VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Lausunto

vero-osasto
Panu Pykönen
Henna Ritari

19.10.2015

Perustuslakivaliokunnalle

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

Esityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön niin sanottua tehokasta katumista verotuksessa koskevat säännökset. Tällä tarkoitetaan sitä, että verovelvollinen voisi ilmoittaa Verohallinnolle sellaisia tuloja ja varoja, joiden ilmoittamisen hän on aikaisemmin laiminlyönyt, ja vaikka laiminlyönti on täyttänyt veropetoksen tunnusmerkit, *veropetosta koskevista rikosoikeudellisista seuraamuksista luovuttaisiin*. Niiden sijaan henkilölle määrättäisiin hallinnollisena sanktiona veronkorotus.

Tarkoituksena on kannustaa henkilöitä ilmoittamaan verotuksen ulkopuolelle jääneet tulot ja varat Verohallinnolle. Keskeistä on se, että tällöin henkilöt ja varallisuusjärjestelyt saadaan Verohallinnon tietoon ja verotuksen piiriin myös tulevina vuosina. Tehokkaan katumisen sääntely on kansainvälisesti laajasti käytössä oleva keino erityisesti veroparatiisimaiden kautta tehtyjen järjestelyiden aiheuttamien verotappioiden torjumiseen. Tehokkaan katumisen sääntely määräaikaisena tai pysyvänä sääntelynä on ollut tai on edelleen käytössä Suomea ja Islantia lukuun ottamatta myös muissa Pohjoismaissa.

Verovelvollinen saisi rikosoikeudellisen suojan veropetossyytteiltä niiden tulojen ja varojen osalta, jotka verovelvollinen oma-aloitteisesti ilmoittaa oikaistavaksi. Jos verovelvollinen jättäisi jotain ilmoittamatta, näiden tietojen osalta suojaa veropetossyytteiltä ei saisi. Verovelvollinen voisi vaatia verotustaan oikaistavaksi taannehtivat vuodesta 2004 alkaen eli 11 menneeltä vuodelta, jolloin verovelvollinen välttyisi myös törkeää veropetosta koskevilta syytteiltä.

Valmistelun yhteydessä on ollut esillä erilaisia säätämistapoja tehokkaan katumisen sääntelyn toteuttamiseksi. Esityksessä on valittu ehdotettu sääntelytapa, koska sääntelyn on verovelvollisen oikeusturvan vuoksi oltava selkeää ja sääntelyn on selvästi pois suljettava riski veropetossyytteeltä. Lisäksi on oltava selvää, että suoja koskee vain ja ainoastaan veropetosta, ei verovelvollisen mahdollisia muita rikoksia, kuten esimerkiksi konkurssirikoksia tai avustuspetoksia. Valittu sääntelytapa on myös esillä olleista ainoa, joka on mielekkäin kustannuksin teknisesti toteutettavissa Verohallinnon järjestelmiin.

Ehdotettu sääntely koskisi luonnollisia henkilöitä ja kuolinpesiä. Laki ei sen sijaan koskisi yhteisöjen verotusta, eikä rikosvastuuta, joka syntyy henkilön toimiessa yhtiön puolesta. Suoja veropetossyytteeltä ei koskisi myöskään muita veropetokseen osallisia (pl. pesän osakkaat) tai niitä muita verovelvollisia, joiden verotukseen ilmoitetuilla tiedoilla voi olla vaikutusta.

Lakia ei myöskään sovellettaisi tuloihin tai varoihin, joiden voidaan verotuksen oikaisun yhteydessä todeta olevan *peräisin rikollisesta toiminnasta*. Tämän vuoksi oikaisuvaatimukseen tulisi liittää selvitys siitä, että tulot ja varat eivät ole peräisin rikollisesta toiminnasta, kuten esimerkiksi huumekaupasta. Epäselvissä tapauksissa Verohallinto voisi tehdä ilmoituksen rahanpesun selvittämiskeskukselle.

Kyseessä olisi yhden vuoden voimassa oleva *määräaikainen* laki. Määräaikaisuuden tarkoituksena on kannustaa verovelvollisia toimimaan aktiivisesti heti ensi vuoden aikana sekä pienentää halukkuutta ryhtyä selvittämään uusia keinoja tulojen ja varojen salaamiseksi kansainvälisen tietojenvaihdon kehittyessä. Pysyvänä sääntelynä tehokas katuminen olisi ongelmallinen erityisesti veromoraalin ja verojärjestelmän toimivuuden kannalta, jos tulot voisi aina jättää ilmoittamatta säännönmukaisessa verotuksessa ja myöhemmin tehokkaasti katua ilman riskiä veropetossyytteistä. Tämä heikentäisi ilmoittamisvelvollisuutta ja vaarantaisi siten verotuksen toimittamisen. Edellä mainituista syistä tehokkaan katumisen sääntelyä ei tule toteuttaa pysyvänä.

Kansainvälinen tietojenvaihto on laajenemassa merkittävästi lähivuosina. Tietojenvaihdon laajentuminen lisää kiinnijäämisriskiä ja siten kannustaa antamaan tiedot oma-aloitteisesti. Tietojenvaihdon kautta saatu tieto ei kuitenkaan sellaisenaan käy verotuksen perusteeksi vaan tietojen hyödyntäminen edellyttää Verohallinnossa virkailijatyötä. Kansainvälinen tietojenvaihto ei myöskään ole aukotonta. Määräaikaisella tehokkaan katumisen sääntelyllä tiedot ja verotuotot saataisiin hallinnollisesti huomattavasti kevyemmin keinoin, koska tiedot saadaan verovelvollisten omien ilmoitusten perusteella.

Esityksen *verotuottovaikutukseksi* on arvioitu noin *10 miljoonaa euroa*. Arvio perustuu Ruotsista saatuihin kokemuksiin suhteutettuna Suomen väestömäärään ja suomalaisten varallisuusasemaan. Kyse on kuitenkin karkeasta arviosta, koska käytettävissä ei ole sellaista aineistoa, jonka perusteella voitaisiin esittää tarkkoja verotuottovaikutusarvioita ja yksittäisetkin ilmoittajat voivat merkittävästi vaikuttaa arvioituun verotuottoon.

Perustuslain kannalta tehokkaan katumisen säännöksillä voidaan katsoa olevan merkitystä perustuslain 2 luvun 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta. Tehokkaan katumisen sääntelyä on kritisoitu siitä, että se on epäoikeudenmukaista suhteessa niihin verovelvollisiin, jotka täyttävät ilmoittamisvelvollisuutensa laissa säädetyllä tavalla. Määräaikaisen tehokkaan katumisen sääntelyn voidaan katsoa myös asettavan eri vuosina tietojaan korjaavat verovelvolliset eri asemaan. Lain voimassaoloaikana verotuksesta aikaisemmin puuttuneita tietoja ilmoittavat verovelvolliset välttyisivät rikosoikeudellisilta seuraamuksilta, kun taas ennen lain voimassaoloa tai sen jälkeen salattuja tuloja ilmoittavilla verovelvollisilla olisi riski joutua rikossyytteeseen veropetoksesta.

Ehdotetun sääntelyn voidaan kuitenkin katsoa lisäävän yhdenvertaisuutta verotuksessa, koska tulojaan ilmoittamatta jättäneet verovelvolliset saatettaisiin aikaisempien vuosien osalta verotuksellisesti samaan asemaan tulonsa oikein ilmoittaneiden verovelvollisten kanssa. Lisäksi asiakastiedot ja sijoitusjärjestelyt saataisiin Verohallinnon riskiperusteisen valvonnan piiriin tulevinakin vuosina.

Määräaikaisen lain voimassaoloaikana jokaisella luonnollisella henkilöllä olisi yhdenvertaisesti mahdollisuus ilmoittaa aikaisemmin tuloverotuksesta tai perintö- ja lahjaverotuksesta salaamansa tulot ja varat ja näin välttyä veropetosta koskevilta rikosoikeudellisilta seuraamuksilta. Verovelvollinen ei välttyisi kaikilta sanktioilta, vaan ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnin johdosta määrättäisiin hallinnollisena sanktiona veronkorotus. Sääntelyn avulla verotusta voitaisiin myös oikaista nykyistä viittä vuotta pidemmältä ajalta.

Lakia sovellettaisiin lain voimassaoloaikana aikana vireille tulleisiin verotuksen oikaisua koskeviin vaatimuksiin. Perustuslain 8 §:n mukaan rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä laissa säädetään. Lievemmän lain periaate rikosoikeudellisena periaatteena sisältyy rikoslain 3 luvun 2 §:ään. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia rikoslakiin tai siinä säädettyihin veropetosta koskeviin rangaistuksiin, vaan kyseessä on menettelyyn liittyvä sääntely. Esityksen ei siten katsota olevan ongelmallinen lievemmän lain periaatteen kannalta, vaan ennen lain voimaantuloa vireille tulleet oikaisuvaatimukset voidaan ratkaista voimassa olevien säännösten mukaisesti.

Edellä esitetyin perustein katsotaan, että laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.