Verohallinto
Asiakkuusyksikkö, harmaan talouden torjunta

LAUSUNTO

16.10.2023

Viite
K 2/2023 vp Hallituksen vuosikertomus 2022, asiantuntijakuuleminen

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asia

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Verohallinnon kirjallista asiantuntijalausuntoa asiassa K 2/2023 vp Hallituksen vuosikertomus 2022 - Harmaa talous.
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/K_2+2023.aspx

Lausunto

Verohallinnon Asiakkuusyksikön Harmaan talouden torjunta lausuu asiassa seuraaviin kohtiin:

- Veronkiertämisen luonteisen verosuunnittelun ehkäiseminen lainsäädännössä
  - Onko lainsäädännössä vielä jäljellä merkittäviä mahdollisuuksia veronkiertämisen luonteiseen verosuunnitteluun?
- Viranomaisten välinen tiedonvaihto harmaan talouden torjunnassa
- Harmaan torjunnan kannanotot keskittyvät erityisesti kysymyksiin
  - Millaiset toimintaedellytykset harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa on tällä hetkellä ja mitkä ovat tulevaisuuden näkymät?
  - Onko viranomaisten välisessä tiedonvaihdossa ongelmia, jotka vaikeuttavat Verohallinnon työtä osana harmaan talouden torjuntaketjua?
  - Lausunnossa keskitytään myös muuhun kuin viranomaisilta saatavaan tietoon, koska sivullisilta ja verovelvollisilta saatavat tiedot ja niihin liittyvät haasteet ovat merkittävässä asemassa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa ja sen toimintaedellytyksissä.
- Tilaajavastuulain kokonaisarviointia koskevan osion osalta viitataan Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön lausumaan ja kannatetaan tätä.

Verohallinnon Asiakkuusyksikön harmaan talouden torjunta toteaa kärkiviestinään, että kansallisen harmaan talouden ja talousrikollisuuden vastaisen strategian ja toimenpideohjelman jatkuminen olisi ensisijaisen tärkeää. Se on varmistanut jatkuvan kehitystyön jo vuodesta 1996 torjuntatyössä poikkihallinnollisesti, ja on ollut kansainvälisessä vertailussa Suomen vahvuus. Toimintaympäristön jatkuva muuttuminen, nopea digitalisoituminen, rikosten ammattimaistuminen ja kansainvälisyys edellyttävät nopeaa reagoimista uusiin ilmiöihin ja tekotapoihin tilanteessa, jossa vanhatkaan ilmiöt eivät ole poistuneet. Esimerkiksi pakotevalvonta eri muodoissaan on pitkälti samojen viranomaistahojen, jotka vastaavat harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnasta, hartioilla. Tarvitaan riittäviä resursseja sekä rahoitusta kehittää työkaluja, toimintamalleja, tietojenvaihtoa ja tähän liittyviä

järjestelmiä, mutta myös selvityksiä ja analyysejä torjuntatyön tueksi. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan tulisi olla pitkäjänteistä ja eteenpäin katsovaa, mikä edellyttäisi myös pysyvää rahoitusmallia harmaan talouden ja talousrikollisuuden kokonaisvaltaiseen torjuntaan.

1. Veronkiertämisen luonteisen verosuunnittelun ehkäiseminen lainsäädännössä

Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan lainsäädäntöä valmisteltaessa siitä, ettei lainsäädäntö mahdollista veronkiertämisen luonteista verosuunnittelua.

Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa toimenpideohjelmaan ne keskeiset hankkeet, joilla on harmaan talouden torjunnan kannalta merkittävää vaikutusta, ja varmistaa hankkeiden toteutukseen ja toimeenpanoon riittävät voimavarat.

Keskeiset hankkeet:

a) Aggressiivisen verosuunnittelun tutkimustoiminnan käynnistäminen

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman 2020–2023 hankkeen 4.4 alakohtaan liittyen, Verohallinnon työryhmä selvitti näkemystä harmaan talouden riippumattoman tutkimustoiminnan laajentamisesta aggressiiviseen verosuunnitteluun ja tutkimustoiminnan resursointitarvetta. Tämän pohjalta valtiovarainministeriö laati selvityksen aggressiivista verosuunnittelua koskevan riippumattoman tutkimustoiminnan laajentamisesta, selvitys valmistui 27.4.2022.

Selvitysten perusteella ehdotettiin pilotointihanketta, joka mahdollistaa luotettavan ja käytäntöön perustuvan arvion laatimisen pysyväluonteisen tutkimustoiminnan järjestämisestä ja sen vaatimista resursseista. Valtiovarainministeriö antoi hankkeen Verohallinnon tehtäväksi ja se toteutetaan erillisrahoituksella vuosien 2023–2025 aikana. Tutkimustyö toteutetaan riippumattomien ulkopuolisten tahojen toimesta. Tavoitteena on saada tietoa aggressiivisen verosuunnittelun laajuudesta, eri ilmenemismuodoista ja vaikutuksista yhteiskuntaan. Tuloksia käytetään päätöksenteon tueksi, lainvalmisteluun sekä tulevaisuudessa myös ohjauksen ja valvonnan suunnitteluun ja kohdentamiseen.

Tutkimukset toteutetaan Verohallinnon ulkopuolella; toteuttajiksi on valittu Tampereen, Turun ja Vaasan yliopistot sekä Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT). Mukana on tutkijoita oikeustieteen, taloustieteen ja käyttäytymistieteen aloilta. Verohallinnossa on kattava verotuksen substanssiosaaminen sekä mittava tietovarasto, joita tullaan hyödyntämään näissä tutkimuksissa.

Tutkimusryhmät ovat aloittaneet työnsä syyskuussa 2023. Sovittuja tutkimusaiheita ovat tällä hetkellä:

- Yksityinen sijoitustoiminta ja varallisuudenhallinta
- Vastuullisuus ja veroraportointi
- Käyttäytymistieteellinen tieto ja sen hyödyntäminen verotuksessa (Aggressiivinen verosuunnittelu ja siihen perustuvan toiminnan estäminen)
- Monikansallisten yritysten aggressiivinen verosuunnittelu kansainvälisessä toimintaympäristössä

- Aggressiivisen verosuunnittelun torjuminen paremmalla verolainsäädännöllä: parhaat kansainväliset käytännöt ja niiden soveltuminen Suomen verolainsäädäntöön

Tutkimuksissa pyritään saamaan tietoa esimerkiksi seuraavista asioista:

- mikä on aggressiivisen verosuunnittelun merkitys eri verovelvollisryhmissä
- onko aggressiivinen verosuunnittelu vain kansainvälistä vai myös kansallista
- menettelysäännökset (kuten tietojenvaihto) vs. substanssisäännökset (kuten vähennysoikeuden rajoitukset); onko mahdollista kansallisesti kehittää vai tarvitaanko kansainvälistä sääntelyä
- minkälaisia mahdollisia eroja on suomalaisten ja muiden pörssiyhtiöiden veroraportoinnissa
- yksityisen sijoitustoiminnan ja varallisuudenhallinnan piirissä esiintyvät ilmiöt, joilla on potentiaalisia negatiivisia vaikutuksia verojärjestelmän toimivuuteen (ulkomaiset trustit jne.)
- mitkä Suomen kansallisen verolainsäädännön ja Suomen solmimien verosopimusten nykyiset yksityiskohdat vaativat huomiota aggressiivisen verosuunnittelun torjunnassa

Verohallinnon näkemyksen mukaan aggressiivinen verosuunnittelu sijoittuu pääosin verosuunnittelun ja veronkiertämisen rajapintaan, ja on osin ns. harmaata aluetta. Toiminta on rakenteeltaan pääosin lain kirjaimen mukaista, jolloin moitittavuus perustuu lainsäädännön hyödyntämisestä toimiin, joihin sitä ei ole varsinaisesti tarkoitettu. Tämän lisäksi aggressiivinen verosuunnittelu voi olla vero-oikeudellisesti myös ei-hyväksyttävää toimintaa ja mahdollisesti veronkiertoa. Lainvalmistelussa keskeistä olisikin huolellisuus ja sen varmistaminen, ettei porsaanreikien hyödyntäminen ole mahdollista.

b) Vakuutuskuorien valvontahanke

Toimenpideohjelmassa 2020-2023 on aggressiiviseen verosuunnittelun ja veronkierron estämiseen tähtäävä Verohallinnon erillisrahoitettu vakuutuskuorien valvontahanke, joka on käynnistynyt 1.5.2022 ja päättyy 31.12.2023.

Hankkeen taustana ovat vakuutuskuoria koskevan lainsäädännön muutokset 1.1.2020 alkaen. Vuoden 2020 alusta tuloverolakiin tuli sääntelyä, jolla pyrittiin puuttumaan ennen kaikkea ulkomaisten vakuutusyhtiöiden tarjoamiin vakuutuskuoriin. Sijoitusvakuutusten verokohtelua kiristettiin TVL 35 §:llä ja vakuutuskuoren sivuuttaminen ilman veronkiertosäännöstä mahdollistettiin TVL 35 b §:llä. TVL 35 b §:n nojalla sopimuksen tuotoksi katsotaan se osa vakuutuksen tai kapitalisaatiosopimuksen säästöstä, joka ylittää vakuutusmaksujen tai kapitalisaatiosopimuksen maksujen määrän. Sopimuksen perusteella vakuutussuorituksena, takaisinostoarvona tai muulla nimellä maksetuista suorituksista luetaan maksuvuoden veronalaiseksi tuloksi se suhteellinen osuus, joka maksuhetkellä vastaa jäljellä olevan tuoton osuutta jäljellä olevasta säästömäärästä.

Erityisen selvityksen kohteena ovat ulkomaisten vakuutusyhtiöiden tarjoamat sijoitus- ja säästöhenkivakuutukset sekä kapitalisaatiosopimukset. Hankkeessa on saatu koottua kattavasti kuvaa ulkomaisten vakuutusyhtiöiden tarjoamista vakuutustuotteista

ja uuden lainsäädännön vaikutuksesta näihin. Hankkeessa on mm. todettu, että juuri ennen lainsäädäntömuutoksen voimaantuloa on purettu erilaisia vakuutuskuorijärjestelyjä ja vakuutusyhtiöt ovat pyrkineet sopeuttamaan vakuutusten ehtoja välttääkseen veroseuraamuksia vakuutusten ottajille. Uusi lainsäädäntö on todettu joltain osin puutteelliseksi ja sen soveltamiseen liittyy haasteita, esimerkiksi säännöksen terminologiaan liittyen, uuden erityissäännöksen (TVL 35 b §) tulkinnallisuus, epäselvyys säännöksen tosiasiallisesta tarkoituksesta ja suhde yleiseen veronkiertosäännökseen (VML 28 §).

Hankkeessa suoritettu valvonta on tuottanut tulonlisäyksiä noin 10 milj. euroa. Vakuutuskuorissa on merkittävästi suomalaisten varoja ja verotuloja, joita verovelvolliset eivät ilman valvontaa ilmoita ja tulot voivat jäädä verottamatta. Hankkeen jälkeen valvonta siirretään osaksi Verohallinnon normaalia ohjaus- ja valvontasuunnitelmaa.

Verohallinnon Asiakkuusyksikkö toteaa lisäksi, että erilaiset keinotekoiset järjestelyt työsuhteen muuntamiseksi toimeksiantosuhteeksi ja nykytilanteen sekavuus (ns. kevytyrittäjyys, laskutuspalveluyritysten hyväksikäyttö jne.) luovat haasteita valvonnalle, eikä harmaan talouden ja talousrikollisuuden vastaisen toimenpideohjelman 2020-2023 hanke, joka koski työsuhteen ja yrittäjyyden rajapinnan selkeyttämistä, tuonut toivottuja työkaluja valvoville viranomaisille. Työnteko-oikeutta ja yrittäjyyttä koskevien linjausten tulisi olla yhtenevät eri viranomaisten menettelyissä samoin kuin tasapainossa toisiinsa nähden. Työtä koskeva sopimus tulee perustua osapuolten tahtotilaan, jonka tulee olla yhtenevä. Lisäksi sopimussuhteen osapuolten tulee ymmärtää sopimussuhteen luonteen vaikutukset oikeuksiin ja velvollisuuksiin ja olla niistä tietoisia.

2) *Viranomaisten välinen tiedonvaihto harmaan talouden torjunnassa*

> Eduskunta edellyttää, että hallitus raportoi hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt viranomaisten välisen tiedonvaihdon kehittämiseksi harmaan talouden torjunnassa.

Kuten on todettu valiokunnan mietinnössä TrVM 5/2019 vp, asiantuntijakuulemisen perusteella muun muassa Verohallinnolla tulisi olla paremmat tietojensaantiedellytykset rikostaustatietoihin, rahanpesun valvontatietoihin sekä identiteettirikoksia ja ulkomaalaisvalvontaa koskeviin tietoihin. Valiokunnan käsityksenä todetaan, että viranomaisten välistä tietojenvaihtoa on monin tavoin edistetty nykyisen toimenpideohjelman aikana. Tämä on parantanut viranomaisten välistä yhteistyötä, mahdollistanut aiempaa tehokkaamman harmaan talouden torjunnan ja ehkäissyt harmaan talouden pääsyä monille toimialoille. Valiokunta toteaa myös, että työ on kuitenkin vielä kesken ja että tietojenvaihtoa voidaan edelleen parantaa.

a) Identiteettirikokset ja ulkomaalaisvalvonta

Identiteettirikoksia ja ulkomaalaisvalvontaa koskien Verohallinnossa on edistytty merkittävästi, harmaan talouden ja talousrikollisuuden vastaisen toimenpideohjelman 2020–2023 erillisrahoitetun ID-väärinkäytökset ja palautuspetokset -hankkeen myötä. Verohallinto rekisteröi Suomeen työperäisesti maahantulevia, mutta myös henkilöitä kiinteistöjen tai asuinhuoneistojen omistuksen perusteella. Työperäisesti maahan tulevien rekisteröintiprosesseja on kehitetty, saatu lukuoikeuksia Migrin UMA-

järjestelmään, rakennettu riskityökalu valvontaan ja analyysityökalu erilaisen ulkomaista työvoimaa koskevan massadatan käsittelyyn, hankittu identiteetin tunnistamisvälineitä (sirulukijat) sekä perustettu erityinen Back Office -toiminto tutkimaan haastavimpia tapauksia. Kyky seuloa pois vilpilliset toimijat ja siten estää identiteettien väärinkäytöksiä on merkittävästi parantunut. Erilaisia valvontatoimia on kehitetty, myös yhdessä Patentti- ja rekisterihallituksen kanssa, esimerkiksi yrityskaappauksiin liittyen.

Ulkomaalaisten henkilöiden rekisteröinti Suomessa on hajautettu usealle viranomaiselle, kuten DVV:lle, Migrille ja Verohallinnolle. Eri viranomaisten rekisteröintimenettelyt eivät ole tällä hetkellä yhteneväiset ja viranomaisyhteistyössä on kehitettävää. Verohallinnon sisäisten tehostamistoimien lisäksi identiteettien väärinkäytöksiä ja ulkomaalaisvalvontaa koskeva viranomaisvalvonta vaatii merkittäviä korjauksia poikkihallinnollisesti (esim. järjestelmien keskustelevuus, yhtenäiset prosessit ja menettelyt, tietojenvaihto). Esimerkiksi eri viranomaisten omat yksilöintitunnukset (keinotunnukset) aiheuttavat sen, että ulkomaalaisen identiteetti saattaa hajaantua. Rekistereiden tietosisällön ajantasaisuus ja oikeasisältöisyys on vaatimus myös uskottavalle valvonnalle.

Tietojenvaihdon kehittäminen ulkomaista työvoimaa koskien on keskeinen kehittämiskohde ulkomaalaisen työvoiman valvonnassa. Viranomaisten välisestä tietojenvaihtoa parantamalla voidaan myös keventää henkilöiden ja yritysten hallinnollista taakkaa, jos tiedot voisi antaa yhdelle viranomaiselle ja muut viranomaiset hyödyntäisivät tätä tietoa. Tietojenvaihdolla ja yhteisesti hyödynnettävien tietojen käytöllä olisi myös väärinkäytöksiä estävä vaikutus, kun eri viranomaisille ei voida antaa toiminnasta erilaista kuvaa sen mukaan, mikä on tavoiteltava oikeudentila, päätös tai ratkaisu. Oma-aloitteinen tietojenvaihtomahdollisuus matalalla kynnyksellä esimerkiksi Verohallinnosta Aluehallintovirastolle tehostaisi työperäisen syrjinnän estämistä ja selvittämistä.

Toimenpideohjelmakirjaus aihealueesta olisi toivottava.

b) Rikostaustaa koskeva tieto

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman 3.1 hankkeessa on yritetty edellisellä hallituskaudella kehittää viranomaisten tietojenvaihtosäännöksiä rikostaustatiedon laajemman hyödyntämisen mahdollistamiseksi. Tehokas harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta edellyttää viranomaisen kykyä tunnistaa harmaan talouden toimijat. Talousrikollisuus on ammattimaistunut ja kansainvälistynyt, ja teon toistajia on merkittävä osa. Yritystoimintaa ja sen taustahenkilöitä koskevien tietojen hyvä saatavuus ja tietojenvaihto viranomaisten välillä helpottavat ja tehostavat tunnistamista ja valvontaa.

Hankkeessa on käyty keskusteluja oikeusministeriön kanssa. Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön tekemän selvityksen perusteella rikostausta vaikuttaa negatiivisesti velvoitteiden laiminlyönteihin. Vastuuhenkilön rikostaustalla on selkeä, riskiä kohottava vaikutus yrityksen verovelvoitteidenhoidossa havaittaviin häiriöihin.

Verohallinto
Asiakkuusyksikkö, Harmaan talouden torjunta
Vääksyntie 4
Helsinki

www.vero.fi
puh. 029 512 000
faksi 029 512 6100

Alkuperäinen tavoite oli saada rikostaustaa koskevat tiedot Verohallinnon riskienhallintaan suppeana massatietona ja koskien tiettyjä rikosnimikkeitä. Lainsäädännöllisesti – ottaen huomioon rikosrekisterin käyttötarkoituksen ja tietosuoja- ja perusoikeusedellytykset – tämä vaihtoehto sisälsi merkittäviä haasteita. Tämän takia rikostaustaa koskevan tiedon lähteeksi on sittemmin suunniteltu oikeushallinnon tietovarantojärjestelmää, jota kautta esimerkiksi journalistit saavat suppeita tuomiotietoja. Lainsäädännöllisesti hankkeessa on edelleen merkittäviä haasteita, mutta hankkeen loppuraportti on työn alla ja tavoitteena on saada hankkeelle jatkoa, johtuen sen merkittävyydestä. Esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden tehokas hallinnollinen haittaaminen edellyttäisi, että Verohallinnolla olisi tieto näistä toimijoista jo turvallisuusnäkökulmakin huomioiden. Esimerkiksi Tanskassa Verohallinto saa kolmen kuukauden välein Poliisilta päivityksen järjestäytyneen rikollisuuden henkilöistä, mitä tietoa Verohallinto voi käyttää riskienhallinnassa ja kohdistaessaan valvontatoimia. Hallinnollista rikostorjuntaa ei Suomessa ole juurikaan kehitetty, eri hankkeista huolimatta se on lapsenkengissä. Alkamassa on oikeusministeriön johdolla järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen torjuntastrategian ja toimenpideohjelman valmistelu, missä rikostaustatiedon saatavuuden tärkeyteen palattaneen.

c) Rahanpesun valvontatiedot ja Tullin käteisrekisteritiedot

Nykyisessä lainsäädäntökehikossa Verohallinto saa rahanpesun valvontatietoja rahanpesun esirikoksen selvittämistä varten rahanpesun selvittelykeskukselta. Asian tila ei vastaa Verohallinnon tietotarvetta, kun otetaan huomioon Verohallinnolle asetettu rahanpesun huolehtimisvelvoite. Rahanpesun valvontatiedot liittyvät kiinteästi muuhun talousrikollisuuteen, koska kyse on usein epäilyttävistä transaktioista laajasti ymmärrettynä.

Rahanpesun valvontatietoihin liittyy myös tietojenvaihto muiden viranomaisten kanssa, kuten relaatiossa Verohallinto-Finanssivalvonta. Nykyinen tiedonvaihtolainsäädäntö ja sen tulkinta Suomessa on ajoittain varsin ahdasta, eikä salli tarvittavaa, laajempaa rahanpesuun liittyviin ilmiöihin kytkeytyvää tietojenvaihtoa.

Yhtenä esimerkkinä viranomaistietojenvaihtoon liittyvän nykylainsäädännön puutteista voidaan mainita myös Tullin käteisrekisterin tietoihin liittyvät käyttörajoitukset. Kansallinen lainsäädäntö rajoittaa tietojen hyödyntämisen koskemaan esitutkintaviranomaisia, joten esimerkiksi Verohallinnolla ei ole niihin näkyvyyttä – ilmeisestä tarpeesta huolimatta. Sama koskee esimerkiksi matkustajarekisteritietoja. Hallinnollisen rikostorjunnan asemaa ei Suomessa ole juurikaan kehitetty ja lainsäädäntövaiheessa tiedon käyttötarkoitusta on tulkittu ahtaasti vain esitutkintaviranomaisten näkökulmasta. Tämä ei palvele viranomaisten välisen tiedonvaihdon tehokkuutta, kun tavoitteena on harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta. Veropetokset ovat nivoutuneet tiiviisti muihin talousrikoksiin, ovat ammattimaisia ja rajat ylittäviä järjestelyitä, ja niiden tutkintaan tarvitaan riittävät, ajantasaiset tiedot ja työkalut.

On toki huomattava, että hallinnollisten rikostorjujien tiedonsaantihaasteita ja toisaalta tiedon jakamisen haasteita suhteessa esitutkintaviranomaisiin on hyvin tuotu ilmi erilaisissa hankkeissa (keskustelua on käyty hiljattain esimerkiksi VM:n työryhmässä, joka selvitti tietojenvaihdon parantamista kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa). Lisäksi kansallisen JR-strategian luominen on alkamassa moniviranomaisvoimin ja tarkoituksena on aloittaa hallinnollisen rikostorjunnan kehittäminen ja tehostaminen. Tässä Suomi on selkeästi esimerkiksi

muita Pohjoismaita selkeästi jäljessä. Toimenpideohjelmakirjaus aihealueesta olisi suotava.

d) Edunsaajarekisterin ajantasaisuus

Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämän edunsaajarekisterin ajantasaisuuden tehostaminen on ollut esillä valtiovarainministeriön työryhmässä, jonka tavoitteena oli selvittää, miten tietojenvaihtoa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä voidaan tehostaa ja esittää konkreettiset toimet tietojenvaihdon tehostamisen käynnistämiseksi. Työryhmän työ perustui valtiovarainministeriön vuonna 2022 julkaisemaan selvitykseen (tietojenvaihtoselvitys). Tietojenvaihdon parantamisen tavoite on myös mainittu Sanna Marinin hallitusohjelman kirjauksessa sekä Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmassa vuosille 2020–2023.

Valtiovarainministeriö julkaisi työryhmämuistion ”Tietojenvaihdon parantaminen kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa” 30.6.2023. Työryhmä laati toimintasuunnitelman ja luonnoksen hallituksen esitykseksi tietojenvaihdon tehostamiseksi kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa. Muistioon sisältyy ehdotuksia parantaa Verohallinnon ja Patentti- ja rekisterihallinnon välistä tietojenvaihtoa, sekä oma-aloitteista että pyynnöstä tapahtuvaa tietojenvaihtoa. Tarvittavat lainmuutokset sisältyvät luonnokseen hallituksen esitykseksi.

e) Kansainvälinen viranomaistietojenvaihto

Verohallinnon harmaan talouden torjunta osallistuu aktiivisesti erilaiseen kansainväliseen yhteistyöhön, kuten yhteiskoulutusten ja uhkakuva-analyysien rakentamiseen, työkalujen kehittämiseen ja uusien ilmiöiden havainnointiin. Tietoa parhaista käytänteistä, lainsäädäntöuudistuksista ja menettelyistä vaihdetaan ja tuodaan mahdollisuuksien mukaan käyttöön myös Suomessa. Verohallinto on ollut aktiivisesti mukana myös verotustiedon kansainvälisen tietojenvaihdon kehittämisessä. Tavoitteena on muun muassa kehittää oma-aloitteista relevantin verotustiedon vaihtoa kansainvälisessä kontekstissa herätetyyppisesti käyttäen tähän suunniteltua FCInet-järjestelmää.

3) Millaiset toimintaedellytykset harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa on tällä hetkellä ja mitkä ovat tulevaisuuden näkymät?

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden vastaisen toimenpideohjelman 2020-2023 hankkeessa on rakennettu talousrikosprosessissa keskeisten viranomaisten resurssiseurantajärjestelmä. Se muodostaa kokonaiskuvan tiettyjen toisiinsa kiinteästi liittyvien eri viranomaisten käytettävissä olevista resursseista, näiden kehityksestä sekä mahdollisista puutteista. Esittämistapa perustuu ketjuajatteluun viranomaisten resursseista ja näiden keskinäisestä riippuvuudesta toisiinsa nähden.

Verohallinnon näkökulmasta reaaliaikaisten tutkintojen, joissa verotarkastus tehdään samanaikaisesti esitutkinnan kanssa, määrä on romahtanut, erityisesti Poliisin osalta. Veropetokset ovat jo vuosien ajan olleet rajat ylittäviä ja ammattimaisia. Haastavimmat tapaukset on hoidettu aiemmin reaaliaikatutkintoina. Viime vuosien kehitykseen on vaikuttanut Poliisin talousrikostutkinnan ruuhkautuminen ja resurssien kohdentaminen

muualle, eikä tilanteeseen ole näkyvissä parannusta. Tilanne oli aiemmin pääkaupunkiseutua koskeva, mutta on levinnyt koko Suomea koskevaksi. Siten on erittäin tärkeää saada Verohallinnon omat toimivaltuudet ja tarkastusoikeudet sekä työkalut vastaamaan nykyajan tarpeita, kuten useilla muilla kansallisilla viranomaisilla tai kansainvälisesti tarkasteltuna muissa verohallinnoissa tilanne jo on. Ellei tämä toteudu, Verohallinnon kyvykkyys selvittää harmaan talouden tapauksia on tulevaisuudessa heikko. Verohallinnon tarkastusoikeuksia ja toimivaltuuksia tarkastellaan alempana kohdassa ”Verovelvolliselta saatavat tiedot”.

Verohallinto on antanut 20.10.2020 eduskunnan tarkastusvaliokunnalle sitoumuksen harmaan talouden torjuntaan vähintään kohdistettavista resursseista. Sitoumuksen sisältö on tällä hetkellä päivityksen kohteena Verohallinnossa. Resursseista raportoidaan viranomaisten yhteisen resurssiseurantajärjestelmän kautta päättäjille sekä harmaan talouden torjunnassa keskeisille ministeriöille ja muille viranomaisille.

Verohallinnon tietojensaannin turvaaminen

Sivullisilta saatavat vertailutiedot sekä muut erityiseen tiedonantovelvollisuuteen perustuvat tiedot ovat kustannustehokkaan verovalvonnan kannalta olennaisessa asemassa. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman hankkeessa 3.2 on ollut tarkastelussa Verohallinnon tietojensaannin turvaaminen kolmansilta osapuolilta. Aihe on alati muuttuva ja erittäin tärkeä myös harmaan talouden torjunnan kannalta.

Finanssialan vertailutiedot

Verohallinnon tietojensaantioikeutta finanssilaitoksilta on haastettu. Sekä VML 21 §:n mukaisia vertailutietotarkastuksia että VML 23 §:n mukaisia raportointi- ja huolellisuusvelvoitteita (FATCA, CRS/DAC2) koskevia tarkastuksia koskevia tietoja on kieltäydytty toimittamasta ja esittämästä tarkastusta varten tarvittavia tietoja. Eräät luottolaitokset ovat pitäneet asiantilaa ja omaa esittämisvelvollisuuttaan epäselvänä ja vedonneet tietosuoja- ja oikeasuhteisuusseikkoihin, mutta myös syntyviin kustannuksiin. Tietosuoja-asetus ei voi kuitenkaan aiheuttaa tilannetta, ettei Verohallinnon lakisääteiseen tehtävään tarvittavaa tietoa tulisi esittää tarkastettavaksi. Jopa Verohallinnon oikeus tarkastaa tai finanssilaitoksen esittämisvelvollisuus on kiistetty. Tarkastus on voitu mahdollistaa vain pistokokeellisesti, ei koko tarvittavaa aineistoa koskien. EU:ssa on annettu ns. DAC5-direktiivi sen turvaamiseksi, että verohallinnoilla on pääsy kaikkiin tietoihin mekanismeista, menettelyistä, asiakirjoista sekä muista tiedoista, joiden perusteella finanssilaitokset ovat suorittaneet DAC2 -velvoitteet. Suomessa ko. direktiivi on voimaanpantu VML 23 a §:llä ja samalla laajennettu esittämisvelvoitteet koskemaan myös FATCA- ja CRS-velvoitteita.

Kuvattu toiminta on vaikeuttanut olennaisesti harmaan talouden torjuntaa Verohallinnossa. Finanssilaitosten vertailutietotarkastuksilla saadut tiedot rajat ylittävistä transaktiosta ovat olleet keskeisiä, ja sekä nopeuttaneet että tehostaneet harmaan talouden torjuntaa. Tiedot ovat tarpeellisia sekä yksittäisten kohteiden tutkimisessa että kohdejoukkojen rajaamisessa merkitykseltään veroriskisimpiin kohteisiin ja tarkastusresursseja vastaaviksi. Tietojen avulla voidaan nopeuttaa kohdevalintaa ja sulkea pois kohteita, joihin muuten jouduttaisiin tekemään kansainvälisiä virka-apu- ja tilitiedusteluja.

Alustatalous ja lisääntyvä digitalisaatio

> Tarkastusvaliokunnan lausunnossa (TrVL 10/2018 vp — HE 123/2018 vp) on todettu: "Lisääntyvä digitalisaatio, sähköinen kauppa, virtuaalivaluutat ja erilaisten pilvipalveluiden käyttö tuovat omia haasteitaan harmaan talouden torjuntaan. Verotuksen näkökulmasta haasteita asettaa tietojen saanti verotettavista tuloista. On olemassa riski, että Verohallinnon resurssien väheneminen johtaa siihen, että verovaje kasvaa ja toteutettavia säästöjä merkittävästikin suurempi määrä verotuloja jää kokonaan kertymättä veronsaajille."

Alustatalouden ja virtuaalivaluuttatoimijoiden osalta voidaan todeta, että sivullisen tiedonantovelvollisuuden laajentamisen lisäksi kansainvälistä tietojenvaihtoa on edistetty myös EU:ssa ja OECD:ssä. Verohallinto on osallistunut yhteistyöhön, jossa kansainväliselle tietojenvaihdolle pyritään luomaan raportointistandardeja, jotka tuovat alustan kautta suoritetuista palveluista maksetut suoritukset tietojenvaihdon piiriin. Esimerkiksi ns. DAC7-direktiivimuutoksen myötä alustaoperaattorien tulee kerätä lainsäädännössä määritellyt tiedot alkaen vuodelta 2023 ja ilmoittaa ne uudella vuosi-ilmoituksella tammikuun loppuun mennessä 2024. Vastaavasti on tarkoitus kehittää virtuaalivaluuttojen palveluntarjoajia koskevia raportointivelvoitteita sekä kansainvälistä automaattista tietojenvaihtoa.

Tarkastusvaliokunta katsoi mietinnössään (TrVM 5/2019 vp), että suurin uhkakuva harmaan talouden torjunnassa liittyy nopeasti etenevään digitalouteen ja viranomaisten kykyyn havaita ja torjua sen mukanaan tuomia ongelmia. Nämä liittyvät muun muassa verkkokauppojen alustoihin ja kansainvälistymiseen, erilaisiin maksuvälineisiin (mobiilimaksaminen, virtuaalivaluutat) sekä järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Torjuntaan tarvitaan riittävät voimavarat niin ammattitaitoisen henkilöstön kuin vaadittavan tekniikan osalta. Valiokunta korostaa myös kansainvälisen yhteistyön ja tietojenvaihdon merkitystä asiassa.

Harmaan torjunnan näkökulmasta kattava vertailutiedonsaanti digitalouden toimijoista on ensiarvoisen tärkeää. Kansainväliset tietojenvaihtostandardit auttavat tässä mutta eivät ratkaise valvonnan haasteita riittävästi. Nykyisin erityisesti tietosuojasääntelyyn liittyvät uudistukset rajoittavat merkittävästi yksilöityä tiedonsaantia verovelvollisten toiminnasta. Olisi tärkeää, etteivät Suomen kansalliset tulkinnat (ja sääntely) johtaisi tilanteeseen, jossa tietosuojasääntelyn tulkinnat ovat tarpeettoman tiukkoja suhteessa muihin vertailumaihin, mikä nyt näyttäisi olevan tilanne. Esimerkiksi Verohallinnon pääsy ulkomaisiin tilitietoihin ja pankkikorttitietoihin on vaikeutunut uusien toimintatapojen tullessa markkinoille (kuten Neopankit ja digitaaliset maksualustat). Tärkeää olisi siksi yhteensovittaa tietosuojaa koskeva sääntely viranomaistoiminnan tietotarpeen kanssa siten, ettei valvonta tule mahdottomaksi. Esimerkiksi nykyisessä digitaalisessa ympäristössä esiintyy kansalaisia, jotka eivät ilmoita verovelvollisuutta mihinkään valtioon. Kuvatun kehityksen myötä korostuu viranomaisten paikkajälkikohtainen tiedonsaanti verovelvollisten toiminnasta.

Verohallinto
Asiakkuusyksikkö, Harmaan talouden torjunta
Vääksyntie 4
Helsinki

www.vero.fi
puh. 029 512 000
faksi 029 512 6100

VERO SKATT

Sivullisen erityiseen tiedonantovelvollisuuteen liittyviä kehitystarpeita

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman hankkeessa 3.3 laadittiin erillinen arviomuistio ilmoittamis- ja esittämisvelvollisuuteen liittyvien sanktioiden riittävyydestä.

Sivullisiin tiedonantovelvollisiin liittyvät ongelmat liittyvät nykyisin paitsi tietosuojalainsäädäntöön, myös hallinnollisten sanktioiden vähäisyyteen. Tietosuoja-argumentoinnilla voidaan nykytilassa kiistää monenlaisia tiedonantovelvollisuuden asettamispäätöksiä, vaikka kieltäytymisen taustalla vaikuttaisivatkin myös muut syyt. Hallinnollisten sanktioiden vähäisyys on puolestaan johtanut siihen, että asetetun sanktion maksaminen voi tulla tiedonantovelvolliselle edullisemmaksi kuin asetettuun tietopyyntöön vastaaminen.

Yhtenä haasteena varsinkin sivullisten tiedonantovelvoitteissa ovat pitkät valitusajat. Verovelvollisilla ja sivullisilla on pääsääntöisesti mahdollisuus valittaa tiedonanto- ja esittämisvelvollisuudesta, ainakin jossain vaiheessa prosessia. Tällä hetkellä – erityisesti sivullisten osalta – pyytämällä valituskelpoisen päätöksen asetetusta tiedonantovelvoitteesta ja valittamalla, voi käytännössä vaikeuttaa viranomaisvalvonnan tavoitteen ja tarkoituksen, eli lakisääteisen tehtävän toteutumista. Esimerkiksi vertailutietotarkastuksissa valitusprosessien käsittelyajat ovat niin pitkiä, että käytännössä muutosverotuksen pääsääntöinen kolmen vuoden vanhentumisaika ehtii kulua umpeen. Usein valitusten perusteena ovat tietosuojasääntelyyn liittyvät argumentit.

Valittamalla asetetuista tiedonantovelvoitteista voi saada myös taloudellista etua esimerkiksi säästämällä verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995, VML) 23 §:n mukaiseen verotarkastukseen liittyvissä hallinnollisissa kustannuksissa ja saamalla siten kilpailuetua. Näin voidaan säästää esimerkiksi henkilöstö- ja järjestelmäkuluissa, joita ilmoittamis-, huolellisuus- tai muiden velvoitteiden valvonnasta aiheutuu. Valittamalla saavutetaan myös merkittävä ajallinen etu. Tällä tavoin käytännössä vaarantuu verotuksen oikeellisuuden valvonta. Kyse voi olla tarkoituksellisesta viivyttelystä verotukseen liittyvien velvollisuuksien täyttämisessä, johon Verohallinnolla ei ole nykytilassa tehokkaita keinoja puuttua.

Voidaan todeta, että VML 22 a §:n mukaiset enimmäissanktiot ovat kansallisesti verraten melko vaatimattomia Verohallinnon asiakaskuntaan ja sanktioinnilla suojattaviin oikeushyviin nähden. Verohallinto ei voi myöskään käyttää ehdollisia, uhkasakon luonteisia tehosteita tietopyynnöissään.

Hallinnollisten sanktioiden kehittämisen ohella jatkossa olisi hyvä arvioida myös sellaisten menettelyjen tarpeellisuutta, joilla tehostettaisiin tietopyyntöjen asiakysymyksen ratkaisemista. Eli sen prosessin arvioimista, miten ratkaistaan, onko Verohallinnon asettama velvoite tietojen luovuttamiseksi perusteltu. Mahdollisia kehitysmalleja voisivat olla esimerkiksi nopeutettu lautakuntamenettely, sivullisten tiedonantovelvoitteiden ratkaisemiseen erikoistunut lautakunta, jonka olisi laissa säädetyssä määräajassa ratkaistava asia taikka oikeus hyödyntää tietoja tiedonantovelvoitetta koskevan oikeudellisen käsittelyn aikana.

Verohallinto
Asiakkuusyksikkö, Harmaan talouden torjunta
Vääksyntie 4
Helsinki

www.vero.fi
puh. 029 512 000
faksi 029 512 6100

VERO SKATT

Verovelvolliselta saatavat tiedot

Verovelvolliselta saatavan tiedon osalta harmaan talouden torjunnan näkökulmasta suurimpana ongelmana on tiedonsaannin perustuminen verovelvollisen oman ilmoitus- ja selvittämisvelvollisuuden varaan. Koska Verohallinnolla ei ole nimenomaisesti lain sanamuodon mukaan oikeutta suorittaa verotarkastusta tai muuta valvontatoimenpidettä, on tiedonsaanti käytännössä hyvin riippuvainen verovelvollisen myötävaikutuksesta. Myötävaikutukseen perustuva harmaan talouden verotarkastus on erittäin haasteellinen nykyisessä, enenevissä määrin digitalisoituvassa toimintaympäristössä. Paitsi kansallisessa viranomaisvertailussa, myös useiden muiden Euroopan valtioiden – myös muiden Pohjoismaiden – veroviranomaisia koskevaan sääntelyyn verrattuna Suomen veroviranomaisella on selvästi rajoitetummat toimivaltuudet selvittää verotusasiaa verovelvollisen myötävaikutuksesta riippumatta.

Ongelman ratkaisemiseksi Harmaan talouden ja talousrikostorjunnan toimenpideohjelmassa 2020-2023 ehdotettiin lisättäväksi Verohallinnon ja Tullin toimintamahdollisuuksia selvittää harmaan talouden toimintaa sekä arvioitiin ilmoittamis- ja esittämisvelvollisuuteen liittyvien sanktioiden riittävyyttä (hanke 3.3). Hankkeessa on laadittu mm. Verohallinnon ja Tullin arviomuistio 18.1.2022 sekä Valtiovarainministeriön vero-osaston loppuraportti 14.4.2023. Asiassa eteneminen edellyttää poliittista päätöstä.

Hankkeessa on todettu, että toimintaympäristön muutoksen vuoksi nykylainsäädäntö ei mahdollista tehokasta harmaan talouden verotarkastusta. Yksi suurimmista uhkakuvista harmaan talouden torjunnassa liittyy nopeasti etenevään digitalouteen ja viranomaisten kykyyn havaita ja torjua sen mukanaan tuomia ongelmia. Verohallinnolla ei ole käytännössä mahdollisuutta päästä käsiksi digitaalisiin materiaaleihin, kun verovelvollinen tai muu tarkastuksen kohde ei suostu luovuttamaan aineistoa tai on muutoin passiivinen.

Talousrikostorjunta erityisesti Poliisissa on nykyisin erittäin ruuhkautunut, mikä tarkoittaa sitä, että Verohallinnon on omassa valvonnassaan tutkittava mahdollinen verotuksellinen virheellisyys mahdollisimman pitkälle omin voimin. Verohallinnolla olisi useissa tapauksissa välttämätön tarve samanaikaiselle verotarkastukselle ja Poliisin/Tullin rikostorjunnan suorittamalle esitutkinnalle, mutta kireä resurssitilanne ei tätä mahdollista. Verohallinnolla ei ole kykyä toimia nykyisessä toimintaympäristössä ilman digitaaliforensiikkaa ja tarkastusoikeutta. Verohallinnolla on kuitenkin paras asiantuntemus tutkia verotukseen liittyviä järjestelyjä.

Hankkeessa 3.3 on ehdotettu, että Verohallinnolle säädettäisiin oikeus turvata todisteita. Todisteiden turvaaminen tarkoittaisi verotarkastusmateriaalin hankintaa ilman verovelvollisen myötävaikutusta, mikäli laissa säädetyt edellytykset todisteiden turvaamiseksi täyttyisivät. Todisteiden turvaamismenettelyn edellytysten täyttyessä Verohallinnolla olisi mahdollisuus turvautua tarkastusoikeuteen, materiaalin etsintään, jäljentämiseen ja tilapäiseen haltuunottoon sekä henkilöllisyyden tarkastamiseen. Uudet toimivaltuudet edellyttäisivät digitaaliforensiikkatoiminnon rakentamista Verohallintoon. Uudet toimivaltuudet soveltuisivat vain vakavien harmaan talouden tapausten selvittämiseen ja vastaisivat olennaisilta osin esimerkiksi Ruotsin ja Norjan veroviranomaisten toimivaltuuksia.

Mikäli Verohallinto ei saisi uusia toimivaltuuksia, nykyisessä digitalisoituvassa yhteiskunnassa harmaan talouden ja talousrikollisuuden hallinnollinen rikostorjunta ei

Verohallinto
Asiakkuusyksikkö, Harmaan talouden torjunta
Vääksyntie 4
Helsinki

www.vero.fi
puh. 029 512 000
faksi 029 512 6100

kykene enää vastaamaan haasteisiin. Epäselvissä tilanteissa jouduttaisiin entistä enemmän turvautumaan arvioverotukseen, jolloin uhkana on paitsi verotuksen oikeellisuus, myös verotuksen kohdistuminen väärään verovelvolliseen. Käytännössä tämä esimerkiksi tarkoittaa, että kiinnijäämisriski pienenee edelleen nykyisestä, jos todellisia toimijoita ei saada selvitettyä. Lisäksi jos todelliset toimijat eivät jää kiinni, he voivat jatkaa edelleen harmaan talouden toimintaa uusien bulvaanijärjestelyiden avulla. Uhkana on Suomen Verohallinnon jääminen jälkeen kyvykkyydeltään selvittää vaativia harmaan talouden tapauksia paitsi kansallisesti, myös kansainvälisesti arvioituna.

Verovelvollisten osalta, hallinnollisten sanktioiden kehittäminen tietopyynnöissä ja tarkastuksissa muodostuu ongelmalliseksi silloin, kun on kyse harmaan talouden kohteesta. Hankkeen 3.3 erillisessä arviomuistiossa ilmoittamis- ja esittämisvelvollisuuteen liittyvien sanktioiden riittävyydestä tarkasteltiin hallinnollisen sanktioinnin mahdollisuuksia ottaen huomioon muun muassa preventiovaikutukseen, tarkkarajaisuusvaatimukseen, kaksoisrangaistavuuden kieltoon sekä itsekriminointuojaan liittyviä näkökohtia. Arviomuistiossa päädyttiin siihen, että hallinnollisen sanktioinnin kehittämisen sijaan huomattavasti tehokkaampi ja lainsäädäntövalmistelun periaatteiden kannalta parempi tapa on säätää uusista viranomaisten toimivaltuuksista tilanteissa, joissa verovelvollinen ei noudata myötävaikutusvelvollisuuttaan.

Verohallinnon ja Tullin toimivaltuuksia koskeva hanke on yksi tärkeimmistä harmaan talouden torjuntaa edistävistä hankkeista, joten sen eteneminen on katsottava Verohallinnon kannalta erityisen tärkeäksi.

Helsingissä 16.10.2023

Tarja Valsi
apulaisjohtaja
Asiakkuusyksikkö, harmaan talouden torjunta
Verohallinto