VALTAKUNNANSYYTTÄJÄNVIRASTO

Lausunto

15.10.2015 Dnro 73/61/15

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto
<sara.kuitunen@eduskunta.fi>

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi verotuksen oikaisemisesta oma-aloitteisesti annettujen tietojen perusteella vuonna 2016 (HE 32/2015vp)

Lausuntopyyntö

Pyydettynä lausuntona Valtakunnansyyttäjänvirasto esittää seuraavaa.

Valtakunnansyyttäjänvirasto katsoo hallituksen esityksessä tarkoitetun kaltaisen poikkeuksellisen sääntelyn edellyttävän, että tehokasta katumista koskevassa menettelyssä ei loukata yhdenvertaisuusperiaatetta ilman erittäin painavia perusteita ja siitä oletettavasti saatavat hyödyt ovat selvästi haittoja suuremmat. Valtakunnansyyttäjänvirasto pitää myös välttämättömänä säätää erikseen mahdollisuudesta peruuttaa syytesuoja tapauksissa, joissa verovelvollinen on antanut menettelyssä virheellisiä, vääriä tai harhaanjohtavia tietoja. Lisäksi syytesuojan saamisen tulisi edellyttää sitä, että maksuunpannut verot myös maksetaan, jotta esitystä voidaan perustella sen fiskaalisilla tavoitteilla.

1. Syytesuojasta saatavat hyödyt ja haitat

Esityksen mukaan lainmuutoksella viranomaistoiminnalle saatava hyöty olisi resurssien säästö Verohallinnossa, kun muutoin vaikeasti kerättäviä verotuloja saataisiin hallinnollisesti kevyellä tavalla verotuksen piiriin. Erityisesti tämä koskisi esityksen mukaan ulkomaille sijoitettuja varoja ja niistä saatuja tuloja. Kansainvälinen verotettavan tulon ja rikoshyödyn jäljittäminen onkin tunnetusti vaikeaa. Hallituksen esityksessä arvioidaan kuitenkin, että ehdotetun lain perusteella saataisiin verotuksen piiriin vain noin 10 miljoonan euron arvosta salattua omaisuutta. Kansainväliseen vertailuun suhteutettuna kyseessä on varsin vaatimaton määrä, jolla ei liene valtiontaloudellista merkitystä. Lisäksi laki ei edellyttäisi maksuunpantujen verojen, veronkorotusten ja korkojen maksamista syytesuojan saamisen edellytyksenä. Uudella menettelyllä ei Valtakunnansyyttäjänviraston käsityksen mukaan voi olla tavoitteidensa mukaista merkitystä, ellei ehdottomana lakiin kirjattuna edellytyksenä syytesuojalle aseteta kaikkien oikaisuvaatimuksen perusteella

Käyntiosoite Albertinkatu 25 A 00180 Helsinki
Postiosoite PL 333 00181 Helsinki
Puhelin 029 562 0800
Telekopio 029 562 0888
Sähköpostiosoite vksv@oikeus.fi

maksuunpantujen velvoitteiden suorittamista. Syytesuoja perustuu tällöin jo pelkän veronkorotuksen määräämiseen (ne bis in idem).

Koska lain soveltamisalaan kuuluvat verorikokset ovat ainakin osin piilorikollisuutta, jonka selvittäminen tällä hetkellä ei juurikaan ole mahdollista, lain voimaantulolla ei olisi alentavaa merkitystä rikosprosessin nykyisiin kustannuksiin. Uusien rikosprosessiin liittyvien kustannusten syntymisen se sen sijaan syytesuojan takia estäisi. Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset eivät näin ollen olisi piilorikollisuuden osalta merkittävät.

Koska ehdotettu laki on yleisesti sovellettava, syytesuojan voisi saada myös Suomessa harmaassa taloudessa toimiva työnantaja tai työntekijä, joka vapaaehtoisesti ilmoittaisi piiloon jääneet tuloverolain mukaan verotettavat tulonsa. Jos tällainen tunnustaminen yleistyisi, sillä voisi olla vaikutusta rikosprosessin kustannuksiin. Toisaalta rikosoikeusjärjestelmän legitimiteetti saattaisi kärsiä merkittävästi eikä valtiolle menettelystä oletettavasti kertyisi lisää verotuloja.

Ulkomaille omaisuuttaan kätkenyt verovelvollinen hyötyisi menettelystä, kun hän voisi kotiuttaa rikoshyötynä saamansa omaisuuden Suomeen käytettäväksi esimerkiksi liiketoiminnassaan varsin edullisin kustannuksin eli verojen määrällä vähennettynä. Palauttaminen olisi mahdollista julkisuudelta piilossa ja ilman mahdollisia oikeudenkäyntikuluja, jotka esityksessä ilmeisesti tarkoitetuissa jutuissa ovat yleensä erittäin korkeat.

Valtiolle menettelystä kertyviä verotuloja saattaa vähentää myös se, että verotusta voidaan oikaista 10 vuodelta, jolloin esimerkiksi ilmoitetuista luovutusvoitoista voidaan vähentää kotimaiset ja ulkomaiset luovutustappiot usealta vuodelta. Verottajalle saattaa olla haasteellinen tehtävä kohdentaa vaadittuja vähennyksiä ilmoitetulla ulkomaisella pankkitilillä oleville varoille. Lopputuloksena voi olla, että ilmoituksen perusteella ei maksuunpanna veroja, vaan niitä palautetaan.

Ehdotetulla lainmuutoksella saattaisi olla kielteisiä vaikutuksia veromoraaliin ja rikosoikeusjärjestelmää kohtaan tunnettuun luottamukseen. Verotuksen toimittaminen perustuu verovelvollisen ilmoitusvelvollisuudelle. Ilmoitusvelvollisuuden täyttämisen laiminlyömisestä voi seurata hallinnollisena sanktiona veronkorotus ja vakavissa tapauksissa rikosoikeudellinen rangaistus. Verorikoksista määrättävien rangaistusten tavoitteena on yleisestävyyteen pyrkivän peloitevaikutuksen ylläpitäminen. Rikosoikeusjärjestelmän tulee lisäksi vahvistaa kansalaisten käsitystä siitä, että puolueeton ja kaikkia yhdenvertaisesti kohteleva oikeusjärjestelmä kohdistaa sanktiot myös verorikoksista tasapuolisesti kaikkiin lain vastaisesti toimineisiin. Jos yhdenvertaisuusperiaatteesta poiketaan, siihen on oltava painavat perusteet.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Telekopio	Sähköpostiosoite
Albertinkatu 25 A 00180 Helsinki	PL 333 00181 Helsinki	029 562 0800	029 562 0888	vksv@oikeus.fi

Lain soveltamisalan tulisi yhdenvertaisuuden toteutumiseksi olla siten yleinen, että sen vaikutukset eivät yksinomaan kohdistu tiettyyn ryhmään ihmisiä, esimerkiksi heidän sosiaalisen asemansa tai varallisuutensa määrän perusteella. Hallituksen esityksen mukaan laki koskisi erityisesti ulkomaille sijoitettuja varoja ja niistä saatuja tuloja. Käytännössä laki koskisi vain hyvin marginaalista, erittäin hyvin toimeentulevaa osaa Suomen verovelvollisista. Ehdotetun lain sanamuoto on kuitenkin soveltamisalaltaan yleinen siten, että se koskisi Suomeen ja ulkomaille sijoitettua varallisuutta, joka on salattu tulo-, perintö- tai lahjaverotuksessa. Salatun veron määrälle ei aseteta ala- tai ylärajaa. Yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta lain sanamuodon mukainen soveltamisalan laajuus tulisi ilmetä myös selkeästi perusteluista ja myöhemmin Verohallinnon sisäisistä soveltamisohjeita ja -käytännöstä.

Verovelvolliselle ilmeinen haitta olisi se, että hänen vapaaehtoisesti luovuttamiaan tietoja voitaisiin myöhemmin käyttää mahdollisissa muita henkilöitä tai tekoja koskevissa rikosoikeudenkäynneissä näyttönä. Niitä voitaisiin käyttää myös verotuksen perusteena silloin, kun tietojen perusteella päädyttäisiinkin oikaisupäätöksen tekemiseen verovelvollisen vahingoksi. Verottaja voisi tehdä ilmoitettujen tietojen perusteella myös rahanpesuilmoituksen rahanpesunselvittelykeskukselle.

2. Verotuksen oikaisuvaatimus ja syytesuoja

Esityksen mukaan Verohallinto oikaisee verovelvollisen verotusta omaaloitteisen vaatimuksen perusteella. Esitetyn lain 2 §:n mukaan vaatimuksesta tulee ilmetä oikeat ja riittävät tiedot verotuksesta aikaisemmin puuttuneista tuloista tai varoista ja selvitys varojen alkuperästä. Ennen verotuksen oikaisupäätöksen tekemistä verottajan on varmistauduttava siitä, että annetut tiedot voidaan ottaa verotuksen perusteeksi ja ne ovat tosiasioita vastaavat. Varmistautuminen perustunee pääosin verovelvollisen omiin selvityksiin, koska verottajalla todennäköisesti on varsin rajalliset mahdollisuudet selvittää ulkomaille piilotetun tai Suomessa harmaassa taloudessa ansaitun omaisuuden määrää tuottoineen esimerkiksi verotarkastuksella.

Erityisen vaikeaa on selvittää omaisuuden alkuperää. Uudesta laista ei saa muodostua rahanpesujärjestelmää, jolla rikoshyödyn laillistaminen onnistuu varsin pienin kustannuksin. Ulkomaille piilotetun omaisuuden laillisen alkuperän selvittäminen saattaa olla vieläkin haasteellisempaa kuin piilotettujen varojen määrän arvioiminen. Verottajan kynnys tehdä uuteen järjestelmään liittyviä ilmoituksia rahanpesunselvittelykeskukselle voi myös olla varsin korkea, kun ilmoituksia on tehty tähän mennessä vain muutama.

Järjestelmän luotettavuus ja mahdollisten väärinkäytösten tunnistami-

nen edellyttävät, että oikaisuvaatimuksia valmisteltaessa käytetään hyväksi myös Verohallinnossa olevaa rikosoikeudellista asiantuntemusta. Lisäksi ehdotetun lain 2 tai 5 §:än tulisi lisätä uusi momentti, jossa säädettäisiin mahdollisuudesta kumota oikaisupäätös ja nostaa syyte asiassa, jossa verovelvollinen on antanut viranomaisille päätöksenteon perusteeksi vääriä, virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja. Säännös voisi sisällöltään vastata erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- ja tullin korotuksesta annetun lain 3 §:n 1 momenttia. Veroviranomaisen tulisi voida tehdä rikosilmoitus sellaisessa asiassa, jossa oikaisupäätökseen liittyvän veronkorotuksen määräämisen jälkeen on saatu näyttöä uusista tai vasta esiin tulleista olennaisista tosiseikoista niin, että syytesuojaan johtaneeseen menettelyyn ei olisi ryhdytty, jos nämä seikat olisivat olleet päätöstä tehtäessä tiedossa. Säännös korostaisi verovelvollisen velvollisuutta antaa myös oma-aloitteisessa menettelyssä oikeita tietoja ja estäisi järjestelmän väärinkäyttöä. Tällaisen säännöksen puuttuessa verottajalle vääriä tietoja antanut voisi saada peruuttamattomasti syytesuojan.

Jotta esitetyn lain tavoite eli verotulojen kertyminen valtiolle saavutettaisiin, maksuunpantujen verojen maksaminen tulisi säätää menettelyyn pääsemisen edellytykseksi. Edellytyksen voisi täyttää ennen maksuunpanoa asetetulla vakuudella. Jos vakuutta ei anneta ja veroja ei makseta, uuteen menettelyyn liittyvä oikaisupäätös tulisi olla mahdollista kumota viranomaistoimin. Uusien verojäämien kerryttäminen ei liene lain tarkoituksena. Ellei maksamista edellytetä, syytesuojan saa pelkällä maksuunpanopäätöksellä eikä verotuloja välttämättä kerry valtiolle.

Syytesuoja koskisi ehdotuksen mukaan sitä verovelvollista, joka on oma-aloitteisesti ilmoittanut verottajalle piilottamiaan varoja ja sitä veropetosta, johon verovelvollinen on mahdollisesti syyllistynyt laiminlyödessään aikanaan ao. omaisuuden ilmoittamisen veroilmoituksella. Syytesuojaa eivät näin ollen saisi mahdollisen rikoksen muut osalliset eikä se kattaisi muita tekoja kuin oikaisupäätöksen kohteena olevia varoja koskevan veropetoksen. Koska verovelvollinen on vapaaehtoisesti luovuttanut oikaisuvaatimuksen perusteeksi selvitystä, sitä voitaisiin käyttää mahdollisessa rikosprosessissa muita osallisia vastaan tai muissa rikosasioissa, joihin Verohallinto voi tietoja luovuttaa. Tämän sääntelyn voidaan arvioida estävän ainakin jossain määrin väärinkäytöksiä.

Syytesuojan mahdolliset oikeusvoimavaikutukset verovelvollisen muuhun rikosoikeudellisesti arvioitavaan toimintaan ovat ennakoimattomat. Nimenomaisen säännöksen puuttuessa vallitseva oikeuskäytäntö ei ole selkeä sen osalta, miten oikeusvoimavaikutuksen kannalta yksittäisten tekojen samuus arvioidaan. Tuomioistuin ratkaisee sen yksittäistapauksittain. Oikeusvoimaa koskevien ratkaisujen lopputulosta on yleensä vaikea ennakoida. Nyt käsiteltävänä olevan kaltaisen poikkeuksellisen

lain osalta syytesuojan konkreettista laajuutta on erityisen vaikea arvioida. Tulkinta saattaisi olla sellainen, että oikeusvoiman piirissä ja siten syytesuojan alaisuudessa olisi myös se osa tuloerästä tai tilillä olleista varoista, joiden olemassaolon verovelvollinen on oikaisuvaatimusta tehdessään salannut. Salattu osuus voisi edustaa jopa suurinta osaa salatuista varoista. Myös tästä syystä olisi erittäin tärkeää säätää erillinen säännös mahdollisuudesta peruuttaa syytesuoja, jos verovelvollisen antamat tiedot eivät ole tosiasioita vastaavia.

Esitetyn lain vaikutusten ja soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden arvioiminen tulee olemaan vaikeaa, koska toteutuneet tapaukset jäävät verosalaisuuden piiriin. Verohallinnolle tulisi asettaa velvollisuus raportoida lain voimassaolon päätyttyä, millaisiin tapauksiin sitä on sovellettu ja kuinka paljon veroa on maksuunpantu ja maksettu oikaisupäätösten perusteella.

Yhteenvetona Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa, että ellei edellä todettuja yhdenvertaisuusvajeita pystytä korjaamaan ja antamaan takeita kaikkien verovelvollisten yhdenmukaisesta kohtelusta, lakia ei tulisi säätää.

Valtakunnansyyttäjä Matti Nissinen

Valtionsyyttäjä Ritva Sahavirta

Käyntiosoite Albertinkatu 25 A 00180 Helsinki
Postiosoite PL 333 00181 Helsinki
Puhelin 029 562 0800
Telekopio 029 562 0888
Sähköpostiosoite vksv@oikeus.fi