla ollut oikeus verosopimusetuksiin.

¹¹ Hallintarekisteröityjen osakkeiden osakkeenomistajille maksettujen osinkojen lähdeveromenettelyn yleisanalyysi, Verohallinnon työryhmämuistio 2010. s. 31. ”Kuten raportissa jo aiemmin todettiin, on nollaverokannan saajien määrä ennakoitua suurempia ja maajakauma poikkeaa muuhun käytettävissä olevaan tietoon. Merkittävin poikkeama liittyy britannialaisiin saajiin. Selvitystyössä on tullut esille, etteivät vuosi-ilmoituksella isobritannialaisten saamiksi ilmoitetut osinkotiedot, joista on peritty 0 % lähdevero, vastaa markkinatietoja tai Verohallinnon käsitystä saajista. Niiden suhteellinen määrä on suurempi kuin yleisesti oletetaan ja saajatietojen mukaan käytännössä vain omaisuudenhoitajat yms. sijoittaisivat vain omaan lukuunsa Suomeen.”

Verohallinto arvioi, että suomalaisten osakkeiden siirto edestakaisin omistajien välillä osingonjakopäivän ympärillä verosopimusten vastaisilla järjestelyillä vei vuosina 2005–2007 valtiolta verotuloja 100 miljoonaa euroa vuodessa.¹² Verohallinnolta saadun tiedon mukaan vuosina 2018–2020 verointressin on arvioitu olevan edelleen vuosittain noin 60-80 miljoonaa euroa.

7 Mahdolliset vaihtoehdot lisätietojen saamiseksi

Muita mahdollisia vaihtoehtoja saada Verohallinnon käyttöön tietoja suomalaisia hallintarekisteröityjä pörssiosakkeita koskevista kaupoista ja kauppojen osapuolista voisi olla osakeyhtiön mahdollisuus tehdä **osakasselvitys**, tietojen vaatiminen osakkeen säilyttäjältä, joka on rekisteröitynyt julkiseen **säilyttäjarekisteriin** sekä antaa Verohallinnolle oikeus käyttää valvontaviranomaisen (Finanssivalvonta) hallussa olevia **kauppatietoja**.

7.1 Osakeyhtiöllä on oikeus saada pyynnöstä tietoja osakkeenomistajistaan (Osakasselvitys)

Julkisesti noteerattujen yhtiöiden osakkeita omistetaan usein säilyttäjien muodostamien ketjujen kautta, mikä vaikeuttaa osakkeenomistajien oikeuksien käyttöä ja voi estää osakkeenomistajia vaikuttamasta yhtiön päätöksentekoon. Yhtiöillä ei ole useinkaan mahdollisuutta tunnistaa osakkeenomistajiaan, mikä on ennakoedellytys osakkeenomistajien ja yhtiön väliselle suoralle yhteydenpidolle ja täten keskeisen tärkeää osakkeenomistajien oikeuksien käytön ja osakkeenomistajien vaikuttamisen helpottamiseksi.

Osakkeenomistajien eräiden oikeuksien käyttämisestä julkisesti noteeratuissa yhtiöissä säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2007/36/EY. Direktiiviä muutettiin toukokuussa 2017 osakkeenomistajien pitkäaikaiseen vaikuttamisen kannustamisen osalta antamalla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/828. Direktiivi osakkeenomistajien oikeudet direktiivin muuttamisesta sisälsi säännökset pörssiyhtiön oikeudesta saada osakkeenomistajiaan koskevia tietoja. Direktiivi ei koske viranomaisten tai yleisön tiedonsaantia. Säännöksillä ei siten ole suoraa vaikutusta viranomaisten tietojensaantiin pörssiyhtiöiden osakkeenomistajista.

Komission mukaan jäsenvaltioiden rajat ylittävät osakkeiden säilytysketjut eivät tue pörssiyhtiön ja sen osakkeenomistajien välistä yhteydenpitoa parhaalla mahdollisella tavalla. Erityisesti rajat ylittävissä tilanteissa osakkeenomistajien mahdollisuudet käyttää oikeuksiaan riippuvat säilytysketjun pituudesta ja sen osapuolten toiminnasta. Pitkissä säilytysketjuissa osakkeenomistajan oikeuksien käyttäminen, esimerkiksi äänestäminen, edellyttää tietojen oikea-aikaista toimittamista säilyttäjältä toiselle.

Direktiivin muutoksen tavoitteena oli helpottaa osakkeenomistajien oikeuksien käyttöä velvoittamalla säilyttäjät myötävaikuttamaan oikeuksien käyttämiseen. Muutoksella parannettiin pörssiyhtiön tiedonsaantia osakkeenomistajistaan asettamalla osakkeita säilyttävälle sijoituspalveluyrityksille sekä osakkeita sijoittajien lukuun hallinnoiville arvopaperikeskukselle ja hallintarekisteröinnin hoitajalle velvollisuus yhtiön pyynnöstä toimittaa osakkeenomistajien tunnistetiedot. Tunnistetietojen toimittamisen tavoitteena on edistää yhtiön ja osakkeenomistajan välistä suoraa yhteydenpitoa säilytysketjun ohi ja edistää osakkeenomistajan oikeuksien käyttämistä pörssiyhtiöissä.

¹² Verohallinnon työryhmä arvioi pelkästään Isossa-Britanniassa olevien osingonsaajien nimiin tehtyjen järjestelyjen vähentäneen lähdeverolain muutoksen jälkeen verotuloja vuosittain runsaan 200 miljoonan euron ja vajaan 500 miljoonan euron välillä. Verohallinnon työryhmämuistio 2010.

Direktiivin edellyttämät muutokset on Suomessa pantu täytäntöön arvopaperimarkkinalakiin ja sijoituspalvelulakiin (747/2012) tehdyillä muutoksilla. Vastaavat velvoitteet soveltuvat arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetussa laissa (348/2017) tarkoitettuihin hallintarekisteröinnin hoitajiin, jotka hallinnoivat pörssiyhtiöiden ulkomaalaisomistuksia (HE 305/2018 vp). Arvopaperimarkkinalakiin on lisätty direktiivin edellyttämät säännökset pörssiyhtiön oikeudesta saada osakkeenomistajiaan koskevia tietoja. Sijoituspalvelulakiin lisättiin direktiivin edellyttämiä säännöksiä, joiden nojalla säilytyspalvelua tarjoavan sijoituspalveluyrityksen olisi toimitettava pörssiyhtiölle tämän osakkeenomistajia koskevia tietoja sekä myötävaikutettava osakkeenomistajan oikeuksien käyttöön. Vastaavat velvoitteet soveltuvat arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetussa laissa tarkoitettuihin hallintarekisteröinnin hoitajiin, jotka hallinnoivat pörssiyhtiöiden ulkomaalaisomistuksia.

Pörssiyhtiön oikeudesta saada tietoa osakkeenomistajistaan säädetään voimassa olevan arvopaperimarkkinalain 8 luvun 8 §:ssä. Sen mukaan sijoituspalveluntarjoajalla, hallintarekisteröinnin hoitajalla sekä muulla säilyttäjällä on velvollisuus antaa liikkeeseenlaskijalle sen osakkaita koskevat tiedot mainituissa laeissa tarkoitetulla tavalla. Liikkeeseenlaskija saa säilyttää näitä tietoja enintään 12 kuukautta. Osakkeenomistajalla, joka on oikeushenkilö, on oikeus vaatia puutteellisten tai virheellisten tietojen korjaamista. Näiden tietojen keräämisestä aiheutuneista kustannuksista vastaa osakkeen liikkeeseenlaskija.

Halutessaan selvittää hallintarekisteröinnin hoitajan takana olevia ulkomaalaisia omistajiaan suomalainen pörssiyhtiö lähettää kyselyn arvopaperikeskukselle, joka välittää pyynnön hallintarekisteröinnin hoitajille. Hallintarekisteröinnin hoitajat välittävät tietopyynnön osakkeenomistajista seuraavalle säilyttäjälle, jotka tarvittaessa välittävät tietopyynnön seuraavalle säilyttäjälle.

Tehdessään tiedustelua hallintarekisteröidyistä osakkeenomistajistaan pörssiyhtiö ei voi tietää, kuinka pitkiksi säilyttäjien ketjut voivat muodostua. Tietopyyntö hajoaa jo useampaan haaraan hallintarekisteröinnin hoitajien kohdalla. Vastaavanlaista ketjun haarautumista tapahtuu todennäköisesti myös ketjun muidenkin säilyttäjien osalla. Osasta osakkeenomistajista voi löytyä tarvittavat tiedot jo säilyttäjäketjun alkupäässä, kun taas joidenkin kohdalla tietopyyntöä täytyy välittää monta kertaa eteenpäin säilyttäjäketjussa.

Talousvaliokunta on hallituksen esitystä (HE 305/2018 vp) käsitellessään todennut mietinnössään (TaVM 34/2018 vp), että ”Direktiivi ei koske viranomaisten tai yleisön tiedonsaantia todellisista osakkeenomistajista, mutta antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden säätää osakkeenomistajien henkilötietojen käsittelystä myös muihin tarkoituksiin. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on keskusteltu siitä, voitaisiinko osakastietoja käyttää täydentämään julkisen osakasluettelon tietoja hallintarekisteröidyn omistuksen osalta tai velvoittaa yhtiö ilmoittamaan viranomaisille, jos hallintarekisteröidyistä osakkeenomistajista tulee esille suomalaisia osakkeenomistajia.”. Talousvaliokunta katsoi, että käsillä oleva lainsäädäntö olisi epätarkoituksenmukainen väline yleisö- tai viranomaisjulkisuuden parantamiseksi. Kyselyoikeuden tarkoitus on parantaa ennen kaikkea yhtiön oikeutta tuntea osakkeenomistajansa. Tässä punninnassa talousvaliokunta on huomionnut muiden seikkojen ohella erityisesti sen, että kun yhtiö itse vastaa kyselyn kustannuksista, tätä oikeutta käytettäneen vain silloin, kun tarve tulee yhtiön omista lähtökohdista.

Osakasselvitys voisi olla Verohallinnolle yksi tapa saada tietoja muun ohessa omistuksen muutoksista osingonjako edeltävältä ajalta. Tämä edellyttäisi sitä, että liikkeeseenlaskijan olisi Verohallinnon pyynnöstä tehtävä osakasselvitys. Tällainen lainsäädäntö ei vastaa direktiivin nimenomaista tarkoitusta, mutta kuten direktiivin resitaalissa 6 todetaan näiden tietojen käyttöä ei rajoiteta pelkästään direktiivin nimenomaiseen käyttötarkoitukseen.

”(6) Tämän direktiivin mukaisesti osakkeenomistajien henkilötietoja olisi käsiteltävä siten, että yhtiö kykenee tunnistamaan sen hetkiset osakkeenomistajansa ollakseen näihin suoraan

yhteydessä, jotta voidaan helpottaa osakkeenomistajien oikeuksien käyttöä ja osakkeenomistajavaikuttamista yhtiössä. Tämä ei rajoita sellaisen jäsenvaltioiden lainsäädännön soveltamista, jonka mukaan osakkeenomistajien henkilötietoja voidaan käsitellä muissa tarkoituksissa, kuten sen mahdollistamiseksi, että osakkeenomistajat voivat olla yhteydessä toisiinsa.”

Direktiivin 3 a artiklan 4 kappaleen viimeisen virkkeen mukaan: ”Jäsenvaltiot voivat lainsäädännössään säätää osakkeenomistajien henkilötietojen käsittelystä muihin tarkoituksiin.”

Hallituksen esityksen (HE 305/2018 vp) mukaan:

”Koska pörssiyhtiö ei voi tietää säilytysketjun pituutta, se ei voi myöskään tietää tiedustelun lopullista hintaa. Säilyttäjien järjestelmät ja tietojen toimitustavat eroavat keskenään, jonka johdosta säilyttäjille aiheutuvat todelliset kustannukset tietopyynnöstä voivat säilyttäjien kesken olla erilaisia. Lopullisen tietopyynnön hinta koostuu kaikille ketjun säilyttäjille aiheutuneista kustannuksista. Lisäksi yhdeltä säilyttäjältä voi mennä useampia päiviä osakkeenomistajien selvittämisessä ja tietojen lähettämässä eteenpäin ketjussa. Koska säilyttäjien ketju voi olla pitkä, lopullisen osakkeenomistajan selvittäminen voi viedä jopa viikkoja. On arvioitu, että yhden kyselyn hinta pörssiyhtiölle on vähintäänkin kymmeniä tuhansia euroja tai jopa satoja tuhansia euroja. Direktiivin mukana tuleva osakkeenomistajien tietoja koskevien tiedustelujen standardointi tulee samankaltaistamaan tiedusteluja ja säilyttäjien prosesseja jossakin määrin, ja täten myös mahdollisesti laskee jonkin verran kustannuksia ja nopeuttaa tietojen välittämistä säilyttäjien ketjussa.”

Osakasselvityksen käyttäminen Verohallinnon tietojen keräämisessä voisi olla mahdollista, mutta se edellyttäisi lainsäädäntöön muutoksia. Alustavana arviona menettely vaikuttaa kuitenkin raskaalta ja kustannuksia aiheuttavalta. Säilytysketjun avaaminen aiheuttaa kustannuksia, jolloin tulisi myös ratkaista, kenelle nämä kustannukset tulee kohdistaa, silloin kun ketju avataan ainoastaan Verohallinnon tiedonsaantia varten. Vaikuttaisi suhteettomalta, että yhtiö joutuisi näissä tilanteissa kantamaan kustannusvastuun.

7.2 Tieto säilyttäjärekisteriin rekisteröityneeltä (ulkomaiselta) säilyttäjältä

Hallintarekisteröidyistä osakkeista saatujen osinkojen verotusmenettelyä muutettiin 1.1.2021 lukien. Sen mukaan verosopimusetuudet voidaan antaa osinkoa maksettaessa vain, jos sijoittajaa lähinnä oleva säilyttäjä on rekisteröitynyt uuteen säilyttäjärekisteriin.

Säilyttäjärekisteriin rekisteröityminen on vapaaehtoista ja liiketaloudellisena kannustimena on mahdollisuus tarjota hyödyllisiä palveluja asiakkaille. Rekisteröitynyt säilyttäjä voi saada asiakkailleen verosopimuksen mukaisen alemman verokannan jo osinkoa maksettaessa. Etuudet voidaan saada ilman, että säilyttäjä joutuisi paljastamaan asiakastietojaan säilytysketjussa oleville mahdollisille kilpailijoilleen.

Kun Verohallinto saa kattavat tiedot osingonsaajista, se pystyy analysoimaan tietoja ja valvomaan lähdeverolain soveltamisen oikeellisuutta. Lisäksi nämä tiedot nopeuttavat lähdeveron palautushakemusten käsittelyä merkittävästi. Verohallinnolle raportoitavat tiedot koskevat luonnollisesti vain niitä osakkeenomistajia, jotka ovat omistajia osingonjakohetkellä. Näillä säilyttäjillä on kuitenkin yleensä hallussaan myös asiakkaan omistustiedot koko vuodelta.

Lähdeverotuksessa tarvittavat tiedot kuuluvat säilyttäjän asuinvaltion lainsäädännön mukaan pankkialaisuuden piiriin, eikä säilyttäjä siten voi luovuttaa näitä tietoja Suomen Verohallinnolle ilman asiakkaan suostumusta. Myös yleisen tietosuoja-asetuksen edellytysten tulee täyttyä. Sijoittaja voi kieltää säilyttäjää luovuttamasta tietojansa, jolloin sijoittajalta peritään 35 prosentin suuruinen lähdevero tai 50 prosentin suuruinen ennakonpidätys, jos sijoittajalla on ns. Suomeen viittaavia tunnusmerkkejä. Lähdeveroa koskevissa asioissa asiakkaan suostumus yleensä saadaan, koska se on edellytyksenä alennetun lähdeverokannan soveltamiselle. Luovutusvoittojen osalta asiakkailla ei ole vastaavaa omaa intressiä tietojensa luovuttamiselle.

Uusi lähdeveron perimisjärjestelmä on sisäänajovaiheessa ja säilyttäjien oletetaan soveltavan uusia säännöksiä nykyistä laajemmin tulevina vuosina. Verosopimusetuuskien antaminen maksuhetkellä on pankeille palvelu, josta asiakkaan veloittaminen on vaikeaa, koska suurimmalla osalla asiakkaista osingon euromäärä on pieni. Tällaisen palvelun tarjoaminen kannattavasti edellyttää, että järjestelmät voidaan automatisoida mahdollisimman laajasti.

Koska järjestelmä on säilyttäjille vapaaehtoinen, säilyttäjiin kohdistuvien lähdeverotuksen ulkopuolisten vaatimusten asettamista ei voida pitää mahdollisena. Jos näihin toimijoihin kohdistettaisiin vaatimuksia toimittaa myös kauppätietoja, se johtaisi siihen, että nyt järjestelmän käyttöönottoa harkitsevat voisivat luopua siihen liittymisestä ja osa nykyisistä rekisteröityneistä säilyttäjistä hakeutuisi rekisterin ulkopuolelle.

On myös huomattava, että nyt rekisteröityneet säilyttäjät edustavat ainakin toistaiseksi vain hyvin rajoitettua osaa suomalaisten osakkeiden osingonsaajaa lähinnä olevista ulkomaalaisista säilyttäjistä, joten mitään kattavaa tietoa suomalaisia hallintarekisteröityjä pörssiosakkeita koskevista kaupoista ei tätä kautta voitaisi saada. Lisäksi päivän sisäistä kauppaa koskevat tiedot eivät välttämättä tule säilyttäjiltä, vaan ne ovat ainoastaan kaupan välittäjillä, jolloin säilyttäjän hallussa olisi vain tieto tilanteesta kauppapäivän päätyttyä.

Uusi säilyttäjärekisteri ja rekisteröityneen säilyttäjän raportointivelvollisuus on tuonut Verohallinnolle uusia välineitä arvioida osingonsaajien verotuksen oikeellisuutta. Rekisteröityneen säilyttäjän ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen vaarantaisi nyt lähdeverotuksessa saavutetun positiivisen kehityksen ja veroriskin laskun, eikä takeita ole, että arvopapereiden luovutustietoja siltikään saataisiin nykyistä laajemmin.

7.3 Tiedonsaanti valvontaviranomaiselta (Finanssivalvonta)

7.3.1 Rahoitusvälineitä koskeva raportointi ja tietojen kerääminen hallintarekisteröidyistä osakemistuksista

MiFIR-asetuksen mukainen kaupparaportointi

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) (600/2014) rahoitusvälineiden markkinoista sekä asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta, jäljempänä *MiFIR-asetus* tai *rahoitusmarkkina-asetus*, 32 resitaalin mukaan: ”Tiedot rahoitusvälineitä koskevista liiketoimista olisi ilmoitettava toimivaltaisille viranomaisille, jotta nämä voivat havaita ja tutkia mahdolliset markkinoiden väärinkäyttötapaudet sekä seurata markkinoiden tasapuolista ja moitteetonta toimintaa ja sijoituspalveluyritysten harjoittamaa toimintaa.”

Asetuksen 26 artiklan mukaan sijoituspalveluyritysten, jotka toteuttavat liiketoimia rahoitusvälineillä on ilmoitettava täydelliset ja täsmälliset tiedot toteutetuista liiketoimista toimivaltaiselle viranomaiselle. Suomessa asetuksen mukainen toimivaltainen viranomainen on Finanssivalvonta.

Artiklan 2 kohdan mukaan raportointivelvollisuutta sovelletaan

- a) rahoitusvälineisiin, jotka otetaan kaupankäynnin kohteeksi tai joilla käydään kauppaa kauppapaikassa tai joiden osalta on tehty kaupankäynnin kohteeksi ottamista koskeva pyyntö;
- b) rahoitusvälineisiin, joiden kohde-etuutena olevalla rahoitusvälineellä käydään kauppaa kauppapaikassa; ja
- c) rahoitusvälineisiin, joiden kohde-etuutena on indeksi tai kori, joka koostuu rahoitusvälineistä, joilla käydään kauppaa kauppapaikassa.

Artiklan 7 kohdan mukaisesti ilmoitukset toimittaa toimivaltaiselle viranomaiselle sijoituspalveluyritys itse tai sen puolesta toimiva hyväksytty ilmoitusjärjestelmä (ARM). Sijoituspalveluyritykset ovat lähtökohtaisesti vastuussa toimitettavien ilmoitusten täydellisyydestä, oikeellisuudesta ja oikea-aikaisesta toimittamisesta. Kauppapaikan ylläpitäjiä on silloin velvollinen raportoimaan, kun MiFIR:in soveltamisalaan kuuluvan yrityksen toteuttaa liiketoimia sen järjestelmien välityksellä.

Käytännössä ilmoitusvelvollisuus tarkoittaa Suomessa lähinnä suomalaisia sijoituspalveluyrityksiä, luottolaitoksia (jos ne tarjoavat sijoituspalveluita) ja sellaisia rahastoyhtiöitä, joilla on kansallisen lainsäädännön nojalla toimilupa myös sijoituspalveluiden tarjoamiseen.

Artiklan 3 kohdassa säädetään ilmoituksessa annettavista tiedoista. Ilmoituksissa on oltava sijoituspalveluyritysten yksilöintitietojen lisäksi erityisesti ostettujen tai myytyjen rahoitusvälineiden yksityiskohtaiset nimet ja numerot, määrä, toteutuspäivät ja -kellonajat ja hinnat. Lisäksi on ilmoitettava muun ohessa yksilöintitiedot asiakkaista, joiden lukuun sijoituspalveluyritys on toteuttanut kyseisen liiketoimen sekä yksilöintitiedot sijoituspäätöksestä ja liiketoimen toteuttamisesta vastuussa olevat henkilöt sekä tietokonealgoritmit. Kauppapaikan ulkopuolella toteutettuja liiketoimia koskevissa ilmoituksissa on oltava tiedot, joiden avulla voidaan yksilöidä liiketoimien tyypit edellytetyssä laajuudessa.

MiFIR-asetuksen 26 artiklan 7 kohdan mukaan sijoituspalveluyritys antaa ilmoitukset toimivaltaiselle viranomaiselle. Kohdan mukaan ilmoitukset voi antaa myös sijoituspalveluyrityksen puolesta toimiva hyväksytty ilmoitusjärjestelmä, tai ne toimitetaan kauppapaikasta, jonka järjestelmän välityksellä liiketoimi toteutettiin.

Sellaisia osakkeita tai joukkovelkakirjoja, joita ei ole otettu kaupankäynnin kohteeksi pörssissä tai monenkeskisessä kaupankäyntijärjestelmässä, ei pääsääntöisesti raportoida MiFIR-asetuksen nojalla.

Asetuksen 50 artiklan nojalla komissio voi antaa delegoituja säädöksiä määrätyin edellytyksin. Asetuksen 26 artiklan 9 kohdan mukaisesti Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen, jäljempänä *ESMA*, on laatinut luonnokset teknisiksi sääntelystandardeiksi. Komissio on antanut 28.7.2016 delegoidun asetuksen (EU) 2017/590 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 600/2014 täydentämisestä liiketoimia koskevien tietojen toimivaltaisille viranomaisille ilmoittamista koskevilla teknisillä sääntelystandardeilla, jäljempänä *delegoitu aset*.

Komission delegoitu aset edellyttää, että kaupparaporteissa on oltava tiedot muun ohessa rahoitusvälineestä, paikasta, kaupankäyntiajasta, määrät, valuuttamäärät, hinnat ja valuutta. Kaupparaportti koskee komission delegoidussa asetuksessa tarkemmin määriteltyjä liiketoimia, eli muun ohessa rahoitusvälineiden ostoa, myyntiä ja vaihtoa.

Kumpikin liiketoimen osapuolena oleva sijoituspalvelun tarjoaja raportoi omasta puolestaan. Raportoija kertoo raportissa oman asiakkaansa ko. kauppatapahtumalle, joka saattaa olla loppuasiakas tai toinen sijoituspalvelun tarjoaja, joka on välittänyt kauppaa koskevan toimeksiannon sille. Toimeksiannon välittäjä puolestaan raportoi myös kaupparaportin ja kertoo kaupparaportissaan loppuasiakkaansa tai muun välittäjän, jos se on itsekin saanut toimeksiannon tällaiselta. Käytännössä siis yksittäiseltä kaupparaportilta ei aina ilmene kaupan loppuasiakasta. Kaupparaporteissa ei ole myöskään tietoa henkilön niistä omistuksista, joita liiketoimi ei koske, eli yksittäisestä kaupparaportista ei saa tietoa esimerkiksi siitä, montako osaketta henkilö omistaa myynnin tai oston jälkeen.

Finanssivalvonta vastaanottaa kaupparaportit suomalaisilta sijoituspalvelun tarjoajilta. Muiden EU/ETA-maiden valvojat vastaanottavat kaupparaportit omilta valvottaviltaan. Kaupparaportteja vaihdetaan valvojien välillä Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen (ESMA) kautta, ja kukin jäsenvaltio vastaanottaa kaupparaportit koskien niitä rahoitusvälineitä, joissa se on ns. toimivaltainen viranomainen (relevant competent authority, RCA) ja lisäksi koskien valvomiaan kauppapaikkoja. RCA määrittyy yleensä sen mukaan, missä maassa olevassa kauppapaikassa on eniten kunkin rahoitusvälineen kaupankäyntiä.¹³ Kaupparaportteja ei saada muista maista pelkästään sillä perusteella, että loppuasiakas olisi suomalainen. EU/ETA-alueen ulkopuolelta ei saada kaupparaportteja, paitsi ennen Brexitä Suomeen sijoituspalveluita tarjonneilta yhtiöiltä, jotka ovat hakeneet Finanssivalvonnalta toimilupaa palveluiden tarjoamiseen rajan yli.

Jos suomalainen henkilö tai yhtiö omistaisi suomalaisen pörssiyhtiön osakkeita ja nämä olisi hallintarekisteröity EU:ssa sijoituspalveluita tarjoavan ei-suomalaisen sijoituspalvelun tarjoajan nimiin, saisi Finanssivalvonta loppuasiakkaasta tiedot kaupparaporteissa, mikäli suomalainen ostaisi tai myisi osakkeita.¹⁴ Kaupparaporteista ei ilmene sitä, ovatko suomalaisen myyjän/ostajan osakkeet olleet hallintarekisteröityinä vaan se, mitä sijoituspalvelun tarjoajaa myyjä/ostaja on transaktiossa käyttänyt välittäjänä/toteuttajana.

MiFIR-asetuksessa (EU) N:o 600/2014 rahoitusvälineiden markkinoista sekä asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta¹⁵ säädetään myös muun ohessa vastaavasta ilmoitusvelvollisuudesta sijoituspalveluyritysten rahoitusvälineillä toteuttavista liiketoimista siltä osin kuin EMIR-asetusta ei sovelleta niihin.

EMIR-raportointi

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 648/2012, OTC-johdannaisista, keskusvastapuolista ja kauppatietorekistereistä¹⁶, jäljempänä *EMIR-asetus* (englanniksi European Market Infrastructure Regulation - markkinarakennetoimija-asetus) pyrkii lisäämään avoimuutta ja vähentämään riskejä johdannaismarkkinoilla. EMIR-asetus sääntelee keskusvastapuolten ja kauppatietorekisterien toiminnan harjoittamista ja asettaa lisäksi joukon tässä tarkemmin käsiteltäviä velvoitteita kaikille sellaisille yrityksille, jotka tekevät johdannaissopimuksia.

EMIR-asetuksen 1 artiklassa määritellään asetuksen kohde ja soveltamisala. Sen 1 kohdan mukaan asetuksessa vahvistetaan OTC-johdannaissopimuksia koskevat määräykseen ja kahdenväliseen riskienhallintaan liittyvät vaatimukset, johdannaissopimuksia koskevat raportointivaatimukset sekä keskusvastapuolten ja kauppatietorekisterien toiminnan harjoittamista koskevat yhdenmukaiset vaatimukset. EMIR-asetuksella

¹³ RCA:n määrittelysäännöt tarkemmin ks. komission delegoitu asetus (EU) 2017/590 16 artikla.

¹⁴ Finanssivalvonta saisi tiedon, jos se olisi kyseisen rahoitusvälineen RCA. Näin on useimpien suomalaisten pörssiyhtiön osakkeiden kohdalla, mutta ei kaikkien (poikkeuksena esim. Nordea).

¹⁵ Asetus (EU) N:o 600/2014 rahoitusvälineiden markkinoista sekä asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta artikla 26.

¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02012R0648-20200101>

pyritään ensisijaisesti vähentämään järjestelmäriskiä, parantamaan johdannaismarkkinoiden avoimuutta ja säilyttämään rahoitusvakaus.

EMIR-asetuksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan kauppatietorekisterillä tarkoitetaan oikeushenkilöä, joka keskitetysti kerää ja ylläpitää johdannaisia koskevia tietoja. Kauppatietorekisterit ovat kaupallisia yrityksiä, joiden toimintaa asetus säätelee.

EMIR-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan vastapuolten ja keskusvastapuolten on varmistettava, että tiedot eräin poikkeuksin kaikista niiden tekemistä johdannaissovimuksista ja sopimuksen mahdollisesta muuttamisesta tai päättämisestä ilmoitetaan kauppatietorekisteriin.

EMIR-raportointi on johdannaisten raportointia, ja johdannaiskaupankävijät lähettävät nämä raportit kauppatietorekistereihin. Finanssivalvonta toimivaltaisena viranomaisena saa EMIR-dataa kauppatietorekistereistä ESMA:n teknisen järjestelmän kautta.

Kaikki johdannaissovimukset on raportoitava kauppatietorekisteriin. Ilmoituksissa on yksilöitävä ainakin tiedot johdannaissovimuksen osapuolista sekä sopimuksesta johtuvien oikeuksien ja velvollisuuksien edunsaajasta sekä tiedot johdannaissovimusten keskeisistä ominaisuuksista, kuten niiden sopimustyyppistä, kohde-etuuden voimassaoloajasta, nimellisarvosta ja toimituspäivästä.

Raportointivelvollisuus kattaa muun ohessa osakejohdannaiset, korkojohdannaiset, luottojohdannaiset, hyödykejohdannaiset ja valuuttajohdannaiset. Osakejohdannaisiin kuuluvat muun ohessa indeksiopiot, osakefutuurit ja osakkeenvaihtosopimukset. Korkojohdannaisiin kuuluvat esimerkiksi koronvaihtosopimukset sekä korkokattosopimukset. Luottojohdannaisiin kuuluvat muun ohessa luottoriskinvaihtosopimukset ja tuottovirtojen vaihtosopimukset. Hyödykejohdannaisiin kuuluvat esimerkiksi öljyfutuurit, kultaopiot, termiinit ja keskiarvosopimukset. Valuuttajohdannaisilla tarkoitetaan pääosin sellaisia valuuttasopimuksia, joiden päättymispäivä on myöhemmin kuin kaksi päivää sopimuspäivän jälkeen. Valuuttajohdannaisia ovat muun ohessa valuuttatermiinit, opiot ja swapit.

Ilmoitusvelvollinen vastapuoli tai keskusvastapuoli voi siirtää toiselle johdannaissovimuksia koskevien tietojen ilmoittamisen. Niiden on kuitenkin varmistettava, että niiden johdannaissovimuksia koskevat tiedot ilmoitetaan ilman päällekkäisyyksiä.

EMIR-asetuksen 83 artiklassa säädetään salassapitovelvollisuudesta. Sen 1 kohdan mukaan salassapitovelvollisuus koskee kaikkia henkilöitä, jotka ovat tai ovat olleet muun ohessa toimivaltaisten viranomaisten tai arvopaperimarkkinaviranomaisen palveluksessa taikka toimivaltaisten viranomaisten tai arvopaperimarkkinaviranomaisen valtuutuksella toimivien tilintarkastajien ja asiantuntijoiden palveluksessa. Näiden henkilöiden näissä tehtävissä saamia luottamuksellisia tietoja ei saa ilmaista toiselle henkilölle tai viranomaiselle muutoin kuin tiivistetysti tai kootusti niin, ettei niistä voida tunnistaa yksittäistä keskusvastapuolta, kauppatietorekisteriä tai muuta henkilöä. Artiklan salassapitosäännökset eivät kuitenkaan koske tapauksia, jotka kuuluvat rikos- tai vero-oikeuden soveltamisalaan. Artiklan 5 kohdan mukaan salassapitovelvollisuus ei estä toimivaltaisia viranomaisia vaihtamasta tai toimittamasta kansallisen oikeuden mukaisesti luottamuksellisia tietoja, joita ei ole saatu toisen jäsenvaltion toimivaltaiselta viranomaiselta.

SFTR-raportointi

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2015/2365 arvopapereilla toteutettavien rahoitustoi-
mien ja uudelleenkäytön raportoinnista ja läpinäkyvyydestä, jäljempänä *SFTR-asetus* (englanniksi *Securi-
ties Financing Transactions Regulation*) tavoitteena on parantaa arvopapereilla toteutettavien rahoitustoi-
mien markkinoiden läpinäkyvyyttä ja valvontaviranomaisten tiedonsaantia.

SFTR-asetus annettiin finanssikriisin jälkeen osana komission suunnitelmaa ns. varjopankkitoiminnalle
ominaisten riskien torjumiseksi. Asetus pyrkii lisäämään arvopapereilla toteutettavien rahoitustoi-
mien ja vakuutena saatujen rahoitusvälineiden uudelleenkäytön läpinäkyvyyttä ja vähentämään niihin liittyviä ris-
kejä. SFTR-asetuksen 15 resitaalissa todetaan, että:

*”Yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavien yritysten hoitajat käyttävät arvopapereilla toteutet-
tavia rahoitustoimia hyvin paljon salkunhoidon tehostamiseksi. Tällaisella käytöllä voi olla
huomattava vaikutus kyseisten yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavien yritysten tuottoon. Ar-
vopapereilla toteutettavilla rahoitustoimilla voidaan joko saavuttaa sijoitustavoitteet tai pa-
ranta tuottoa. Hoitajat käyttävät myös kokonaistuoton vaihtosopimuksia, joilla on vastaavat
vaikutukset kuin arvopapereilla toteutettavilla rahoitustoimilla. Yhteistä sijoitustoimintaa
harjoittavien yritysten hoitajat käyttävät paljon arvopapereilla toteutettavia rahoitustoimia
ja kokonaistuoton vaihtosopimuksia päästäkseen hyödyntämään tiettyjä strategioita tai pa-
rantaakseen tuottoa.”*

SFTR-asetus koskee erityyppisiä rahoitustoimen vastapuolia. SFTR-raportointi toteutetaan samoin kuin
EMIR-raportointi eli arvopapereilla toteutettavien rahoitustoi-
mien osapuolet raportoivat kauppatietorekis-
tereihin. Finanssivalvonta saa SFTR-tiedot kauppatietorekistereistä ESMA:n teknisen järjestelmän kautta.
SFTR-raportointivelvoite on näistä kolmesta uusin.

Lähtökohtaisesti raportointivelvollisuus koskee kaikkia yrityksiä, jotka tekevät arvopapereilla toteuttavia
rahoitustoimia. SFTR-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan arvopapereilla toteutettavien rahoitustoi-
mien vastapuolten on toimitettava tekemiään arvopapereilla toteutettavia rahoitustoimia ja niiden muuttamista
tai päättymistä koskevat tiedot kauppatietorekisteriin.

Jos finanssialalla toimiva vastapuoli tekee rahoitustoimen sellaisen finanssialan ulkopuolisen vastapuolen
kanssa, joka ylittää enintään yhden kolmesta raja-arvosta, vastaa finanssialan vastapuoli molempien vasta-
puolten tietojen ilmoittamisesta kauppatietorekisteriin. Raja-arvot ovat taseen loppusumma 20 000 000 eu-
roa, liikevaihto 40 000 000 euroa tai työntekijöitä tilivuoden aikana keskimäärin 250.

SFTR-asetuksen 3 artiklan 11 kohdan mukaan arvopapereilla toteutettavilla rahoitustoimilla tarkoitetaan
takaisinostotransaktiota (repurchase transaction eli ns. repokauppa), arvopapereiden tai hyödykkeiden lai-
naksi antamista ja arvopapereiden tai hyödykkeiden lainaksi ottamista, osto-myynti-transaktiota tai myynti-
osto-transaktiota sekä vakuudellista limiittiluotonantoa (margin lending transaction).

SFTR-asetuksessa toimivaltaiset viranomaiset määrittellään usean muun EU-sääntelyn nojalla nimettyjen
toimivaltaisten viranomaisten avulla. Suomessa Finanssivalvonta on nimetty edellä mainituissa säädöksissä
tarkoitetuksi kansalliseksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi (NCA) ja valvontaviranomaiseksi, joten Finans-
sivalvonta on siten myös SFTR-asetuksessa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen Suomessa.

Asetuksen 8 resitaalissa tuodaan esiin mahdollisuuksia käyttää rahoitustoimia muun ohessa verokeinotte-
luun.

”Markkinakäytänteiden ja teknologian kehitys mahdollistavat sen, että markkinatoimijat käyttävät rahoituslähteenä muita kuin arvopapereilla toteutettavia rahoitustoimia likviditeetin ja vakuuksien hallintaa varten tuottoa lisäävänä strategiana lyhyksimyynnin kattamiseksi tai osinkoihin liittyvää verokeinottelua varten. Tällaiset rahoitustoimet voisivat olla taloudelliselta vaikutukseltaan vastaavia ja aiheuttaa samankaltaisia riskejä kuin arvopapereilla toteutettavat rahoitustoimet, mukaan lukien myötäsyklisyys, joka aiheutuu vaihtelevista omaisuuserien arvoista ja volatilititeetista; maturiteetti- tai likviditeettitransformaatio, joka syntyy pitkäaikaisten omaisuuserien tai epälikvidien varojen rahoittamisesta lyhytaikaisilla omaisuuserillä tai likvideillä varoilla; ja rahoituskriisin leviäminen, joka aiheutuu sellaisten rahoitustoimien ketjujen keskinäisistä kytköksistä, joihin liittyy vakuuksien uudelleenkäyttö.”

Ranskan rahoitusmarkkinaviranomainen ja toimivaltainen viranomainen L’Autorité des marchés financiers, jäljempänä AMF, on julkaissut SFTR-raportoinnista saadusta aineistosta kesäkuulle 2021 päivätyn analyysin. Siinä on käytetty aineistona SFTR-asetuksen käyttöönoton ensimmäisen vaiheen aikana saatua aineistoa, jota AMF on analysoinut kehittämällään ns. Big Data -tekniikkaan perustuvalla työkalulla.¹⁷

AMF:n havainnot¹⁸ vahvistavat Verohallinnon Suomessa jo aiemmin tehdyt havainnot markkinoilla tapahtuvista merkittävistä omistusmuutoksista osingonjakohetkellä.

“Once data reliability checks have been completed, AMF staff also foresee using SFTR data to detect substantial transactions in securities, including during the period around shareholders’ general meetings.”

Heidän havaintonsa tukevat ajatusta siitä, että valvovilla viranomaisilla on mahdollisuus havaita poikkeamia, joiden taustalla on myös veronkierto tai veropetos. AMF toteaa raportissa samalla sivulla seuraavasti:

”SFTR data could also support the quantification and identification of certain tax arrangements in connection with the payment of dividends.

While not currently within its remit, the AMF could potentially have a future role in this field of activity. ESMA, at the request of the European Commission, has indeed carried out an investigation into schemes that have cost certain European states several billion euros, such as CumCum and Cum-Ex schemes, and has drawn up a proposal that would bring national market authorities to collaborate as closely as possible with the tax authorities. This proposal has been submitted to the European Commission.”

SFTR-asetuksen 18 artiklassa säädetään salassapitovelvollisuudesta. Ne ovat saman sisältöiset kuin EMIR-asetuksessa. Asetuksen 14 resitaali täsmentää salassapitovelvollisuutta ja vahvistaa käsitystä, että asetusta ei estä kansallisen lainsäädännön soveltamista ja tietojen luovuttamista esimerkiksi Verohallinnon käyttöön. Resitaalin mukaan:

”Luottamuksellisia tietoja saavilla toimivaltaisilla viranomaisilla, arvopaperimarkkinaviranomaisella sekä muilla elimillä, luonnollisilla henkilöillä tai oikeushenkilöillä kuin toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeus käyttää saamiaan tietoja ainoastaan velvollisuuksiensa ja tehtäviensä hoitamiseen, sanotun kuitenkaan vaikuttamatta kansallisen rikos- ja verolainsäädännön säännösten soveltamiseen. Tämä ei kuitenkaan saisi estää hallinnollisten väärinkäytösten estämisestä, tutkimisesta ja korjaamisesta vastaavien kansallisten elinten kansallisen lainsäädännön mukaista toimintaa.”

¹⁷ <https://www.amf-france.org/sites/default/files/private/2021-06/210606-note-english-version-analysis-sftr-reporting.pdf>

¹⁸ AMF:n raportti s. 7

MAR-asetus

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 596/2014 markkinoiden väärinkäytöstä (markkinoiden väärinkäyttöasetus) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/6/EY ja komission direktiivien 2003/124/EY, 2003/125/EY ja 2004/72/EY kumoamisesta, jäljempänä *MAR-asetus* (englanniksi Market Abuse Regulation) tarkoitus on sen 1 artiklan mukaan vahvistaa sisäpiirikauppoja, sisäpiiritiedon laitonta ilmaisemista ja markkinoiden manipulointia (markkinoiden väärinkäyttö) koskeva yhteinen sääntelykehys sekä toimenpiteitä markkinoiden väärinkäytön estämiseksi, jotta voidaan varmistaa unionin rahoitusmarkkinoiden luotettavuus, parantaa sijoittajansuojaa ja lisätä luottamusta näihin markkinoihin.

MAR-asetus koskee muun ohessa säännellyllä markkinalla kaupankäynnin kohteena olevia rahoitusvälineitä, monenkeskisessä kaupankäyntijärjestelmässä (MTF) olevia rahoitusvälineitä, organisoidussa kaupankäyntijärjestelmässä (OTF) olevia rahoitusvälineitä, rahoitusvälineitä, joiden hinta tai arvo määräytyy säännellyllä markkinalla, monenkeskisessä kaupankäyntijärjestelmässä tai organisoidussa kaupankäyntijärjestelmässä kaupankäynnin kohteena olevan rahoitusvälineen perusteella, päästöoikeuksien tai muiden niihin perustuvien huutokauppatuotteiden huutokauppaa huutokauppapaikassa, jolle on annettu säännellyn markkinan toimilupa sekä OTC-kaupankäyntiä edellä mainituilla rahoitusvälineillä.

Asetuksen 16 artiklassa säädetään markkinoiden väärinkäytön estämisestä ja havaitsemisesta. Sen 1 kohdassa veloitetaan markkinoiden ylläpitäjät ja sijoituspalveluyritykset, jotka toimivat kauppapaikan ylläpitäjinä, ottamaan käyttöön tehokkaat järjestelyt, järjestelmät ja menettelyt, joilla pyritään estämään ja havaitsemaan sisäpiirikauppa, markkinoiden manipulointi sekä sisäpiirikaupan ja markkinoiden manipuloinnin yritykset. Tällaisen henkilön on ilmoitettava kauppapaikan toimivaltaiselle viranomaiselle viipymättä sellaisista toimeksiannoista ja liiketoimista, myös niiden peruuttamisesta tai muuttamisesta, joissa voi olla kyse sisäpiirikaupoista, markkinoiden manipuloinnista tai yrityksestä harjoittaa sisäpiirikauppaa tai manipuloida markkinoita.

Lisäksi kaikkien henkilöiden, jotka ammattinsa puolesta järjestävät tai toteuttavat liiketoimia, on otettava käyttöön tehokkaat järjestelyt, järjestelmät ja menettelyt epäilyttävien toimeksiantojen ja liiketoimien havaitsemiseksi ja niistä ilmoittamiseksi ja ylläpidettävä näitä järjestelyitä, järjestelmiä ja menettelyitä. Jos henkilöllä on perusteltu syy epäillä, että rahoitusvälinettä koskevassa toimeksiannossa tai liiketoimessa, riippumatta siitä, annetaanko tai toteutetaanko se kauppapaikalla tai sen ulkopuolella, voisi olla kyse sisäpiirikaupasta, markkinoiden manipuloinnista taikka yrityksestä harjoittaa sisäpiirikauppaa tai manipuloida markkinoita, henkilön on viipymättä ilmoitettava siitä toimivaltaiselle viranomaiselle.

MAR-asetuksessa on kyse ilmoitusvelvollisuudesta. Jos määrätty toimija havaitsee epäilyttäviä toimeksiantoja tai liiketoimia, sen on välittömästi ilmoitettava asiasta toimivaltaiselle viranomaiselle eli Suomessa Finanssivalvonnalle.

7.3.2 Finanssivalvonnan tietojen käyttömahdollisuus

Euroopan parlamentti hyväksyi 29.11.2018 päätöslauselman¹⁹, kun julkisuudessa oli käyty keskustelua laajoista lähdeveropetoksista, joita kutsuttiin nimellä Cum/Ex Cum/Cum. Päätöslauselmassa edellytettiin muun ohessa, että ESMA tekee selvityksen osinkokeinotteluun perustuvista kaupankäyntijärjestelyistä kuten esimerkiksi cum ex ja cum cum, jotta voidaan arvioida finanssimarkkinoiden eheyteen ja kansallisiin

¹⁹ Euroopan parlamentin päätöslauselma 29. marraskuuta 2018 cum ex -skandaalista: talousrikollisuus ja nykyisen oikeudellisen kehityksen porsaanreiät (2018/2900(RSP))

talousarvioihin mahdollisesti kohdistuvia uhkia, selvittää näihin järjestelmiin osallistuvien toimijoiden luonne ja suuruusluokka, arvioida, onko kansallista tai unionin lainsäädäntöä rikottu, arvioida jäsenvaltioiden rahoitusvalvontaviranomaisten toimia ja tehdä toimivaltaisille viranomaisille asianmukaisia suosituksia uudistuksiksi ja toimiksi.

Cum/Ex ja Cum/Cum-järjestelystä on useita variaatioita. Cum/Ex ja Cum/Cum-järjestelyissä olennaista on se, että osakkeiden siirto tapahtuu osingon irtoamisen hetkellä. Cum/Ex-järjestelyssä omistusoikeuden siirto tapahtuu ennen osingon irtoamista. Cum/Cum-järjestelyssä osakkeiden omistusoikeuden siirto tapahtuu osingon irtoamisen jälkeen. Myös kaupan selvitys tapahtuu ennen osingon irtoamista. Perusmuodossa Cum/Ex-järjestelyssä osakkeita myydään osingonjakohetkellä siten, että kauppoja ei ehditä selvittää ennen osingonmaksua. Tilanteessa myyjä ei ole osingonjakohetkellä enää osakkeiden omistaja, mutta myyjälle kuitenkin suoritetaan osinkoa vastaava määrä. Samalla säilyttäjä antaa myyjälle todistuksen maksetuista osingoista ja niistä peritystä lähdeverosta. Ostaja, jolla on oikeus osinkoon, saa myyjältä korvauksen saamatta jääneestä osingosta. Samalla myös ostaja saa todistuksen peritystä lähdeverosta. Näillä todistuksilla sekä myyjä että ostaja voivat saada hakemuksesta lähdeveron palautusta veroviranomaiselta, vaikka lähdeveroa on peritty vain kertaalleen.

ESMA on 23.7.2020 julkaissut lopullisen raportin nimeltä *On Cum/Ex, Cum/Cum and withholding tax reclaim schemes*.²⁰ Raportissa analysoidaan Cum/Ex ja Cum/Cum-järjestelyjä ja sekä mahdollisuuksia soveltaa rahoitusmarkkinoiden valvontaan annettuja normeja lähdeverotuksen oikeellisuuden valvontaan.²¹

Rahoitusmarkkinoiden valvontaviranomaiset seuraavat markkinoiden toimintaa varmistaakseen, että rahoitusmarkkinoita koskevaa lainsäädäntöä noudatetaan. Useimmilla valvontaviranomaisilla on käytössään automatisoidut valvontajärjestelmät, jotka pystyvät analysoimaan markkinatietoja ja liiketoimien raportointitietoja sekä varoittamaan mahdollisesta markkinoiden väärinkäytöstä. Tällaisen mahdollista markkinoiden väärinkäytöstä koskevan hälytyksen tullessa sitä verrataan muuhun käytössä olevaan tietoon rahoitusmarkkinoista. Valvontaviranomaisilla on myös laajat valtuudet selvittää mahdollisia markkinoiden väärinkäytöksiä. Niillä voi olla oikeus esittää tietopyyntöjä, tehdä paikan päällä tarkastuksia, takavarikoida asiakirjoja ja muuta asiaan liittyvää materiaalia. Niillä voi myös olla oikeus vaatia säänneltyjen yhtiöiden puhelintallenteita tai näiden tietoliikennetietoja teleoperaattoreilta.

Suomessa Finanssivalvonnalla ei ole oikeutta takavarikoida asiakirjoja, vaan tällainen oikeus on esitutkintaviranomaisilla. Finanssivalvonnalla ei myöskään ole oikeutta vaatia yhtiöiden puhelintallenteita tai näiden tietoliikennetietoja teleoperaattoreilta. Suomessa tällainen oikeus on esitutkintaviranomaisilla, kun kyse on sellaisesta rikosepäilystä, josta on säädetty vähintään 4 vuotta vankeutta.

ESMA:n raportti osoittaa, että valvontaviranomaiset keskittyvät annettujen valtuuksiensa mukaisesti estämään ja selvittämään rahoitusmarkkinoiden väärinkäyttöä, eikä niiden selvitysvelvollisuuksiin kuulu verotuksen välttäminen tai veropetokset. Raportti osoittaa myös, että useat Cum/Ex ja Cum/Cum-järjestelyt ovat sellaisia, että ne eivät aiheuta MAR-asetuksen mukaista ilmoitusvelvollisuutta, joten MAR-asetuksen mukaiset valvontaviranomaiset eivät lähtökohtaisesti saa niistä ilmoitusten kautta tietoa. Lisäksi jos tällainen

²⁰ [esma70-155-10272_final_report_on_cum_ex_and_other_multiple_withholding_tax_reclaim_schemes.pdf](#) (europa.eu)

²¹ ESMA on raportissaan kappaleessa 9.1 (Use of CSDs' data in the detection of WHT reclaim schemes) selvittänyt myös mahdollisuuksia käyttää arvopaperikeskusten tietoja veron välttämisen estämisessä. Muiden syiden lisäksi ESMA:n analyysi osoittaa, että arvopaperikeskuksilla ei ole tietoa osakkeiden lopullisista omistajista ellei tähän ole erityistä syytä kuten esimerkiksi näille myytävien palvelujen kautta. Suomessa arvopaperikeskuksella on tieto suoraan omistettujen osakkeiden omistajista, mutta hallintarekisteröidyistä osakkeista tiedetään yleensä vain säilytysketjun ensimmäinen säilyttäjä.

järjestely on ilmoitettu valvontaviranomaiselle, valvontaviranomaisella ei välttämättä ole toimivaltaa ilmoittaa siitä veroviranomaiselle.²² Tämä sama koskee myös muuta valvontaviranomaiselle tulevaa raportointia.

ESMA:n raportin mukaan useilla valvontaviranomaisilla on kuitenkin kansallisen lainsäädännön nojalla velvollisuus ilmoittaa veroviranomaisille, jos ne havaitsevat verorikoksia tai veronkiertoa. Esimerkiksi Iso-Britannian valvontaviranomainen voi käyttää saamiaan ilmoituksia ja markkinaraportteja markkinoiden väärinkäytösten esiin tuomisen lisäksi myös hyvin laajassa merkityksessä rahoitustoimintaan liittyvien riskosten selvittämiseksi.²³

Raportin mukaan valvontaviranomaiset ovat ilmoittaneet havainneensa rahoitusmarkkinoiden valvonnassa lähdeveron välttämiseen liittyviä järjestelyjä tai muut valvontaviranomaiset ovat pyytäneet niitä suorittamaan erityisiä arvioita ja data-analyyseja saaduista tiedoista, selvittääkseen lähdeverotusjärjestelyihin liittyviä liiketoimia ja yhteisöjä.²⁴

ESMA:n tekemän analyysin mukaan EU:n rahoitusmarkkinoita koskevat säädökset (eli MAR, MiFID II ja MiFIR) eivät anna oikeusperustaa kansalliselle valvontaviranomaiselle toimittaa veroviranomaisille mainittujen normien perusteella saatuja tietoja.²⁵ Lisäksi se katsoo, että valvontaviranomaisen saadessa tällaisia tietoja toisesta jäsenvaltiosta, se ei EU:n rahoitusmarkkinoita koskevien säädöksen nojalla voi käyttää tällaista tietoa verovalvontaan liittyvään analyysiin tai välittää tietoja kyseisen valtion veroviranomaiselle.²⁶

Näihin tietoihin kohdistuu salassapitovelvollisuus, mutta se ei estä kansallisesti säätämästä tietojen laajemmasta käytöstä. Tämä koskee tietoja, joita ei ole saatu toisen jäsenvaltion valvontaviranomaiselta.²⁷ EU:n rahoitusmarkkinoita koskevat säädökset eivät aseta mitään erityisiä edellytyksiä kansalliselle lainsäädännölle, jonka nojalla valvontaviranomaisen tietoja voitaisiin luovuttaa esimerkiksi veroviranomaisille.

MiFID II -direktiivin 81 artiklassa säädetään rahoitusmarkkinoiden valvontaa koskevien tietojen vaihdosta jäsenvaltioiden välillä. Sen mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten, jotka on direktiivin 79 artiklan 1 kohdan mukaisesti nimetty yhteysviranomaisiksi direktiivin tai asetuksen (EU) N:o 600/2014 soveltamiseksi, on viipymättä toimitettava toisilleen tiedot, jotka ovat tarpeen tämän direktiivin 67 artiklan 1 kohdan mukaisesti nimetyille toimivaltaisille viranomaisille tämän direktiivin tai asetuksen (EU) N:o 600/2014 nojalla annetuissa säännöissä osoitettujen tehtävien hoitamiseksi. Artiklassa todetaan myös, että valvontaviranomaiset eivät saa toimittaa tietoja muille elimille tai luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille ilman tiedot luovuttaneiden jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten nimenomaista suostumusta. Tiedot saa toimittaa ainoastaan niitä tarkoituksia varten, joihin mainitut viranomaiset ovat antaneet suostumuksensa, lukuun ottamatta asianmukaisesti perusteltuja olosuhteita. Viimeksi mainitussa tapauksessa yhteysviranomainen ilmoittaa tästä viipymättä sille yhteysviranomaiselle, joka tiedot on lähettänyt.

ESMA:n raportti osoittaa, että rahoitusmarkkinoiden valvonnassa käytettyjen tietojen analysointi tuo esiin järjestelyjä, joissa motiivit saattavat liittyä verotuksessa saatavaan hyötyyn.²⁸ Verovalvontaa tehostaisi, jos erityisesti osingonjakopäivän ympärillä tehtäviä kauppvoja koskevia rahoitusmarkkinoiden valvontaa varten

²² ESMA:n raportti kohta 89 ja siinä viitattu Financial Services and Markets Act 2000 (FSMA), part XI, section 168 (4) ja (5).

²³ ESMA:n raportti kohta 86.

²⁴ ESMA:n raportti kohta 87.

²⁵ ESMA:n raportti kohdat 181 - 183.

²⁶ ESMA:n raportti kohdat 184 - 185.

²⁷ ESMA:n raportti kohdat 191 - 192.

²⁸ ESMA:n raportin kappale 5.1 NCAs' surveillance activity and investigation.

raportoituja tietoja saataisiin Verohallinnon käyttöön. Tietojen arvioiminen Ranskan toimivaltaisen viranomaisen AMF:n osoittamalla tavalla (Big Data analysis) voisi paljastaa järjestelyjä, joiden ensisijainen tarkoitus on veron välttäminen. Tällaisten tietojen saaminen Verohallinnon käyttöön olisi verovalvonnan tehokkuuden kannalta tärkeää.

Myös SFTR- ja EMIR-asetusten nojalla kauppatietorekisteriin johdannaisista ja osakelainoista annettavat tiedot voisivat olla veroviranomaisille tärkeä tietolähde erityisesti arvopaperikauppaan liittyvien veropetosten torjumiseksi. Nykyään erityisesti johdannaisten hinnoittelua hyödynnetään tuoton jakamiseen osapuolten välillä. Tällöin itse osakekauppa ei välttämättä vaikuta mitenkään normaalista poikkeavalta, mutta johdannaisten tarkempi tarkastelu voisi paljastaa järjestelyn todellisen luonteen.

ESMA:n tekemän analyysin nojalla voidaan katsoa, että Finanssivalvonnan valvontatietojen luovuttaminen riippuu kansallisesta lainsäädännöstä. Lisäksi toisesta jäsenvaltiosta saatujen tietojen käyttöoikeus edellyttää tiedot luovuttaneen valtion lupaa tietojen luovuttamisesta edelleen Verohallinnolle. Finanssivalvonta ei ilman kansallista säännöstä voi myöskään analysoida tietoja Verohallinnon puolesta.

Finanssivalvonnan tehtävänä ei ole valvoa verotuksen oikeellisuutta, mutta se voi valvoessaan markkinoiden toimivuutta ja eheyttä saada selville järjestelyjä, joiden tarkoituksena on veron välttäminen. Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008), jäljempänä *FivaL*, 3 c §:n mukaan, jos Finanssivalvonta valvontatoiminnassaan tai laissa säädettyjä muita tehtäviä hoitaessaan havaitsee tai epäilee, että finanssipalveluja tai finanssijärjestelmää käytetään tai aiotaan käyttää rikollisiin tarkoituksiin, Finanssivalvonnan on viipymättä ilmoitettava siitä asianomaiselle viranomaiselle - muun muassa Verohallinnolle. Ilmoitusvelvollisuus koskee rikollisia tarkoituksia, joten kyseessä ei ole veropetos vaan muunlainen veronkierto, ilmoitusvelvollisuutta ei ole.

Verohallinnolla on oikeus saada verotusmenettelylain 20 §:n (Viranomaisen erityinen tiedonantovelvollisuus) mukaisesti muulta viranomaiselta tietoja, jotka saattavat olla tarpeen verotusta tai muutoksenhakua varten. Tämä tarkoittaa käytännössä pyynnöstä tapahtuvaa tietojenvaihtoa, koska edellytyksenä on, että tiedot saattavat olla tarpeen verotusta tai muutoksenhakua varten.

Finanssivalvonta on *FivaL*:n 71 §:n mukaan oikeutettu antamaan *sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, salassapitosäännösten estämättä tietoja:*

--

16) Verohallinnolle sellaisia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain noudattamisen valvonnassa havaittuja tietoja, joilla on merkitystä Verohallinnon valvoessa verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 17 a–17 d §:ssä säädettyjä velvoitteita.

Julkisuuslain 29 §: n mukaan puolestaan *viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos:*

- 1) tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty;*
- 2) se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa;*
- 3) asiakirja on tarpeen käsiteltäessä ennakkotietoa, ennakkoratkaisua, viranomaisen päätöksestä tehtyä muutoksenhakua taikka toimenpiteestä tehdyn kantelun tai alustusasian taikka kansainväliselle lainkäyttö- tai tutkintaelimelle tehdyn valituksen käsittelemiseksi;*
- 4) tieto on tarpeen viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi.*

Valtiovarainministeriön tuoreessa julkaisussa *Selvitys tietojenvaihdon parantamisesta kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa*²⁹ on käyty läpi tietojenvaihdon säännöksiä ja niihin liittyviä haasteita ensisijaisesti rahanpesun estämisen näkökulmasta, mutta samoja säännöksiä on tulkittava myös kaupparaportointia koskien. Kun FivaL:ssa ei ole säännöstä tietojen antamisesta Verohallinnolle rahanpesun estämisen valvonnan ja muiden rikosten estämisen lisäksi, nousee tulkittavaksi verotusmenettelylain 20 §:n sovellettavuus yhdessä julkisuuslain 29 §:n kanssa huomioiden toisaalta sen, syrjäyttääkö FivaL erityislakina julkisuuslain ja toisaalta huomioiden FivaL:n 71 §:n johtolauseen, jossa viitataan julkisuuslain noudattamiseen.

Tätä arvioitaessa on luonnollisesti otettava huomioon, että verotusmenettelylain 20 §:n tarkoitus on nimenomaisesti säätää Verohallinnon oikeudesta saada sen tehtävien hoitamiseksi tarpeellista tietoa muulta viranomaiselta. Siinä on myös otettu huomioon, että toisen viranomaisen hallussa saattaa olla salassapidettäviä tietoja. Lainkohdassa todetaan – ehkä hiukan vanhentuneella sanamuodolla – että se ei velvoita luovuttamaan sellaisia tietoja, josta asianomainen viranomainen ei lain mukaan saa todistaa. Tällaisten asioiden osalta pykälän viimeisessä virkkeessä on vielä lisäys, jonka mukaan: ”Verotukseen vaikuttavia taloudellista asemaa koskevia tietoja ei kuitenkaan saa kieltäytyä antamasta.”

Ulkomaisilta viranomaisilta saatujen kaupparaportointitietojen luovuttaminen edellyttää kyseisten viranomaisten suostumusta. FivaL 71 §:n 5 momentin mukaan:

”Finanssivalvonta ei saa luovuttaa toisen valtion valvonta- tai muulta viranomaiselta taikka toisessa valtiossa suoritetussa tarkastuksessa saatuja salassa pidettäviä tietoja edelleen, ellei tiedon antanut viranomainen taikka sen ulkomaan, jossa tarkastus on suoritettu, muu asianomainen valvontaviranomainen ole antanut siihen nimenomaista suostumusta. Näitä tietoja voidaan käyttää ainoastaan tämän lain mukaisten tehtävien hoitamiseen tai niihin tarkoitukseen, joita varten suostumus on annettu.”

Tietoihin sisältyvät käyttörajoitukset vähentävät luonnollisesti tietojen saamisen hyödyllisyyttä. Kuinka merkittävästä osasta tietoja jäisi käyttörajoitusten johdosta saamatta ja mikä merkitys tällä on, jää epäselväksi.

EMIR- ja SFTR-asetusten nojalla tietoja ei anneta suoraan kansalliselle valvontaviranomaiselle, vaan kauppatietorekisteriin, jonne Finanssivalvonnalla on pääsy. Se ei siten ole suoraan Finanssivalvonnalle annettua tietoa. Nykyinen tulkinta on, ettei Finanssivalvonta voi luovuttaa kauppatietorekisteristä hakemaansa tietoa Verohallinnolle.

8 Yhteenveto

Verohallinnon mahdollisuudet saada käyttöönsä tietoja suomalaisia hallintarekisteröityjä pörssiosakkeita koskevista kaupoista ja kauppohen osapuolista on viimeisen 10 - 15 vuoden aikana parantunut olennaisesti. Pankkialaisuuden poistuminen verotuksen tietojenvaihdosta, finanssitilitietojen automaattinen vaihtaminen ja lähdeverotuksessa käyttöön otettu TRACE-malli tuovat laajasti tietoja Verohallinnolle. Lisäksi Verohallinto voi nykyään saada pyynnöstä yhä useammalta lainkäyttöalueelta tietoja verovelvollisen omistuk-

²⁹ [Selvitys tietojenvaihdon parantamisesta kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa \(edilex.fi\)](https://edilex.fi) s. 37–41

sista tai liiketoimista pankkialaisuuden estämättä. Suomen verotuksen välttäminen on siirtynyt omistustietojen piilottamisesta erilaisten järjestelyjen taakse. Osingoista menevää veroa vältetään niin ikään monimutkaisilla järjestelyillä.

Osakeyhtiöllä on oikeus saada sen osakkeenomistajia koskevat tiedot hallintarekisterin säilyttäjäketojusta. Lainsäädännössä olisi mahdollista velvoittaa liikkeeseenlaskija tekemään osakasselvitys Verohallinnon pyynnöstä. Tällaisen menettelyn kohdistaminen oikealla tavalla voi olla vaikeaa. Lisäksi siitä johtuvien kustannusten määrää on vaikea tietää etukäteen. Myös kustannusten kohdistamisesta tulee tehdä selkeä ratkaisu.

Julkiseen säilyttäjärekisteriin rekisteröityneellä säilyttäjällä on velvollisuus ilmoittaa vuosi-ilmoituksella osingonsaajan henkilötiedot sekä tämän saamien osinkojen määrä ja niistä peritty lähdevero. Tämä on edellytyksenä sille, että säilyttäjä voi osingonmaksuhetkellä mahdollistaa asiakkaalleen verosopimuksen mukaisen alennetun lähdeveron ilman, että asiakkaan henkilötietoja paljastetaan säilytysketjussa seuraaville säilyttäjille.

Rekisteröityneelle säilyttäjälle voitaisiin asettaa velvollisuus ilmoittaa myös osakkeiden luovutuksista. Rekisteri on kuitenkin täysin vapaaehtoinen ja omistustietojen luovuttaminen edellyttäisi asiakkaan suostumusta. Tällaisen velvollisuuden asettamalla ei saataisi olennaisesti lisää tietoja kaupoista ja lisäksi se vaikeuttaisi merkittävästi lähdeveron perimistä TRACE-mallin avulla.

Suomen rahoitusmarkkinoiden valvontaviranomaisella on käytettävissään tietoa suomalaisilla arvopapereilla käytävästä kaupasta. Verohallinnon tiedonsaantia voisi tehostaa esimerkiksi mahdollistamalla tietojen saanti rahoitusmarkkinoiden valvontaa varten raportoiduista kauppatahtumista ja kauppatietorekisteristä. Verojen välttelyssä käytetään hyvin monimutkaisia järjestelyjä eikä Verohallinnolla välttämättä ole kokonaiskuvaa kaikista toisiinsa liittyvistä liiketoimista. Verovalvonta tehostuisi, jos osingonjakopäivän ympärillä tehtävistä kaupoista saataisiin tietoja Verohallinnon käyttöön rahoitusmarkkinoiden valvontaa varten annetuista raporteista.

Pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon ongelma on luonnollisesti siinä, että pitää olla jotain tietoa siitä, mitä ja mistä kannattaa pyytää. Siltä osin kuin Verohallinto on saanut tiedon epäselvyydestä, sillä on laajat valtuudet pyytää lisätietoja suoraan verovelvolliselta, kolmannelta osapuolelta taikka toiselta lainkäyttöalueelta. Pyynnöstä tapahtuvaa tietojenvaihtoa tehokkaampaa olisi, jos Verohallinto voisi itse analysoida Finanssivalvonnan käytössä olevia tietoja ilman yksilöiden tunnistamista ja yhdistää niitä Verohallinnon käytössä oleviin muihin tietoihin. Tätä tukee myös ESMA:n raportti, jonka mukaan valvontaviranomaiset katsovat, ettei niiden tehtäviin kuulu yleinen verovalvonta tai saamiensa tietojen analysoiminen veroviranomaisten käyttöön.

Rahoitusmarkkinoiden valvontatietojen keräämistä varten on jo olemassa omat mekanisminsa eikä niiden käyttöoikeuden antaminen Verohallinnolle lisäisi tiedontuottajien hallinnollisia kustannuksia. Koska yksittäisiä osapuolia ei tässä vaiheessa voida identifioida, massatietojen käsittelyyn ei liity tietosuojongelmia. Nämä koskisivat vain Finanssivalvonnan suoraan saamia tietoja. Finanssivalvonnan muista jäsenvaltioista saamien tietojen luovuttaminen Verohallinnolle edellyttäisi kyseisen valtion valvontaviranomaisen suostumusta. Tältä osin olisi aiheellista selvittää minkälaisella instrumentilla näitä tietoja voitaisiin luovuttaa ja missä laajuudessa. ESMA on palautteessaan komissiolle MAR-asetuksen uudelleenarvioinnissa suositellut

yhteistyön laajentamista veroviranomaisten kanssa.³⁰ Komissiossa keskustelu on jatkanut asianomaisissa työryhmissä.

Rahoitusmarkkinoiden valvonnassa käytettyjen tietojen saamisesta Verohallinnon käyttöön voisi olla aiheellista muodostaa asianosaisista tahoista työryhmä selvittämään asiaa sekä ehdottamaan mahdollisia lainsäädäntömuutoksia.

³⁰ ESMA:n raportin kohta 247.