VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Lausunto

26.9.2018
Lainsäädäntöneuvos
Ilkka Harju
Vero-osasto

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle huoneistotietojärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 127/2018 vp)

Tavoitteista. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki huoneistotietojärjestelmästä, jonka tavoitteena on toteuttaa asunto-osakeyhtiön ja keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön osakkeiden paperisista osakekirjoista luopuminen ja luoda asunto-osakkeen vaihdantaa edistävä sekä omistusta ja vakuuskäyttöä palveleva luotettava sähköinen kirjaamisjärjestelmä (ASREK) ja menettelytavat. Valtiovarainministeriö suhtautuu uudistukseen myönteisesti ja pitää mainittuja tavoitteita erittäin kannatettavina. Yleinen etu on, että yhdestä kansantaloudellisesti merkittävimmästä omaisuuserästä saadaan kattava rekisteri, jota voidaan hyödyntää monipuolisesti sekä alueellisesti että kansallisesti.

Maanmittauslaitoksen ylläpitämään rekisteriin kirjattaisiin tieto osakkeen omistuksesta, panttauksesta ja muusta osakkeeseen kohdistuvasta oikeudesta. Esitykseen sisältyy paitsi ehdotus erillisestä voimaanpanolaista myös ehdotukset usean muun ministeriön vastuualueeseen kuuluvien lakien muuttamisesta. Muutettavista laeista keskeisin on asunto-osakeyhtiölaki.

Lisäksi esityksen tavoitteena on tehostaa asunto-osakeyhtiöiden hallintoa tarjoamalla pääsy viranomaisrekistereissä olevaan osaketta ja sillä hallittavaa kohdetta koskevaan tietoon. Asunto-osakeyhtiöt ja keskinäiset kiinteistöosakeyhtiöt tekisivät jatkossa perustamisilmoituksen kaupparekisteriin aina sähköisesti. On perusteltua ja kannatettavaa säätää rekisterinpito Maanmittauslaitoksen tehtäväksi, koska kysymys on Suomen perustuslain 124 §:n mukaisesta merkittävästä julkisen vallan käytöstä.

Sähköisen asunto-osakerekisterin perustaminen on yksi hallitusohjelman Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen -painopistealueen Digitalisoidaan julkiset palvelut -kärkihanketta toteuttavista toimenpiteistä. Hanketta valvoo Toimintatapojen uudistamisen ministerityöryhmä. Järjestelmän toteuttamisessa on tärkeää huolehtia siitä, ettei sen avulla rakennetuista palveluista aiheudu valtiolle pysyviä menoja ja että järjestelmän ylläpitämisestä aiheutuvat kustannukset katetaan järjestelmän suoritteista perittävillä maksuilla.

Yhteydestä muihin järjestelmähankkeisiin. Erityisesti Verohallinnon tietojärjestelmähankkeiden yhteensovittamista huoneistotietojärjestelmään voidaan pitää hankkeen tehokkuusetujen saavuttamisen näkökulmasta kriittisenä. Esityksen perusteella vaikuttaa siltä, ettei kaikkia etuja pystytä saavuttamaan. Huoneistotietojärjestelmän ensimmäisessä vaiheessa järjestelmän käyttöönotto ei vaikuta varainsiirtoveron ilmoittamisessa ja suorittamisessa noudatettavaan viranomaisten työnjakoon. Verohallinnossa on käynnissä tietojärjestelmäuudistus (VALMIS), jonka yhtenä vaikutuksena on varainsiirtoveron suorittamista koskevan tiedonsaannin helpottuminen niin, ettei varainsiirtoveron suorittamista koskevaa selvitystä tarvitse pyytää osakkeensaajalta erikseen, jos tämä haluaa oikeutensa merkittäväksi osakeluetteloon. VALMIS-hanke toteutuu eri aikataulussa (1.11.2019). Toinen viranomaisten tiedonsaantia edistävä muutos on velvollisuus toimittaa osakkeen luovutuksia koskevia tietoja Verohallinnolle ja yksilöidä tietojen alkulähde (ASREK). Tällaisten viranomaisten tietojärjestelmien välisten rajapintojen rakentamiseen sisältyy kustannuksia sekä tietojen salassapitoon ja henkilötietojen suojaan liittyviä oikeudellisia ja teknisiä kysymyksiä.

Valtiovarainministeriön edustajat ovat osallistuneet ASREK-hankkeen strategiseen ohjausryhmään ja lainsäädäntötyöryhmään maa- ja metsätalousministeriössä. Lainsäädäntötyöryhmän määräaikaa on jatkettu vuoden 2019 loppuun. Valtiovarainministeriön hallinnonalan virastoista Verohallinnon ja Väestörekisterikeskuksen edustajat ovat puolestaan osallistuneet hankkeen operatiivisesta valmistelusta huolehtivan toteutusohjelman johtoryhmään Maanmittauslaitoksessa sekä hankkeen jatkovalmistelun ASREK 2.0-työpajoihin. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että jatketaan hallinnon tehostamista ja luotettavan verovalvonnan toteuttamista myös uudistuvassa tietojärjestelmäympäristössä.

Varainsiirtoverolain ja muun verolainsäädännön muutoksista. Esitykseen sisältyvät kolmen verolain muutokset on valmisteltu valtiovarainministeriön ja Verohallinnon yhteistyönä. Varainsiirtoveron alaisista saannoista säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti poikkeussäännös, jonka mukaan omistusoikeuden siirto merkitään osakeluetteloon vasta, kun varainsiirtoveron suorittamisesta on saatu selvitys. Osakkeensaaja merkittäisiin siten myös siirtymävaiheessa osakeluetteloon osakkeenomistajaksi vasta, kun hänen oikeutensa on kirjattu osakehuoneistorekisteriin ja varainsiirtoveron suorittamisesta on saatu selvitys. Muutoksen merkitseminen osakeluetteloon olisi voimassa olevaa lakia vastaavasti päivättävä.

Käytännössä 1.11.2019 lähtien selvitystä varainsiirtoveron suorittamisesta ei tarvitsisi erikseen pyytää osakkeensaajalta, vaan tieto osakeluettelomerkintää varten saataisiin suoraan viranomaisten välisellä tiedonvaihdolla edellyttäen, että asiaa koskevat lainsäädäntöratkaisut päätettäisiin toteuttaa. Verohallinnon VALMIS-hankkeen yhteydessä ajantasaistetaan varainsiirtoveron suorittamista koskevan tiedon välittäminen myös kiinteistöjen kirjaamisprosessiin.

Valmistelun aikana on käynyt ilmi, että asunto-osakeyhtiölain käytännön soveltaminen poikkeaa siitä, mitä kyseistä lakia koskevassa oikeuskirjallisuudessa on esitetty. Lain 2 luvun 13 §:n 1 momentin sanamuoto lähtee siitä, että varainsiirtovero asunto-osakkeen luovutuksesta on suoritettu ennen kuin merkintä omistajanvaihdoksesta voidaan tehdä osakeluetteloon ja sen perusteella sallia osakkeensaajan hallinnoimisoikeuksien käyttäminen, kuten osallistuminen yhtiökokoukseen. Oikeuskirjallisuudessa on lain nykyisen sanamuodon vastaisesti kuitenkin katsottu, että vaikka osakeluettelomerkintää ei tehtäisi ennen kuin osakkeen luovutusta koskevan varainsiirtoveron suorittamisesta on saatu tieto, ei veron suorittaminen olisi osakeoikeuksien käyttämisen edellytys, vaan osakeoikeuksien käyttö olisi asunto-osakeyhtiölain nojalla mahdollista osakehuoneistorekisterin omistajakirjauksen perusteella.

Varainsiirtoverolain 24 §:n 2 momentissa nykyisin säädetty vastuu verosta ulottuu toissijaisesti asunto-osakeyhtiöön, minkä vuoksi isännöitsijöiden noudattamaksi markkinakäytännöksi on muodostunut tarkistaa varainsiirtoveron suorittaminen ennen osakeluettelomerkintää. Koska asunto-osakeyhtiöt eivät ole vastuussa osakeluettelon pitämisestä, ei ole kohtuullista, että ne vastaisivat siihen liittyvistä laiminlyönneistäkään. Tämä vastuu verosta on ollut merkittävä käyttäytymistaloustieteeseen pohjautuva kannustin varmistua veron suorittamisesta. Sääntelyn nyt muuttuessa esityksen vaikutusta isännöitsijöiden noudattaman markkinakäytännön mahdolliseen muuttumiseen tulisi seurata tarkasti. Varainsiirtoveron budjetoitu tuotto on lähes kaksi prosenttia valtion budjetin loppusummasta eli noin 730 miljoonaa euroa. Julkisen talouden tasapainotavoitteen näkökulmasta ei ole perusteltua lieventää osakeluettelon sääntelyä, vaikka sen ylläpito siirtyykin asunto-osakeyhtiöiltä Maanmittauslaitokselle. Maanmittauslaitos saisi tiedon varainsiirtoveron suorittamisesta Verohallinnolta teknisen käyttöyhteyden avulla. Määräajassa viranomaiselle tullut tieto luovutuksesta ja omistajan suostumukseen tai muuhun luotettavaan selvitykseen perustuva ratkaisu korvaisi yhtiöiden toimesta tapahtuvan selvityksen.