

Erika Nupponen

REKISTERÖITYNYTTÄ SÄILYTTÄJÄÄ KOSKEVAN SÄÄNTELYN UUDISTAMINEN

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Huhtikuu 2021

TIIVISTELMÄ

Erika Nupponen: Rekisteröitynyttä säilyttäjää koskevan sääntelyn uudistaminen
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Vero-oikeus
Huhtikuu 2021

Hallintarekisteröityneille osakkeille maksettavien osinkojen lähdeverotusmenettelyyn tehtiin merkittäviä uudistuksia, jotka tulivat voimaan vuonna 2021. Uudistukset pohjautuvat OECD:n työryhmän vuonna 2013 julkaistun TRACE-projektin mukaisiin toimenpiteisiin, jonka tarkoitus on yhdenmukaistaa osinkojen lähdeverotusmenettelyä ja varmistaa osingonsaajan oikeus verosopimusmääräysten mukaisiin etuihin. TRACE-projektin mukaisen Authorised Intermediary-mallin on tarkoitus edistää lähdeveromenettelyn tehokkuutta, oikeudenmukaisuutta ja oikeusvarmuutta. Mallin tavoitteena on parantaa veroviranomaisen tiedonsaantioikeuksia hallintarekisteröityjen osakkeiden omistajista. Tässä tutkimuksessa käsitellään, miten kansallista lainsäädäntöä on uudistettu ja mikä on rekisteröityneen säilyttäjän rooli verosopimusestuuksien myöntämisessä.

Kansalliseen lainsäädäntöön on TRACE:n pohjalta implementoitu rekisteröitynyt säilyttäjä, osingonsaajan itse antama ilmoitus ja vuosi-ilmoittaminen määrämuotoisesti TRACE:n XML skeemalla. Julkiseen säilyttäjärekisteriin merkitty säilyttäjä ottaa vastuun hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen lähdeveron oikeellisuudesta, jos osinkoon on sovellettu kansallista lainsäädäntöä alempia verosopimusten lähdeverokantoja. Rekisteröityneen säilyttäjän on todennettava osingonsaajan itse antaman ilmoituksen luotettavuus ja annettava vuosittain Verohallinnolle vuosi-ilmoitus välittämistään osingonsaajatiedoista.

Verosopimusetuudet voidaan myöntää vain osingonsaajalle, jolla on oikeus osinkoon verosopimuksessa tarkoitettulla tavalla. Tämä tarkoittaa, että rekisteröityneen säilyttäjän huolellisuusvelvoitteensa täyttämiseksi on tunnistettava osingon tosiasiallinen edunsaaja. Käsitteelle on annettava verosopimusoikeudellinen merkitys ja sitä on tulkittava yhdessä määräyksen sanamuodon ja verosopimusten tarkoitusten kanssa. Käsite on OECD:n malliverosopimuksessa ja sen kommentaarissa epäselvä ja sen sisällön tulkintaan liittyy oikeuskirjallisuudessa esitettyjä erimielisyyksiä.

Tutkimuksessa havaittiin rekisteröityneen säilyttäjien velvollisuuksien olevan laaja-alaisia ja niiden sisältävän vero-oikeudellisten käsitteiden ymmärtämistä ja tulkitsemista. Rekisteröitynyttä säilyttäjää koskeva sääntely on mekaanista ja edellyttää kattavaa raportointia vuosittain. Käyttöön otettu malli toimisi optimaalisimmin, jos kaikki arvopaperin säilytysketjun säilyttäjät olisivat rekisteröityneitä säilyttäjiä. Käytännössä jokaiseen hallintarekisteröidyn osakkeen säilytysketjuun tulee kuulumaan myös rekisteröitymättömiä säilyttäjiä. Näin ollen uudistuksen toimivuus on riippuvainen säilyttäjyhteisöjen halukkuudesta hakeutua säilyttäjärekisteriin ja ottaa vastuulleen siitä aiheutuvan velvoitteet.

Avainsanat: rekisteröitynyt säilyttäjä, osinkojen lähdeverotus, kansainvälinen verotus, hallintarekisteröinti, TRACE, tosiasiallinen edunsaaja, vero-oikeus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYS

SISÄLLYS	I
LÄHTEET	III
LYHENTEET	XIV
OIKEUSTAPAUKSET	XVI
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimusaiheen tausta ja esittely.....	1
1.2 Tutkimusongelman määrittely ja tutkimuskysymykset.....	5
1.3 Tutkimuksen rakenne ja keskeisimmät rajaukset	7
1.4 Tutkimuksen metodologia ja lähdeaineisto	8
2 OSAKEOMISTUKSEN HALLINTAREKISTERÖINTI JA OSINKOJEN LÄHDEVEROTUS	12
2.1 Osakeomistuksen hallintarekisteröinti.....	12
2.2 Aiempi sääntely: ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisteri.....	15
2.3 OECD:n TRACE-projekti.....	18
2.4 Hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen lähdeverotus.....	23
2.5 Ulkomaisen yhteisön tosiasiallinen johtopaikka Suomessa	27
3 TRACE:N AI-MALLIN KÄYTTÖÖNOTTO SUOMESSA	30
3.1 Suomen kansalliset lainsäädäntöuudistukset	30
3.2 Julkinen säilyttäjärekisteri ja rekisteröitynyt säilyttäjä	33
3.3 Vuosi-ilmoittaminen ja TRACE:n XML-skeema	36
3.4 Osingonsaajan itse antama ilmoitus.....	39
3.4.1 Sisältö.....	39
3.4.2 Luotettavuuden todentava menettely	42
4 VEROSOPIMUSTEN OSINGON TOSIASIALLINEN EDUNSAAJA-KÄSITE	48
4.1 Tosiasiallinen edunsaaja -käsite	48
4.2 Miten käsitettä tulisi tulkita?.....	54

4.3 Dividend-stripping-järjestelyt ja osakelainaus	58
5 REKISTERÖITYNEEN SÄILYTTÄJÄN VASTUUT JA VELVOLLISUUDET	65
5.1 Velvollisuudet	65
5.1.1 Yleinen ja erityinen tiedonantovelvollisuus	65
5.1.2 Selvittämis- ja varmistamisvelvollisuus	67
5.1.3 Muut velvoitteet.....	69
5.1.4 Oikeudet	70
5.2 Taloudellinen vastuu lähdeveron alipidätyksestä	72
6 JOHTOPÄÄTÖKSET	74

LÄHTEET

Aarnio 1989

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria – yleisen oikeustieteen oppikirja. Porvoo, 1989.

Ala-Lahti-Kataja 2020

Ala-Lahti-Kataja, Anette: Lähtökohtaisista osakeoikeuksista poikkeavasti sekä muulle kuin osakkeenomistajalle jaetun osingon kohdistaminen verotuksessa. Verotus-lehden väitöskirja-artikkelit, 2020. Saatavissa: <https://www.verotus-lehti.fi/vaitoskirja-artikkelit/64-laeh-toekohtaisista-osakeoikeuksista-poikkeavasti-sekae-muulle-kuin-osakkeenomistajalle-jaetun-osingon-kohdistaminen-verotuksessa> (15.02.2021).

Asianajajaliitto 2018

Suomen Asianajajaliiton lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi koskien hallintarekisteröidyistä osakkeista saatujen osinkojen verotusmenettelyä, 7.3.2018. Saatavissa: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/2a588962-ee6b-4e11-a760-13f8dd9899d6/1ae95c0a-4341-4547-99db-99f567f46e3e/LAUSUNTO_20180307094000.PDF (28.2.2021).

BEPS Action 6

Preventing the Granting of Treaty Benefits in Inappropriate Circumstances, Action 6–2015. Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, 2015, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241695-en>.

De Broe – Gommers 2019

De Broe, Luc – Sam Gommers: Danish Dynamite: The 26 February 2019 CJEU Judgements in the Danish Beneficial Ownership Cases. EC Tax Review, 2019/6, s. 270–299.

Emo-tytäryhtiödirektiivi

Neuvoston direktiivi 2011/96/EU eri jäsenvaltioissa sijaitseviin emo- ja tytäryhtiöihin sovellettavasta yhteisestä verojärjestelmästä.

Euroclear Finland 2020

Euroclear Finland: Ulkomaalaisomistus osakkeista, 31.10.2020. Päivittyvä tilasto. Saatavissa: <https://www.euroclear.com/finland/en/statistics/foreign-ownership-in-Finnish-companies.html> (18.11.2020).

Euroopan parlamentti 2018a

Euroopan parlamentti: Päätöslauselmaesitys neuvoston ja komission julkilausumien johdosta työjärjestyksen 123 artiklan 2 kohdan mukaisesti Cum Ex -skandaalista: talousrikollisuus ja nykyisen oikeudellisen kehityksen porsaanreiät. 27.11.2018. Saatavissa: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2018-0552_FI.pdf (23.11.2020).

Euroopan parlamentti 2018b

Euroopan parlamentti: Information Paper on Cum-Ex-Cum-Cum. 26.11.2018. Saatavissa: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/158435/2018-11-26%20-%20Information%20paper%20on%20Cum-ex%20-%20Cum-cum.pdf> (26.3.2021)

EV 44/2017 vp

Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi arvoosuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (EV 44/2017 vp – HE 28/2016 vp).

Direktiivi 2014/107/EU

Neuvoston direktiivi 2014/107/EU, annettu 9 päivänä joulukuuta 2014, direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse paikallisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla.

Hallitusohjelma 2019

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>.

HE 118/2005 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajoitetusti verovelvollisen tulon ja varallisuuden verottamisesta annetun lain sekä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 9 §:n muuttamisesta.

HE 58/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain 3 §:n, elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 6 a §:n ja tuloverolain 33 c §:n muuttamisesta.

HE 28/2016 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 282/2018 vp

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

HE 136/2020 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuloverolain, elinkeinotulon verottamisesta annetun lain sekä konserniavustuksesta verotuksessa annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta.

Helminen

Helminen, Marjaana: Kansainvälinen verotus. Alma Talent, jatkuva-täydenteinen.

Helminen 1999

Helminen, Marjaana: The Dividend concept in international tax law: Dividend payments between corporate entities. Kluwer Law International, 1999.

Helminen 2010

The international tax law concept of dividend. Kluwer Law International, 2010.

Helminen 2014

KHO 2013/1704 (93) ja OECD:n malliverosopimuksen merkitys verosopimusten tulkinnassa. Edilex. Julkaistu 26.5.2014. Julkaistu aiemmin teoksessa Yritys, omistaja ja verotus - Juhlajulkaisu Seppo Penttilälle. Toim. Pekka Nykänen ja Matti Urpilainen. Edita Publishing Oy 2014.

Hirvonen 2011

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki, 2011.

ICG-raportti

Report of the Informal Consultative Group on the Taxation of Collective Investment Vehicles and Procedures for Tax Relief for Cross-Border Investors (ICG), "Granting of Treaty Benefits with Respect to the Income of Collective Investment Vehicles", Draft Report for the OECD's Committee on Fiscal Affairs, 12 January 2009. Saatavissa: www.oecd.org/ctp/treaties/41974569.pdf.

Ilmoitusten ja hakemusten käsittelyajat

Verohallinto: Ilmoitusten ja hakemusten käsittelyajat. Saatavissa: <https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/yhteystiedot-ja-asiointi/k%C3%A4sittelyajat/> (3.4.2021).

Jimenez 2010

Jimenez, Adolfo Martín: Beneficial Ownership: Current Trends. World Tax Journal 2/2010, s. 35–63.

Joiniemi 2021

Joiniemi, Harri: Hallintarekisteröidylle osakkeelle maksettavien pörssi-yhtiöiden osinkojen lähdeverotuksen muutokset. Verotus 1/2021, s. 29–36.

Julkinen säilyttäjärekisteri

Verohallinto: Julkinen säilyttäjärekisteri. Saatavissa:
<https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/tietoa-yritysverotuksesta/finanssiala/sailyttajarekisteri/julkinen-sailyttajarekisteri>
(31.3.2021).

Knuutinen 2009

Knuutinen, Reijo: Muoto ja sisältö vero-oikeudessa – eritystarkastelussa rahoitus- ja sijoitusinstrumentit. Suomalainen lakimiesyhdistys, 2009.

Knuutinen 2015

Knuutinen, Reijo: Legaliteettiperiaate vero-oikeudessa. Referee-artikkeli. Lakimies 8/2015, s. 811–833.

Knuutinen 2019

Knuutinen, Reijo: Osinkoja koskevia teoreettisia, veropoliittisia ja käytännön kysymyksiä. Verotus 2/2019, s. 146–160.

Kyläkallio ym. 2020

Kyläkallio, Juhani – Iiro, Olli – Kyläkallio, Kalle: Osakeyhtiö I-II (8. uudistettu painos. Edita Publishing Oy, 2020.

Malmgrén 2020

Malmgrén, Marianne: Tosiasiallinen johtopaikka ulkomaisen yhteisön yleisen verovelvollisuuden kriteerinä Suomessa, referee-artikkeli. Verotus 5/2020, s. 643–654.

Marjosola 2018

Marjosola, Heikki: Pörssiyhtiöiden omistuksen julkisuus Suomessa: EU-oikeudellinen selvitys. Valtiovarainministeriön julkaisu 30/2018. Saatavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161094> (18.11.2020).

Marjosola 2020

Marjosola, Heikki: Osakeomistuksen julkisuus ja EU-oikeus: suomalainen hallintarekisterikielto Euroopan yhdentyvillä pääomamarkkinoilla. Lakimies 3–4/2020, s. 400–430.

Määttä 2014

Määttä, Kalle: Verolakien tulkinta. Edita Publishing Oy, 2014.

Nieminen 2014

Nieminen, Martti: OECD Commentaries under the Vienna Rules. Väitöskirja. Omakustanne, 2014.

Nykänen 2015

Nykänen, Pekka: Rajoitetusti verovelvollisen tulon verotus. Talentum, 2015.

Nykänen 2020

Nykänen, Pekka: Verohallinnon ohjeet käytännön verotuksen ja vero-oikeudellisen tutkimuksen oikeuslähteenä. Verotus 5/2020, s. 619–629.

OECD 1977

OECD: Model Double Taxation Convention on Income and Capital 1977. OECD Publishing, Paris 1977.

OECD 2003

OECD: Model Tax Convention on Income and on Capital. Condensed version 2003. OECD Publishing, Paris 2003.

OECD 2013

OECD: TRACE Implementation Package for the adoption of the Authorised Intermediary System, 2013. Saatavissa:

http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/TRACE_Implementation_Package_Website.pdf(10.10.2020).

OECD 2017

OECD: Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version. OECD Publishing, Paris 2017.

OECD 2019

Model Tax Convention on Income and on Capital 2017 (Full Version). OECD Publishing, Paris 2019.

OECD 2020a

OECD Trace XML Schema: User Guide. OECD, Paris, 2020. Saatavissa: www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/trace-xml-schema-user-guide.htm (16.4.2021).

OECD 2020b

OECD:n tiedote: OECD releases IT-tools to support the implementation of TRACE and the wider exchange of tax information. Julkaistu 25.2.2020. Saatavissa: <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/oecd-releases-it-tools-to-support-the-implementation-of-trace-and-the-wider-exchange-of-tax-information.htm> (16.4.2021).

Pankakoski 2020

Pankakoski, Katriina: OECD:n malliverosopimuksen osinkoartiklaan sisältyvän tosiasiallisen edunsaajan käsitteen tulkinta – erityystarkastelussa osakelainausjärjestelyt. Referee-artikkeli. Verotus 3/2020, s. 318–333.

Pankakoski 2021

Pankakoski, Katriina: Tosiasiallisen edunsaajan käsitteen tulkinta sekä verosopimusmääräysten ja kansallisten veronkiertosäännösten välinen suhde. Referee-artikkeli. Verotus 2/2021, s. 236–247.

Päätyneet rekisteröinnit säilyttäjärekisterissä

Verohallinto: Päätyneet rekisteröinnit säilyttäjärekisterissä. Saatavissa: <https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/yritystoiminta/finanssiala/hallintarekisteroidyt-osakkeet/sailyttajarekisteri/paattyneet-rekisteroinnit-sailyttajarekisterissa/> (14.4.2021).

Radcliffe – Popova 2020

Radcliffe, Paul – Popova, Anzhela: Resurrection of OECD Treaty Relief and Compliance Enhancement Project. Journal of International Taxation, vol 31(3), 3/2020, s. 58–64.

Ryynänen 2003

Ryynänen, Olli: The Concept of a Beneficial Owner in the Application of Finnish Tax Treaties. Defensor Legis 3/2003, s. 448–466.

TaVM 7/2017 vp

Talousvaliokunnan mietintö 7/2017 vp (7/2017 vp–HE 28/2016 vp).

Tax Identification Numbers

OECD: Tax Identification Numbers. Päivitetty 7.1.2021. Saatavissa: <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/tax-identification-numbers/> (28.1.2021).

Tokola 2019

Tokola, Antti: Verovilppi kansainvälisessä sijoitustoiminnassa – Ilmiöt Suomen näkökulmasta. Selvitys 7/2019, Harmaan talouden selvitysyksikkö, Verohallinto. Saatavissa: https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2019_07-verovilppi-kansainv%C3%A4lisess%C3%A4-sijoitustoiminnassa.pdf (16.2.2021)

Ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisteri

Verohallinto: Ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisteri. Saatavissa: www.vero.fi/contentassets/2c9b18a2ba5e487f8b4d63909a52f93c/ulkomaisten-omaisuudenhoitajien-rekisteri.pdf (16.12.2020).

Veikkola 2020

Veikkola, Elisa: Verosopimusten ”beneficial ownership” -edellytyksen ja PPT-määräyksen suhde. Verotus-lehden väitöskirja-artikkelit, 2020. Saatavissa: <https://www.verotus-lehti.fi/vaitoskirja-artikkelit/67-verosopimusten-beneficial-ownership-edellytyksen-ja-ppt-maeeraeyksen-suhde>. (22.4.2021)

Verohallinnon ISD-päätös

Verohallinnon päätös itse annetun ilmoituksen sisällöstä, voimassaolosta ja menettelystä, jolla sen luotettavuus todetaan. Annettu 14.9.2020, Dnro VH/4332/00.01.00/2020.

Verohallinnon päätös yleisestä tiedonantovelvollisuudesta

Verohallinnon päätös yleisestä tiedonantovelvollisuudesta. Annettu 18.12.2020. Dnro VH/3818/00.01.00/2020.

Verohallinnon tietuekuvaukset – vuosi-ilmoitus

Verohallinto: Tietuekuvaukset - Vuosi-ilmoitus. Saatavissa: https://vero.fi/tietoa-verohallinnosta/kehittaja/tietuekuvaukse/tietuekuvaukset__vuosiilmoitu/ (16.4.2021).

Verohallinto 2016

Verohallinnon ohje 15.3.2016. Lakisääteisiä eläkkeitä tarjoavien ulkomaisten eläkelaitosten osinkojen lähdeverotus. Dnro A218/200/2015.

Verohallinto 2017

Verohallinnon asiantuntijalausunto, 30.8.2017. Osinkojen lähdeverotuksen muuttaminen, VM083.00/2017.

Verohallinto 2019

Verohallinto: Suomesta ulkomaille maksettavien mm. osinkojen lähdeveroprosentit 2020. VEROH 6214b, 1.12.2019. Saatavissa: <https://www.vero.fi/contentassets/0e1bc5e596f34a1eab15c9a261a97335/osinkojen-l%C3%A4hdeveroprosentit-2020.pdf> (11.10.2020).

Verohallinto 2020a

Verohallinnon ohje 1.10.2020. Osingonsaajan itse antaman ilmoituksen sisältö, voimassaolo ja luotettavuuden todentaminen. Dnro VH/669/00.01.00/2020.

Verohallinto 2020b

Verohallinnon ohje 21.12.2020. Rekisteröityneen säilyttäjän velvollisuudet ja vastuut. Dnro VH/8535/00.01.00/2020.

Verosopimusten artiklat

Verohallinnon ohje 29.5.2020. Verosopimusten artiklat. Dnro VH/2831/00.0100/2020.

Vogel 1997

Vogel, Klaus: Klaus Vogel on Double Taxation Conventions: A Commentary to the OECD-, UN- and US Model Conventions for the Avoidance of Double Taxation on Income and Capital with Particular Reference to German Treaty Practice. 3. ed. Kluwer Law International, 1997.

Walser 2000

Walser, Joni: The Concept of Beneficial Ownership in Tax Treaties, in IFA, The OECD Model Convention – 1998 and Beyond; the concept of beneficial ownership in tax treaties, in: International Fiscal Association Seminar Proceedings. Kluwer Law International, 2000, s. 15–32.

Wardzynski 2015

Wardzynski, Adrian: The 2014 Update to the OECD Commentary: A Targeted Hybrid Approach to Beneficial Ownership. Intertax 2/2015, s. 179–191.

Wienin yleissopimus

Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus SopS 32–33/1980.

LYHENTEET

AI	Authorised Intermediary, rekisteröitynyt säilyttäjä
AML	Arvopaperimarkkinalaki 746/2012
AOJL	Laki arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta 348/2017
AOTL	Laki arvo-osuustileistä 827/1991
APTL	Laki arvopaperitileistä 750/2012
BEPS	Base erosion and profit shifting
CI	Contractual Intermediary, rekisteröitymätön säilyttäjä
CRS	Common Reporting Standard
DAC2	Direktiivi 2014/107/EU, virka-apudirektiivi
EPL	Ennakkoperintälaki 1118/1996
ETA	Euroopan talousalue
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EVL	Laki elinkeinotulon verottamisesta 360/1968
FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act
HE	Hallituksen esitys
ICG	Informal Consultative Group
ISD	Investor Self Declaration
Lähdeverolaki	Laki rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta 627/1978

OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development
OVML	Laki oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä 768/2016
OYL	Osakeyhtiölaki 624/2006
Rahanpesulaki	Laki rahanpesun ja terrorismin estämisestä 444/2017
TIN	Tax Identification Number
TRACE	Treaty Relief and Compliance Enhancement
TVL	Tuloverolaki 1535/1992
VML	Laki verotusmenettelystä 1558/1995
VHp	Verohallinnon päätös
XML	Extensible Markup Language

OIKEUSTAPAUKSET

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2002:26

KHO 2011:101

KHO 2013:93

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimusaiheen tausta ja esittely

Suomalaisten julkisesti noteerattujen osakeyhtiöiden kaikki liikkeelle laskemat osakkeet on liitettävä arvo-osuusjärjestelmään, arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain (348/2017, ”AOJL”) 5 luvun 1 §:n 1 kohdan mukaisesti. Arvo-osuusjärjestelmä on digitaalisessa muodossa oleva tietojärjestelmäkokonaisuus, joka muodostuu arvo-osuustileistä ja tileihin liittyvistä luetteloista.¹ Arvopaperikeskuksen tehtävä on puolestaan ylläpitää arvo-osuusjärjestelmää. Arvo-osuudella tarkoitetaan muun muassa osaketta, joka on liitetty tiettyyn arvo-osuusjärjestelmään. Arvo-osuuksiin kohdistuvat oikeudet on kirjattava arvo-osuusjärjestelmässä oleville arvo-osuustileille ja arvopaperikeskuksessa on luetteloitava jokainen liikkeellelaskijan arvo-osuuksien omistaja. Osakekirjat ja osakkeet korvataan kirjauksilla, eli arvo-osuuksilla.² Mikäli arvo-osuusjärjestelmään kirjattuun julkisen osakeyhtiön liikkeelle laskemaan ja julkisen kaupankäynnin kohteena olevaan arvo-osuuteen halutaan tehdä sijoitus, on sijoittajan avattava kyseeseen arvopaperikeskukseen omiin nimiinsä arvo-osuustili, jossa arvo-osuutta voidaan säilyttää. Säilytys tapahtuu yksilöidysti ja omistajakohtaisesti, jolloin kyseessä on arvopaperin suora hallinnointi.³ Arvo-osuustilejä voivat hoitaa tilinhoitajayhteisöt tai arvopaperikeskus. Osakkeenomistaja voi itse valita oman tilinhoitajansa.⁴

Suomalaiseen arvo-osuusjärjestelmään ja osakeyhtiöoikeuteen liittyä olennaisesti omistuksen julkisuusperiaate.⁵ Kansainvälisesti arvo-osuusjärjestelmän arvo-osuustileille kirjattujen arvo-osuuksien hallinnointi perustuu edellä kuvatusta suoran hallinnoinnin sijasta moniportaiseen omistukseen. Tämä tarkoittaa, että suoran hallinnan sijaan, yksittäinen sijoittaja voi hallintarekisteröimällä osakkeenomistuksensa omistaa osakkeita maailmanlaajuisesti yhden arvopapereiden säilyttäjyhteisön kautta.⁶ Jos vain suora hallinnointi olisi mahdollista, tulisi sijoittajan avata henkilökohtainen arvo-osuustili arvo-

¹ AOJL 1 luvun 3 §.

² Kyläkallio ym. 2020, s. 303.

³ Ks. Marjosola 2018, s. 13.

⁴ Kyläkallio ym. 2020, s. 304.

⁵ Marjosola 2018, s. 12–13.

⁶ Ks. esim. Marjosola 2018, s. 14.

osuusjärjestelmään, johon haluttu arvo-osuus on kirjattu.⁷ Sijoittajan omistamat arvo-osuudet on tällöin kirjattu erityiselle arvopaperitilille eli omaisuudenhoitotilille. Arvopapereita hallinnoi tällöin luvanvarainen tilinhoitaja, jonka nimiin arvo-osuus on arvo-osuusjärjestelmässä kirjattu.

Tilinhoitajayhteisöt voivat ketjuttaa asiakkaan toimeksiannon useiden toisten säilyttäjien kautta, joilla on halutussa arvopaperikeskuksessa käytettävissään oleva arvopaperitili. Alisäilyttäjiä voi olla useita sijoittautuneina eri valtioihin. Toimeksiantona tehty sijoitus osakkeeseen eli arvo-osuuteen merkitään säilyttäjyhteisön nimiin alkuperäisen sijoittajan sijasta, eli osuuden omistus hallintarekisteröidään.⁸ Osakeomistukselle muodostuu näin säilytysketjuja, jotka perustuvat omistuksen hallintarekisteröintiin.⁹ Suomalaisen pörssiyhtiöiden osakkeiden hallintarekisteröinti on sallittua vain ulkomaalaisille sijoittajille AOJL 4 luvun 4 §:n mukaisesti.

Hallintarekisteröidylle osakkeelle maksetaan normaalisti osinkoa yhtiön osingonjakopäätöksen mukaisesti. Rajoitetusti verovelvollisen Suomesta saamia tuloja verotetaan rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain (627/1978, ”lähdeverolaki”) mukaan. Suomen solmimat sopimukset tulo- ja varallisuusveroja koskevan kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi (verosopimukset) sisältävät määräykset tulon lähdevaltion verotusoikeuden rajoittamisesta, kun tulolla on liittymäpinta kahteen tai useampaan valtioon. Jos osingonsaaja on sijoittautunut valtioon, jonka kanssa Suomella on voimassa oleva verosopimus, rajoittaa tämä verosopimus kansallisen lainsäädännön mukaista verotusoikeutta osinkoon ja osingosta voidaan pidättää vain verosopimuksen määräyksen mukainen lähdevero.¹⁰ Verosopimus voi edelleen rajoittaa Suomen verotusoikeutta osingonsaajan tuloverotuksessa, jos osingonsaaja on Suomessa yleisesti

⁷ HE 282/2018, S. 6–7.

⁸ Ks. Marjosola 2018, s. 13–17.

⁹ Ks. Marjosola 2020, s. 402–406. Ks. myös HE 282/2018 vp, s. 6–7.

¹⁰ Verohallinto 2019. Verosopimusten mukaiset osinkoihin maksuvuonna 2020 sovellettavat lähdeveroprosentit ovat välillä 0–30 prosenttia, riippuen siitä onko osingonsaaja luonnollinen henkilö vai yhteisö.

verovelvollinen, mutta verosopimusta soveltaessa katsotaan asuvan toisessa sopimusvaltiossa.¹¹

Verosopimukseen sisältyy määräys, jonka mukaan osinkoa koskevat verosopimusetuudet voidaan myöntää vain, jos osingonsaajalla on oikeus osinkoon, eli on sen tosiasiallinen edunsaaja.¹² Hallintarekisteröinnin takia usein ainoastaan moniportaisen omistusketjun alimmalla, eli sijoittajaan suorassa asiakassuhteessa olevalla säilyttäjällä on käytettävissä tietoa siitä, kuka on maksettavan osingon tosiasiallinen edunsaaja.¹³ Jos osingonsaajasta ei saada riittäviä tietoja osingon maksuhetkellä ja verosopimuksen soveltuvuudesta ei voida varmistua, verosopimusetuus voidaan myöntää vasta verovelvollisen hakemuksesta lähdeverolain 11 §:n mukaisessa palautusmenettelyssä.

Hallintarekisteröidyille osakkeille maksettuihin osinkoihin sovellettavaan lähdeverotuksen menettelyyn ja sitä säänteleviin kansallisiin lakeihin on tehty muutoksia, jotka ovat tulleet sovellettavaksi 1.1.2021 alkaen.¹⁴ Lakimuutos koskee tämän ajankohdan jälkeen hallintarekisteröidyille osakkeille maksettavia portfolio-osinkoja ja niiden lähdeverotusmenettelyä.¹⁵ Suomalaisilla pörssiyrityksillä on merkittävässä määrin ulkomaalaisomistusta, josta suurin osa on hallintarekisteröityä.¹⁶

Osinkojen verosopimusetuuksien myöntäminen eli kansallisia lähdeverokantoja alempien lähdeverokantojen soveltaminen edellyttää osinkojen maksajalta luotettavaa tietoa osingonsaajan verotuksellisesta asuinvaltiosta. Luotettavan tiedon saaminen voi olla haasteellista hallintarekisteröityjen osakkeiden perusteella maksetuista osingoista, jossa osakeomistus on käytännössä anonyymia.¹⁷ Omistusketjut ovat lisäksi tyypillisesti pitkiä, joten moniportaisen omistusketjun säilyttäjyhteisöillä ei todennäköisesti ole tietoa yhtä porrasta pidemmälle ketjuun kuuluvista osapuolista.

¹¹ Tällöin muodostuu tällöin ns. kaksoisasumiskonflikti. Ks. Helminen, Vieraan ja oman pääoman tuotto, Osinko, Yleisesti verovelvollisen Suomesta saamat osingot, Kaksoisasumiskonflikti.

¹² OECD 2019, 10 artikla.

¹³ Ks. OECD 2013, s. 4.

¹⁴ HE 282/2018 vp.

¹⁵ Ks. HE 282/2018 vp, s. 1–2. Osingot ovat suorasisoitusosinkoja, jos se maksetaan yhtiöiden välillä ja niiden välillä on verosopimuksessa määritelty omistussuhde. Muut osingot ovat portfolio-osinkoja.

¹⁶ Ks. Euroclear Finland 2020.

¹⁷ Ks. HE 282/2018 vp, s. 6–7.

Osingon tosiasiallista edunsaajaa koskevat tiedot on täytynyt ennen lakimuutosta siirtää portaittain eteenpäin suorituksen maksajalle tai lähdeveron pidätyksen suorittavalle taholle, jotta tieto verosopimuksen soveltavuudesta välittyy ennen osingonmaksua. Menettelyn seurauksena välitettävät asiakastiedot tulevat näkyväksi kaikille omistusketjun osapuolille, jolloin finanssialan toimijat ovat saman alan kilpailijoina saaneet tietoja toistensa asiakkuuksista. Rajoitetusti verovelvollisten osingonsaajien verotuksellisten asuinvaltioiden välillä voi olla eroja, kuinka helposti osingonsaajaa koskevia pankkitietoja tai todentavia dokumentteja voidaan saada verovelvollisista suoraan asuinvaltion viranomaisilta. Tämä on tunnistettu ongelmalliseksi omistuksen läpinäkyvyyden ja verosopimusetuuksien soveltamisessa.¹⁸

Osingon loppusaajatietojen tiedonsaannin helpottamisen toimenpiteitä aloitettiin valmistelemaan AOJL:n uudistamisen myötä vuonna 2017. Talousvaliokunta antoi mietinnössään eduskunnalle lausumaehdotuksen muutoksesta koskien Euroclear Finlandin ylläpitämällä arvo-osuustileillä olevia hallintarekisteröityjä osakkeita. Ehdotuksessa esitettiin, että näiden osakkeiden lopulliset osingonsaajatiedot tulisivat olla suoraan Verohallinnon käytettävissä ja yksinkertaistetusta ilmoitusmenettelystä tulisi luopua.¹⁹ Eduskunta hyväksyi talousvaliokunnan mietinnön pohjalta annetun lausumaehdotuksen, jonka jälkeen muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön alettiin valmistelemaan.²⁰

Lakimuutokset perustuvat OECD:n Treaty Relief and Compliance Enhancement ("TRACE") työryhmän Implementation Package ("TRACE IP") -raporttiin ja siinä esitettävään Authorised Intermediary ("AI") -malliin.²¹ TRACE IP:n ja AI-mallin pohjalta kansalliseen lainsäädäntöön on rakennettu rekisteröityneeseen säilyttäjä- ja säilyttäjärekisteriin perustuva malli, joka muuttaa hallintarekisteröidyn osakeomistuksen perusteella maksettujen osinkojen lähdeverotusmenettelyä.

Jos tietoa sovellettavasta lähdeverokannasta ei ole voitu toimittaa osingonmaksajalle maksuhetkellä, on verosopimusetuus voitu myöntää myöhemmin lähdeverolain 11 §:n

¹⁸ Ks. HE 282/2018 vp, s. 16–19.

¹⁹ TaVM 7/2017 vp, s. 6 ja s. 96. Ks. yksinkertaistetusta menettelystä esim. HE 282/2018 vp, s. 8.

²⁰ EV 44/2017 vp, s. 1.

²¹ OECD 2013.

mukaisessa palautusmenettelyssä. Palautusmenettely on koettu hitaaksi ja resursseja sitovaksi menettelyksi verrattuna siihen, että verosopimusetuudet voitaisiin myöntää jo osingon maksuhetkellä.²² Uuden sääntelyn tarkoituksena on TRACE IP:n ja siihen pohjautuvan Informal Consultative Group-työryhmän raportin (”ICG-raportti”) mukaan lähdeverotusmenettelyn yhdenmukaistaminen kansainvälisesti, hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena on myös turvata veroviranomaisen tiedonsaanti osinkojen tosiasiallisesta edunsaajasta ja selkeyttää vastuunjako.²³ Tämä vastuu jaetaan uuden käyttöön otettavan mallin mukaisesti lähtökohtaisesti sijoittajaa lähinnä olevalle rekisteröityneelle säilyttäjälle, jonka tulee muun muassa varmentaa osingonsaajan antamien yksilöintitietojen oikeellisuus säännellyn menettelyn mukaisesti.²⁴

Lakimuutokset kohdistuvat pörssinoteerattujen yhtiöiden hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen, rajat ylittävien osinkojen verotusmenettelyyn ja niillä mahdollistetaan TRACE IP:stä käyttöön otettavat elementit. Olennaisimmat muutokset on tehty lähdeverolakiin ja verotusmenettelystä annettuun lakiin (1558/1995, ”VML” tai ”verotusmenettelylaki”). Lakien pääperiaatteet eivät sääntelyn uudistamisen seurauksena ole muuttuneet eikä esimerkiksi osingonsaajaa koskevalle tosiasialliselle edunsaajan käsitteelle anneta kansallisessa lainsäädännössä itsenäistä määritelmää.

1.2 Tutkimusongelman määrittely ja tutkimuskysymykset

Rekisteröitynyttä säilyttäjää koskevan OECD:n TRACE AI-mallin käyttöönotto tehdään Suomessa ensimmäisenä maailmassa.²⁵ Käyttöönotto on vaatinut muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön ja verosopimusetuuksien myöntämistä edeltävään menettelyyn. Osinkojen nykyinen lähdeverotusmenettely on tunnistettu hitaaksi ja byrokraattiseksi menettelyksi, jota muun muassa pitkät säilytysketjut ja tiedonsaannin vaiheittainen eteneminen hankaloittaa. Lisäksi yksinkertaistettu menettely on vaikeuttanut viranomaisen

²² HE 282/2018 vp, s. 16.

²³ Ks. ICG-raportti, kohta 21 ja OECD 2013, s. 3–4.

²⁴ Verohallinto 2020a, luku 3.1.

²⁵ Ks. OECD 2013.

tiedonsaantimahdollisuuksia osingonsaajista.²⁶ Osinkojen lähdeverotuksessa on havaittu uudistamistarpeita ja Suomen muutoksia voidaan kansainvälisessä kontekstissa kuvailla tarpeelliseksi uudistukseksi.²⁷ Tutkimuksessa käsitellään uuden sääntelyn sisältöä AI-mallin mukaisen rekisteröityneen säilyttäjän kannalta. Tutkimuksen aihe on niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin tarkasteltuna ajankohtainen.

Veroviranomaisen kattavampaan tiedonsaantiin ja verosopimusetujen myöntämiseen osinkotulon lähteellä pyritään saamaan parannuksia. Olennaisessa osassa on rekisteröityneen säilyttäjän rooli informaation välittämisessä veroviranomaiselle ja tämän informaation todentaminen luotettavaksi. Rekisteröitynyttä säilyttäjää koskeva sääntely voidaan nähdä hyvin mekaanisena ja yksityiskohtaisena.

Koska tutkimuksen kohteena oleva aihe on uusi, ei rekisteröityneestä säilyttäjistä ole toistaiseksi olemassa merkittäviä oikeuslähteitä nyt voimaan tulevien säännösten ja lain esitöiden lisäksi. Edelleen tulkinta-aineistoa, oikeuskäytäntöä tai oikeuskirjallisuutta aiheesta ei ole vielä saatavilla. Tutkimuksella pyritään tarkastelemaan lakimuutoksia keskittyen rekisteröitynyttä säilyttäjää koskevaan sääntelyyn ja sille asetettuihin velvoitteisiin. Tutkimuksen tarkoitus on selkeyttää mekaanisen ja paikoin haastavan sääntelyn sisältöä.

Tutkimuksen tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

- *Miten rekisteröitynyttä säilyttäjää koskeva lainsäädäntö uudistettiin?*
- *Mitkä ovat rekisteröityneen säilyttäjän vastuut ja velvollisuudet?*
- *Millä tavalla rekisteröityneen säilyttäjän tulisi tulkita osingon tosiasiallisen edunsaajan käsitettä?*

Kysymyksenasettelulla pyritään siihen, että tutkimuskysymyksiin voidaan saada vastaus systematisoimalla voimassa olevan oikeuden sisältöä.

²⁶ Verohallinnon käsittelyaikaennusteen mukaan henkilöasiakkaiden lähdeveron palautushakemusten käsittelyaika on noin 6–12 kuukautta. Ks. Ilmoitusten ja hakemusten käsittelyajat, Lähdeveron palautukset, Lähdeveron määräämiset, Ennakonpidätyksen palautukset (henkilöasiakkaat).

²⁷ Ks. Radcliffe – Popova 2020, s. 64.

1.3 Tutkimuksen rakenne ja keskeisimmät rajaukset

Tutkimuksessa on viisi päälukua. Ensimmäisessä luvussa esitellään tutkimuksen aihe ja metodologia. Toisessa luvussa käsitellään osakeomistuksen hallintarekisteröintiä, aiempaa oikeustilaa, osinkotulon verotusta ja OECD:n TRACE-työryhmän raporttia, jonka pohjalta lainsäädäntöuudistus on Suomeen rakennettu. Luvussa käsitellään myös toista lakiuudistusta eli ulkomaisen yhteisön yleisen verovelvollisuuden muodostumista Suomeen tosiasiallisen johtopaikan perusteella.

Kolmannessa luvussa esitellään kansalliseen lainsäädäntöön tehdyt, rekisteröitynyttä säilyttäjää koskevat lainsäädäntöuudistukset. Luvun tarkoituksena on selventää rekisteröitynyttä säilyttäjää velvoittava oikeudellinen sääntely ja mitkä TRACE IP:n elementit on implementoitu kansalliseen lainsäädäntöön.

Neljännessä luvussa käsitellään osinkotulon tosiasiallisen edunsaajan käsitettä ja tulkin-taa verosopimusoikeudellisessa kontekstissa. Luvussa esitellään lisäksi osinkotulon lähdeverotussuunnitteluun liittyviä järjestelyjä, joita käytetään verosopimuskeinottelun välineenä ja joihin verosopimusten tosiasiallisen edunsaajan käsitteellä on yritetty puut-tua veronkierron vastaisena määräyksenä. Viidennessä luvussa tarkastellaan rekisteröi-tyneen säilyttäjän vastuita ja velvollisuuksia, joita verosopimukset, kansallinen lainsää-däntö ja Verohallinnon antama menettelyohjeistus asettavat.

Tutkimuksen viimeisessä luvussa esitetään johtopäätökset. Olennaista tutkimuksessa on hahmottaa rekisteröityneen säilyttäjän rooli ja merkitys osana hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen lähdeverotusta. Uusi lainsäädäntö velvoittaa vahvasti finanssialan toimijat toimittamaan veroviranomaisille asiakkaitaan koskevia osingon-maksuun liittyviä tietoja säännönmukaisesti vuosittain.

Tutkimuksessa ei käsitellä aiheen laajuuden vuoksi laajemmin rajoitetusti verovelvolli-selle maksettujen osinkojen lähdeverotusmenettelyä tai tehdä kansainvälistä vertailua eri valtioiden lähdeverotusmenettelystä ja verosopimusetuuksien myöntämisen edelly-tyksistä.

Tutkimuksessa käsitellään julkisten osakeyhtiöiden arvopaperikeskukseen liikkeelle laskeville hallintarekisteröidyille osakkeille maksettuja portfolio-osinkoja. Tutkimuksen käsittelyn ulkopuolelle on rajattu noteeraamattomiin yhtiöihin tehdyt sijoitukset sekä näistä saatavat osinkotulot ja suorat sijoitukset. Suorasijoitusosingoilla tarkoitetaan yhtiöiden välisiä osinkoja, kun yhtiöiden välillä on olemassa vähintään verosopimuksessa määritelty omistusosuus. Muissa olosuhteissa kyse on portfolio-osingosta.

Osinkotulon tosiasiallisen edunsaajan käsitteen tarkastelusta on rajattu pois aiheen laajuuden vuoksi tosiasiallisen edunsaajan suhde verosopimusten yleiseen veronkiertomääräykseen (Principal purpose test, ”PPT”) ja kansalliseen veronkiertosääntöön.²⁸

Tutkimus keskittyy lähdeverolain mukaiseen rekisteröityneeseen säilyttäjään ja tämän velvollisuuksiin. Tutkimuksen tarkoituksena ei ole käsitellä osingonmaksajaan kohdistuvia velvollisuuksia, vaikka maksajaan viitataan tutkimuksessa osana hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen lähdeverotusmenettelyä ja siihen liittyvien vastuiden jakautumista.

1.4 Tutkimuksen metodologia ja lähdeaineisto

Tutkimuksessa tutkitaan, miten rekisteröitynyttä säilyttäjää koskeva sääntely uudistuu ja mitkä ovat tämän sääntelyn mukaiset rekisteröityneen säilyttäjän vastuut ja velvollisuudet, kun hallintarekisteröidylle osakkeelle maksetaan osinkoa.

Tutkimus on oikeusdogmaattinen. Oikeusdogmaattisen tutkimuksen kohteena on voimassa oleva oikeus.²⁹ Oikeuslähteet käsitetään tutkimuksessa Aarnion oikeuslähteopin jaottelun mukaisesti. Oikeuslähteet voidaan jakaa niiden velvoittavuuden mukaan vahvasti velvoittaviin (pakollisiin), heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Vahvasti velvoittavia ovat kirjoitettu laki, heikosti velvoittavia lainvalmisteluaineistot ja tuomioistuinratkaisut. Sallittuja ovat kaikki muut kuin edellä mainitut oikeuslähteet, joiden voidaan katsoa vahvistavan oikeudellista argumentaatiota, mutta joiden huomioimatta

²⁸ Ks. aiheesta laajemmin esim. Veikkola 2020 ja Pankakoski 2021.

²⁹ Aarnio 1989, s. 220–222.

jättämisellä ei ole vaikutusta ennakoitavuuteen.³⁰ Oikeuslähdeoppi määrittää myös käytettävien oikeuslähteiden etusijajärjestyksen.³¹ Lainopin menetelmällä olennaista on, että tulkinta tuottaa esille oikeusnormin merkityssisällön.³²

Lähtökohtana verolakien tulkinnassa on legaliteettiperiaate. Tämä periaate johdetaan perustuslain (731/1999) 81 §:n 1 momentista, jonka mukaan verosta säädetään lailla.³³ Periaatetta voidaan pitää verolakien tulkintaa ohjaavana tärkeimpänä oikeusperiaatteena.³⁴ Verolakien tulkinnan tulee perustua kirjoitettuun lakitekstiin, myös silloin kun lain sanamuoto voidaan nähdä epämääräisenä.³⁵ Lain sanamuodon mukaisella tulkinnalla ei voida kuitenkaan ratkaista kaikkia verotukseen liittyviä tulkintaongelmia, mutta on ongelmallista, jos tulkintaa viedään liian pitkälle lain kirjoitusasusta.³⁶ Vaikka verotuksen on perustuttava eduskunnan säätämään lakiin, voidaan myös verolakien tulkinnassa hyödyntää muita oikeuslähteitä, sillä kieli on epätäydellinen ja verotuksen toimintaympäristö on dynaaminen.³⁷ Sallittujen oikeuslähteiden käyttämistä voidaan pitää kuitenkin rajoitettuna verolakien tulkinnassa.³⁸

Lain esitöillä ja niissä esitetyillä yksityiskohtaisilla perusteluilla on keskeinen asema tulkintalähteenä. Esitöistä voidaan johtaa säädettyjen lakien taustalla olevaa lainsäätäjän tarkoitusta. On esitetty, että esitöiden perustelut eivät ole systemaattisesti syvällisiä tai niissä ei ole perehdytty säädettyistä laeista nouseviin tulkintaongelmiin.³⁹

Tutkimuksessa tutkitaan verosopimus kontekstin mukaisen tosiasiallisen edunsaajan käsitettä, jolle pyritään antamaan voimassa olevan verosopimusoikeuden mukainen tulkinta. Käsitteen tulkintalähteenä tutkimuksessa käytetään erityisesti OECD:n malliverosopimuksen kommentaarin kannanottoja ja kotimaisessa sekä kansainvälisessä oikeuskirjallisuudessa esitettyjä tulkintasuosituksia. OECD:n malliverosopimuksen

³⁰ Aarnio 1989, s. 220–222.

³¹ Hirvonen 2011, s. 41.

³² Hirvonen 2011, s. 36–37.

³³ Määttä 2014, s. 142. Legaliteettiperiaate voidaan nähdä vahvasti velvoittavana oikeusperiaatteena.

³⁴ Knuutinen 2015, s. 813–814.

³⁵ Ks. Määttä 2014, s. 71.

³⁶ Määttä 2014, s. 1–3.

³⁷ Knuutinen 2015, s. 823. ja Määttä 2014, s. 37–63.

³⁸ Määttä 2014, s. 275–276.

³⁹ Ks. Määttä 2014.

kommentaari on Wienin valtiosopimuksien koskevan yleissopimuksen 31 ja 32 artikloita täydentävä tulkintalähde. Vaikka kyseessä on vain tulkintasuositus, voidaan yleissopimuksen katsoa sallivan kommentaarin kannanottojen käyttämisen verosopimuksia täydentävänä tulkintalähteenä.⁴⁰ Tästä huolimatta kommentaari ei ole oikeuslähteenä milloinkaan ensisijainen verosopimusmääräysten sanamuotoon verrattuna. Käytettäessä kommentaaria, tulee ymmärtää, onko sen sisällön kopioiminen verosopimukseen ollut sopijaosapuolten tarkoitus. Myöhempien kommentaarien kannanottojen päivitysten käyttäminen aiemmin solmittujen verosopimusten tulkintalähteenä ei ole myöskään ongelmatonta. Kommentaarin asemaa oikeudellisena tulkintalähteenä voidaan pitää epäselvänä, vaikka Korkein hallinto-oikeus on ratkaisuisaan antanut sille merkittävää painoarvoa verosopimusmääräysten tulkinnassa.⁴¹

Tutkimuksen kohteena oleva sääntely sisältää valtuutussäännöksiä, joiden perusteella Verohallinto voi antaa tarkentavia päätöksiä ja ohjausta. Verotus ei tällöin perustu suoraan eduskunnan säätämän lain sanamuotoon, vaan Verohallinnon itse valtuutussäännöksen perusteella antamaan päätökseen tai menettelyohjeistukseen asiassa. Valtuutussäännön perusteella annetut Verohallinnon päätökset ovat laintulkinnassa velvoittavia oikeusnormeja. Verohallinnon antamat syventävät ohjeistukset sen sijaan ovat veroviranomaisen julkinen tulkintakannanotto siitä, kuinka se tulkitsee voimassa olevaa lainsäädäntöä. Niillä voidaan katsoa olevan vero-oikeudellisessa tutkimuksessa oikeuslähteenä erityinen asema. Ohjeet eivät ole lain tavalla vahvasti velvoittavia, mutta niillä on käytännössä merkitystä viranomaisen toiminnassa ja päätöksenteossa. Vero-oikeudellisessa tutkimuksessa Verohallinnon ohjeita käytetään puhtaasti sallittuna oikeuslähteenä. Tässä tutkimuksessa ohjeet otetaan huomioon oikeudellista argumentaatiota vahvistavina tulkintalähteinä.⁴² Vaikka lainvalmisteluaineistossa on huomioitu Verohallinnon antaman ohjeistuksen tarpeellisuus, se ei muuta ohjeiden asemaa velvoittavaksi oikeuslähteeksi.⁴³

⁴⁰ Nieminen 2014, s. 90–93 ja s. 114–115.

⁴¹ Nieminen 2014, s. 90–93.

⁴² Nykänen 2020, s. 627–628.

⁴³ Ks. HE 282/2018 vp, s. 27 ja Nykänen 2020, s. 628–629.

Rekisteröitynyttä säilyttäjää koskevat lait ja sen esityöt ovat olemassa, mutta näiden lisäksi sääntelyä koskevaa tulkinta-aineistoa, kuten oikeuskirjallisuutta tai oikeuskäytäntöä ei vielä ole. Vuoden 2021 alusta voimaan tulleiden normien ja muiden käytettävissä oikeuslähteiden perusteella tehdään tulkintaa, mitä oikeusnormit sanovat rekisteröityneestä säilyttäjistä, tämän vastuista ja velvollisuuksista sekä vastuunjaosta säilytysketjun sisällä.

Tutkimuksessa käytettävät keskeiset lähteet ovat 1.1.2021 sovellettavaksi tulleet säädökset lähdeverolakiin, ennakkoperintälakiin (1118/1996, ”EPL”)⁴⁴, verotusmenettelylakiin ja lakiin oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä (768/2016, ”OVML”). Keskeinen tutkimuksen lähdeaineisto on nyt muutettujen lakien lainvalmisteluaineistona hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 282/2018 vp). Lainvalmisteluaineistosta haetaan oikeusnormille merkityssisältöjä, sillä siitä voidaan selvittää lainsäätäjän tarkoitus säädettyjen lakien taustalta. Olennaisena tutkimuksessa käytettävänä lähteenä on myös OECD:n työryhmän ICG- ja TRACE-raportit, joihin rekisteröitynyttä säilyttäjää koskeva menettely pohjautuu.

Sallittuina oikeuslähteitä tutkimuksessa käytetään lisäksi kansainvälistä ja kansallista oikeuskirjallisuutta täydentämään verolainsäädännön tulkintaa.

⁴⁴ Ennakkoperintälakiin lisätty 4 a § on ollut voimassa 1.1.2020 alkaen.

2 OSAKEOMISTUKSEN HALLINTAREKISTERÖINTI JA OSINKOJEN LÄHDEVEROTUS

2.1 Osakeomistuksen hallintarekisteröinti

Osakeomistuksen hallintarekisteröinnillä tarkoitetaan arvopaperien moniportaista omistusta. Moniportaisella omistuksella tarkoitetaan tilannetta, jossa sijoitusta ei tehdä suorasti. Sijoittajalla ei siis ole jokaisessa arvo-osuusjärjestelmässä avattuna omissa nimissään olevaa arvopaperitiliä. Arvopaperitileistä annetun lain (750/2012, ”APTL”) 5 a §:n 1 ja 3 momentin mukaiset tilinhaltijat toimivat arvopaperien säilyttäjinä ja näyttäytyvät ulospäin arvopaperin omistajina. Osakeomistus on siis arvo-osuusjärjestelmässä kirjattu omistajan sijasta hallintarekisteröinnin hoitajan nimiin.⁴⁵

Sijoittaja ei suoraan hallitse osakeomistustaan, vaan hallintaoikeus on siirretty sopimuksella säilyttäjäyhteisölle. Arvopapereiden kaupankäynnin ketjuun kuuluu useita eri toimijoita, arvopaperin liikkeeseenlaskija, markkinapaikka, sijoittaja ja tämän arvopaperinvälittäjä, kaupan selvityksen osapuolet ja itse arvopaperin säilytystoiminta.⁴⁶

Suomalaisia koskevan kotimaisen osakeomistuksen hallintarekisteröintikiellon takia osakeomistuksen hallintarekisteröinti suomalaisessa arvo-osuusjärjestelmässä on mahdollista vain ulkomaalaiselle luonnolliselle henkilölle, yhteisölle tai säätiölle.⁴⁷ Suomalaiset sijoittajat voivat hallintarekisteröidä ainoastaan ulkomaisen, ulkomailla sijaitsevassa arvo-osuusjärjestelmään kirjatun osakkeenomistuksensa, sillä hallintarekisteröintikielto koskee vain Suomen ainoassa arvopaperikeskuksen eli Euroclear Finlandin ylläpitämässä arvo-osuusjärjestelmään kirjattuja osakeomistuksia (tai muita arvo-osuuksia).

⁴⁵ Arvo-osuuksien hallintarekisteröinnistä säädetään AOJL 4 luvun 4 §:ssä. Ks. hallintarekisteröinnistä myös HE 28/2016 vp, s. 2. Sanna Marinin hallitusohjelmaan on myös kirjattu harmaan talouden vastaisena toimena selvitettäväksi, voiko pörssiyhtiöiden hallintarekisteröity osakkeenomistus olla julkisesti saatavilla. Ks. Hallitusohjelma 2019, s. 190.

⁴⁶ Ks. HE 28/2016 vp, s. 7.

⁴⁷ Ulkomaalaisen käsitettä ei ole määritelty lähdeverolaissa tai AOJL:ssa. Ulkomaalaislain (30.4.2004/301) 3 §:n 1 kohdan mukaan ulkomaalaisella tarkoitetaan muuta kuin Suomen kansalaista. Ulkomaalaisena yhteisönä pidetään ulkomaista, kotimaiseen TVL 3 §:n mukaiseen yhteisöön rinnastettavaa tahoa. Suomalaisia koskevasta hallintarekisterikiellosta ks. esim. Marjosola 2020.

Hallintarekisteröintiin perustuva omistus on kansainvälisesti vallitseva portfoliosijoittamisen muoto, kun sijoittamisen kohteena on julkisesti noteerattujen osakeyhtiöiden osakkeet.⁴⁸ Sijoittaja antaa toimeksiannon toisessa valtiossa ja arvopaperikeskuksessa sijaitsevien osakkeiden hankinnasta omalle säilyttäjälleen. Säilyttäjä toteuttaa toimeksiannon tai siirtää sen ketjussa eteenpäin niin, että osakkeet hallintarekisteröidään lopulta sellaiselle säilyttäjälle eli hallintarekisteröinnin hoitajalle, jolla on arvopaperitili siinä arvopaperikeskuksessa, jossa on myös toimeksiannon kohteena oleva osake.

APTL 2 §:n mukaisten määritelmien mukaan tarkoitetaan:

1) säilyttämällä sopimukseen perustuvaa arvopaperien hallintaa asiakkaan lukuun, kun arvopaperit yksilöidään sopimuksessa niiden lajin ja määrän perusteella;

2) säilyttäjällä sijoituspalvelulain 2 luvun 1 §:n 1 momentissa taikka 2 §:n 1 tai 4 momentissa tarkoitettua yritystä, joka harjoittaa säilyttämistä laissa sallittuna oheis- tai liitännäispalveluna, taikka arvo-osuustileistä annetun lain (827/1991) 5 a §:ssä tarkoitettua omaisuudenhoitotilin tilinhaltijaa; (28.12.2017/1083).

Hallintarekisteröintiin perustuva osakeomistus mahdollistaa tyypillisesti pitkien säilytysketjujen muodostumisen. Säilytystoiminnan osapuolia ovat sijoittaja, osakkeiden liikkeellelaskija, säilyttäjä ja ketjun mahdolliset alisäilyttäjät, eli säilytysketjun muut säilyttäjäyhteisöt sijoittajan kanssa suorassa asiakassuhteessa olevan säilyttäjän ja osakkeiden liikkeellelaskijan välillä. Säilyttäjäketju voi olla pitkä ja monimutkainen, etenkin sijoitustoiminnan ylittäessä valtioiden rajoja.

Suomalaisilla pörssiyhtiöillä on merkittävästi ulkomaista omistusta, joka on useimmiten hallintarekisteröityä. Ulkomaalaiset sijoittavat suomalaisiin osakkeisiin tyypillisesti sopimalla säilyttäjän kanssa arvopaperikaupan toimeksiannosta ja arvopaperin

⁴⁸ Marjosola 2018, s. 17.

säilyttämisestä. Kaikkien suomalaisten pörssiyhtiöiden osakkeiden ulkomaalaisomistus niiden euromääräisestä markkina-arvosta oli yhteensä 41,52 % lokakuussa 2020.⁴⁹

Tästä syystä tutkittaessa suomalaisten pörssiyhtiöiden omistusrakennetta jää suuri osa siitä täysin anonyymiksi. On mahdollista eritellä ulkomaalaisomistuksen osuus, mutta hallintarekisteröinnin takia on mahdotonta tarkastella läpinäkyvästi esimerkiksi sitä, miten pörssiyhtiöiden omistus jakautuu eri valtioihin. Jonkin verran tietoja saadaan Verohallinnolta siitä, mistä valtioista lähdeverojen palautushakemuksia tehdään, mutta omistus ei ole yleisölle julkista kuten saman liikkeellelaskijan suomalaisten osakkeenomistajat ovat.

Anonymiteetti ja omistuksen läpinäkymättömyys on mahdollista, koska osakeomistus kirjataan arvo-osuusjärjestelmässä säilyttäjän nimiin. Jos osakeomistus on hallintarekisteröity, sijoittaja ei kuitenkaan voi osallistua esimerkiksi yhtiökokoukseen ja käyttää osakkeeseen kuuluvaa äänioikeuttaan. Äänioikeus on mahdollista saada vain tilanteissa, joissa osakkeenomistaja merkitään Euroclear Finlandin ylläpitämään osakasluetteloon tilapäisesti ennen yhtiökokousta. Äänioikeuden käyttäminen yhtiökokouksessa tekee osakkeenomistuksesta näin ollen julkista. Tavanomaisesti hallintarekisteröinnissä tieto alkuperäisestä sijoittajasta on kuitenkin ainoastaan sijoittajaa lähinnä olevalla säilyttäjällä, suoran asiakassuhteen perusteella.⁵⁰

Arvopaperimarkkinalain (746/2012, ”AML”) 8 luvun 8 §:ssä säädetään arvopaperin liikkeeseenlaskijan oikeudesta saada tietoja osakkaistaan. AOJL 1 luvun 3 §:n 13 kohdassa tarkoitetulla hallintarekisteröinnin hoitajalla ja arvopaperitileistä annetun lain 1 luvun 2 §:n 2 kohdassa tarkoitetulla säilyttäjällä on velvollisuus antaa liikkeeseenlaskijalle sen osakkeita koskevat tiedot. Säännöksen tarkoituksena on tukea liikkeeseenlaskijalle muualla lainsäädännössä asetettuja tietojenantovelvollisuuksia, kuten verotusmenettelystä annetun lain 17 §:n mukaista sivullisen tiedonantovelvollisuuksia. Esimerkiksi

⁴⁹ Euroclear Finland 2020. Osakeliikkeeseenlaskijoiden euromääräisestä markkina-arvosta ulkomaalaisten omistuksessa oleva osuus ajankohtana 31.10.2020.

⁵⁰ HE 282/2018 vp.

Verohallinto tarvitsee tietoja pörssiyhtiöiden osakkaista toimittaessaan verotusta ja suorittaessaan lakisääteistä verovalvontaa.

2.2 Aiempi sääntely: ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisteri

Vuodesta 2006 vuoden 2020 loppuun saakka Verohallinnon ylläpitämään ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisteriin (Foreign custodian register) on merkitty ulkomaisia omaisuudenhoitajia, joiden nimissä hallintarekisteröidyt osakkeenomistukset ovat olleet. Ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisterin tarkoitus on ollut mahdollistaa niin sanottu yksinkertaistettu menettely hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen lähdeverotuksessa rekisteriin merkittyjen ulkomaisten omaisuudenhoitajien asiakkaille. Kotimaisten toimijoiden ei ole ollut mahdollista hakeutua rekisteriin. Rekisteriin on kuulunut joulukuussa 2020 noin 200 ulkomaista omaisuudenhoitajaa, joiden nimissä hallintarekisteröityjä osakkeita on kirjattu Euroclear Finlandiin.⁵¹

Ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisteriin on ollut vapaaehtoista rekisteröityä omaisuudenhoitajan omasta hakemuksesta. Rekisteröinnin ja rekisteriin hakeutumisen edellytykset ovat olleet lähdeverolain (970/2005) 10 c §:n mukaisesti seuraavat: hakemuksessa on ilmoitettava hakijan yksilöimiseksi tarpeelliset tiedot ja omaisuudenhoitajan yhteystiedot. Lisäksi hakijan on vakuutettava, että sen tekemät hallintarekisteröityjen osakkeiden säilyttämistä koskevat sopimukset tilinhoitajayhteisön kanssa täyttävät 10 b §:n 2 momentin edellytykset.⁵² Omaisuudenhoitajan on täytynyt olla sijoittautunut valtion, jonka kanssa Suomella on osinkomääräyksen sisältävä verosopimus. Omaisuudenhoitajan on täytynyt olla merkitty ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisteriin sillä hetkellä, kun osinkoa on jaettu.

⁵¹ Ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisteri.

⁵² Omaisuudenhoitajan ja tilinhoitajayhteisön välisen sopimuksen on sisällettävä seuraavat seikat: omaisuudenhoitajan tulee ilmoittaa osingonmaksua varten lopullisen osingonsaajan kotivaltio, omaisuudenhoitajan tulee ilmoittaa tilinhoitajayhteisölle muutoksista ja sitoutua pyydettyä ilmoittamaan osingonsaajaa koskevia yksilöintitietoja.

Rekisteröinti on ollut mahdollista päättää omaisuudenhoitajan omalla hakemuksella. Viranomaisen on voinut poistaa ulkomaisen omaisuudenhoitajan rekisteristä, mikäli muun muassa tiedonantovelvollisuuksia ei noudateta. Viranomaisen voi olla rekisteröimättä hakijaa, jolla on aiempia laiminlyöntejä ja lisäksi on odotettavissa, että hakija todennäköisesti jatkuvasti laiminlyö rekisteröityneelle säilyttäjälle asetettuja velvollisuuksia. Rekisteriin merkitsemättä jättämistä koskevat säännökset ovat sisällyneet lähdeverolain 10 c §:n 2 momenttiin. Kaikkien rekisterissä olleiden ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisteröinti päättyi 31.12.2020, ja rekisterin tiedot on alkuvuonna 2021 myös poistettu Verohallinnon julkiselta internetsivustolta.

Ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisteriin on sovellettu soveltuvin osin, mitä ennakkoperintälaissa säädetään ennakkoperintärekisteristä. Vastuu lähdeveron pidättämisestä ja sen perimättä jäämisestä on ollut osingonmaksajalla, eikä omaisuudenhoitajalla ole ollut taloudellista vastuuta lähdeveron alipidätyksestä.⁵³

Lähdeverolain (970/2005) 10 b §:n mukaisella yksinkertaistetulla menettelyllä on tarkoitettu kansallisia lähdeverokantoja matalampien verokantojen noudattamista ilman suoraa osingonsaajan yksilöintitietojen toimittamista. Yksinkertaistettua menettelyä on voitu soveltaa tilanteissa, joissa hallintarekisteröidylle osakkeelle maksettavasta osingosta on voitu periä lähdeveroa 15 prosenttia tai verosopimuksen edellyttämä tätä suurempi määrä. Edellytyksenä on ollut varmistettu tieto siitä, että osingonsaajaan voidaan soveltaa verosopimuksen osinkoa koskevia määräyksiä. Tämän tiedon varmistaminen on ollut osingonmaksajan vastuulla. Menettelyn soveltamisessa on ollut kyse siitä, että maksajan Verohallinnolle osingoista annettavassa vuosi-ilmoituksessa on ollut mahdollista merkitä osingonsaajan sijasta ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisteriin merkityn omaisuudenhoitajan tiedot. Tämä on ollut mahdollista, jos osingonsaajan yksilöintitietoja ei ole ollut saatavilla vuosi-ilmoitusta annettaessa.

Menettely on ollut voimassa vuodesta 2006 alkaen hallintarekisteröidylle osakkeille maksetuille osingoille, kun tehtiin edellinen merkittävä muutos rajoitetusti verovelvollisen tulon ja varallisuuden verottamisesta annettuun lakiin (970/2005). Yksinkertaistetun

⁵³ HE 118/2005 vp, s. 2–3.

menettelyn säätämisen yhteydessä sen katsottiin selkeyttävän vastuuta perimättä jääneestä verosta, mutta toisaalta hankaloittavan veroviranomaisen valvontaa, kun osingonsaajatietoja ei yksinkertaista menettelyä soveltamalla ole tarvinnut vuosi-ilmoituksella ilmoittaa.⁵⁴

Osingonmaksaja on voinut yksinkertaista menettelyä soveltaessa käyttää alempaa lähdeverokantaa ainoastaan osingonsaajasta vahvistetun verotuksellisen asuinvaltion perusteella. Jos verosopimuksen mukainen osingosta pidätettävä lähdevero on ollut alempi kuin 15 prosenttia, edellytetään, että maksaja on selvittänyt lisäksi osingonsaajaa koskevat yksilöintitiedot. Yksinkertaistetussa menettelyssä osingonmaksajan on ollut mahdollista toimittaa Verohallinnolle vuosi-ilmoituksella vain ulkomaista omaisuudenhoitajaa koskevat tiedot osingonsaajatietojen sijasta, jos niitä ei ole ollut ilmoituksenantamishetkellä omaisuudenhoitajan käytettävissä.⁵⁵ Vaikka yksinkertaista menettelyä on sovellettu, on silti osingonsaajia koskevat yksilöintitiedot olleet pakollista toimittaa Verohallinnon niitä pyytäessä. Tietojen on täytynyt olla omaisuudenhoitajien käytettävissä tai helposti saatavilla. Yksinkertaistetun menettelyn käyttäminen on Verohallinnon mukaan osoittautunut monimutkaiseksi ja riskipitoiseksi sekä hankaloittanut veroviranomaisen valvontaa, koska osingot on maksettu menettelyssä tuntemattomille osingonsaajille.⁵⁶

Yksinkertaistettu menettely on ollut Suomen kansallinen erikoisuus osinkojen lähdeverotuksessa, sillä vastaavaa menettelyä ei ole kansainvälisissä lähdeverojärjestelmissä olemassa.

Vuonna 2005 tehdyn lähdeverolain uudistuksen tavoitteina on lainvalmisteluaineiston mukaan ollut suomalaisen pääomamarkkinoiden toimivuuden turvaaminen, luotettava lähdeveron perintäjärjestelmä, selkeä ja oikeudenmukainen vastuu perimättä jääneestä verosta, yhtiöiden verovastuun veroriskin pienentäminen, viranomaisen tiedonsaantiedellytyksien parantaminen ja kilpailukyvyyn ylläpitäminen.⁵⁷ Samat tavoitteet on

⁵⁴ HE 118/2005 vp, s. 8.

⁵⁵ HE 118/2005 vp, s. 5–7.

⁵⁶ Verohallinto 2017, s. 4.

⁵⁷ HE 118/2005 vp, s. 5.

löydettävissä myös HE 282/2018 vp:ssä, joka on laadittu yli kymmenen vuotta aiemman uudistuksen jälkeen.⁵⁸ Näin voidaan todeta, että vuoden 2005 uudistus ei ole saavuttanut sille asetettuja tavoitteita.

Koska menettely on sidottu lainsäädännön mukaan ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisteriin, rekisterin poistuessa vuoden 2020 lopussa poistui myös mahdollisuus soveltaa yksinkertaistettua menettelyä 1.1.2021 alkaen maksettaviin osinkoihin. Ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisteri muuttuu lähdeverolain muutoksen myötä säilyttäjärekisteriksi. Lainsäädännön muuttuessa ulkomaisten omaisuudenhoitajien vastuut ja velvollisuudet muuttuvat niin merkittävästi, minkä takia säilyttäjiltä vaaditaan uusi rekisteröityminen, tahdonilmaisu säilyttäjärekisteröinnistä.⁵⁹

2.3 OECD:n TRACE-projekti

OECD:n Treaty Relief And Compliance Enhancement-työryhmä julkaisi vuonna 2013 raportin (Implementation Package, "IP")⁶⁰, jonka keskeisenä tarkoituksena on tehostaa valtioiden lähdeverotusmenettelyä, vähentää siihen kohdistuvia väärinkäytöksiä ja lisätä oikeusvarmuutta siitä, että verosopimusetuuksia myönnetään vain tahoille, joille ne tosiasiallisesti on tarkoitettu. TRACE-projektiin kuuluu olennaisena osana valtioiden väliseen automaattiseen tietojenvaihtoon liittyvä sääntely ja siinä toimijoille asetetut vaatimukset.⁶¹

TRACE-projekti on OECD:n, jäsenvaltioiden verohallintojen, verotuksen asiantuntijoiden ja finanssialan yhdessä valmisteleva ja toteuttama. Työryhmään kuuluneet osapuolet ovat yhdessä hyväksyneet TRACE Implementation Packagen (jäljempänä "TRACE IP") sekä kauttaaltaan kannustaneet valtioita ottamaan käyttöön siinä esiteltyjä menettelyjä

⁵⁸ HE 282/2018 vp, s. 19–20.

⁵⁹ HE 288/2018 vp, s. 21.

⁶⁰ OECD 2013.

⁶¹ Tällaisia ovat mm. direktiivi 2014/107/EU eli virka-apudirektiivi (DAC2), Yhdysvaltojen välisen tietojenvaihdon FATCA ja OECD:n yhteinen raportointistandardi CRS, jotka liittyvät valtioiden väliseen automaattiseen tietojenvaihtoon finanssitileistä ja verotietojenvaihdosta.

lähdeverotuksen yhtenäistämiseksi ja tehokkuuden parantamiseksi.⁶² TRACE IP kohdistuu myös arvopaperitoimintaa harjoittavien yhteissijoitusyhtiöiden toiminnan verotukseen ja menettelyihin.

OECD:n veroasiankomitea (Committee on Fiscal Affairs) perusti epävirallisen neuvoa-antavan ryhmän työstämään verosopimusetuuksien tehokkuuteen tähtäävää menettelyä. Informal Consultative Group:n raportissa mahdollisista parannuksista kansainvälisten sijoittajien verohelpotuksia koskevaan menettelyyn ("ICG-raportti") korostettiin seuraavia huomioita niin sanottujen parhaiden menetelmien kehitystyössä⁶³:

1. Mitä tietoja osinkotulon lähdevaltio ja osingonsaajan asuinvaltio tarvitsevat, jotta voisivat varmistua verosopimusmääräyksien noudattamisesta ja myöntää verosopimusten mukaiset etuudet?
2. Missä nämä tiedot sijaitsevat?
3. Mikä on kaikista tehokkain tapa siirtää nämä tiedot taholta, jolla tiedot ovat taholle, joka niitä tarvitsee?

ICG-raportin pohjalta muodostettiin TRACE:n työryhmä kehittämään työtä, joka antaa vastaukset yllä esitettyihin kysymyksiin. TRACE IP:ssä on pyritty antamaan vastaukset ja valmiit menettelyt näihin kysymyksiin. Raportti on suunnattu ensisijaisesti valtioiden käytettäväksi, ja raportissa on esitetty mallin käyttöönottamiseen suositeltavat menettelyt, valmiit lomakkeet ja sopimusmallit, joita hyödyntämällä rajat ylittävien julkisten osakeyhtiöiden hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen lähdeverotus on tarkoitus saada toimivaksi ja tehokkaaksi prosessiksi. TRACE-malli on suunniteltu niin, että se on käyttökelpoinen verosopimusetuuksien myöntämiseen sekä verosopimusten että kansallisen lainsäädännön asettamissa rajoissa. Raportissa on huomioitu, että TRACE:n mukainen malli voi vaatia muutoksia kansalliseen sääntelyyn, jotta sen sisältämiä menettelyjä voidaan käyttää.⁶⁴

⁶² ICG-raportti, s. 5.

⁶³ 2. ICG raportti, s. 2 ja 10.

⁶⁴ Ks. OECD 2013, s. 5.

TRACE IP:ssä esitellyt keskeiset, Authorised Intermediary-mallin mukaiset ominaisuudet ovat seuraavat⁶⁵:

- Malli rekisteröityneestä säilyttäjistä (Authorised Intermediary, AI)
- Osingonsaajan itse antama ilmoitus (Investor Self Declaration, ISD)
- Vuosittainen raportointi määrämuotoisesti TRACE:n XML-skeemalla.

Malliin kuuluu myös ulkopuolisen tarkastajan tarkastukset, johon TRACE IP:ssä on ohjeistettu. Ulkopuolisen riippumattoman tahon tarkastus korvaisi esimerkiksi rajat ylittävät verotarkastukset rekisteröityneen säilyttäjän toiminnasta ja menettelystä.⁶⁶

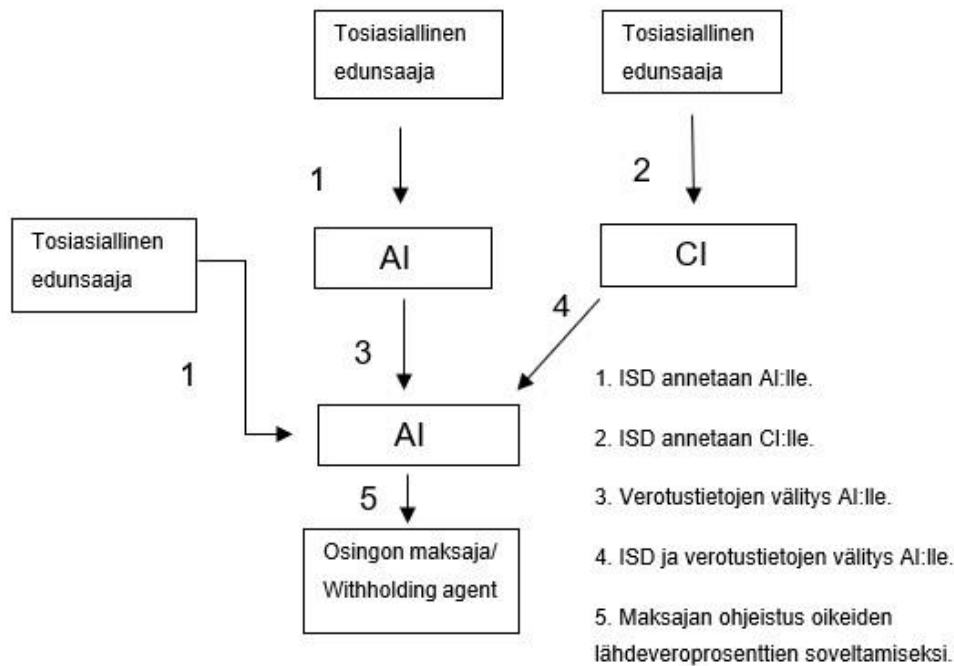
TRACE:n työryhmä on koostanut raporttiin hyvin mekaanista sääntelyä vaativan yksityiskohtaisen mallin uusista mekanismeista ja elementeistä sovellettavaksi lähdeverotusmenettelyssä. Osingonsaajatietojen raportoinnin osapuoleksi otetaan käyttöön tietyt, tulon lähdevaltion asettamat edellytykset täyttävät rekisteröityneet säilyttäjät (Authorised Intermediaries, AI), jotka ottavat vastatakseen osingon loppusaajien yksilöintitietojen oikeellisuudesta. Osingonsaajat antavat itseään lähinnä olevalle säilyttäjälle ilmoituksen omista yksilöintitiedoistaan (ISD) ja TRACE-mallin mukaisesti on rekisteröityneen säilyttäjän vastuulla varmistua näiden tietojen oikeellisuudesta. Tulon lähdevaltiolla on oikeus päättää ne toimijat, jotka se hyväksyy rekisteröityneiksi säilyttäjiksi ja minkälaisilla edellytyksillä toimijoille asetetaan. TRACE:n mukainen AI-malli muistuttaa pitkälti esimerkiksi Yhdysvaltojen ja Irlannin käyttämää veroagenttimallia.⁶⁷

⁶⁵ OECD 2013, s. 6–7. Ks. myös Radcliffe–Popova 2020, s. 60.

⁶⁶ Ks. OECD 2013, s. 97.

⁶⁷ ICG-raportti, s. 16. Ks. myös HE 282/2018 vp, s. 18–19 ja Joiniemi 2021, s. 31.

TRACE-mallia voidaan havainnollistaa yksinkertaistetusti seuraavalla kaaviolla:



AI (Authorised Intermediary) on yllä olevassa säilytysketjussa rekisteröitynyt, viranomaisen auktorisoima säilyttäjä. CI:lla tarkoitetaan TRACE:n mukaista rekisteröitymätöntä säilyttäjä (Contractual Intermediary), jonka kanssa rekisteröitynyt säilyttäjä on tehnyt sopimuksen, jolla ottaa välitettäväkseen ja vastattavakseen CI:n asiakkaiden itse antamat ilmoitukset (ISD) ja maksettavaa osinkoa varten olevat lähdeveron määrän tiedot.⁶⁸ Osingon tosiasiallisia edunsaajista (sijoittajista) annetut ISD:t välitetään osingonmaksajaa lähinnä olevalle rekisteröityneelle säilyttäjälle, joka välittää tiedon käytettävästä lähdeverokannasta osingonmaksajalle tai taholle, joka on vastuussa lähdeveron perimisestä esimerkiksi maksajan antaman toimeksiannon perusteella.

TRACE IP sisältää yksityiskohtaiset sisältövaatimukset esimerkiksi vuosi-ilmoitukseen ja osingonsaajaan itse antamaan ilmoitukseen annettavista tiedoista, mutta jättää kansallisella tasolla tulon lähdevaltioille paljon valinnanvapautta menettelyn käyttöönoton toteuttamiseksi. Tähän vaikuttaa myös, että valmistelutyössä järjestelmän käyttöönoton on arvioitu aiheuttavan useassa valtioissa lainsäädännön mukauttamista sen

⁶⁸ Popova – Radcliffe 2020.

elementtien toteuttamiseksi.⁶⁹ Jotta TRACE:n mukainen AI-malli toimii sen tarkoituksen mukaisesti, mahdollisimman moni sen sisältämistä elementeistä tulisi kuitenkin ottaa käyttöön.⁷⁰

Standardisoidut menettelyt eivät sisällä suosituksia lähdevaltioiden käyttämistä lähdeverokannoista eikä sen tarkoituksena ole muuttaa verosopimuksia tai niiden perusteella myönnettävien verosopimusetuuksien määrää, vaan projektin ja raportin tavoite on verosopimusetuuksien myöntämisen menettelyn tehostamisessa ottaen huomioon sijoittajat, säilyttäjinä toimivat finanssilaitokset ja osakkeenomistajista tietoja tarvitsevat viranomaiset.⁷¹

Osinkojen lähdeveron palautusmenettelyiden käytännöt verosopimusetuuksien saamiseksi vaihtelevat kansainvälisesti paljon. TRACE:n tavoitteena on ollut luoda sellainen kansainvälinen standardi, joka pohjautuu sähköiseen ilmoittamiseen nykyisen vallitsevan paperilomakkeisiin perustuvan menettelyn sijasta. Malli ei ole saanut suosiota tai suurta huomioita toistaiseksi, vaikka sitä edelleen pidetään kansainvälisenä suosituksena.

Vaikka TRACE IP julkaistiin jo vuonna 2013, mallin käyttöönottoa ei ole toistaiseksi suunniteltu muissa OECD-valtioissa kuin Suomessa. Suomen käyttöönottoa voidaan tarkastella yhtäältä myös kokeiluna, jonka toimivuutta ja kokemuksia niin toiset OECD-valtiot kuin finanssialan toimijat seuraavat. Mallin voidaan nähdä tarvitsevan tulevaisuudessa myös päivityksiä, sillä lähes kymmenen vuoden aikana on kansainvälisessä vero-oikeudessa tapahtunut laajoa muutoksia. OECD:n kansainvälisen suosituksen tulisi vastata muuttuneisiin muihin verotuksen käytäntöihin. TRACE-mallia on päivitetty sen julkaisemisen jälkeen vastaamaan paremmin valtioiden välisessä automaattisessa tietojenvaihdossa tapahtuneeseen kehitykseen.⁷²

⁶⁹ OECD 2013, s. 8.

⁷⁰ OECD 2013, s. 4–6.

⁷¹ ICG-raportti, s. 11 ja 32.

⁷² OECD on antanut esimerkiksi päivitetyn ohjeistuksen vuosi-ilmoittamiseen. Ks. OECD 2020a ja 2020b.

TRACE-mallin mukainen järjestelmä hakenee vielä paikkaansa kohtuullisen ajan käyttöön jälkeen, vaikka raportin sisältämät suositukset ovat muodostuneet globaalina viranomaisten, veroasiantuntijoiden ja relevantin toimialan yhteistyönä.

2.4 Hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen lähdeverotus

Rajoitetusti verovelvollisen Suomesta saatujen osinkojen lähdeverotusmenettelyssä sovelletaan lähdeverolain määräyksiä. Mikäli osingonsaaja on Suomessa yleisesti verovelvollinen, veron perimisessä noudatetaan ennakkoperintälain määräyksiä ja osingot verotetaan tuloverolain (1535/1992, ”TVL”) tai elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968, ”EVL”) määräysten mukaisesti.⁷³ Suomesta saadut osinkotulot määritellään TVL 10 §:n 1 momentin 6 kohdassa, jonka mukaan Suomesta saatua tuloa on muun ohessa osinko, osuuskunnasta saatu ylijäämä ja muu niihin rinnastettava tulo, joka on saatu suomalaiselta osakeyhtiöltä, osuuskunnalta tai muulta yhteisöltä, sekä osuus suomalaisen yhtiön tulon.

Osingolla ei ole lähdeverolaissa tai vero-oikeudessa itsenäistä määritelmää, joten kansallisesti osinkona tarkoitetaan samaa kuin yleisesti tuloverotuksessa. Näin ollen osingon määritelmänä pidetään osakeyhtiölain (624/2006, ”OYL”) 13 luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua osinkoa.⁷⁴ Verosopimusoikeudessa osingolla on itsenäinen määritelmä, ja sillä tarkoitetaan sovellettavan verosopimuksen osinkoartiklan mukaista määritelmää. OECD:n malliverosopimuksessa osinko on määritelty seuraavasti Verohallinnon suomentamana: ”osinko on tuloa, joka saadaan osakkeista, osuustodistuksista tai muista samanlaisista voitto-osuuteen oikeuttavista todistuksista tai kaivososuuksista tai muista osuuksista, jotka eivät ole saamia ja jotka oikeuttavat voitto-osuuteen, samoin kuin muista yhtiöosuuksista saatavaa tuloa, jota voiton jakavan yhtiön asuinvaltion

⁷³ Yleisesti ja rajoitetusti verovelvollisuudesta säädetään TVL 9 §:ssä. Vuodesta 2021 alkaen myös ulkomainen yhteisö voi olla Suomessa yleisesti verovelvollinen, ks. tutkimuksen luku 2.5.

⁷⁴ Ks. Nykänen 2015, s. 215.

lainsäädännön mukaan kohdellaan verotuksessa samalla tavalla kuin osakkeista saatua tuloa”.⁷⁵

Osingonmaksajalla on keskeinen rooli lähdeverotusmenettelyssä. Maksaja on vastuussa sekä lähdeveron perimisestä että sen tilittämisestä Verohallinnolle. Maksajan on myös tiedettävä maksuhetkellä, mistä tulosta ja minkä lähdeveroprosentin mukaan lähdeverotus toimitetaan osingonsaajakohtaisesti. Lähtökohtaisesti rajoitetusti verovelvollisen Suomesta saama osinko on kokonaan lähdeveron alaista tuloa.⁷⁶

Seuraavaksi käsitellään julkisen osakeyhtiön maksamien portfolio-osinkojen lähdeverotusta, kun osinkoon oikeuttava osakeomistus on arvo-osuusjärjestelmässä kirjattu hallintarekisteröinnin hoitajan nimiin. Tässä vaiheessa esitetään vain osingon lähdeverokohtelu, eli tilanteet, joissa osingonsaaja on rajoitetusti verovelvollinen.⁷⁷

Lähdeverolain 3 §:n 1 momentin mukaan lähdeveroa on suoritettava osingosta ja pääsääntöisesti osingon kokonaismäärästä. Osakkeen liikkeellelaskijan eli osingonmaksajan tulee ennen osingon maksamista selvittää hallintarekisteröidyn osakkeenomistajan verovelvollisuusstatus (yleinen vai rajoitettu verovelvollisuus) Suomessa, jotta oikean lain säännökset tulevat sovellettavaksi. Lähdeverolain 7 §:n 1 momentin mukaisesti lopullisen lähdeveron määrä on pääsääntöisesti osinkotulosta 30 prosenttia (luonnolliset henkilöt) tai 20 prosenttia (yhteisöt), kun osingonsaajana on rajoitetusti verovelvollinen. Verosopimuksettomassa tilanteessa noudatetaan lähdeverolain säännöksiä. Kaksinkertaisen verotuksen poistaminen on osingonsaajan verosopimuksen mukaisen asuinvaltion vastuulla.

Lähdeverolain 1 §:n 3 momentin mukaan lähdeverolain säännöksiä noudatetaan vain, mikäli vieraan valtion kanssa tehdystä sopimuksesta tai muussa kansainvälisestä sopimuksesta, johon Suomi on liittynyt, ei muuta johdu. Verosopimusmääräykset tulevat

⁷⁵ Osinkoartiklan suomennos ks. Verosopimusten artiklat.

⁷⁶ Lähdevero peritään lähdeverolain 3 §:n 1 momentin mukaisesti koko määrästä ilman vähennyksiä. Ks. myös Nykänen 2015, s. 207. Tutkimuksen tarkastelun ulkopuolelle on rajattu rajat ylittävät suorasijoitusosingot, joihin sovelletaan usein esim. emo-tytäryhtiödirektiiviä 90/435/ETY, jolloin maksetut osingot ovat yleensä verosta vapaita, ks. esim. HE 58/2012 vp.

⁷⁷ Yleisesti verovelvollisia luonnollisia henkilöitä verotetaan tuloverolain mukaan ja tosiasiallisen johtopaikan perusteella Suomessa yleisesti verovelvollisia yhteisöjä elinkeinoverolain määräysten mukaisesti.

sovellettavaksi niissä tilanteissa, joissa tulolla on liittymäpinta kahteen eri valtioon. OECD:n malliverosopimuksen 10 artiklaan sisältyy määräys osinkotulon verotusoikeudesta, joka rajoittaa portfolio-osinkojen lähdevaltion verotusoikeutta korkeintaan 15 prosenttiin.⁷⁸ Malliverosopimusta vastaava osinkotuloa koskeva määräys on sisällytetty kaikkiin Suomen solmimiin ja voimassa oleviin verosopimuksiin.⁷⁹

Hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen menettelyssä on olemassa erityisiä määräyksiä tuntemattoman osingonsaajan takia. Verosopimuksen mukaista alhaisempaa lähdeveroa voidaan soveltaa, vain jos rekisteröitynyt säilyttäjä tai osingon maksaja on tutkinut ja tunnistanut tämän osingonsaajan lähdeverolain mukaisesti.

Jos osingonsaajan verovelvollisuusstatus tai VML 15 e §:ssä vaaditut yksilöintitiedot eivät ole liikkeellelaskijan tai rekisteröityneen säilyttäjän tiedossa osingon maksuhetkellä, tulee osinkotulosta periä lähdeverolain uuden 7 §:n 2 momentin mukaisesti 35 prosentin lähdevero. Lähdeverotus kiristyy siis tältä osin aiempaan sääntelyyn nähden. Maksajan tiedossa tulee olla osingonsaajan seuraavat osingon maksuhetken mukaiset tunnistetiedot: nimi, syntymäaika, osoite asuinvaltiossa, verotunniste asuinvaltiossa (jos olemassa) ja oikeushenkilöiden oikeudellinen muoto. Normaalia lähdeveroa suurempi 35 prosentin lähdevero on perittävä lisäksi niissä tilanteissa, jossa osingonsaaja ei ole antanut lupaa tietojen luovuttamiseen.⁸⁰ Jos osingonsaaja on tiedossa, mutta liikkeellelaskijalla on saajan verokohtelusta, esimerkiksi oikeudellisesta muodosta, epävarmuutta, tulee tällöin periä 30 prosentin lähdevero. Osingonmaksajan tai rekisteröityneen säilyttäjän tietäessä, että osingonsaaja on yleisesti verovelvollinen mutta VML 15 e §:n mukaisia yksilöintitietoja ei voida toimittaa, on osingosta tehtävä ennakkoperintälain 4 a §:n mukainen 50 prosentin ennakonpidätys.

Suomalaisissa pörssiyhtiöissä on myös osakkeenomistajia, jotka asuvat verotuksellisesti valtioissa, jotka ovat ETA:n ulkopuolella tai Suomella ei ole voimassa olevaa verosopimusta valtion kanssa. Voimaan tuleva sääntely ei koske näitä sijoittajia. Maksajan tulee

⁷⁸ OECD 2017, s. 35–36.

⁷⁹ Verosopimukset usein rajoittavat lähdevaltion verotusoikeutta 0–25 prosenttiin, tyypillisesti 15 prosenttia. Osa verosopimuksista (kuten Suomen ja Iso-Britannian välinen verosopimus) estää lähdevaltiota perimästä veroa osingoista. Ks. Verohallinto 2019.

⁸⁰ Verohallinto 2020b, kohta 3.1.1.

kuitenkin tunnistaa kolmansien valtioiden osingonsaajat. Maksajien tulee kuitenkin tietyllä tasolla tunnistaa myös näiden osingonsaajien verovelvollisuusstatus, jotta lähdeverotus ei kiristy 35 prosenttiin.

Verosopimusetuuden saajan tulee olla oikeutettu maksettavaan osinkotuloon. Jos osingonsaaja on tunnistettu ja tutkittu lähdeverolain 10 c §:n tarkoittamalla tavalla tai osingonsaajalla on esittää Verohallinnon sille myöntämä ja voimassa oleva lähdeverokortti, voidaan osinkoon soveltaa verosopimuksen mukaista lähdeverokantaa jo osingon maksuhetkellä. Jos osingonsaaja esittää vaatimuksen verosopimusmääräystä alempaan lähdeverokantaan esimerkiksi oikeudellisen muotonsa perusteella, on tällöinkin vaatimus tutkittava, jos etu myönnetään jo tulon lähteellä. Tällöin osingonsaajan yksilöintitiedot sitoudutaan toimittamaan Verohallinnolle vuosi-ilmoituksella.

Osingonsaajan on mahdollista saada verosopimuksen mukainen osingon lähdeverokohdeltu Suomen lainsäädännön mukaan kolmella toisilleen vaihtoehdoisella tavalla:

1. Toimittamalla osingonmaksajalle Verohallinnon myöntämä lähdeverokortti tai
2. osingonmaksaja pidättää verosopimuksen mukaisen lähdeveron maksuhetkellä säilytysketjusta saadun luotettavan, rekisteröityneen säilyttäjän todentaman tiedon mukaan tai
3. liikaa perityn lähdeveron voi hakea Verohallinnolta hakemuksella palautusmenettelyn kautta lähdeverolain 11 §:n 2 momentin mukaisesti. Hakemus liikaa perityn lähdeveron palauttamiseksi on tehtävä VML 64 §:n 1 momentin mukaisessa kolmen vuoden määräajassa.

Uusi sääntely on lisännyt edellytyksiä sille, milloin verosopimusetuuksien voidaan myöntää jo osingon maksuhetkellä, kun kyse on hallintarekisteröidyille osakkeille maksetuista osingoista.

Lakimuutoksella ei ole välitöntä vaikutusta verosopimusetuuksien saamiseen tai lopulliseen verotukseen osingonsaajan kannalta, vaan uudistusten tavoitteena on menettelyn tehostaminen, petollisen menettelyn ennaltaehkäiseminen ja viranomaisen tiedonsaannin parantaminen. Rekisteröitynyttä säilyttäjää koskevat lakimuutokset eivät ole

muuttaneet verosopimuksia, verosopimuksissa käytettyjen termien merkityssisältöä tai osingoista myönnettäviä verosopimusten mukaisia etuja.

2.5 Ulkomaisen yhteisön tosiasiallinen johtopaikka Suomessa

Osingonmaksajan tai rekisteröityneen säilyttäjän on tunnistettava osingonsaaja ja sitouduettava toimittamaan osingonsaajaa koskevia yksilöintitietoja vuosittain suoraan Verohallinnolle. Vuoden 2020 loppuun asti ulkomaiset yhteisöt ovat olleet Suomessa tuloverolain 9 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella ainoastaan rajoitetusti verovelvollisia. Verotusoikeuden laajentaminen tarkoittaa, että ulkomainen yhteisö voi olla Suomessa yleisesti verovelvollinen tosiasiallisen johtopaikan perusteella uuden TVL 9 §:n 8 momentin mukaan jos:

”1 momentissa tarkoitetun ulkomaisen yhteisön tosiasiallinen johtopaikka sijaitsee paikassa, jossa yhteisön hallitus tai muu päätöksentekoaikoinen tekee yhteisön tärkeimmät ylittävä päivitystä johtamista koskevat päätökset. Tosiasiallisen johtopaikan sijaintia arvioitaessa otetaan kuitenkin huomioon myös muut yhteisön organisointiin ja liiketoimintaan liittyvät olosuhteet. Yleisesti verovelvollista ulkomaista yhteisöä pidetään yleisesti verovelvollisena perustamis- tai rekisteröitymishetkestä tai tosiasiallisen johtopaikan muodostumishetkestä.”⁸¹

Tosiasiallista johtopaikkaa koskevan lainvalmisteluaineiston perusteluissa mainitaan, että huomionarvoista on tosiasiallista johtopaikkaa arvioitaessa se (maantieteellinen) paikka, missä yhtiötä koskevat tärkeimmät päätökset tehdään.⁸² Tarkastelu tapahtuu valtiotasolla, mikä on laajempaa kuin esimerkiksi kiinteän toimipaikan muodostuminen johtopaikan perusteella, jolloin johtopaikan tulee olla maantieteellisesti rajattu paikka, jolla on tietty ajallinen pysyvyys.⁸³ Tosiasiallisen johtopaikan muodostuminen ei edellytä

⁸¹ Aiemmin selkeä rajanveto ulkomaisten yhteisöjen rajoitetun ja yleisen verovelvollisuuden välillä muuttuu epävarmemmaksi. Tosiasiallisen johtopaikan määrittely voi olla myös joissain tapauksissa työlästä. Ks. tosiasiallisen johtopaikan muodostumisen kriteereistä Malmgrén 2020, s. 645–648.

⁸² HE 136/2020, s. 24.

⁸³ Kiinteän toimipaikan ajallisena pysyvyytenä pidetään OECD:n malliverosopimuksen kommentaarin kannanoton mukaisesti vähintään 6 kuukauden aikarajaa. Ks. OECD 2017, 5 artiklan kommentaari, kohta 28.

vastaavaa ajallista pysyvyyttä, vaan yleinen verovelvollisuus muodostuu siitä hetkestä alkaen, kun tosiasiallinen johtopaikka Suomessa voidaan yhtiölle todeta olevan olemassa.

Tosiasiallinen johtopaikka muodostuu sellaiselle yhteisölle, jonka edellä mainitut päätökset tehdään Suomessa. Hallituksen sijaintipaikkaa voidaan pitää merkittävänä seikkana arvioitaessa, missä yhteisön tosiasiallinen johtopaikka sijaitsee. Jos yhteisön johtaminen on hajautettu eri valtioihin, on arviointi vaikeampaa, ja tällöin painoarvoa saa paikka, jossa hallituksen tai muun ylimmän päätöksentekaelimen kokoukset pidetään.⁸⁴

Mikäli kokoukset toteutetaan virtuaalisesti, yhtiön johtopaikka on siellä, mistä virtuaalisiin kokouksiin liitytään. Tulkinnanvaraisia ovat tämän määritelmän mukaan tilanteet, joissa hallituksen kokoukset pidetään systemaattisesti virtuaalisina, ja hallituksen jäsenet liittyvät kokouksiin eri valtioista käsin.⁸⁵ Joka tapauksessa verovelvollisuusstatuksen määrittäminen on tehtävä tapauskohtaisesti, ottaen huomioon muun muassa ulkomaisen yhteisön toiminnan luonteen, laajuuden ja toimintojen jakautuminen eri valtioiden välillä. Yhteisöt voivat olla Suomessa ensimmäistä kertaa yleisesti verovelvollisia vuoden 2021 verotuksessa. Tosiasiallisen johtopaikan tarkoituksena on estää tilanteita, jossa vältetään yleinen verovelvollisuus Suomessa perustamalla ulkomainen yhteisö, vaikka toimintaa johdetaan ja harjoitetaan vain Suomessa.⁸⁶

Mikäli yhteisö on tosiasiallisen johtopaikan muodostumisen perusteella Suomessa yleisesti verovelvollinen, on hallintarekisteröidylle osakkeelle maksetusta osingosta tehtävän ennakonpidätyksen määrä enakkoperintälain 4 a §:n mukaan 50 prosenttia, eikä lähdeverolakia sovelleta kyseiseen osingonsaajana olevaan yhteisöön lähdeverolain 1 §:n 1 momentin mukaisen lain soveltamisalan rajoituksessa vain TVL 9 §:n mukaisiin Suomessa rajoitetusta verovelvollisiin. Ennakonpidätys on 50 prosenttia, mikäli maksaja tietää osingonsaajan olevan Suomessa yleisesti verovelvollinen, mutta vain tilanteessa, jossa osingonsaajaa koskevia yksilöintitietoja ei toimiteta Verohallinnolle.

⁸⁴ HE 136/2020 vp, s. 47–48. Ks. myös Malmgrén 2020, s. 646.

⁸⁵ Tilanteessa merkitystä voi olla sillä, mistä päivittäisestä yhtiön johtamisesta ja päätöksenteosta vastaavat henkilöt kokouksiin liittyvät, esimerkiksi yhtiön toimitusjohtaja.

⁸⁶ HE 136/2020 vp, s. 21.

Rekisteröityneen säilyttäjän toimittamat tiedot sovellettavasta lähdeveroprosentista perustuvat osingonsaajan itse toimittamiin tietoihin, jotka säilyttäjän on varmistettava oikeiksi ja johdonmukaiseksi säilyttäjän osingonsaajasta olevien muiden tietojen kanssa.

Lainsäädäntö ei määrittele tarkkoja mekanismeja, kuinka laajasti oikeellisuutta tulee tarkistaa, ja onko ulkomaisen yhteisön verovelvollisuusstatuksen tulkinta edes rekisteröityneelle säilyttäjälle lähdeverolain 10 c §:ssä tarkoitettu velvollisuus. Koska tosiasiallista johtopaikkaa koskeva hallituksen esitys on annettu vasta myöhemmin, ei lähdeverolain uudistamisen lainvalmisteluaineistoissa tai sidosryhmien vastineissa oteta huomioon yhteisön yleistä verovelvollisuutta Suomessa.⁸⁷ Voidaan todeta, että osingonmaksajalla tai rekisteröityneellä säilyttäjällä ei välttämättä ole helposti saatavilla tietoa, missä yhteisön ylintä päivittäistä johtamista koskevat päätökset tehdään. Lisäksi johtopaikan muodostuminen voi tapauskohtaisesti olla hyvinkin tulkinnanvaraista, ja Verohallinto tekee lopullisen päätöksen yleisestä verovelvollisuudesta vasta verotuksen toimittamisen yhteydessä, eli verovuoden päättymisen jälkeen. Tämä ei ole yhtenevää, sillä tiedon tulisi olla maksajan tai rekisteröityneen säilyttäjän saatavilla osingon maksuhetkellä. Ennakkoperintälain mukainen prosentin ennakonpidätys soveltuu vain tilanteisiin, joissa tiedetään saajan olevan yleisesti verovelvollinen. On odotettavaa, että nämä tilanteet ovat käytännössä harvinaisia ja yhteisön yleistä verovelvollisuutta ei laajemmin tutkita, vaan osingosta pidätetään vastaavassa tilanteessa 35 prosentin lähdevero, jos yksilöintitietoja ei Verohallinnolle voida toimittaa.

⁸⁷ Tosiasiallinen johtopaikka on merkittävä kriteeri yhteisöjen kaksoisasumiskonfliktin ratkaisemisessa, tunnistettaessa verosopimuksen mukaista asuinvaltiota. Ks. OECD 2017, 1 artiklan kommentaari, kohta 64.

3 TRACE:N AI-MALLIN KÄYTTÖÖNOTTO SUOMESSA

3.1 Suomen kansalliset lainsäädäntöuudistukset

Suomessa tehty lakimuutos hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen lähdeverotusmenettelyyn, osingonmaksutietojen ilmoittamiseen ja verosopimusetuuk-sien myöntämiseen perustuu TRACE:n mukaiseen AI-malliin. Uutta lainsäädäntöä sovel-letaan 1.1.2021 jälkeen hallintarekisteröidyille osakkeille maksettuihin osinkoihin.

Muutoksia on tehty lähdeverolakiin, verotusmenettelylakiin, lakiin oma-aloitteisten ve-rojen verotusmenettelystä, ennakkoperintälakiin ja lakiin salassapidosta ja tietojen jul-kisuudesta. Merkittävimmät muutokset on tehty lähdeverolakiin. Uuden sääntelyn seu-rauksena on muodostettu uusi verovelvollinen eli rekisteröitynyt säilyttäjä ja julkinen säilyttäjärekisteri. Lisäksi hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen läh-deverotusmenettely on muutettu kansainvälisen suosituksen mukaiseksi.

Lakimuutoksen myötä lähdeverolain 7 §:ään on lisätty 2 momentti koskien 35 prosentin korotettua lähdeveroa ja 10 § on kumottu ja uudistettu rekisteröitynyttä säilyttäjää ja säilyttäjärekisteriä koskevalla sääntelyllä. Verotusmenettelylakiin on lisätty tiedonanto-velvollisuuksia koskevat 15 e § ja lain 23 b §:ää on täydennetty. Muutoksia on tehty myös OVML 51 a §:n 1 ja 2 momentteihin tilanteisiin, joissa säädetään veron määräämisen tilanteita. Ennakkoperintälakiin on täydennetty 4 a § tilanteisiin, joissa tiedetään osin-gonsaajan olevan Suomessa yleisesti verovelvollinen, mutta osingonsaajatietoja ei voida toimittaa Verohallinnolle lain edellyttämällä tavalla.

Lakimuutosten tarkoituksena on ollut turvata veroviranomaisen kattava tiedonsaanti hallintarekisteröityjen osakkeiden ulkomaalaisesta omistuksesta ja saada yksilöintitie-toja ulkomaille maksettujen osinkojen tosiasiallisista edunsaajista.⁸⁸ Ensimmäiset TRACE:n XML skeeman mukaisesti annettavat ja TRACE IP-raporttiin perustuvat kattavat osingon loppusaajatiedot sisältävät vuosi-ilmoitukset tulee antaa Verohallinnolle sähköisesti määrämuotoisena.⁸⁹

⁸⁸ HE 282/2018 vp, s. 2.

⁸⁹ Verohallinto 2020b, kohta 3.2.2. Ks. myös HE 282/2018 vp, s. 22.

TRACE-mallin edellyttämät muutokset kansalliseen lainsäädäntöön tuovat mukanaan paikoin hyvin mekaanista sääntelyä ja ne ovat kokonaisuutena vaikeasti hahmotettavissa. Myös lainvalmisteluaineiston pohjalta on vaikea saada kokonaiskuvaa uudistuksesta, säilyttäjäketoista ja rekisteröityneen säilyttäjän käytännön vaatimuksista. Osittain tähän vaikuttaa myös useat viittaukset TRACE:n IP-raporttiin.

Monimutkaisen sääntelyn ja vakiintuneen käytännön vielä puuttuessa on odotettavissa, että lähdeverojen palautushakemusten määrä tulee kasvamaan uuden sääntelyn tullessa voimaan. Verohallinto on antanut ennen sääntelyn voimaantuloa käytännön ohjausta ja neuvontaa rekisteröityneestä säilyttäjistä, säilyttäjärekisteristä ja osingonsaajan itse antamasta ilmoituksesta (TRACE:n mukainen ISD-raportointi) ja yksityiskohtaisen vuosi-ilmoittamisen ohjeen vaaditulla tiedonsiirtomenetelmällä.

Lainsäädännön ei näin yksityiskohtaisessa sääntelyssä tulisi jättää tilaa tulkinnanvaraisuuksille. Säilyttäjäyhteisöillä on tuhansia asiakkaita, joten lainsäädäntöuudistusten tulee olla soveltuvia niiden käyttötarkoituksen kanssa eli sääntelyn tulisi sopia mahdollisimman hyvin massamuotoiseen ilmoittamiseen.

Hallintarekisteröidyille osakkeille 31.12.2020 mennessä maksetuista osingoista tulee suorituksen maksajalla olla käytettävissään samat tiedot osingonsaajasta, kuin mitä TRACE-mallin mukaisella vuosi-ilmoituksella pyydetään jatkossa osingonmaksajalta tai rekisteröityneeltä säilyttäjältä. Keskeisenä erona on aiempaan sääntelyyn verrattuna, että lakimuutoksen myötä vuosi-ilmoitukset annetaan oma-aloitteisesti vuosittain, eikä yksinkertaistetun menettelyn soveltaminen ole enää 1.1.2021 jälkeen maksetuista osingoista mahdollista.

Lainsäädäntöuudistuksen tarkoituksena voidaan nähdä ulkomaisen osakeomistuksen hallintarekisteröinnin läpinäkyvyyden parantaminen. Välillisesti tämä heijastuu myös suomalaisten pörssiyhtiöiden ulkomaalaisen omistuksen selvittämismahdollisuuksiin. Uudistuksen tarkoituksena on myös osinkojen lähdeverotukseen liittyvän petollisen toiminnan ennaltaehkäiseminen, jota on havaittu kohdistuvan osinkojen lähdeverojen

palautusmenettelyyn ja lähdeverojen palautushakemuksiin.⁹⁰ Laajamittaisesta petollisesta toiminnasta lähdeverojen palautusmenettelyssä ei Suomesta ole saatu tositteellista näyttöä, mutta petollista ja taloudellisesti merkittävää vastaavaa toimintaa on havaittu niin sanottujen CumEx Files -skandaalin myötä Euroopan alueella Tanskassa ja Saksassa, joissa menetetyt verotulot ovat olleet miljardiluokkaa.⁹¹

Hallituksen esityksen mukaan lakimuutoksen ensimmäisenä tavoitteena on mahdollistaa Verohallinnon kattava tiedonsaanti hallintarekisteröidyistä osakkeista osinkoa saavista tosiasiallisista edunsaajista. Laaja viranomaisen tiedonsaantioikeus edelleen vaikuttaisi hallintarekisteriosinkojen verotusmenettelyn oikeusvarmuuteen jokaisen osapuolen kannalta. Tämä toteutuu muun muassa siksi, että Verohallinnolla on paremmat valmiudet tehdä verovalvontaa lähdeverotuksen oikeellisuuden toteutumisesta, kun sillä on automaattisesti käytettävissään määritellyt tiedot osingonsaajista ja maksetuista osingoista.⁹²

Hallinnollisia kustannuksia aiheutuu muutosten myötä lähes kaikille osapuolille.⁹³ TRACE: mukainen AI-malli on vaatinut Verohallinnolta uudistumista ja henkilöstön lisäresursseja ennakoitaviin palautushakemusten kasvavia määriä varten. Säilyttäjäille muodostuvien lisäkustannusten on arvioitu vaihtelevan paljon, riippuen niiden jo olemassa olevista teknisistä valmiuksista.⁹⁴ Lainsäädäntöuudistuksen tavoitteena on ollut myös lähdeverotusmenettelyn tehokkuuden parantaminen. Tämän on katsottu hallituksen esityksen tavoitetilan mukaan tuovan pitkällä aikavälillä muuttavan lähdeverotusta tehokkaammaksi menettelyksi kaikki osapuolet huomioon ottaen.⁹⁵ Lakimuutoksella on kannustava merkitys yhtiöille pyrkiä automatisoituun ja mahdollisimman oikea-aikaiseen veron perintään.⁹⁶

⁹⁰ Tokola 2019, s. 9–10.

⁹¹ Ks. Euroopan parlamentti 2018, s. 4. CumEx Files -skandaalissa käytetyistä järjestelyistä ks. tutkimuksen luku 4.3.

⁹² HE 282/2018 vp, s. 19–20.

⁹³ HE 282/2018 vp, s. 28–29.

⁹⁴ HE 282/2018 vp, s. 28.

⁹⁵ Ks. HE 282/2018 vp, s. 25–32.

⁹⁶ HE 282/2018 vp, s. 28.

Edellä esitetty voinee heijastua välillisesti sijoittajan säilyttäjälle maksamiin toimeksiantopalkkioiden määriin nousevasti, mikäli säilyttäjän kustannukset nousevat huomattavasti. Tehokkuuden edistäminen ja verovalvonnan parantaminen on toisaalta täysin linjassa TRACE IP raportissa asetettuihin AI-mallin kehittämisen tarkoitukseen ja tavoitteeseen.⁹⁷ Malli ei ole kansainvälisille toimijoille täysin uusi, sillä TRACE jäljittelee pitkälle Yhdysvalloissa ja Irlannissa käytössä olevaa veroagenttimallia, johon näillä alueilla toimivien säilyttäjien on täytynyt jo sopeutua. Täysin Yhdysvaltojen tai Irlannin mukaiseen veroagenttimalliin Suomessa ei ole haluttu nyt lakimuutoksella siirtyä, vaan veroagentteina toimivat Suomen mallissa osakkeiden liikkeellelaskijat.⁹⁸

3.2 Julkinen säilyttäjärekisteri ja rekisteröitynyt säilyttäjä

Säilyttäjäyhteisöstä voi tulla TRACE:n mukainen Authorised Intermediary joko tekemällä sopimuksen tästä osingon lähdevaltion kanssa tai hakemalla valtiolta rekisteröintiä, jolla toimija auktorisoidaan.⁹⁹ TRACE IP:n mukaisesti Suomi on voinut itse määritellä lainsäädäntöön haluamallaan tavalla, millaiset edellytykset säilyttäjäyhteisöllä täytyy olla, jotta se voi toimia TRACE:n AI-mallin mukaisena rekisteröityneenä säilyttäjänä. Suomessa on tehty valinta, että säilyttäjän auktorisointi tehdään säilyttäjän oma-aloitteisesta hakeuksesta rekisteröityneeksi säilyttäjäksi ja merkitään auktorisoinnin yhteydessä julkiseen säilyttäjärekisteriin. TRACE IP:n toinen vaihtoehto, eli tällaisen erillisen sopimuksen tekeminen säilyttäjän ja valtion viranomaistahon välillä ei ole Suomessa tavanomaista.¹⁰⁰ Edellytysten täytyessä säilyttäjä merkitään Verohallinnon ylläpitämään ja julkiseen säilyttäjärekisteriin.¹⁰¹

Säilyttäjärekisteriä koskevat määräykset ovat lähdeverolain 10 d §:ssä, jonka mukaan säilyttäjärekisteröinti on vapaaehtoista, ja se voidaan tehdä säännöksessä esitettyjen

⁹⁷ Ks. OECD 2013, s. 3.

⁹⁸ HE 282/2018 vp, s. 19. Suomen nyt käyttöön ottama malli ei hallituksen esityksen mukaan eroa paljoa teknisesti veroagenttimallista.

⁹⁹ OECD 2013, s. 6–7.

¹⁰⁰ Joiniemi 2021, s. 32.

¹⁰¹ Ks. Joiniemi 2021, s. 32–33.

edellytysten täytyessä. Lähdeverolain 10 d §:n mukaiset edellytykset säilyttäjärekisteriin merkitsemiselle ovat seuraavat:

Verohallinto merkitsee hakemuksesta säilyttäjärekisteriin sen, jolla on:

- *oikeus harjoittaa säilytystoimintaa sijoituspalvelulain (747/2012), arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain (348/2017), arvo-osuustileistä annetun lain (827/1991) tai arvopaperitileistä annetun lain (750/2012) tai vastaavan ulkomaisen lainsäädännön nojalla;*
- *sijaintivaltionsa asianomaisen viranomaisen myöntämä toimilupa harjoittaa säilytystoimintaa ja on sen valvonnan alainen;*
- *kotipaikka Euroopan unionin alueella tai sellaisessa valtiossa, jonka kanssa Suomella on kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskeva sopimus. Säilyttäjärekisteriin voi rekisteröityä myös tällaiseen valtioon sijoittautunut säilyttäjänä toimiva sivuliike, jota kyseiset säännökset velvoittavat.*
- *Säilyttäjään sovelletaan yhteistä tietojenvaihtostandardia tai rahanpesun estämistä ja asiakkaan tunnistamista koskevia säännöksiä sekä muuta lainsäädäntöä siten, että säilyttäjä on velvollinen tunnistamaan asiakkaansa ja tämän verotuksellisen asuinvaltion.¹⁰²*

Kaikkien edellytysten on täytyttävä samanaikaisesti, jotta säilyttäjäyhteisö voi toimia rekisteröityneenä säilyttäjänä Suomessa. Rekisteröintihakemuksen yhteydessä Verohallinnolle on toimitettava tositteellista selvitystä edellytysten täyttymisestä. Tällainen selvitys on kopio toimiluvasta säilytystoiminnan harjoittamiseen ja kotivaltion myöntämä kaupparekisteriote (tai tätä vastaava asiakirja), josta on selvittävä yhtiön nimi, kotivaltio, toimiala, tilikausi ja lisäksi nimenkirjoitusoikeudet.

Viimeisellä edellytyksellä tarkoitetaan OECD:n Common Reporting Standard-sääntelyä, EU:n virka-apudirektiiviä (DAC2) tai Yhdysvaltojen FATCA-sääntelyä. Säilyttäjän kotivaltion on oltava Euroopan unionissa tai sellaisessa valtiossa, jonka kanssa Suomella on voimassa oleva verosopimus. Säilyttäjänä voi toimia myös edellä mainittuihin valtioihin

¹⁰² Verohallinto 2020b, luku 2.1.

sijoittautunut sivuliike, jos siihen sovelletaan edellä mainittua sääntelyä säilytystoiminnasta ja tietojenvaihdosta.

Säilyttäjärekisteröinti edellyttää hakeutujalta moitteetonta verovelkarekisteriä. Rekisteriin hakeutuja voidaan jättää merkitsemättä, mikäli sillä on olemassa verotuksellisia laininlyöntejä. Samasta syystä jo rekisteriin merkitty säilyttäjä voidaan poistaa rekisteristä, mikäli se laiminlyö esimerkiksi ilmoittamisvelvollisuutensa. Rekisteriin merkitty säilyttäjä voidaan poistaa säilyttäjärekisteristä myös sen omasta hakemuksesta milloin tahansa. Viranomaisaloitteisessa rekisteröintiaseman päättämisessä rekisteröitynyttä säilyttäjää on kuultava ennen poistamista ja varata mahdollisuus korjata poistamiseen johtava laiminlyönti.

Säilyttäjän täytyy olla merkittynä säilyttäjärekisteriin osingonmaksuhetkellä, jotta rekisteröitymisestä seuraavia etuja osingonsaajatietojen välittämisessä ja alempia lähdeverokantoja voidaan käyttää. Rekisteriin merkittäessä hakeutujalle annetaan yritys- ja yhteisötunnus, jos sellaista hakeutujalla ei ole valmiiksi myönnettynä.

Julkinen säilyttäjärekisteri julkaistiin 1.1.2021. Kyseisenä päivänä merkittynä rekisteriin oli merkittynä yhteensä 30 rekisteröitynyttä säilyttäjää. Rekisteröityneiden säilyttäjien lukumäärä on siis huomattavasti alhaisempi kuin 31.12.2020 ulkomaisten omaisuudenhoidtajien rekisteriin merkittyjen toimijoiden lukumäärä. Maaliskuun lopussa rekisteriin merkittyjen säilyttäjien määrä on kasvanut jo huomattavasti, rekisteröityneitä säilyttäjiä oli ajankohtana 31.3.2021 merkitty rekisteriin yhteensä 65.¹⁰³ Samaan ajankohtaan mennessä on kahden säilyttäjän rekisteröinti myös päättynyt. Säilyttäjärekisteriin merkitään jokaisesta säilyttäjistä julkiset tiedot, joita ovat verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 9 §:n mukaan säilyttäjän nimi, y-tunnus, ulkomainen vastaava tunniste (esimerkiksi TIN), kotivaltio, osoite ja rekisteröinnin voimassaoloaika. Julkiset tiedot ovat saatavilla myös toimijoista, joiden rekisteröinti säilyttäjärekisterissä on päättynyt.¹⁰⁴

¹⁰³ Ks. Julkinen säilyttäjärekisteri.

¹⁰⁴ Ks. Päättyneet rekisteröinnit säilyttäjärekisterissä.

Rekisteröinnin seurauksena säilyttäjä sitoutuu noudattamaan lähdeverolain 10 b ja c §:ssä sille asetettuja velvollisuuksia. Rekisteröitynyt säilyttäjä on vastuussa niistä osingonmaksutiedoista, joiden maksuhetkellä se on ollut merkittynä säilyttäjärekisteriin. Säilyttäjän rekisteröintiaseman selvittäminen on tästä syystä osingonmaksajan tarpeellista tehdä aina ennen maksamista, jotta saatuun tietoon voidaan luottaa. Osingonmaksaja on yksin taloudellisessa vastuussa virheellisestä lähdeveron pidättämisestä, jos se on vastaanottanut tietoja rekisteröitymättömältä säilyttäjältä.

Säilyttäjärekisteriin merkityt säilyttäjät ovat TRACE:n AI-mallin mukaisia rekisteröityneitä säilyttäjiä (Authorised Intermediaries). Säilyttäjärekisteri ja siihen merkittävän toimijan viranomaisen toimeenpaneva auktorisointi pohjautuu täysin TRACE:n ideaan, jonka toteuttaminen on kuitenkin sääntelyltään sopeutettu Suomen käytäntöön sopivaksi. Rekisteröintiin ei voida soveltaa TRACE IP:ssä esitettyjä lomakemalleja, vaan se täytyy tehdä Verohallinnon osoittamalla hakemuksella ja omalla menettelyllä.

Säilyttäjärekisteriin merkitty säilyttäjä voidaan edellä esitetyn perusteella katsoa Suomen verolainsäädännössä lakimuutoksen myötä täysin uudeksi verovelvolliseksi, sillä se on omasta huolimattomuudesta tai virheestä johtuvasta osingon lähdeveron alipidätyksen määrästä vastuussa kuin omasta verostaan.

3.3 Vuosi-ilmoittaminen ja TRACE:n XML-skeema

Vuosi-ilmoituksen antaa Verohallinnolle vuosittain rekisteröitynyt säilyttäjä. Rekisteröityneen säilyttäjän vuosi-ilmoituksella ei tarkoiteta samaa kuin osingonmaksajan antamalla vuosi-ilmoituksella, joka on täytynyt antaa jo ennen lakimuutosta. Vuosi-ilmoitus on hallituksen esityksen mukaisesti annettava sähköisesti Verohallinnon ohjeistamalla tavalla käyttäen TRACE:n XML-skeeman sähköistä tiedonsiirtomenetelmää.¹⁰⁵ Vuosi-ilmoitustiedot on toimitettava suoraan Verohallinnolle. TRACE IP:ssä on mahdollistettu myös menettely, jossa rekisteröitynyt säilyttäjä voisi toimittaa vuosi-ilmoitustiedot suoraan oman sijoittautumisvaltionsa viranomaisille, ja joka puolestaan automaattista

¹⁰⁵ HE 282/2018 vp, s. 22.

tietojenvaihtoa hyödyntäen toimittaisi tiedot tulon lähdevaltion viranomaisille. Tätä vaihtoehtoa ei ole otettu Suomessa käyttöön.¹⁰⁶

Rekisteröityneen säilyttäjän vuosi-ilmoituksen voi antaa myös tämän puolesta palveluntarjoajana toinen toimija, esimerkiksi toinen säilyttäjä tai osingonmaksaja.¹⁰⁷ Ilmoitus on annettava yleisestä tiedonantovelvollisuudesta annetun Verohallinnon päätöksen 44 §:n mukaan osingon maksuvuotta seuraavan vuoden tammikuun loppuun mennessä. Ensimmäiset rekisteröityneen säilyttäjän vuosi-ilmoitukset annetaan näin ollen viimeistään tammikuun 2022 loppuun mennessä.

Ilmoitus annetaan ainoastaan Suomessa rajoitetusti verovelvollisista osingonsaajista, joille on maksettu osinkoa suomalaisen pörssiyhtiön hallintarekisteröidyn osakkeenomistuksen perusteella.¹⁰⁸ Vuosi-ilmoituksessa annettavat tiedot on määritelty rekisteröityneen säilyttäjän yleistä tiedonantovelvollisuutta koskevassa VML 15 e §:n 1 momentissa. Rekisteröityneen säilyttäjän on annettava tiedot osingon loppusaajista ja niistä osingoista, joiden maksutietoja se on välittänyt säilytysketjussa. Ilmoitus on annettava kaikista näistä osingoista riippumatta siitä, onko niihin sovellettu lähdeverolain mukaisia lähdeverokantoja tai verosopimuksen mukaisia lähdeverokantoja.¹⁰⁹ Välitystiedoissa tulee olla säilytysketjun muiden rekisteröityneiden säilyttäjien tiedot, jolta osingonmaksutietoja on välitetty ketjussa eteenpäin osinkoa maksettaessa sekä myös sen rekisteröityneen säilyttäjän tiedot, kenelle tietoja on välitetty.

Rekisteröityneen säilyttäjän on annettava Verohallinnolle vuosi-ilmoituksena niin sanottu nollailmoitus, vaikka se ei ole ottanut itselleen vastattavaksi osingon loppusaajatietoja tai se ei ole välittänyt eteenpäin osingonmaksutietoja.¹¹⁰

Sähköinen, standardisoitu tiedonsiirtomenetelmä helpottanee niin veroviranomaisen kuin myöhemmin ilmoittamisvelvollisten vuosi-ilmoitusprosessia, vaikkakin alkuun

¹⁰⁶ Ks. OECD 2013, s. 5.

¹⁰⁷ Verohallinto 2020b, luku 3.2.2.

¹⁰⁸ Jos osingonsaaja on Suomessa yleisesti verovelvollinen, näistä tiedoista osingonmaksajan antaa tiedot osinkojen vuosi-ilmoituksella.

¹⁰⁹ Osingonmaksajan tulee omalla vuosi-ilmoituksellaan antaa VML 15 e §:n 2 momentin mukaiset tiedot ja tiedot sitä lähinnä olevasta rekisteröityneestä säilyttäjistä.

¹¹⁰ Verohallinto 2020b, luku 3.2.2.

skeeman käyttöönotto on uusi asia, joihin säilyttäjien tulee taivuttaa omat raportointijärjestelmänsä. Käyttöön otettava vuosi-ilmoitusmalli, kuten seuraavassa alaluvussa käsiteltävä osingonsaajan itse antama ilmoitus, toimivat ideaalisti skenaariossa, jossa säilytysketjun kaikki osapuolet ovat lähdeverolain 10 c §:n mukaisia rekisteröityneitä säilyttäjiä.

Edellä esitetty tilanne on ainakin lakimuutoksen soveltamisen alussa hyvin teoreettinen, sillä pitkiin säilytysketjuihin tulee käytännössä kuulumaan rekisteröitymättömiä säilyttäjiä. Verosopimusetuuksien myöntäminen tulon lähteellä toimii käytännössä myös näin, mutta se nojaa vahvasti edellytykseen rekisteröityneiden säilyttäjien omasta halukkuudesta ottaa vastuulleen rekisteröitymättömien säilyttäjien välittämiä tietoja. Jos vastuu otetaan, on säilyttäjä yksin vastuussa esimerkiksi tietojen luotettavuuden varmentamisesta. Rekisteröityneen säilyttäjän on tällöin varauduttava suojaamaan itseään rekisteröitymättömien toimijoiden aiheuttamista riskeistä sille itselleen. Todennäköisempää uudistuksen alussa, etenkin ensimmäisinä vuosina, on toimijoiden varovaisuus. Näin ollen on odotettavissa verosopimusetuuksien hakemisen kasvua jossain määrin palautusmenettelyn kautta. Vuosittaisen ilmoittamisen tarkoitus viranomaisen tiedonsaantioikeuksien parantamisesta saavutetaan sitä paremmin, mitä useampi säilyttäjäh yhteisö haluaa ottaa osingonsaajia ja osingonmaksua koskevia tietoja vastataksaan ja haakeutua säilyttäjärekisteriin.

TRACE:n käyttöönoton jälkeen vuosi-ilmoitukset annetaan TRACE IP:n mukaisella standardisoidulla XML-skeemalla. Standardisoidun ilmoituksen käyttöönoton on tarkoitus yhdenmukaistaa osinkojen lähdeverotusmenettelyä. Nykytilanteessa etenkin lähdeverotuksen palautusmenettelyssä jokaisella valtiolla on omat lomakkeensa ja vaatimuksensa osingonsaajille lähdeveron palauttamiseksi. Lomakkeet ja osingonsaajien asuinpaikkatodistukset ovat myös pitkälle fyysisiä paperilomakkeita, joiden käsittely on hidasta etenkin rajat ylittävissä ja pitkien säilytysketjuja koskevissa tilanteissa.

Sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä tarkoitetaan XML-skeemaa (Extensible Markup Language). TRACE:n XML skeema on työryhmän kehittämä sähköinen muoto niille tiedoille, joita finanssialan toimijat välittävät tietoa veroviranomaisille, ja veroviranomaiset

välittävät tietoa toistensa välillä. XML on standardi merkintäkielille, jonka tarkoitus TRACEN XML skeemassa on toimia tiedonvälityksen mahdollistamana formaattina. Työryhmä myös on varmistanut skeeman toimivuuden ja sen, että sen avulla voidaan toimittaa kaikki ne tarpeelliset tiedot, joita TRACE IP itsessään edellyttää.¹¹¹ OECD on lisäksi antanut kattavan ohjeistuksen skeeman käyttämiseen.¹¹² Verohallinto on lisäksi ohjeistanut vuosi-ilmoituksen antamisessa kattavasti teknisellä soveltamisohjeella, esimerkein ja täydentävin ohjeistuksin.¹¹³

VHp:ssä yleisestä tiedonantovelvollisuudesta 45 §:ssä määritetään, että vuosi-ilmoitus voidaan antaa vain tätä menetelmää käyttäen. Koska vaihtoehtoja, kuten paperi-ilmoittamista, ei ole päätöksessä sallittu, on myös ulkomaisten toimijoiden pystyttävä ilmoittamaan tiedot sähköisesti. Samaan TRACE:n XML-skeemaa käytetään myös OECD:n CRS-raportoinnissa, FACTA:ssa ja EU:n virka-apudirektiivin mukaisessa raportoinnissa, joten voidaan tehdä olettaa, että suurelle osalle säilyttäjistä tiedonsiirtomenetelmä on ennestään tuttu, eikä toimijoiden tarvitse vain yhtä valtiota varten tehdä suuria muutoksia ja uudistuksia raportointiinsa.

3.4 Osingonsaajan itse antama ilmoitus

3.4.1 Sisältö

Osingonsaajan itse antama ilmoitus koskee osingonsaajia, jotka saavat Suomesta osinkoa ja osinko on maksettu julkisesti noteeratun yhtiön hallintarekisteröidylle osakkeelle. Rekisteröityneen säilyttäjän on vaadittava ilmoituksen antamista asiakkailtaan.¹¹⁴ Itse annettu ilmoitus vastaa TRACE IP:n mukaista ISD:tä. TRACE IP sisältää valmiit ilmoituslomakkeet ja muut ilmoitukseen edellytettävät tiedot. TRACE IP:n englanninkielisiä lomakkeita on mahdollista hyödyntää suoraan ja tietoja ei tarvitse kerätä ilmoitukselle

¹¹¹ ICG-raportti, kohta 122.

¹¹² Ks. OECD 2020a. OECD on tehnyt päivityksen ohjeeseen, jotta ohje tukee mahdollisimman hyvin mallin käyttöönotossa Suomessa. Ks. OECD 2020b.

¹¹³ Ks. Verohallinnon tietuekuvaukset – vuosi-ilmoitus, Rekisteröityneen säilyttäjän vuosi-ilmoitus.

¹¹⁴ Ks. HE 282/2018 vp, s. 11.

Suomen virallisilla kielillä, vaan tiedot voi ilmoittaa englannin kielellä. Verohallinto on kääntänyt TRACE:n lomakkeet luonnolliselle henkilölle ja muulle oikeushenkilölle.¹¹⁵

Osingonsaajan itse antaman ilmoituksen tulee olla sisällöllisesti Verohallinnon ISD-päätöksen mukainen, mutta muita määrämuotovaatimuksia ei ole asetettu, joten TRACE IP:n lomakkeita tai Verohallinnon kääntämiä versioita niistä ei tarvitse käyttää. Ilmoituksessa voidaan lisäksi hyödyntää säilyttäjän muun asiakkaan tunnistamista edellyttävän lainsäädännön perusteella asiakkaasta kerättyjä tietoja ja muita asiakkaan säilyttäjälle antamia tietoja, vaikka ne olisi alkuperäisesti annettu johonkin toiseen varsinaiseen käyttötarkoitukseen.¹¹⁶

Ilmoituksessa on aina oltava Verohallinnon ISD-päätöksen 1 §:ssä tarkoitetut tiedot saajasta. Itse annetun ilmoituksen tulee sisältää sen tilin tai kaikkien tilien numerot, jossa hallintarekisteröityjä osakkeita säilytetään, vakuutus tosiasiallisena osingonsaajana toimimisesta ja asuinvaltion myöntämä verotunniste (esimerkiksi TIN-tunniste). Ilmoituksella annetaan lisäksi yksilöintitietoja osingonsaajasta. Luonnollisella henkilöllä nämä ovat nimi, osoite ja syntymäaika. Muulla kuin luonnollisella henkilöllä yksilöintitiedoiksi katsotaan nimi, osoite ja oikeudellinen muoto, ja lisäksi se valtio, jossa toimija on rekisteröity tai jonka lakien mukaan se on perustettu.

Osingonsaajan on annettava ilmoituksessa ISD-päätöksen 1 §:n 2–4 momenteissa tarkoitetut vakuutukset. Ilmoituksessa osingonsaajan on erikseen annettava myös vakuutukset siitä, että asuu ilmoitetussa valtiossa, ei toimi kenenkään asiamiehenä, agenttina tai vastaavana, on verosopimuksessa tarkoitettu osingon tosiasiallinen edunsaaja, eikä saatu osinko kuulu Suomessa sijaitsevalle kiinteälle toimipaikalle. Osingonsaaja myös vakuuttaa sitoutuvansa toimittamaan tiedot ilmoituksella annettujen olosuhteiden muutoksista viipymättä niiden tapahduttua.

ISD-päätöksen 1 §:n 2 momentin mukainen vakuutus siitä, että osingonsaaja asuu asuinvaltiossaan verosopimuksessa tarkoitettulla tavalla, voi olla myös osa yleistä

¹¹⁵ Verohallinto 2020a, luku 3.4.

¹¹⁶ Esimerkiksi finanssilaitokselle annettu CRS/DAC2-vaatimusten mukainen luotettava itse annettu todistus (Self-Certification).

verotuksellista asuinvaltiota koskevaa vakuutusta. Osingonsaajan on joka tapauksessa tätä vakuutusta antaessaan varmistettava, että hän on Suomen ja osingonsaajan asuinvaltion välisen verosopimuksessa tarkoitetulla tavalla verotuksellisesti asuva toisessa sopimusvaltiossa.¹¹⁷

Muun kuin luonnollisen henkilön on itse antamassaan ilmoituksessa yksilöitävä käytetty lähdeverokanta ja annettava vakuutus oikeudestaan tähän, jos osingonsaaja vaatii sovellettavaksi alempaa lähdeverokantaa kuin verosopimuksessa on yleisesti esitetty. Vaatimukselle on annettava myös peruste. Kyseinen tilanne voi muodostua esimerkiksi, kun osingonsaajana on ulkomainen eläkelaitos, joihin soveltuu erityiset säännökset osinkojen lähdeverotuksessa.¹¹⁸ Osingonsaajan on ilmoituksellaan lisäksi annettava rekisteröityneelle säilyttäjälle valtuutus, jotta rekisteröityneellä säilyttäjällä on toimivalta toimittaa Verohallinnolle itse annetun ilmoituksen varmistamiseksi ja lähdeverokannan oikeellisuuteen edellytetyt tiedot. Näin rekisteröitynyt säilyttäjä varmistaa, että osingonsaaja tietää, mitä tarkoitusta varten tiedot kerätään ja välitetään. Verohallinnon antaman ohjeen mukaan rekisteröityneen säilyttäjän tulee myös muistuttaa osingonsaajaa tietojen ajantasaisuuden ylläpitämisestä.¹¹⁹

Jos osingonsaaja ei ymmärrä antamiensa vakuutusten sisältöä, antaa Verohallinto tai osingonsaajan asuinvaltion veroviranomainen ohjeistusta asiassa, sillä yleinen ohjaus ja neuvonta ei ole määritelty rekisteröityneelle säilyttäjälle kuuluvaksi velvollisuudeksi. Rekisteröitynyt säilyttäjä voi kuitenkin antaa neuvontaa ja esimerkiksi täyttää itse annetun ilmoituksen tiedot asiakkaansa puolesta. Myös tällöin ilmoituksella annettujen tietojen luotettavuus tulee varmentaa, ja osingonsaajan on allekirjoitettava ilmoitus tietojen vahvistamiseksi.¹²⁰

Ilmoitus on voimassa sen allekirjoitusvuoden ja sitä seuraavat viisi kalenterivuotta. Julkisyhteisöjen ilmoitus on voimassa toistaiseksi. Rekisteröityneen säilyttäjän vastuulla on

¹¹⁷ Verohallinto 2020a, luku 3.1.2.

¹¹⁸ Ks. Verohallinto 2016. Esimerkiksi kunnallista eläkelaitosta (Keva) vastaavalle ulkomaiselle yhteisölle Suomesta saadut osingot voivat olla kokonaan verovapaita.

¹¹⁹ Verohallinto 2020a, luku 2.2.

¹²⁰ Verohallinto 2020a, luku 3.4. Perinteisen allekirjoituksen ohella tietojen vahvistaminen voidaan tehdä sähköisellä allekirjoituksella tai muulla varmenteella (esimerkiksi nauhoitteella).

säännöllisesti seurata ilmoituksella olevien tietojen ajantasaisuutta ja oikeellisuutta, vaikka ilmoitus itsessään olisikin voimassa.¹²¹ Säilyttäjällä tulee olla olemassa sellainen menettely, jolla tietojen oikeellisuutta voidaan esimerkiksi verrata sillä käytettävissä oleviin muihin tietoihin muuna ajankohtana kuin ilmoituksen antamishetkellä. Seuraamisvelvoite koskee vain sellaisia osingonsaajaan ja tämän olosuhteisiin liittyviä muutoksia, joilla on vaikutusta verovelvollisen asemaan saada verosopimusetuuksia. Tällainen muutos on esimerkiksi osoitteenmuutos toiseen valtioon.

3.4.2 Luotettavuuden todentava menettely

Verohallinnon ISD-päätöksen mukainen itse annettu ilmoitus on vapaamuotoinen. Sen tulee kuitenkin sisältää ISD-päätöksen mukaiset tiedot osingonsaajasta ja rekisteröityneen säilyttäjän on todennettava ilmoituksen luotettavuus ISD-päätöksen 3 §:n mukaisessa menettelyssä.

Ilmoituksen luotettavuus tulee varmentaa ensimmäisen kerran silloin, kun ilmoitus annetaan. Itse annettujen ilmoitusten tiedot on varmennettava oikeiksi ja luotettavuus on tarkistettava yhteisten tietojenvaihtostandardien ja rahanpesun estämistä ja asiakkaan tunnistamista koskevan lainsäädännön edellyttämien tietojen sekä maksajalla tai rekisteröityneellä säilyttäjällä käytettävissään olevien muiden osingonsaajaa koskevien tietojen perusteella päätöksen 3 §:n 1 momentin mukaisesti.

Lähdeverolain 10 b §:n 4 momentin mukaisesti osingonsaajan itse antaman ilmoituksen tulee olla riittävän huolellisesti ja luotettavasti dokumentoitu ja sillä annettujen tietojen tulee olla johdonmukaisia säilyttäjällä muuten osingonsaajasta käytettävissä olevien tietojen perusteella. Säilyttäjän tulee verrata osingonsaajan itse antamia yksilöintitietoja sillä itsellä olevien tietojen kanssa varmistaakseen niiden yhtäläisyyden ja johdonmukisuuden. Varmentaessa osingonsaajan Suomen ja asuinvaltion välisen verosopimuksen tarkoittamaa asuinvaltiota voidaan Verohallinnon ISD-päätöksen 1 §:n mukaisesti

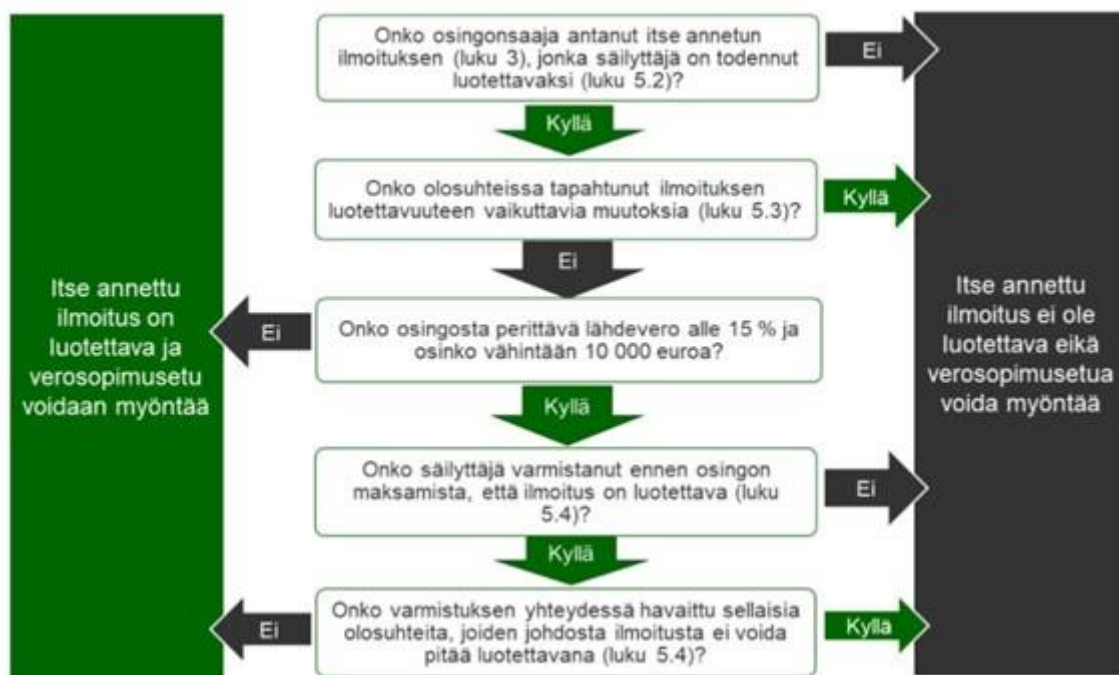
¹²¹ Verohallinto 2020a, luku 4.

käyttää tarkoitukseen Verohallinnon myöntämää lähdeverokorttia tai osingonsaajan verotuksellisen asuinvaltion antamaa todistusta.

Itse annetun ilmoituksen voimassaoloaika on sen allekirjoitusvuosi ja sitä seuraavat viisi kalenterivuotta. Ilmoituksen luotettavuus on ISD-päätöksen 3 §:n 3 ja 4 momenttien mukaan todettava sen voimassaolosta huolimatta aina ennen osingon maksua, jos maksettavan osingon määrä on yli 10 000 euroa, tai osinkoon lähteellä sovellettava verosopimuksen mukainen verokanta on alle 15 prosenttia.

Ennen osingon maksua tapahtuvaa varmistusta ei siis tarvitse tehdä, jos pidätettävä lähdevero on vähintään 15 prosenttia tai maksettava osinko on enintään 10 000 euroa. Ennen jokaista osingonmaksua tapahtuva ilmoituksen luotettavuuden varmistamisvelvollisuus kohdistuu näin ollen vain suuriin osinkoihin ja kohtuullisen harvoihin verosopimukseen sekä erityisen sääntelyn piirissä oleviin osingonsaajiin, sillä suurimmassa osassa verosopimuksista portfolio-osingosta pidätettävä yleinen lähdevero on 15 prosenttia. Varmistusvelvollisuus korostuu näin ollen esimerkiksi Iso-Britanniaan maksettavien osingonsaajien itse antamissa ilmoituksissa.

Verohallinnon ohjeessa on havainnollistettu luotettavuuden todentavaa menettelyä etenemistä verosopimusetuuden myöntämisen hetkellä seuraavalla kaaviolla¹²²:



Luotettavuus on aina todennettava uudelleen tilanteissa, joissa rekisteröitynyt säilyttäjä tietää tai tulee muuten ilmi, että osingonsaajan itse antaman ilmoituksen tiedoissa on tapahtunut muutoksia.¹²³ Tällainen tilanne voisi tapahtua esimerkiksi osingonsaajan viranomaiselle tekemän muuttoilmoituksen välityksellä, jos viranomaisen välittää osoitteenmuutostiedot automaattisesti säilyttäjälle. Rekisteröitynyt säilyttäjä saisi näin viranomaiselta tiedon osoitteenmuutoksesta, mutta osingonsaaja ei olisi itse tätä muutosta omalle säilyttäjälleen ilmoittanut. Tällöin rekisteröityneen säilyttäjän tulee pyytää asiakastaan antamaan korjattu ilmoitus päivitetyillä tiedoilla, tai vaatia asiakkaaltaan uutta asuinpaikkatodistusta. Tällöin verosopimuksen mukainen lähdeveroetu on myöhemmin haettavissa Verohallinnolta palautusmenettelyn kautta.

Jos on tosiasiallisesti tapahtunut edellä kuvattu olosuhteiden muutos, jolla on merkitystä osingonsaajan asuinvaltion tai sovellettavan verosopimuksen kannalta, ei

¹²² Verohallinto 2020, luku 5.1.

¹²³ Verohallinnon ISD päätös 3 §:n 2 momentti.

alkuperäistä itse annettua ilmoitusta voida soveltaa. Verosopimusetuuksia ei tämän ilmoituksen perusteella voida myöntää, vaan osingonsaajan tulee toimittaa säilyttäjälle uusi ilmoitus, tai säilyttäjän on muuten todennettava alkuperäinen ilmoitus yhä luotettavaksi. Verohallinnon ohjeessa on tilanteita, joissa rekisteröityneen säilyttäjän katsotaan automaattisesti olevan tietoinen olosuhteen muutoksista. Näitä ovat osingonsaajan uusi itse annettu ilmoitus tai muuten toimitettu tieto olosuhteiden muutoksista, säilyttäjä saa muuta kautta tiedon, havaitsee tietojenvaihtostandardin tai rahanpesua ja asiakkaan tunnistamista varten tai muussa menettelyssä olosuhteiden muutoksen.¹²⁴

Jos säilyttäjä tietää tai sen olisi syytä tietää muun oman liiketoimintansa perusteella, ettei ilmoitus ole luotettava, katsotaan tämän olevan sellainen muutos olosuhteissa, ettei alkuperäistä osingonsaajan itse antamaa ilmoitusta voida pitää luotettavana.¹²⁵ Luotettavuus on edellä mainitun kaltaisissa tilanteissa aina varmistettava uudelleen huolellisesti, jotta verosopimusetuudet voidaan tulon lähteellä myöntää.

Huomattavaa on, että itse annetun ilmoituksen ei katsota olevan voimassa, jos säilyttäjä tietää tai sen on syytä tietää, että osingon maksamiseen liittyy jokin omistus- tai johdannaisjärjestely, jolla on vaikutusta ilmoituksen luotettavuuteen.¹²⁶ Mikäli osakkeet on hankittu korkeintaan 30 päivää ennen osingonmaksua, osingonmaksuun liittyy edellä mainittuja järjestelyitä tai ilmoituksen tiedot ovat vastakkaisia muun säilyttäjällä olevaan informaatioon, ei osingonsaajan itse antaman ilmoituksen katsota olevan voimassa ilman erillistä, uutta selvitystä, jolla säilyttäjä voi todentaa sen luotettavuuden.

Verohallinnon ohjeessa ei ole erikseen määritelty tai esimerkein havainnollistettu millaisia ovat tilanteet, joissa säilyttäjän olisi pitänyt tai sillä olisi ollut syytä tietää edellä mainituista järjestelyistä, joten kyseinen edellytys jää käytännössä epämääräiseksi. Sääntelyssä näyttötaakka on asetettu ensisijaisesti rekisteröityneelle säilyttäjälle eikä veronviranomaiselle, joten sen voidaan olettaa soveltuvan myös osingonmaksuun liittyviin järjestelyihin. Esimerkiksi lähdeverolain 10 c §:n 2 momentin mukaan näyttötaakka osoitetaan rekisteröityneelle säilyttäjälle, kun kyseessä on annetun ilmoituksen

¹²⁴ Verohallinto 2020a, luku 5.3.

¹²⁵ Verohallinto 2020a, luku 5.5.

¹²⁶ Verohallinto 2020a, luku 5.4.

virheellisyys: ”Vapautuakseen vastuusta rekisteröityneen säilyttäjän on näytettävä, että virhe ei johdu sen laiminlyönnistä.”. Tämä korostaa näyttövelvollisuuden ensisijaisuuden järjestystä niistä tiedoista, jotka ovat rekisteröityneen säilyttäjän vastuulla asiakastaan kerätä.

Lainsäädäntö ei aseta suoraan rekisteröityneelle säilyttäjälle tutkimusvelvollisuutta erityisistä omistusjärjestelyistä. Jos osingonmaksuun kuitenkin liittyy järjestely, josta säilyttäjä tietää, tulee sen pyytää dokumentoitua lisäselvitystä osingonsaajalta. Muutoin verosopimuksen mukaista lähdeverokantaa ei voida tähän osingonsaajaan soveltaa. Säilyttäjän on todettava toimitetun lisäselvityksen valossa osingonsaajan itse antama ilmoitus uudelleen luotettavaksi. Vaihtoehtona on, että verosopimusetuuksia ei myönnetä ja osingonsaaja ohjataan hakemaan verosopimuksen mukainen etu palautusmenettelyn kautta.

Säilyttäjän on myös pyydettävä riittävästi dokumentoituja lisätietoja osingonsaajalta, jos sillä on syytä epäillä, että tämä ei ole oikeutettu itse annetussa ilmoituksessa vaadittuun lähdeverokantaan, mikäli se on matalampi kuin 15 prosenttia.

Sillä taholla, joka varmentaa itse annetun ilmoituksen luotettavuuden, on oltava aina käytettävissään ne ISD-päätöksen 1 §:ssä määrätyt tiedot osingonsaajasta, joilla itse annetun ilmoituksen luotettavuus on todennettu. Nämä tulee myös Verohallinnon pyynnöstä esittää.¹²⁷

Ilmoituksella korostetaan sitä, että osingonsaajan tulee itse välittää nämä tiedot lähimmälle säilyttäjälleen, johon sillä on suora asiakassuhde. Vaikka rekisteröityneen säilyttäjän tai osingonmaksajan on varmennettava annettujen tietojen oikeellisuus ja luotettavuus, koskee osingonsaajaa velvollisuus antaa oikeita tietoja. Tämä tarkoittaa, että osingonsaajan vastuu ei siirry vilpillisissä tilanteissa rekisteröityneelle säilyttäjälle tai maksajalle. Tarkoituksellisesti virheellisten tietojen antamisesta voidaan osingonsaajalle määrätä väärin tietojen takia pidättämättä jääneet lähdeverot. Osingonsaajalle voidaan myös määrätä veronkorotus ja viivästysseuraamukset. Rekisteröitynyttä säilyttäjää

¹²⁷ Verohallinto 2020a, luku 6.

koskee vastuu vain tilanteessa, jossa voidaan todeta, ettei se ole täyttänyt sille asetettuja huolellisuusvelvoitteita.

Ilmoituksen luotettavuuden todentava menettely on pitkälle Verohallinnon ohjeistamaa. Verohallinnon antama ohjeistus on laajaa verrattuna ISD-päätöksen sisältämään menettelyyn. Esimerkiksi, ISD-päätöksen 3 §:n 2 momentin mukaan luotettavuus on todettava uudelleen silloin, jos rekisteröitynyt säilyttäjä saa tiedon osingonsaajan olosuhteissa tapahtuneista muutoksista. Verohallinnon antaman ohjeen mukaan esitellään sen sijaan tilannetta velvoittavaa päätöstä laajemmin, ja ohjeen mukaan viranomaisen tulkitsee säilyttäjän automaattisesti saavan tiedon olosuhteen muutoksesta, jos ”säilyttäjä tietää tai sen on syytä tietää oman toimintansa perusteella, ettei osingonsaajan itse antama ilmoitus ole luotettava.”¹²⁸ Verohallinto on esimerkinomaisesti esittänyt tilanteita, joissa muutoksesta olisi syytä tietää. Tällaisen menettelyohjeistuksen voidaan nähdä olevan kuitenkin tarpeettoman pitkälle menevä tulkinta ISD-päätöksen mukaisesta sanamuodosta. Lähdeverolain 10 b §:n 4 momentissa on Verohallinnolle annettu valtuutus antaa määräykset itse annetun ilmoituksen sisällöstä, jonka se on ISD-päätöksellä toteuttanut. Syventävä menettelyohje ei ole sitova oikeuslähde, jolla lain ja määräyksen tulkintaa voidaan aiheettomasti venyttää. Menettelyllisesti hankala sääntely ja suppea ISD-päätöksen luotettavuuden todentava menettely ohjaa verovelvollisen kuitenkin automaattisesti Verohallinnon ohjeisiin.

Verohallinnon ohjeen mukaan, koska OECD:n malliverosopimus ja sen kommentaarin merkitys on vahvistettu tuomioistuinratkaisuissa, voisi niitä siten käyttää verosopimuksen ohella luotettavuuden todentamisessa ja etenkin paikoin tulkinnanvaraisen tosiasiallisen edunsaajan tunnistamisessa.¹²⁹ Tosiasiallisen edunsaajan käsitettä ja tunnistamista käsitellään laajemmin seuraavassa luvussa.

¹²⁸ Verohallinto 2020a, luku 5.3.

¹²⁹ Verohallinto 2020a, luku 2.2.

4 VEROSOPIMUSTEN OSINGON TOSIASIALLINEN EDUNSAAJA-KÄSITE

4.1 Tosiasiallinen edunsaaja -käsite

TRACE:n päämäärä on verosopimusetuuksien tehokas ja oikeudenmukainen kohdistaminen, jonka voidaan nähdä toteutuvan huolellisella osingonsaajan tunnistamisella. Tämä ilmenee uudessa sääntelyssä osingonsaajan tunnistamista ja yksilöintitietojen toimittamista koskevinä edellytyksinä. Osingonsaajalla tarkoitetaan verosopimuksen osinkoartiklan määräyksen mukaista osingonsaajaa. Koska tulon verotusoikeus määrittellään voimassa olevan verosopimuksen perusteella, tulee osingonsaajaa tunnistettaessa nojautua verosopimusten mukaiseen määritelmään siitä, kuka on verosopimuksen mukainen osinkoetuuden omistaja eli osingon *tosiasiallinen edunsaaja*, jolle osinkotulon verovelvollisuus tulee kohdistaa. Käsite on verosopimuskeinottelun vastainen määräys, jonka soveltuessa tulon lähdevaltion ei tarvitse myöntää verosopimuksen mukaisia etuuksia.

TRACE IP:n määritelmän mukaan tosiasiallisella edunsaajalla (”beneficial owner”) tarkoitetaan henkilöä tai yhteisöä, jolla on verotuksellinen oikeus arvopapereista saatuihin tuloihin, ja on yhtäältä oikeutettu tulosta saatavaan hyötyyn ottaen huomioon kaikki taloudelliset, oikeudelliset, tosiasialliset ja muut olennaiset olosuhteet. Tosiasiallisella edunsaajalla ei tarkoiteta edustajaa, säilyttäjää tai välittäjää, joka saa tuloa toisen henkilön puolesta. TRACE IP:ssä on huomioitu käsitteen määritelmien kansalliset eroavaisuudet, ja kehoitettu tutustumaan saatavilla olevaan materiaaliin tosiasiallisen edunsaajan tunnistamiseksi.¹³⁰ Käsite on määritelty tässä yhteydessä vähäsanaisesti. TRACE:n tarkoitus kytkeytyy verosopimusten soveltamiseen, joten käsitteelle on haettava merkityssisältöä verosopimusten asiayhteydestä.

Tosiasiallisen edunsaajan käsitteen määrittelemisen on osinkotulojen lähdeverotuksen ytimessä ja TRACE:n AI-mallin olennainen osa. Uuden sääntelyn myötä rekisteröityneen säilyttäjän (tai osingonmaksajan) velvollisuutena on huolellisesti varmistaa, että

¹³⁰ OECD 2013, s. 60.

sovellettavan verosopimuksen osinkoa koskevia määräyksiä voidaan soveltaa. Rekisteröityneen säilyttäjän tulee siis tunnistaa, kuka on sovellettavassa verosopimuksessa tarkoitettu osinkotulon tosiasiallinen edunsaaja. Käsite on ollut olemassa vuosikymmenten ajan, mutta sen määrittelemiseen liittyy yhä tulkintaongelmia, kuten missä laajuudessa käsitettä tulisi tulkita ja millainen merkityssisältö sille tulisi antaa.¹³¹

Lähdeverolain 10 §:n 1 momentin mukaan saman lain 1 §:ssä tarkoitetun kansainvälisen sopimuksen¹³² määräyksiä noudatetaan lähdeveroa perittäessä, jos tulon saaja esittää maksajalle selvityksen kotipaikastaan ja muista tämän kansainvälisen sopimuksen soveltamisen edellytyksistä. Yksi näistä edellytyksistä on osingon tosiasiallisen edunsaajan tunnistaminen. Lähes kaikki Suomen solmimat verosopimukset sisältävät osinkotuloa koskevan määräyksen, jonka mukaan verosopimuksen mukainen, lähdevaltion verotusoikeutta rajoittava lähdeverokanta voidaan myöntää ainoastaan osinkoetuuden omistajalle.¹³³

Suomen kansallinen verolainsäädäntö ei määrittele osingon käsitettä verosopimusten asiayhteyden tarkoittamalla tavalla.¹³⁴ Oikeuskirjallisuudesta on johdettavissa, että käsitettä pitäisi tulkita puhtaasti verosopimus kontekstissa eikä sitä tulisi laajentaa tai täydentää kansallisen lain sisältämällä määräyksillä tai muilla lainsäädäntöön sisältyvillä määritelmillä.¹³⁵ Tulkintaongelmat käsitteestä kohdistuvat siihen, tulisiko sitä tulkita suppealla tai laajalla tavalla, ja onko käsitteelle annettava muodollinen vai taloudellinen merkityssisältö.¹³⁶ Tosiasiallinen edunsaaja on löydettävissä käsitteenä kansallisessa, kansainvälisessä ja EU-vero-oikeudessa, mutta käsitteen sisältö ei näissä yhteyksissä ole

¹³¹ Ks. Pankakoski 2020 s. 323–324 ja Veikkola 2020, s. 2.

¹³² Verosopimukset ovat lähdeverolain 1 §:ssä tarkoitettuja kansainvälisiä sopimuksia.

¹³³ Vaikka määräys sisältyy suurimpaan osaan Suomen solmimista verosopimuksista, esim. Suomen ja Itävallan välisessä verosopimuksessa ei ole tätä määräystä.

¹³⁴ Tosiasiallinen edunsaaja esiintyy käsitteenä kansallisessa lainsäädännössä, mutta ei verosopimus kontekstin mukaisena. Esimerkiksi yhteisön, ulkomaisen trustin ja yhdistysten ym. tosiasialliselle edunsaajalle annetaan täsmällisempi määritelmä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 3 luvun 5–7 §:ssä, jota finanssialan toimijoiden on noudatettava toiminnassaan saman lain 1 luvun 2 §:n nojalla. Tosiasiallisen edunsaajan käsite mainitaan myös lähdeverolain 3 b §:ssä. Nämä eivät kuitenkaan vastaa merkityssisällöltään verosopimusoikeuden mukaista, OECD:n malliverosopimuksen beneficial owner -käsitettä.

¹³⁵ Ks. Walser 2000, s. 15–22.

¹³⁶ Ks. Ryyänen 2003, s. 451–453, 459. Tulkintaongelmia on myös siitä, onko käsite veronkierron vastainen väline vai käytetäänkö sitä osinkotulon kohdistamisen apuna. Ks. Jimenez 2010, luku 1.

täysin sama eikä toisiinsa suoraan verrattavissa. Lisäksi käsitteen määritelmä voi vaihdella myös eri verosopimusten välillä.¹³⁷

Koska kansallisessa lainsäädännössä vero-oikeudellista määritelmää ei käsitteelle ole verosopimusten tarkoittamassa kontekstissa, on yhä perusteltua olettaa kyseessä olevan Suomen kannalta ensisijaisesti verosopimus oikeudellinen käsite.¹³⁸ Valtiosopimuksia koskeva Wienin yleissopimuksen 31 artikla sisältää yleisen tulkintasäännön siitä, kuinka valtiosopimuksia, kuten kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi solmittuja sopimuksia tulisi tulkita. Verosopimusmääräyksiä tulisi 31 artiklan 1 kappaleen mukaan tulkita vilpittömässä mielessä ja sopimuksen käsitteille tulisi antaa tavallinen merkitys¹³⁹ yhdessä sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa. Näin ollen tosiasiallisen edunsaajan käsitteelle annettavaa merkitystä on tarkasteltava myös verosopimusten päämäärän ja tarkoituksen kontekstissa.

Wienin yleissopimuksen 32 artikla sisältää määräykset 31 artiklaa täydentävistä tulkintakeinoista, joita voidaan käyttää apuna valtiosopimuksen tulkinnassa. Näitä ovat sopimuksen valmistelutyöt ja olosuhteet, jotka vallitsivat sopimuksen tekemisen hetkellä. Täydentävien tulkintakeinojen tulisi tosin vain vahvistaa tulkittavana olevan käsitteen merkitys, mikäli se 31 artiklan mukaisella tulkinnalla jäisi epäselväksi. Täydentävien tulkintakeinojen ei näin ollen pitäisi laajentaa tai uudistaa sopimustekstin mukaista käsitteen alkuperäistä merkitystä. Lähtökohtana tulkinnalle pidetään kuitenkin osingon omistajuuden oikeudellisia olosuhteita.¹⁴⁰ On tunnistettava, onko muodollisella osinkotulon omistajalla lain tai muun sitovan sopimuksen perusteella velvollisuus siirtää maksettu osinko jollekin toiselle taholle.

Tosiasiallisen edunsaajan käsite perustuu OECD:n malliverosopimuksen 10 artiklaan ja se sisällytettiin ensimmäistä kertaa vuoden 1977 OECD:n malliverosopimukseen¹⁴¹, jota

¹³⁷ Knuutinen 2009, s. 129. Knuutinen käsittelee *beneficial ownership* -käsitettä osakeoikeuksien verosopimusnäkökulmasta. Ks. osakeoikeuksien omistajuudesta myös Ala-Lahti-Kataja 2020.

¹³⁸ Rynnänen 2003, s. 453. Rynnäsen mukaan OECD:n malli ja sen kommentaari edustaa tosiasiallisen edunsaajan tavallista merkitystä Wienin yleissopimuksen mukaisesti.

¹³⁹ Ks. Rynnänen 2003, s. 452.

¹⁴⁰ Jimenez 2010, luku 3.4.

¹⁴¹ OECD 1977, 10 artikla. Käsitteelle ei kuitenkaan vuoden 1977 malliverosopimuksessa annettu mitään määritelmää.

on käytetty kansainvälisenä käsitteen tulkinnan lähtökohtana.¹⁴² Verosopimusetuuksien tulisi olla saatavilla vain tapauksissa, joissa tulon tosiasiallinen edunsaaja asuu toisessa sopimusvaltiossa kuin tulon lähdevaltio. Käsitteen lisäämisen taustalla oli sen tarkoitus auttaa ehkäisemään veron välttämistä.¹⁴³

Malliverosopimuksessa käytetään käsitteestä englanninkielistä termiä ”beneficial owner”. Suomen solmimissa verosopimuksissa käytetään vaihtelevasti käsitteelle eri suomenkielisiä termejä, kuten ”osinkoetuuden todellinen omistaja” ja ”saajan oikeus osinkoon”. Eri suomennosten merkitysisältö on kuitenkin sama.¹⁴⁴

Suurin osa Suomen solmimista verosopimuksista pohjautuu OECD:n malliverosopimukseen, joten käsitteen tulkinnassa malliverosopimus ja sen eri versioiden kommentaarit ovat merkittävä tulkintalähde ja lähtökohta. OECD:n malliverosopimuksen kommentaari ei ole sitova oikeuslähde, mutta Suomen oikeuskäytännössä sille on annettu painoarvoa vero-oikeudellisessa tulkinnassa ja sen asema sallittuna oikeuslähteenä on tunnustettu ensimmäisen kerran korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa KHO 2002:26 ja myöhemmin myös esimerkiksi ratkaisuissa KHO 2011:101 ja 2013:93.

OECD:n malliverosopimusta ja sen kommentaarin kannanottoja voidaan pitää Wienin yleissopimuksen 32 artiklan mukaisina täydentävinä tulkintakeinoina.¹⁴⁵ OECD:n malliverosopimuksen 3(2) artikla sisältää yleisen määräyksen sopimuksessa käytettäville käsitteille annettavista merkityksistä tilanteissa, joissa käsitettä ei ole sopimuksessa erikseen määritetty. Artikla sallii tällaisten käsitteiden oikeudellisen tulkinnan täydentämisessä kansalliseen lainsäädäntöön mahdollisesti sisältyvien määritelmien käyttämisen. Tällaisten käsitteiden tulkinnassa on valtioiden kannalta käytännöllistä nojata siihen, mikä merkitys kansallisessa lainsäädännössä käsitteelle on annettu. Kansallisen lainsäädännön käyttäminen ei kuitenkaan voi tulla kysymykseen, mikäli sopimuksen asiayhteydestä ilmenee muuta. Verosopimuksen tekstin on aina oltava ensisijainen tulkintalähde

¹⁴² Wardzynski 2015, s. 180. Ks. myös Jimenez 2010, luku 3.

¹⁴³ Vogel 1997, s. 561.

¹⁴⁴ Ks. Rynnänen 2003, s. 451–453.

¹⁴⁵ Ks. Ks. Nieminen 2014, s. 90–93, 114–115 ja Helminen 2010, s. 46–53. Kommentaarin kannanottojen merkittävyys laajenee, mikäli tulkittavana olevan verosopimuksen artiklan sanamuoto on täysin vastaava malliverosopimuksen sanamuotoon.

ja tekstiä on tulkittava verosopimuksen asiayhteydessä vilpittömästi. Malliverosopimuksen 3(2) artiklan soveltaminen ei ratkaisisi ongelmaa tosiasiallisesta edunsaajasta, sillä Suomen kansalliseen lainsäädäntöön ei sisälly vastaavaa käsitettä. Käsitteen lisääminen vuosikymmeniä käsitteen olemassaolon jälkeen on katsottu myös ongelmalliseksi.¹⁴⁶ Lähdeverolain 1 §:n 3 momentti osoittaa myös kansainvälisten sopimusten etusijaisuuden, joka yhtäältä tukee sitä, että tässä yhteydessä on käytettävä yksiselitteisesti verosopimus kontekstin mukaista määritelmää.¹⁴⁷

Tosiasiallisen edunsaajan käsite on OECD:n malliverosopimuksessa pysynyt lähes samanlaisena päivitysten jälkeen, muutamia sanamuodon täsmennyksiä lukuun ottamatta.¹⁴⁸ Sen sijaan käsitettä koskevat malliverosopimuksen kommentaarin kannanotot ovat muuttuneet merkittävästi vuoden 1977 malliverosopimuksen kommentaarista. Merkittävimmät täsmennykset on tehty vuosien 2003 ja 2014 kommentaarien päivityksiin. Osinkoartiklaa koskevan kommentaarin 12 kohtaan lisättiin käsitteen taloudellista tulkintaa puoltava kannanotto, jonka mukaan käsitettä ei tulisi tulkita suppeasti, vaan merkitysisältö tulee antaa verosopimusten tarkoitusten kanssa rinnakkain.¹⁴⁹

Päivitettyjen kannanottojen mukaan tulon lähdevaltiolla ei ole velvollisuutta luopua verotusoikeudestaan vain siksi, että tulot maksetaan suoraan taholle, jonka verotuksellisen asuinvaltion kanssa lähdevaltiolla on voimassa oleva verosopimus.¹⁵⁰ Kannanotto laventaa käsitettä, ja voidaan nähdä sisältävän sisältö-ennen-muotoa-periaatteen. Vuoden 2003 kommentaarin päivitys on muuttanut valtioiden käsitystä tosiasiallisesta edunsaajasta. Ei ole täysin selvää, oliko OECD:n tarkoitus laajentaa käsitettä sisältämään sisältö-ennen-muotoa-tulkintatavan.¹⁵¹

¹⁴⁶ Oikeuskirjallisuudessa ei ole vallitsevaa yhteisymmärrystä, kuinka OECD:n mallin 3(2) artikla tulisi ymmärtää. Ks. Helminen 2010, s. 47–49. Ks. myös Veikkola 2020, s. 4. Marinin hallitusohjelmaan sisältyy kansainvälisen veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun vastaiset toimiin selvitys, voidaanko määritelmää koskeva säännös ottaa Suomessa käyttöön, ks. Hallitusohjelma 2019, s. 192.

¹⁴⁷ Ks. Pankakoski 2020, s. 322.

¹⁴⁸ Käsitettä täsmennettiin vuonna 2003 ja 2014. Ks. esim. Wardzynski 2015.

¹⁴⁹ OECD 2003, 10 artiklan kommentaari, kohta 12.1. Itse kommentaarin sanatarkkoja muutoksia ei käsitellä aiheen laajuuden vuoksi. Ks. muutoksista esim. Jimenez 2010; Wardzynski 2015 ja Pankakoski 2020, s. 324–327.

¹⁵⁰ Ks. OECD 2019, 10 artiklan kommentaari kohta 12.1.

¹⁵¹ Wardzynski 2015, s.186.

Vuonna 2017 tehtiin lisäykset, jotka huomioivat myös BEPS 6:n mukaiset toimenpiteet, mutta muuten vuoden 2014 osinkoartiklaa koskeviin kannanottoihin ei tehty lisäyksiä. Toisaalta jo vuoden 1977 malliverosopimukseen ja kommentaariin on sisällytynyt ajatus kaksinkertaisen veron poistamisesta ja siitä, ettei verosopimuksia voi käyttää veron välttämisen välineenä. Käsitteeseen on vuosien 2003 ja 2014 päivityksissä tehty olennaisia tarkennuksia.

OECD:n vuoden 2014 malliverosopimuksen kommentaarin päivityksen mukaan tosiasiallisen edunsaajan käsitteen lisääminen malliverosopimukseen ei ole tarkoittanut sitä, että jäsenvaltiot voisivat soveltaa käsitettä oman mahdollisesti olemassa olevan kansallisen lain antaman määritelmän mukaan, vaan sen sisältöä on tarkasteltava malliverosopimuksen tarkoituksen mukaisesti.¹⁵²

Malliverosopimuksen, ja verosopimusten tarkoitus voidaan rajata selkeästi kahteen päämäärään. Ensinnä verosopimusten tarkoitus on välttää kaksinkertainen verotus tuloissa, joilla on liittymäpinta useaan valtioon. Toiseksi verosopimusten tarkoitus ei ole niiden hyödyntäminen veronkierron tai -välttämisen välineenä (verosopimuskeinottelu, *treaty shopping*). Tosiasiallisen edunsaajan käsitettä on tarkasteltava rinnakkain molempien sen tarkoitusten kanssa.¹⁵³ Verosopimuksen mukainen etu tulisi olla kohdennettavissa vain etuuden kohteena olevan omaisuuden omistajalla. Tosiasiallisen edunsaajan käsitteellä on pyritty estämään verosopimuskeinottelua jo ennen BEPS 6 toimenpiteen mukaisia keinoja.¹⁵⁴

¹⁵² Ks. OECD 2015, 10 artiklan kommentaari, kohta 12.1. Usean OECD:n jäsenvaltion kansallisesta lainsäädännöstä ei kuitenkaan ollut käsitteelle määritelmää, kun tarkennus lisättiin malliverosopimukseen. Knuutinen (2009, s. 129) esittää, että *beneficial ownership* usein samaistetaan taloudelliseen omistamiseen.

¹⁵³ Tarkastelussa on annettava huomiota verosopimusten tarkoitukselle. Esimerkiksi verosopimuskeinottelu (*treaty shopping*) on tunnettu ilmiö, mutta ei verosopimusten tarkoituksen mukaista toimintaa. Ks. BEPS Action 6, s. 17–21. Osinkoihin kohdistuvalla verosopimuskeinottelulla tarkoitetaan yleensä osakkeiden myyntien ajoitusta lähelle täsmäytyspäivää, jolloin osake siirretään edullisemman lähdeverotuksen valtioon. Ks. myös Veikkola 2020, s. 1 ja tutkimuksen alaluku 4.2.

¹⁵⁴ Veikkola 2020, s. 1.

4.2 Miten käsitettä tulisi tulkita?

Vero-oikeudellisen tulkinnan lähtökohtana ovat oikeudelliset olosuhteet, jotka ovat helposti ja objektiivisesti todennettavissa. Säännösten sanamuoto on muodollisen tulkinnan lähtökohta, jota on tulkittava yhdessä lainsäätäjän tarkoituksen kanssa. Vero-oikeus on muotosidonnaista ja tulkinnan lähtökohtana on kirjoitettu laki- tai sopimusteksti.¹⁵⁵ Tulkintaongelma syntyy, jos osinkoetuuden muodollinen omistaja ei ole samalla sen taloudellinen omistaja. Tällöin on tarkasteltava, kenellä on oikeus osinkoon, ja näin ollen kenelle verotus tulee kohdistaa.¹⁵⁶ Tosiasiallisen edunsaajan käsite on perustavanlaatuisen ehto, jotta osinkotulon verotus voidaan kohdistaa oikein.¹⁵⁷

Rekisteröityneelle säilyttäjälle lähdeverolaissa asetetut velvollisuudet määrittävät myös sitä, kuinka laajasti osingonsaaja tulee tunnistaa. Rekisteröitynyttä säilyttäjää koskevan sääntelyn uudistamisen lainvalmisteluaineistossa (HE 282/2018 vp) on esitetty osingon tosiasiallisen edunsaajan käsitteenä noudatettavan sitä, mitä OECD:n malliverosopimuksen ja kommentaarin asiayhteydessä sillä tarkoitetaan. Lainsäätäjän voidaan näin ollen katsoa vahvistavan OECD:n mallin ja kommentaarin merkityksen osingonsaajaa tunnistettaessa. Hallituksen esityksessä ei ole kuitenkaan täsmennetty, minkä vuoden malliverosopimusta ja kommentaaria tulisi käyttää. Esimerkiksi Asianajajaliitto on lakiesitysluonnokseen antamassa lausunnossaan huomioinut myös tämän tulkintaongelman. Lausunnon mukaan hallituksen esityksessä tulisi määritellä täsmällisesti, minkä vuoden kannanottoja voidaan käyttää tulkittaessa niitä verosopimuksia, jotka on tehty ennen vuosina 2003 ja 2014 tehtyjä päivityksiä kommentaariin tosiasiallisen edunsaajan käsitteestä.¹⁵⁸ Täsmennyksiä siihen, tuleeko rekisteröityneen säilyttäjän käyttää sitä kommentaaria, joka on ollut voimassa verosopimuksen tekemisen hetkellä, ei ole tehty lopullisessa hallituksen esityksessä.

Veikkolan mukaan viimeisintä vuoden 2017 kommentaaria voitaisiin käyttää tilanteessa, joissa kommentaarin kannanotoille annetaan muodollinen tulkinta. Tällöin 2003 ja 2014

¹⁵⁵ Knuutinen, s. 128.

¹⁵⁶ Knuutinen 2009, s. 128–131. Ks. myös Ala-Lahti-Kataja 2020.

¹⁵⁷ Wardzynski 2015, s. 179.

¹⁵⁸ Asianajajaliitto 2018.

päivitysten voidaan katsoa vain täsmentävän alkuperäistä, vuoden 1977 malliverosopimuksen käsitettä.¹⁵⁹

Rekisteröitynyttä säilyttäjää koskevan uudistuksen yhteydessä Verohallinto näyttäisi taas asettuneen taloudellisemman tulkintatavan kannalle. Verohallinnon antaman ohjeen mukaan: ”Säilyttäjä voi siten käyttää käsitettä tulkitessaan joko verosopimuksen määräyksiä tai OECD:n malliverosopimuksen viimeisintä kommentaaria.”¹⁶⁰ Annettu ohjeistus on viranomaisen tulkintakannanotto voimassa olevan lain sisällöstä, eikä velvoittava oikeusnormi.

Kyseinen syventävä ohje on osin ristiriitainen oikeuskirjallisuudessa esitettyjen näkemysten kanssa. Lähtökohtaisesti tulisi nojata verosopimuksen solmimisen aikana julkaistuna olleen kommentaarin kannanottoihin viimeisimmän kommentaarin sijasta, mikäli verosopimuksessa ei ole muusta nimenomaisesti mainittu. *Helminen* mukaan käsitteen tulkintaan voidaan käyttää tiukasti vain kommentaarin sitä versiota, johon verosopimus perustuu. Myöhempien kommentaarin päivitysten kannanottojen käyttämiseen tulkinta-apuna tulisi näin ollen suhtautua kriittisesti.¹⁶¹ Toisaalta käsitteessä voidaan käyttää myöhempiä kommentaarin tai malliverosopimuksen kommentaaria, jos niillä on aiempia versioita selventävä vaikutus.¹⁶² Lähtökohtana on tulkinnessa silti aina pidettävä sopimustekstiä ja käsitteelle annettava se merkitys, mikä sopijaosapuolilla allekirjoitushetkellä on ollut, rinnakkain verosopimusten yleisten tarkoitusten kanssa.¹⁶³

Missään OECD:n mallin kommentaarin versiossa ei esitetä selkeitä mekanismeja käsitteen käytännön tilanteiden tulkintaa varten. Kommentaari ainoastaan alleviivaa mahdollisen tarpeen selventää tosiasiallisen edunsaajan käsitettä, mutta ei kuitenkaan varsinaisesti kerro, miten käsitettä tulisi tulkita. Käsite on tästä syystä yhä oikeudellisesti

¹⁵⁹ Veikkola 2020, s. 21.

¹⁶⁰ Verohallinto 2020a, luku 2.2 Rekisteröityneen säilyttäjän velvollisuudet. Verohallinto on perustellut näkemystään, nojaten ratkaisuun KHO 2011:101. Verohallinto katsoo, että todennettaessa osingonsaajan itse antamaa ilmoitusta, on perusteltua antaa merkitystä kommentaarin kannanoton mukaiselle tulkinnalle. Tämä pätee myös tilanteessa, jossa verosopimuksen toinen sopimusvaltio ei ole OECD:n jäsenvaltio. Kommentaarin eri versioihin ei kyseissä ohjeissa otettu kantaa, vaan ohjeessa on viittaus Verohallinnon ohjeeseen verosopimusartikloista. Ks. Verosopimusten artiklat, luku 2.10 Artikla 10 ja 11, Osinko ja Korke.

¹⁶¹ Ks. Pankakoski 2020, s. 329.

¹⁶² Helminen 2014, s. 22.

¹⁶³ Helminen 2010, s. 46–47.

epävarma.¹⁶⁴ Lisäksi missään Suomen solmimissa verosopimuksissa ei anneta tarkempaa määritelmää tosiasialliselle edunsaajalle, vaikka määräys itsessään on sisällytetty lähes jokaisen Suomen solmiman verosopimukseen.

Huomioitavaa on, että osingonsaajan tunnistaminen ei ole systemaattisesti ongelmalista, vaan useimmiten osingonsaaja on sekä muodollisella että taloudellisella tulkintatavalla sama henkilö tai yhteisö. Tulkintaongelmat liittyvätkin sellaisiin järjestelyihin, jossa oikeudellisen muodon edellytetään taloudellisten olosuhteiden huomioimista.¹⁶⁵

Tosiasiallisen edunsaajan käsitettä tulee tulkita yksinomaan verosopimusoikeudellisessa kontekstissa.¹⁶⁶ Erimielisyyttä on aiheuttanut se, tulisiko käsitettä tulkita suppeasti eli sen oikeudellisen muodon perusteella vai laajasti eli taloudellisesta näkökulmasta.¹⁶⁷ Lähtökohtana on oikeudellinen tulkinta. OECD:n malliverosopimuksen kommentaari vuodelta 2014 esimerkkeineen puoltaa tästä sitä, että verosopimusten asiayhteyden mukaista beneficial owner-käsitettä tulisi tulkita suppeasti, eikä kommentaari nimenomaisesti tue käsitteen laajempaa tulkintaa.¹⁶⁸ Liian suppea tulkintatapa ja jäykät määritelmien reunat antavat mahdollisuuksia kiertää säännöksiä eri järjestelyillä. Näin ollen analogialle jätetty tila käsitteen soveltamisessa on tarpeellinen, jotta veronvälttelyyn tähtääviin järjestelyihin voitaisiin käsitteen avulla puuttua yhtenä verosopimuksen tarkoituksena.

Olemassa olevan kansallisen sääntelyn perusteella on epäselvää, miten rekisteröityneen säilyttäjän tulisi tunnistaa tosiasiallinen edunsaaja tapauksissa, joissa tunnistamiseen edellytetään edellä kuvattua, vaativaa oikeudellista tulkintaa. Epäselvää on myös, onko rekisteröitynyt taloudellisessa vastuussa lähdeveron alipidätyksestä, jos veroviranomainen jälkikäteen katsoo tämän tulkinnan tosiasiallisesta edunsaajasta olevan väärä.

¹⁶⁴ Ryytänen 2003, s. 455–456. Ks. myös Jimenez 2010, luku 1.

¹⁶⁵ Pankakoski 2020, s. 327.

¹⁶⁶ Ryytänen 2003, s. 452–454.

¹⁶⁷ Veikkola 2020, s. 2.

¹⁶⁸ Ks. OECD 2014, artiklan 10 esimerkki 182 ja Veikkola 2020, s. 8. EUT on yhdistetyissä asioissa C-116/16 ja C-117/16 asettanut malliverosopimuksen beneficial owner-käsitteen taloudellisemmän tulkinnan kannalle korko-rojalti- ja emo-tytäryhtiödirektiivien mukaisten tosiasiallisen edunsaajan käsitteen tulkinnassa. Tapauksissa Tanskan veroviranomainen sai evätä direktiivien mukaisen osinko- ja korkotulojen verovapauden. Ks. tapauksista tarkempi kommentaari esim. De Broe – Gommers 2019.

Käsitteen tulkinnanvaraisuuden takia on rekisteröitynyttä säilyttäjää velvoittavien oikeusnormien raameissa kohtuutonta olettaa, että näillä finanssialan toimijoilla, säilyttäjärekisteriin merkityillä säilyttäjillä, olisi näin laaja tutkimis- ja tunnistamisvelvollisuus osingonsaajasta. Todennäköistä onkin, että näissä tilanteissa rekisteröitynyt säilyttäjä ei ota vastuuta itselleen, vaan verosopimusetuuden myöntäminen ohjautuu palautusmenettelyyn. Tämä taas ei ole TRACE:n mukainen päämäärä lähdeverotusmenettelyn tehokkuuden parantamisessa. Verohallinnon ohjeistus osingonsaajan tunnistamisesta¹⁶⁹ ei vastaa nykyisellään täsmällisyyttä, mitä verosopimuksen mukainen käsitteen tulkinta vaatisi.

Jotta tulkinta osingonsaajasta voidaan tehdä, sijoittajaa lähinnä olevan säilyttäjän tulisi tietää, mitä käsite tarkoittaa missäkin valtiossa.¹⁷⁰ Tämä on esitelty ICG-raportissa olettaen, että käsite olisi jokseenkin selvä. Raportti julkaistiin vuonna 2009, mutta kymmenen vuoden aikana käsitteelle ei ole saatu täsmennettyä määritelmää. Valtiot viittaavat yhteneväisesti käsitteen kansainväliseen merkitykseen, mikä tarkoittaa OECD:n malliverosopimuksen ja kommentaarin mukaista käsitettä. Tämä luo mittavan paineen OECD:lle, jonka ei toistaiseksi voida sanoa onnistuneen käsitteen täsmennyksessä. Käytännön lähdeverotusmenettelyssä on merkitystä sillä, antavatko rekisteröityneet säilyttäjät itsenäisesti (etenkin sijoittajaa lähinnä olevat) käsitteelle oikeudellisen vai taloudellisen merkityksen.

Oikeudellinen tulkintatapa on säilyttäjille selkeämpi kuin käsitteen laaja ymmärtäminen ja näin ollen käytännöllisempi lähdeverotuksen tehokkuuden parantamiseksi. Taloudellinen tulkinta sisältää enemmän ennakoimattomia tulkinnallisia seikkoja. Vaikka sijoittajaa lähinnä olevalla säilyttäjälle katsotaan olevan parhaat mahdollisuudet tutkia osingonsaaja, taloudellinen tulkinta voi muodostua työlääksi ja osin myös mahdottomaksi tehtäväksi.

Ongelmana on lisäksi, että sijoittajaa lähinnä oleva säilyttäjä ja sijoittaja ovat sijoittautuneet johonkin toiseen valtioon kuin tulon lähdevaltioon. Silti tosiasiallista edunsaajaa

¹⁶⁹ Verohallinto 2020a ja Verohallinnon ISD-päätös 2020.

¹⁷⁰ Jimenez 2010, luku 3.6.2.

tulkitaan tulon lähdevaltion kannalta, eikä sijoittajan verotuksellisen asuinvaltion näkemystä oteta tässä vaiheessa huomioon. Rekisteröityneen säilyttäjän tunnistaessa osingon tosiasiallista edunsaajaa on ensisijaisesti oikeudellinen tulkintatapa perusteltua, sillä laaja tulkintatapa heikentää verotuksen ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta. Rekisteröityneen säilyttäjän velvollisuus on tunnistaa vain osingon maksuhetken osingonsaaja, eikä tutkia laajemmin osakkeenomistukseen liittyviä järjestelyjä, joiden tarkoitus on siirtää osakeomistus lyhyeksi määräajaksi alhaisemman lähdeverotuksen valtion. Järjestelyitä on kuvattu laajemmin seuraavassa alaluvussa.

Käsitteen epäselkeyden ja TRACE:n päämäärien valossa tarve olisi säilyttäjille kohdistettu ohjeistus tosiasiallisesta edunsaajasta. Ohjeistus tulisi tehdä ehdottomasti OECD:n tasolla. Voimaan tulleen sääntelyn myötä tilanne on epäselvä etenkin finanssialan toimijoille, jotka ovat itse taloudellisessa vastuussa välittämiensä osingonsaajatietojen oikeellisuudesta. TRACE IP:ssä ei ole huomioitu tämän prosessin haastavuutta. Finanssi-toimijat ovat velvoitettuja tunnistamaan asiakkaansa, mutta edellä kuvatun tapaista vero-oikeudellista tulkintaa, josta yhteisymmärrystä ei oikeuskirjallisuudesta tai lainsäädännöstä löydy, lienee puhtaasti TRACE-projektin perusteella toistaiseksi mahdotonta edellyttää.

4.3 Dividend-stripping-järjestelyt ja osakelainaus

Tosiasiallisen edunsaajan käsite tulee tarkasteltavaksi etenkin järjestelyissä, joissa osinkoetuuden muodollinen ja taloudellinen omistajuus erotetaan. Dividend-stripping-järjestelyillä (osinkopesu) tarkoitetaan sellaisia keinotekoisia järjestelyjä, johon liittyy osingonmaksajasta ja varsinaisesta osingonsaajasta erillinen kolmas osapuoli, jolle oikeus osinkoon voidaan väliaikaisesti siirtää matalamman osingon lähdeveron tavoittelemiseksi.¹⁷¹ Dividend-stripping-järjestelyitä voidaan hyödyntää monin eri tavoin lähdeverosuunnittelussa.

¹⁷¹ Helminen 2010, s. 91–126.

Dividend-stripping-järjestelyssä osinkojen lähdevaltiota voidaan keinotekoisesti muuttaa esimerkiksi niin, että se näyttää osingonsaajan olevan sijoittuneen samaan valtioon, kuin mihin osingonmaksaja on sijoittunut.¹⁷² Osingon lähdeverotus voidaan näin suunnitella edullisemman verosopimuksen mukaiseksi, koska ulospäin tilanne näyttäytyy valtion sisäisenä osingonmaksuna, jolloin todellisen osingonsaajan sijoittautumisvaltion ja osingon lähdevaltion välisen verosopimuksen määräykset eivät tule sovellettaviksi. Järjestelyn seurauksena voidaan myös välttyä osingoista maksettavista lähdeveroista kokonaan. Dividend-stripping-järjestelyt eivät ole verotuksessa välttämättä hyväksyttäviä ja on mahdollista, että järjestelystä huolimatta osingon tosiasiallista edunsaajaa verotetaan osingosta, vaikka sen muodollinen omistaja olisi eri oikeushenkilö.¹⁷³

Osakelainauksia (stock lending) tarkastellaan verotuksessa aitoina transaktioina ja osinkoa verotetaan sen luonnollisen henkilön tai yhteisön tulona, joka omistaa oikeuden osingosta saatavaan tuottoon (osakkeenomistajaa) osingonjakopäätöksen täsmäytyspäivänä.¹⁷⁴ Osakelainauksella tarkoitetaan, että osapuolten välisen osakelainaus sopimuksen mukaisesti osakkeet luovutetaan lainaksi ottajalle, joka on tähän sopimukseen perustuen velvoitettu luovuttamaan osakkeet lainaajalle laina-ajan päätyttyä. Osakkeen muodollinen ja taloudellinen omistaja erotetaan sopimukseen perustuvalla järjestelyllä tapahtuvan osakelainauksen ajaksi, jossa osakkeen muodollinen omistus siirretään edullisemman verosopimuksen mukaiseen valtioon lähellä maksettavan osingon täsmäytyspäivää. Osakelainausta käytetään myös vakuudellisissa velkajärjestelyissä.¹⁷⁵

Järjestelyistä saatu hyöty jaetaan siihen osallistuneiden osapuolten kesken. Lainaksi antaja saa korvaukseksi järjestelyistä niin sanottua sijaisosinkoa. Sijaisosinko on mikä tahansa osinkoa vastaava korvaus, joka on suoritettu sellaisen sopimuksen perusteella, jossa verovelvolliselle on siirtynyt määräaikaisesti ja toistaiseksi oikeus osinkoon.¹⁷⁶

¹⁷² Helminen 1999, s. 143–144. Ks. myös Helminen, luku 10 Vieraan ja oman pääoman tuotto, Osinko, Dividend-stripping-järjestelyt.

¹⁷³ Ks. Helminen, luku 10 Vieraan ja oman pääoman tuotto, Osinko, Dividend-stripping-järjestelyt.

¹⁷⁴ Helminen, luku 10 Vieraan ja oman pääoman tuotto, Osinko, Dividend-stripping-järjestelyt, Dividend-stripping järjestelyiden verotus, Repo-kaupat ja osakelainaus.

¹⁷⁵ Ks. Pankakoski 2020, s. 319–320.

¹⁷⁶ Ks. Helminen, luku 10. Vieraan ja oman pääoman tuotto, Osinko, Dividend-stripping-järjestelyt, Dividend-stripping-järjestelyjen verotus, Sijaisosinko. Ks. sijaisosingosta myös esim. Nykänen 2015, s. 234–236.

Sijaisosinko määritellään tuloverolain 31 §:n 5 momentissa. Sijaisosinko rinnastetaan osinkoon, mutta rajoitetusti verovelvolliselle maksettuna sitä ei voida usein pitää verosopimusten tarkoittamana osinkona, johon Suomella olisi verotusoikeus.¹⁷⁷ Sijaisosinko katsottaisiin tällöin saajansa liiketuloksi, johon Suomella on verotusoikeus vain, jos se liittyy Suomessa sijaitsevaan kiinteään liikepaikkaan.¹⁷⁸

Kansainvälisessä sijoitustoiminnassa verovilppiä on havaittu hallintarekisteröinnin yhteydessä.¹⁷⁹ Dividend-stripping-järjestelyt ovat CumEx Files -tietovuodon jälkeen saaneet paljon kansainvälistä julkisuutta. Menetetty lähdeverotulot ovat olleet merkittäviä, etenkin Tanskassa ja Saksassa paljastuneissa tapauksissa.¹⁸⁰ Myös kansainvälisten pankkien osuutta järjestelyihin on ollut mahdollistamassa tehokasta lähdeverosuunnittelua.

CumEx -Files skandaalin tapauksia voidaan havainnollistaa seuraavasti. Järjestelyihin liittyy olennaisena elementtinä osakkeen lyhyeksi myyminen (short selling), jossa osake myydään eteenpäin ilman että myyjä omistaa todellisuudessa osaketta, eli osake lainataan itselle lainaussopimuksella ja myydään eteenpäin. Myyjä sitoutuu ostamaan tämän osakkeen myöhemmin takaisin, ja hyötyy lyhyeksi myymisestä, jos osakkeen hinta on laskenut.

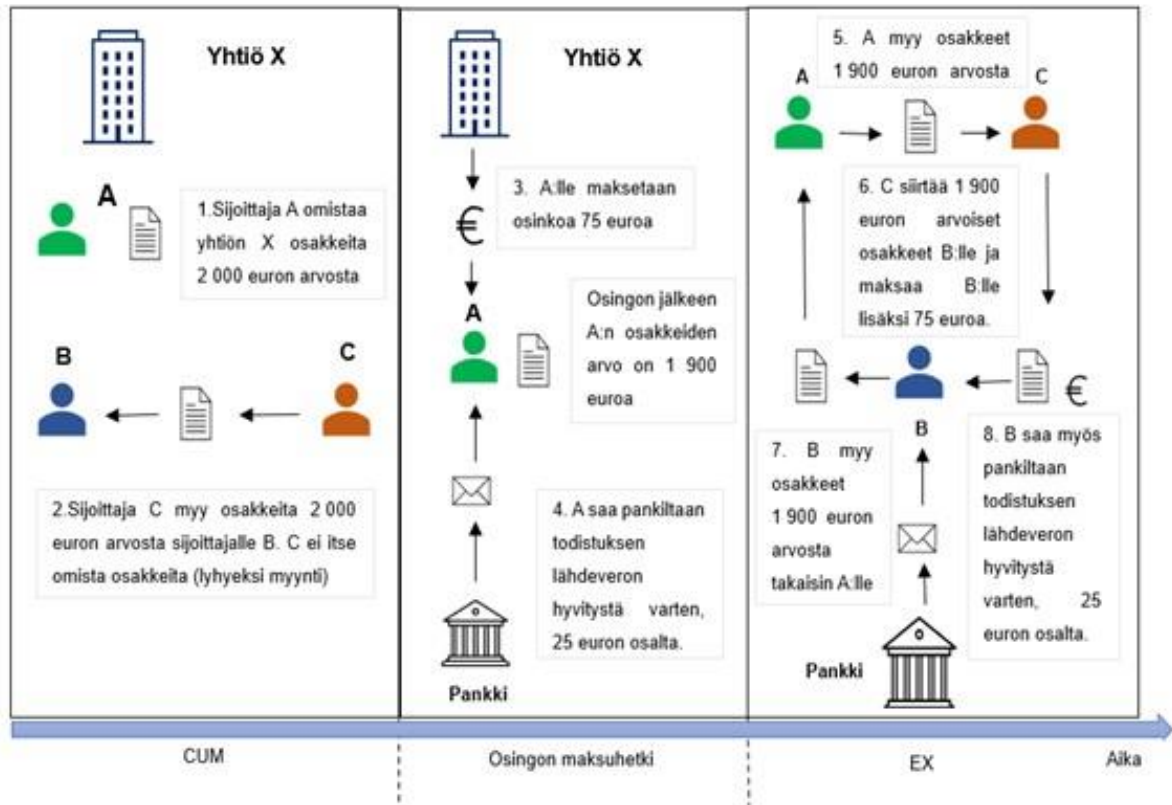
¹⁷⁷ Helminen, luku 10. Vieraan ja oman pääoman tuotto, Osinko, Dividend-stripping-järjestelyt, Dividend-stripping-järjestelyjen verotus, Sijaisosinko. Lähdeveroa ei näin ollen sijaisosingosta voida verosopimusmääräysten mukaan pidättää.

¹⁷⁸ Ks. OECD 2017, artiklan 5 määräykset kiinteästä liikepaikasta ja artiklan 7 liiketulosta.

¹⁷⁹ Ks. Tokola 2019, s. 10–11, 74.

¹⁸⁰ Ks. Euroopan parlamentti 2018a, s. 4.

Seuraavassa esimerkissä kuvataan tyypillinen Saksassa tapahtunut CumEx- järjestely sijoittajien A, B ja C välillä¹⁸¹:



Ennen osingonmaksua A omistaa yhtiön X osakkeita 2 000 euron arvoisesti. Sijoittaja C myy lyhyeksi osakkeita 2 000 euron arvosta sijoittajalle B. Sijoittaja C ei itse omista myymään osakkeita, vaan on lainannut osakkeet ja toimittaa osakkeet B:lle vasta sovittuna ajankohtana. Osingon maksuhetkellä A saa osinkoja yhteensä 100 euroa. Osingosta pidetään lähdevero Saksan lainsäädännön mukaisena 25 prosenttia, joten A:lle maksetaan yhteensä 75 euroa osinkoina. Osingonmaksun jälkeen A:n omistamien osakkeiden arvo on 1 900 euroa. A saa itselleen todistuksen osingosta pidätetyn lähdeveron määrästä. Osingon maksupäivän jälkeen A myy osakkeitaan sijoittaja C:lle 1 900 euron arvosta. C siirtää osakkeet sijoittaja B:lle ja maksaa B:lle lisäksi 75 euroa (maksetun osingon määrä), koska osakkeiden arvo on laskenut 100 eurolla osingonmaksun seurauksena.

¹⁸¹ Euroopan parlamentti 2018b, s. 2–3.

Saatuun osakkeet sijoittaja B myy 1 900 euron arvoiset osakkeet takaisin sijoittaja A:lle. Sijoittaja B:n oma pankki tarjoaa B:lle todistuksen, jolla B on oikeutettu maksetun osingon lähdeveron palautukseen 25 euron määrästä. Samasta osingosta on pidätetty kertaalleen lähdeverot 25 euroa, mutta järjestelyn seurauksena sekä A ja B voivat hakea saamallaan todistuksilla lähdeveron palautusta Saksan valtiolta, yhteensä 50 euroa. Ylimääräisen palautuksen hyöty eli 25 euroa jaetaan järjestelyn kaikkien toimijoiden kesken (A, B ja C). Esimerkin euromäärät ovat yksinkertaistuksen takia maltillisia, mutta järjestelyillä saatava verohyöty voi olla mittava, jos maksetut osingot ovat euromääräisesti suuria.

CumEx-Files tapauksissa lähdeveroja haettiin havaitusti Saksan ja Tanskan veroviranomaisilta palautusmenettelyn kautta takaisin. Vanhentuneet järjestelmät, lyhyeksi myyminen ja osakelainaus mahdollistivat sen, että viranomainen ei kyennyt tunnistamaan tai tutkimaan osakkeen ja osingon tosiasiallista edunsaajaa osingon maksuhetkellä. Liikaa palautettu lähdevero jaettiin järjestelyyn osallistuneiden osapuolien kesken. Järjestelyiden rakentamiseen ja toteuttamiseen osallistui sijoittajien lisäksi oikeustieteen ammattilaisia ja finanssilaitoksia.

Tanska ja Saksa palauttivat aiheettomasti osinkojen lähdeveroja arvioiden mukaan miljardien eurojen edestä. Dividend-stripping ja CumEx-Files-tapauksiin liittynyt toiminta ei ole laitonta kaikissa valtioissa. Finanssilaitosten on havaittu olleen tarkoituksellisesti mukana järjestelyissä niin neuvonantajana ulkopuolisille sijoittajille, kuin toimien itse järjestelyiden osapuolina osakkeiden ostajina ja myyjinä. Tapausten paljastuminen havainnollistaa dividend-stripping-järjestelyiden ja osakelainauksen käyttämisen fiskaalisen merkittävyyden.

Osakkeiden hallintarekisteröinti on merkittävä osa dividend-stripping-järjestelyitä, sillä hallintarekisteröinnin perusta on osakkeen omistajuuden kirjaaminen sijoittajan sijaan säilyttäjäyhteisön (tai muun päämiehen agenttina toimivan) nimiin. Tosiasiallisen edunsaajan käsitteen tarkoituksena on ollut estää verosopimuskeinottelua ja sen väärinkäyttöä. Rekisteröitynyttä säilyttäjää koskevat lainsäädännön uudistuksilla on pyrkimys puuttua näihin järjestelyihin, joissa osingon lähdeveroa pyritään alentamaan

omistusjärjestelyillä. Rekisteröityneen säilyttäjän huolellisuusveloitteeseen sisältyy osingon tosiasiallinen edunsaaja tunnistaminen. Uuden sääntelyn edellytysten mukaisesti rekisteröityneen säilyttäjän on verosopimusetuuden soveltamiseksi puututtava dividend-stripping-järjestelyiden ja niihin osakelainausten tapauksiin, jossa muodollinen ja taloudellinen omistus on eriytetty osingon täsmäytyspäivänä.¹⁸² Jos rekisteröitynyt säilyttäjä ei voi varmentua täsmäytyspäivän tosiasiallisesta edunsaajasta, ei verosopimusetuuksia voida myöntää tulon lähteellä.

Tosiasiallisen edunsaajan tunnistaminen ja verottaminen osingosta tekisi puhtaasti veroetuksiin tähtäävät dividend-stripping- ja osakelainausjärjestelyt hyödyttömiksi, tai vähintään ne nostaisivat järjestelyn osapuolten kynnyistä ryhtyä vastaavaan.¹⁸³ Tämän, ja laajentuneen taloudellisen vastuun myötä voi rekisteröityneiden säilyttäjien (tai osingonmaksajien) varovaisuus verosopimusetuuksien edellytysten tulkinnassa lisätä lähdeveron palautushakemusten määrää, etenkin lakimuutosta välittömästi seuraavien vuosien aikana.

Rajat ylittävän sijoitustoiminnan verovilppiin kohdistuneessa selvityksessä havaittiin, että suuri osa rajat ylittävistä osingoista maksetaan Iso-Britanniaan. Tätä selittää Suomen ja Iso-Britannian välinen verosopimus, jossa osingon lähdevaltiolla ei ole verotusoikeutta maksettuun osinkoon. Osinkoja maksetaan laajasti myös muihin, verosopimuksellisesti edullisiin valtioihin. Selvityksen lopputulos puoltaa sitä, että sijoittajat käyttävät laajasti verosuunnittelua sijoitustoiminnassaan, joihin tällaiset verosopimusmääräykset myös kannustavat.¹⁸⁴

Palautusmenettelyssä Verohallinnolle siirtyy vastuu tutkia, kuka on osingon tosiasiallinen edunsaaja sovellettavissa olevan verosopimuksen määräyksen mukaisesti. Käsitettä mahdollisesti sovelletaan uuden sääntelyn myötä huolellisemmin, kun viranomaisella on palautusmenettelyssä mahdollisuus pyytää riittävä selvitys osingonsaajalta verosopimusedun myöntämiseksi. Verohallinnolla on myös tällöin tilaisuus valvoa mahdollisia

¹⁸² Mikäli omistusketju on pitkä, eikä rekisteröitynyt säilyttäjä ole sijoittajaa lähinnä oleva säilyttäjäyhteisö, voi järjestelyiden ja osingonsaajan oikeuden osinkoon todentaminen olla rekisteröityneelle säilyttäjälle mahdotonta.

¹⁸³ Ks. Veikkola 2020, s. 22.

¹⁸⁴ Ks. Tokola 2019, s. 57.

osingonmaksuun liittyviä järjestelyitä ennen lähdeveron palauttamista. Verohallinto voi pyytää lisäselvityksiä niin rekisteröityneeltä säilyttäjältä kuin osingonsaajalta itseltään verotusmenettelylain 11 §:n, 15 e §:n ja 26 §:n 4 momentin perusteella. Jos osingonsaaja ei toimita selvityksiä, Verohallinto ei voi varmistua hakijan oikeudesta etuuteen ja näin ollen hylkää lähdeveron palautushakemuksen. Rekisteröityneen säilyttäjän vuosi-ilmoitusten voidaan nähdä nopeuttavan palautusmenettelyä, kun viranomaisella on valmiiksi käytössään kattavasti tietoja.

Vastaavaa ongelmaa ei ole suorissa sijoituksissa, jolloin tosiasiallisen edunsaajan selvittäminen on helpompaa ilman moniportaista, monimutkaista ja rajat ylittävää anonyymia omistusrakennetta. Kun hallintarekisteröinti itsessään perustuu omistuksen kirjaamiseen säilyttäjyhteisön nimiin, arvo-osuuden omistus on anonyymia ja hallintarekisteröinti on oleellinen osa portfolio-osinkojen lähdeverosuunnittelua edellä mainituissa järjestelyissä. Tämän takia tosiasiallisen omistajan tunnistaminen on tärkeää, jotta verosopimusetuuksia myönnetään oikein ja järjestelmä olisi oikeudenmukainen.

Rekisteröitynyt säilyttäjä on sitoutunut toimittamaan Verohallinnolle vuosittain tiedot osingonsaajasta osingon maksuhetkellä. On edelleen mahdollista järjestelyillä siirtää osakkeenomistus osingon täsmäytyspäivän ajaksi edullisemman lähdeverotuksen piiriin. Uusi sääntely mahdollistaa tämän edelleen, etenkin jos järjestelyt ajoitetaan ajallisesti välittömästi täsmäytyspäivän yhteyteen, eikä rekisteröityneen säilyttäjän lähdeverolaikiin sisällytettyihin velvollisuuksiin lukeudu esimerkiksi maksettavaan osinkoon liittyvän mahdollisen osakelainausjärjestelyn tai sen osapuolten selvittäminen. Lakimuutos on näiltä osin vaillinainen keinotekoisien järjestelyiden avulla tapahtuvan veronvälttelyn ehkäisemisen kannalta.¹⁸⁵

¹⁸⁵ BEPS Action 6 ja PPT:n avulla on jossain määrin tosiasiallisen edunsaajan käsitteen kanssa mahdollista järjestelyihin puuttua. Ks. Veikkola 2020. Ks. myös Pankakoski 2021 PPT:n ja tosiasiallisen edunsaajan välisestä suhteesta.

5 REKISTERÖITYNEEN SÄILYTTÄJÄN VASTUUT JA VELVOLLISUUDET

5.1 Velvollisuudet

5.1.1 Yleinen ja erityinen tiedonantovelvollisuus

Säilyttäjän ollessa merkittynä lähdeverolain 10 d §:n mukaiseen säilyttäjärekisteriin, asetetaan sille rekisteröinnin myötä vastuita ja velvollisuuksia, joista säädetään saman lain 10 c §:ssä ja VML 15 e §:ssä. Verohallinto voi lisäksi antaa asiassa koskevia tarkempia määräyksiä annettavista tiedoista VML 15 e §:n 3 momentin ja lähdeverolain 10 b §:n 4 momentin valtuutussäännösten perusteella. Lähdeverolain 10 c § asettaa rekisteröityneelle säilyttäjälle laajan vastuun perittävän lähdeveron oikeellisuudesta ja osingonsaajan tunnistamisesta. Lain soveltamisalaan kuuluvat vain säilyttäjärekisteriin merkityt toimijat. Säilyttäjän vapaaehtoista hakeutumista rekisteriin katsotaan yksiselitteiseksi tahdonilmaisuksi, jonka myötä se hyväksyy edellä mainittuihin säännöksiin sisältyvät velvollisuudet ja vastuut ja sitoutuu noudattamaan niitä.¹⁸⁶

Hallintarekisteröidyille osakkeille maksettuja osinkoja koskevasta yleisestä tiedonantovelvollisuudesta määrätään verotusmenettelystä annetun lain 15 e §:ssä ja erityisestä tiedonantovelvollisuudesta saman lain 23 b §:ssä. Tiedonantovelvollisuuksista on lisätty vahvasti velvoittavat säännökset osingonsaajista välitettävien yksilöintitietojen saamisen turvaamiseksi. Yleisellä tiedonantovelvollisuudella tarkoitetaan lähdeverolain 10 c §:n 1 momentin velvollisuudesta antaa VML 15 e §:ssä tarkoitettut tiedot. Samassa lainkohdassa on määräys erityisestä tiedonantovelvollisuudesta, jolla tarkoitetaan VML 19 ja 23 b §:ssä tarkoitettujen tietojen esittämistä. Erityiseen tiedonantovelvollisuuteen sisältyy myös säilyttäjän velvollisuus antaa tietoja verotarkastusta varten.

Yleisen tiedonantovelvollisuuden tärkein osa-alue on antaa vuosittain Verohallinnolle tiedot osingonsaajista verotuksen toimittamista varten. Velvollisuus antaa vuosi-ilmoitus koskee jokaista rekisteröitynyttä säilyttäjää, ja ilmoituksella annetaan ne osingon

¹⁸⁶ HE 282/2018 vp, s. 21.

loppusaajatiedot, jotka säilyttäjä on ottanut vastuulleen tai välitettäväkseen rekisteröitymättömän säilyttäjän puolesta. Vuosi-ilmoitukseen on sisällytettävä TRACE:n mukaisen XML-skeeman standardimuodossa tiedot osingonsaajasta ja lisäksi osingonsaajaa lähinnä olevan säilyttäjän tiedot.¹⁸⁷ Toimitettavat loppusaajatiedot ovat VML 15 e §:n mukaan kalenterivuoden aikana maksettujen osinkojen määrä, perityn lähdeveron määrä sekä osingonsaajan nimi, syntymäaika, osoite, verotunniste¹⁸⁸ ja oikeudellinen muoto. Verohallinto voi antaa tarkempia määräyksiä tilanteissa, joiden fiskaalinen merkitys on vähäinen.¹⁸⁹ Rekisteröityneellä säilyttäjällä on velvollisuus sen viranomaiselle toimittamien tietojen oikeellisuudesta.

Parhaimmat edellytykset ja mahdollisuudet toimittaa osingonsaajaa koskevat, VML 15 e §:n mukaiset tiedot, on katsottu lähtökohtaisesti olevan sijoittajan kanssa suorassa asiakassuhteessa olevalla säilyttäjällä.¹⁹⁰ Jos moniportaisessa omistusketjussa sijoittajaan suorassa asiakassuhteessa oleva ja tätä lähinnä oleva säilyttäjä ei ole merkittynä lähdeverolain 10 d §:n mukaiseen säilyttäjärekisteriin, on ketjussa ylempänä olevan rekisteröityneen säilyttäjän mahdollista ottaa osingonsaajan yksilöintitiedot välitettäväksi Verohallinnolle. Välitettyjen tietojen luotettavuus on todennettava.

Myös VML 17 §:n 10 ja 11 momenttien mukaan tilinhoitajan ja muun arvopapereiden säilyttäjän on toimitettava Verohallinnolle verotusta varten verovelvollisen saaman luovutusvoiton ja tappion laskemiseksi tarpeelliset tiedot arvopapereiden myynneistä ja muista luovutuksista siltä osin kuin nämä tiedot ovat tiedonantovelvollisella. VML 17 §:n soveltamisala ulottuu näin ollen myös rekisteröityneeseen säilyttäjään, jonka on pyynnöstä toimitettava Verohallinnolle sivullisen tiedonantovelvollisuuteen sisältyvät tiedot.

¹⁸⁷ XML-skeema (Extensive Markup Language) on rakenteisten XML dokumenttien merkkauskieli.

¹⁸⁸ Kaikissa valtioissa ei myönnetä kaikille verotunnisteita (TIN), esimerkiksi Bahrain ei myönnä verotunnistetta missään tilanteessa. Ks. Tax Identification Numbers.

¹⁸⁹ Esimerkiksi itse annetun ilmoituksen luotettavuuden todentaminen tilanteissa, joissa maksettava osinko on alle 10 000 euroa tai pidätettävä lähdevero vähintään 15 prosenttia. Ks. tutkimuksen luku 3.4.2.

¹⁹⁰ ICG-raportti, kohta 111.

5.1.2 Selvittämis- ja varmistamisvelvollisuus

Osingonsaaja on tutkittava ja tunnistettava lähdeverolain 10 c §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla. Finanssialan toimijoita on velvoitettu tunnistamaan asiakkaansa rahanpesulain ja yhteisten tietojenvaihtostandardin mukaisesti jo ennen rekisteröitynyttä säilyttäjää koskevan sääntelyn uudistamista. Säilyttäjän on verosopimuksen mukaisen alemman lähdeveroprosentin ilmoittamiseksi varmistuttava siitä, että osingonsaajasta toimitetut tiedot ovat luotettavia ja johdonmukaisia säilyttäjällä oleviin muihin tietoihin osingonsaajasta. Rekisteröitynyt säilyttäjät voi hyödyntää osingonsaajan tunnistamiseen samoja ratkaisuja ja informaatiota, jotka se on selvittänyt rahanpesulain ja tietojenvaihtosäännösten edellytysten täyttämiseksi. Asiakkaiden tuntemista ja tunnistamista koskeva sääntely ei ole näin ollen uusi edellytys säilyttäjänä toimiville yhteisöille, eikä rekisteröityneen säilyttäjän tunnistamisvelvollisuus ole tätä Know Your Customer -sääntelyä laajempi. Selvittämis- ja varmistamisvelvollisuus koskee rekisteröityneen säilyttäjän lisäksi myös osingonmaksajaa. Verosopimusetuusia ei voida myöntää, jos osingonsaajan oikeutta tähän ei ole varmistettu.

Ennakkoperintälain 4 a §:n mukainen 50 prosentin ennakonpidätys on tehtävä, jos rekisteröityneen säilyttäjän tiedossa on, että osingonsaaja on Suomessa yleisesti verovelvollinen, mutta ei voi toimittaa Verohallinnolle VML 15 e §:n mukaisia yksilöityjä tietoja osingonsaajasta. Vuoteen 2020 asti ulkomainen yhteisö on ollut Suomessa aina rajoitettusti verovelvollinen. Tosiasiallinen johtopaikka Suomessa tekee vuodesta 2021 alkaen ulkomaisesta yhteisöstä Suomessa yleisesti verovelvollisen. Jos osingonsaajana on yhteisö, rekisteröitynyt säilyttäjät ei voi tehdä johtopäätöstä yhteisön oikeudesta verosopimusetuuteen vain yhteisön rekisteröitymisvaltion perusteella.

Jos ulkomaisen yhteisön verovelvollisuusstatus ei ole todennettavissa, ei rekisteröitynyt säilyttäjät voi portfolio-osingon maksuhetkellä soveltaa tällaiseen yhteisöön verosopimuksen mukaista lähdeverokantaa. Hallinnollinen taakka ja kustannukset kohdistuvat tässä tilanteessa rekisteröityneelle säilyttäjälle, mikäli verosopimusetu halutaan myöntää tulon lähteellä. Huomioitavaa on, jos VML 15 e §:n mukaiset tiedot voidaan

toimittaa, sovelletaan yleisesti verovelvolliseen säännöksiä ennakkoperintälain ja tulo-verolain mukaisesti.

VML 23 §:n 1 momentissa on määräys Verohallinnon oikeudesta tarkastaa 23 b §:n mukaiset asiakirjat velvoitteiden valvomiseksi. Tämä tarkoittaa, että Verohallinto saa oikeuden tehdä verotarkastuksia säilyttäjärekisteriin merkittyihin suuriin kansainvälisiin säilyttäjäyhteisöihin. VML 23 b §:n erityinen tiedonantovelvollisuus koskee Verohallinnon kehotuksesta annettavia tietoja. Verohallinto voi pyytää näitä tietoja rekisteröityneeltä säilyttäjältä tarkastuksen suorittamista varten. Esitettäväksi ja tarkastettavaksi on luovutettava menettelyä koskevat ja muut hallussa olevat tiedot, joiden perusteella rekisteröitynyt säilyttäjä voi osoittaa suorittaneen sille asetetut velvoitteet. VML 23 b §:n soveltamisalaan kuuluvat vain rekisteröityneet säilyttäjät, eivät esimerkiksi osingonmaksajat.

Rekisteröitynyt säilyttäjä (tai suorituksen maksaja) voi välttyä taloudelliselta vastuulta vain tilanteissa, joissa voidaan sen katsoa täyttäneen selvittämisen- ja varmistamisvelvollisuutensa. Tiedonantovelvollisuutta koskevan sääntelyn perusteella ei ole täysin selvää, millaisissa tilanteissa katsotaan rekisteröityneen säilyttäjän toimineen huolimattomasti tai laiminlyöneen selvittämisenvelvollisuutensa, mikäli osingonsaajan itse antama ilmoitus sisältää virheellisiä tietoja.

Rekisteröityneelle säilyttäjälle vahvasti velvoittavalla lailla asetut tiedonanto- ja raportointivelvollisuudet ovat laajat, mikä on yhtenevää lainvalmisteluaineiston mukaisen tavoitteen kanssa parantaa viranomaisen tiedonsaantioikeuksia. Jotta rekisteröitynyt säilyttäjä voisi välttää mahdolliset taloudelliset seuraamukset, tulee sen varmistua VML 15 e §:n tietojen saatavuudesta. Nämä tiedot on joka tapauksessa välitettävä joko vuosilmoitusten yhteydessä tai milloin tahansa Verohallinnon pyynnöstä tai kehotuksesta.

Rekisteröityneen säilyttäjän keräämät tiedot kattavuudeltaan voivat tarjota verotarkastukselle sellaisia tietoja nopeammin kuin kansainvälinen automaattinen tietojenvaihto. Rekisteröityneen säilyttäjän on edellytetty myös tarkistavan osingonsaajan antamien tietojen luotettavuus. Vaikka rekisteröityneen säilyttäjän on varmennettava osingonsaajan itse annetun ilmoituksen luotettavuus, osingonsaajalla on myös omat

velvollisuutensa. Osingonsaajalle voidaan määrätä virheellisen tiedon tarkoituksellisen toimittamisen seurauksena vero, veronkorotus ja muut viivästysseuraamukset. Virheellisen tiedon antaminen voi veron välttämistarkoituksessa johtaa myös rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Rekisteröityneen säilyttäjän vastuu määräytyy sen perusteella, voidaanko sen katsoa täyttäneen selvittämisen ja varmistamisvelvollisuutensa osingonsaajan itse antaman ilmoituksen tietojen luotettavuudesta.

5.1.3 Muut velvoitteet

Rekisteröityneen säilyttäjän on sitouduttava noudattamaan sille lainsäädännön asettamia velvollisuuksia. Ideaalimalli on säilytysketju, jossa kaikki säilyttäjyhteisöt ovat merkittynä säilyttäjärekisteriin. Kuten tutkimuksessa on aiemmin esitetty, tämä ei ole ainaakaan lakimuutoksen alkuvaiheessa käytännössä toteutuva skenaario, vaan säilytysketjuun kuuluu sekä rekisteröityjä että rekisteröitymättömiä säilyttäjiä. Velvoitteet ovat tällaisessa hybridimallissa hieman erilaiset. Velvoitteita voidaan kuitenkin siirtää keskinäisillä sopimuksilla toimijoilta toiselle, mikäli säilyttäjä haluaa ottaa vastatakseen rekisteröitymättömän säilyttäjän keräämiä ja toimittamia tietoja osingonsaajista.

Rekisteröityneen säilyttäjän tulee tällöinkin todeta vastaanotetut tiedot oikeiksi ja luotettaviksi samalla tavalla kuin oman asiakkaansa tiedot. Mikäli ainoastaan välitetään säilytysketjussa alemman säilyttäjän ilmoittamia tietoja, on rekisteröityneen säilyttäjän varmistettava, että tieto tulee toiselta rekisteröityneeltä säilyttäjältä. Näin tieto voidaan välittää eteenpäin varmentamatta sen luotettavuutta. Jokaisen rekisteröityneen säilyttäjän on annettava Verohallinnolle vuosi-ilmoitus kaikista asiakkaistaan. Säilyttäjät voivat vaihtoehtoisesti ilmoittaa osingonmaksua koskevat tiedot suoraan osingonmaksajalle, joka puolestaan antaa vuosi-ilmoituksen Verohallinnolle. Rekisteröitynyt säilyttäjä voi näin ollen valita sen mallin, joka sopii sen toimintaan ja sopimukseen parhaiten.¹⁹¹

Jotta TRACE:n mukaisen AI-järjestelmän tavoite lähdeverojärjestelmän tehokkuuden parantumisesta voi toteutua, on rekisteröityneiden säilyttäjien pystyttävä taivuttamaan

¹⁹¹ HE 282/2018 vp, s. 31.

omat järjestelmänsä lain tarkoitusta vastaaviksi, jotta sen mahdollistamat hyödyt saadaan käyttöön ja verosopimusetuudet voidaan myöntää osingonsaajille jo maksuhetkellä. Järjestelmien kehittäminen voidaan nähdä sääntelyn asettamana välillisenä velvoitteena, sillä esimerkiksi vuosi-ilmoittaminen on voitava toteuttaa sähköisesti.

Vaikka lainsäädäntö ei välittömästi velvoita säilyttäjiä tietojärjestelmien uudistuksiin, uudistunut sääntely on hyvin mekaanista ja erityisesti laajat raportointivelvollisuudet tätä välillisesti vaativat. Sääntely voidaan nähdä monimutkaisena siitä huolimatta, että asiakastietojen välittämisessä ja keräämisessä tulee hyödyntää tietojenvaihtostandardia varten kerättyjä tietoja asiakkaista. Hallinnollisia kustannuksia muodostuu uuden sääntelyn myötä jokaiselle toimijalle, etenkin uudistuksen alussa.¹⁹²

Verohallinto valvoo, että rekisteröityneet säilyttäjät täyttävät niille asetetut velvollisuudet, kuten vuosi-ilmoituksen antamisen ja välitettyjen tietojen oikeellisuuden.¹⁹³

5.1.4 Oikeudet

Rekisteröityneen säilyttäjän noudattaessa edellä mainittuja lähdeverolain 10 b §:n mukaisia velvollisuuksia, mahdollistaa tämä oikeuksia, joita rekisteröitymätön säilyttäjä ei voi hyödyntää. Rekisteröitynyt säilyttäjä voi myöntää hallintarekisteröidyille osakkeille maksettaville osingoille verosopimusten mukaiset etuudet jo tulon lähteellä.

Rekisteröitynyt säilyttäjä voi ottaa vastatakseen ja välitettäväkseen myös rekisteröitymättömän säilyttäjän asiakkaiden yksilöintitietoja. Tällöin sen on varmistuttava siitä, että rekisteröitymätön säilyttäjä on asianmukaisesti tutkinut ja tunnistanut asiakkaan, jota koskevia osingonmaksutietoja se ottaa välitettäväkseen.

Tiedot osingonsaajasta voidaan säilyttää vain tätä lähinnä olevalla rekisteröityneellä säilyttäjällä, jonka kanssa tosiasiallisella edunsaajalla on suora asiakassuhde. Osingonsaajatietoja ei tarvitse portaittain siirtää koko omistusketjun läpi, vaan se voidaan ”poolata”

¹⁹² Ks. HE 282/2018 vp, s. 26–27.

¹⁹³ Verohallinto 2020b, luku 4.

suoraan lähdeveron pidätyksen toimittajalle. Kun tieto lähdeveron määrästä tulee omistusketjussa alempana olevalta rekisteröityneeltä säilyttäjältä, voi maksaja luottaa tietojen oikeellisuuteen eikä tietoja tarvitse jatkossa välittää omistusketjun jokaisen portaan kautta. Lähinnä olevan säilyttäjän ei näin ollen tarvitse paljastaa omistusketjun muille samoilla markkinoilla kilpaileville säilyttäjyhteisöille asiakastietojaan.

Rekisteröitynyt säilyttäjä voi oikaista maksuvuonna lähdeveron määrää. Oikaisumenettely ("quick refund") tarkoittaa, että korjauksia voi tehdä osingonmaksun jälkeenkin. Oikaisun voi tehdä esimerkiksi tilanteessa, jossa maksuhetkellä itse annetun ilmoituksen luotettavuutta ei ole ehditty todentamaan. Osingonsaaja toimittaa myöhemmin saman kalenterivuoden aikana täydentävää lisäselvitystä siitä, että on oikeutettu verosopimuksen yleisiä lähdeverokantoja matalampaan verokantaan. Rekisteröitynyt säilyttäjä todentaa informaation luotettavaksi, jonka jälkeen maksaja voi palauttaa liikaa perityn lähdeveron.

Rekisteröityneen säilyttäjän asiakkaat hyötyvät mallista siten, että verosopimusetuuksia voidaan myöntää tulon lähteellä, mikä on huomattavasti nopeampi ja tehokkaampi menettely kuin palautusmenettely. Itse annettu ilmoitus on voimassa allekirjoitusvuodesta seuraavat viisi vuotta, mikäli olosuhteissa ei tapahdu muutoksia. Näin ollen osingonsaajan saama etu on huomattava suhteessa tälle asetettuihin velvollisuuksiin. Osingonsaajan tulee ainoastaan toimittaa itseään koskevat yksilöintitiedot oikeellisina, ilmoittaa kohtuullisessa ajassa olosuhteissaan tapahtuvista muutoksista ja vakuuttaa, että on oikeutettu verosopimuksen mukaisiin etuuksiin.

Käyttöön otettava malli perustuu näin ollen sellaisiin säilyttäjiin, jotka haluavat toimia rekisteröityneinä säilyttäjinä ja välittää veroviranomaiselle vuosittain osingonsaajia koskevat tiedot ja sitoutua noudattamaan näitä velvollisuuksia. Ilman tätä tahtotilaa järjestelmän implementointi kansalliseen lainsäädäntöön ei tuo käytännön vaikutuksia. Säilyttäjän noudattaessa Verohallinnon ohjaamaa menettelyä ja täyttäessään lainsäädännön asettamat velvollisuudet rekisteröityneen säilyttäjän voitaisiin katsoa saavan VML 26 §:n 2 momentin ja OVML 6 §:n 1 momentin mukaista luottamuksensuojaa.

Menettelyä noudattamalla säilyttäjä voi tarvittaessa todentaa, että syntynyt laiminlyönti ei tosiasiallisesti ole syntynyt sen oman toiminnan laiminlyönnistä.

5.2 Taloudellinen vastuu lähdeveron alipidätyksestä

Lähdeverolain 10 c §:n 2 momentin mukaan, mikäli lähdeveron alipidätys on tapahtunut rekisteröityneen säilyttäjän virheellisen ilmoituksen vuoksi, vastaa rekisteröitynyt säilyttäjä tästä alipidätyksestä kuin omasta verostaan. Vastuu rajoittuu tilanteisiin, joissa osingonmaksussa on sovellettu verosopimusetuuksia sekä niihin osinkoihin, jotka säilyttäjä on ottanut vastatakseen. Rekisteröityntä säilyttäjää koskee näin ollen suhteellisen ankara taloudellinen vastuu virheestään. Rekisteröitynyt säilyttäjä vastaa alipidätyksestä johtuvasta verosta tilanteissa, joissa se ei pysty osoittamaan täyttäneensä varmistamis- ja selvittämisvelvollisuutensa tai näyttämään, että on vain välittänyt ketjussa alempana olevan rekisteröityneen säilyttäjän antamia tietoja. Lähdeverolain 10 c §:n 2 momentti on ensisijainen saman lain 16 §:n 2 momenttiin nähden, jonka mukaan vastuu lähdeveron oikeamääräisyydestä on pääsääntöisesti suorituksen maksajalla.

Taloudellinen vastuu voidaan välttää tilanteissa, jos rekisteröitynyt säilyttäjä pystyy osoittamaan, että alipidätys ei ole johtunut sen omasta laiminlyönnistä. Vastuuta ei ole myöskään tilanteessa, jossa on toimitettu osingonsaajaa koskevat tiedot eteenpäin samansisältöisinä kuin se on ne saanut ketjussa alempana olevalta, toiselta rekisteröityneeltä säilyttäjältä. Ankara vastuu voi aiheuttaa saman säilytysketjun säilyttäjille myös tarpeen suojata itseään riskeiltä, jotka aiheutuvat muiden säilyttäjien huolimattomasta toiminnasta. Jos rekisteröitynyt säilyttäjä ei pysty osoittamaan, että alipidätys ei ole johtunut sen omasta huolimattomasta toiminnastaan, peritään pidättämättä jäänyt lähdevero.

Välittäessään omistusketjun rekisteröitymättömältä säilyttäjältä saatuja tietoja, rekisteröitynyt säilyttäjä sitoutuu ottamaan itselleen vastuun tietojen oikeellisuudesta. Lähdeverolain 10 c §:n 4 momentin ja OVML 51 a §:n mukaan ensisijainen verovastuu olisi aina rekisteröityneellä säilyttäjällä, mutta ei kuitenkaan poista kokonaan maksajan vastuuta

alipidätyksestä. Maksajalla on toissijainen verovastuu osingosta tilanteessa, jossa rekisteröitynyt säilyttäjä jättää maksamatta sille maksuunpannun lähdeveron alipidätyksen. Peritty vero palautetaan maksajalle, jos vero onnistutaan perimään rekisteröityneeltä säilyttäjältä. Toissijaisen vastuun tarkoituksena on turvata veron perintä.

Ottaessaan välitettäväksi rekisteröitymättömän säilyttäjän asiakkaan tietoja, rekisteröityneen säilyttäjän velvollisuus on edellä kuvatun mukaisesti varmentua osingonsaajaa koskevien tietojen oikeellisuudesta. Näin ollen ketjussa olevien säilyttäjien on pystyttävä luottamaan ketjun muihin rekisteröityneisiin säilyttäjiin – ja tarvittaessa suojautumaan itse taloudelliselta vastuulta, mikä aiheutuisi toisen ketjun säilyttäjän laiminlyönneistä tai kestäättömistä tavoista luotettavasti todentaa osingonsaajatietojen oikeellisuutta. ICG-raportissa on huomioitu vastuun jakautumista saman säilyttäjätietojen sisällä. TRACE-mallin mukainen järjestelmä voi aiheuttaa sen, että säilyttäjien tulee ennaltaehkäistä ja suojata itseään riskeiltä, joita ketjun muut säilyttäjät voivat aiheuttaa.¹⁹⁴

Rekisteröityneen säilyttäjän vastuulla on todeta osingonsaaja ja välittää eteenpäin oikea tieto siitä, millaiseen verosopimusestuuteen tunnistettu osingonsaaja on oikeutettu sovellettavan verosopimuksen perusteella. Käytännön vastuu itse lähdeveron perimisestä ja sen tilittämisestä Verohallinnolle pysyy edelleen osingonmaksajalla lähdeverolain 7 §:n mukaisesti.

Vastuu siirtyy osingonsaajalle tilanteessa, jossa rekisteröitynyt säilyttäjä pystyy osoittamaan noudattaneensa sille asetettuja velvollisuuksia ja toimineensa lainsäädännön ja Verohallinnon ohjeistaman menettelyn mukaisella tavalla.¹⁹⁵ Virheen on täytynyt johtua siitä, että osingonsaaja on toimittanut virheellisiä tietoja tai jättänyt ilmoittamatta olosuhteiden muutoksesta ja sen on täytynyt johtua pelkästään osingonsaajan toiminnasta. Rekisteröityneen säilyttäjän on ilmoitettava Verohallinnolle, mikäli saa tietoonsa osingonsaajan toimineen vilpillisessä tarkoituksessa.

¹⁹⁴ ICG-raportti, s. 28–29.

¹⁹⁵ Verohallinto 2020b, luku 6.4.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Rekisteröitynyttä säilyttäjää koskeva sääntelyn uudistaminen on ollut huomattava muutos hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen lähdeverotuksessa. Merkittävä osa suomalaisten julkisten osakeyhtiöiden omistuksesta on ulkomaalaista, josta edelleen suurin osa on hallintarekisteröityä. Hallintarekisteröidyn omistuksen anonymiteetti on ristiriitainen osakeomistuksen julkisuusperiaatteeseen nähden. Osakeomistuksen läpinäkyvyyttä ja viranomaisten valvontakeinoja ulkomaisista osingonsaajista on koettu Suomessa tarpeelliseksi edistää. Pitkät omistus- ja säilytysketjut tuovat sekä haasteita suomalaisten pörssiyritysten omistusrakenteen selvittämiseen että veroviranomaisen lakisääteisten verotuksen valvontatehtävien suorittamiseen, joten uudistukset ovat olleet näiltä osin perusteluja muutoksia.

Ensiksi on todettava, että kansainvälisen työryhmän työstämä TRACE-projektin tarkoituksena on ollut edistää lähdeverotuksen yhdenmukaistamista kansainvälisesti. Suomi on vasta ensimmäinen valtio, joka on ottanut mallin käyttöön kahdeksan vuotta sen julkaisemisen jälkeen. Voidaan näin ollen todeta mallin esittelemän kansainvälisen suosituksen eroavan nykytilanteesta vallitsevista käytännöistä ja menettelyn yhdenmukaistamisen tavoitteen toistaiseksi epäonnistuneen. TRACE IP:n julkaisun jälkeen valtioiden välinen automaattinen tietojenvaihto on kuitenkin ottanut kansainvälisessä yhteistyössä harppauksia eteenpäin, joten mallin toiminnallisuudelle on 2020-luvulla paremmat edellytykset kuin välittömästi raportin julkaisemisen jälkeen vuonna 2013.

Uudistus kansalliseen lainsäädäntöön on rakennettu OECD:n TRACE IP:ssä esitettyjen toimenpiteiden ja elementtien pohjalta. Mallista Suomi on päättänyt ottaa käyttöön rekisteröityneen säilyttäjän, säilyttäjärekisterin ja standardimuotoisen raportoinnin.

On mahdollista, että ulkomaiset säilyttäjäyhteisöt eivät ole valmiita tekemään muutoksia ja toteuttamaan erityistä raportointia vain Suomen kokoista markkina-aluetta varten. Tämä johtanee kasvaviin määriin lähdeveron palautushakemuksissa, mikä puolestaan kasvattaa Verohallinnon työtä. Toisaalta mallissa hyödynnetään pitkälti samoja tietoja, jotka säilyttäjät ovat jo nyt velvoitettuja asiakkaistaan keräämään yhteisen

raportointistandardin sekä asiakkaan tunnistamista ja tuntemista koskevan sääntelyn perusteella.

Rekisteröitynyttä säilyttäjää koskeva sääntely on kokonaisuudessaan hyvin mekaanista, joka näkyy muun muassa Verohallinnon antaman ohjeistuksen laajuudessa. Ohjeistuksen tarve on tunnustettu sääntelyn uudistusta koskevassa lainvalmisteluaineistossa. Tästä huolimatta laintulkinnassa on syytä ottaa huomioon Verohallinnon oikeuslähdeopillinen asema sallittuna oikeuslähteenä. Verohallinnon antama ohjeistus ei siten ole esimerkiksi muutoksenhakuasteiden, eli hallintotuomioistuinten ja verotuksen oikaisulautakunnan, toiminnan kannalta sitova oikeuslähde.¹⁹⁶

Uudistusta on pidettävä kokonaisuutena tarpeellisena ja yhdenmukaisena tietojenvaihtostandardin, rahanpesulain sekä asiakkaan tuntemista ja tunnistamista koskevan lain-säädännön kanssa. Säilyttäjyhteisöjä koskee jo ennen sääntelyn voimaantuloa velvoite tunnistaa kaikki asiakkaansa. Samoja menettelyjä ja tietoja tulee hyödyntää tunnistessa osingonsaajaa ja todennettaessa osingonsaajan itse antamaa ilmoitusta. Kokoa-vasti, verosopimusetuudet voidaan myöntää vain osingonsaajan veromaatiedon perusteella, mutta jatkossa kaikkien maksettujen osinkojen loppusaajien yksilöintitiedot on toimitettava Verohallinnolle.

Neljännessä luvussa on käsitelty rekisteröityneen säilyttäjän huolellisuusveloitteeseen sisältyvää osingon tosiasiallisen edunsaajan tunnistamista. Huomattavaa on, että tosiasiallisen edunsaajan käsitteeseen liittyy tulkintaongelmia, joiden voidaan osin nähdä olevan seurausta sen epämääräisyydestä OECD:n malliverosopimuksessa ja kommentaarissa.

OECD:n malliverosopimus ja sen kommentaari tukevat käsitteen suppeampaa tulkintaa laajan sijasta, joten tulkinnan lähtökohtana on edelleen osakkeen muodollinen omistajuus. Vuoden 2014 kommentaarin kannanottojen voidaan katsoa puoltavan muoto-ennen-sisältöä-periaatetta, mikä laajentaa käsitteen käyttöä. Muodollista omistajuutta ja omistajuuteen mahdollisesti liittyviä järjestelyitä on ensisijaisesti tarkasteltava niiden

¹⁹⁶ Nykänen 2020, s. 626.

oikeudellisen muodon mukaisesti. Tulevaisuudessa tosiasiallisen edunsaajan käsitteeseen kiinnitetään veroviranomaisen kannalta odotettavasti suurempaa huomiota kuin aikaisemmin. Verohallinto voi myös pyytää tarkastettavaksi rekisteröityneen säilyttäjän keräämät tiedot osingonsaajista ja ne menettelyt, joilla luotettavuus on todennettu. Lisäksi on mahdollista, että veroviranomainen voi tarkastuksen tai valtioiden välisen automaattisen tietojenvaihdon avulla selvittää aiempaa laajemmin ulkomaisen osingonsaajan oikeutta osinkoon ja siihen liittyviin verosopimusetuuksiin. Käytännössä tulkintaongelmat tosiasiallisesta edunsaajasta kohdistuvat tilanteisiin, joissa osingonmaksuun liittyy esimerkiksi jokin erityinen omistusjärjestely, joka ajoittuu osingonmaksun täsmäytyspäivän ympärille.

Tilanteet, joissa verosopimusetu evättäisiin tosiasiallisen edunsaajan määräyksen perusteella, tulevat odotettavasti olemaan käytännön tilanteissa harvinaisia, sillä sen selvittäminen voi vaatia kattavaa tutkintaa, verotarkastuksen suorittamista tai muuta laajaa Verohallinnon selvitystyötä monimutkaisissa omistusjärjestelyiden tilanteissa. Käsitteen voidaan nähdä toimivan ensisijaisesti ennaltaehkäisevänä veronkierron vastaisena määräyksenä, joka laskee sijoittajien halukkuutta ryhtyä erityisiin järjestelyihin verosopimuskeinottelun avulla. Vaikka käytännössä tulkintaongelmia esiintyy odotettavasti harvoin, on toivottavaa, että aiheesta saataisiin julkaistua oikeuskäytäntöä.

Rekisteröityneen säilyttäjän velvollisuutta tunnistaa osingon tosiasiallinen edunsaaja voidaan pitää substanssinäkökulmasta vaativana lainsäätäjän asettamana edellytyksenä, jossa pääsääntöisesti finanssialan toimijan tulisi tulkita sellaista vero-oikeudellista käsitettä, jolle annettavasta merkityksestä ei oikeuskirjallisuudessakaan olla täysin samaa mieltä. Veronkierron ja verosopimuskeinottelun vastaisena määräyksenä se on ollut tehoton.

Edellä esitetyn perusteella on tärkeää tuottaa helposti saatavilla olevaa tietoa käsitteen tulkinnasta erityisesti hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen lähdeverotuksen kontekstissa.¹⁹⁷ Verohallinnon käsitteelle antama tulkinta ei kuitenkaan täysin voida katsoa vastaavan Wienin yleissopimuksen 31 artiklaa tai oikeuskirjallisuudessa

¹⁹⁷ Ks. Veikkola 2020, s. 2.

esitettyjä mielipiteitä siitä, miten OECD:n mallin kommentaarin tulkintasuosituksia tulisi käyttää. Käsitteen tulkinnanvaraisuus voi näin ollen vaikeuttaa lähdeverotusmenettelyn ennustettavuutta ja oikeusvarmuutta, etenkin kyseessä olevissa monimutkaisen omissuomen tilanteissa ja esimerkiksi osakelinausjärjestelyissä.

Voidaan päätellä, että menettelyn toimivuus tulee näkymään konkreettisesti vasta ensimmäisten vuosi-ilmoitusten antamisen ja lähdeveron palautushakemusten lukumäärän kehityksen myötä. Jos ensimmäisten vuosien jälkeenkin hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen verosopimusetuudet myönnetään pääosin Verohallinnon palautusmenettelyssä eikä tulon lähteellä, lähdeverotusmenettelyn toimivuutta ja sääntelyn muutostarpeita tulisi tällöin tarkastella kriittisesti. Toimiva ja selkeä vero-oikeudellinen ympäristö on yksi merkittävä kilpailutekijä sille, millaisena sijoituskohteena suomalaisten pörssiyritysten osakkeet näyttäytyvät sijoittajille.