LAUSUNTO

Hallituksen esitys (HE 317/2022) eduskunnalle maksupalveluntarjoajien tiedonantovelvollisuutta koskevaksi lainsäädännöksi

Kiitän eduskunnan valtiovarainkunnan verojaostoa mahdollisuudesta antaa lausuntoni ja tulla kuultavaksi hallituksen esityksestä (HE 317/2022) otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan kansallisesti täytäntöön pantavaksi Euroopan unionin maksutietodirektiivi (EU) 2020/284.

Lausunnossa esitän eräitä ehdotettujen säännösten edelleen kehittämiseen tarkoitettuja kommentteja otettavaksi huomioon eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaoston tarpeelliseksi katsomassa laajuudessa. Jäljempänä esitetyin perusteluin viittaan myös asiassa 7.12. antamaani lausuntoon koskien luonnosta hallituksen esitykseksi.

Uudistuksen lähtökohdat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisättäväksi oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylakiin säännös maksupalveluntarjoajan rajat ylittäviä maksuja koskevasta tiedonantovelvollisuudesta. Tästä velvollisuudesta esitetään säädettäväksi tarkemmin uudessa laissa rajat ylittäviä maksuja koskevasta maksupalveluntarjoajien tiedonantovelvollisuudesta.

Hallituksen esityksen mukaan esitys parantaisi veroviranomaisten mahdollisuuksia torjua ja havaita ennen kaikkea kansainväliseen verkkokauppaan liittyviä veropetoksia erityisesti arvonlisäverotuksen alalla.

Esitettyjen lakien on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2024 alusta.

Asian käsittelyn aiemmista vaiheista, lausunnostani ja sitä koskevasta arviosta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa 22.11.2022 päivätystä luonnoksesta hallituksen esitykseksi otsikkoasiassa.

Olen antanut 7.12. päivätyn lausuntoni hallituksen esitysluonnoksesta. Nyt esillä olevan hallituksen esityksen kohdassa lausuntopalaute siteerataan oikeusministeriön lausunnon yhteydessä lausuntoani seuraavasti:

> ”Professori Juha Lindgren huomauttaa, että tietojen käytön laajuus ja tavoitteet jäävät varsin tulkinnalliseksi. Lindgren toteaa myös, että on tarpeen selvittää, laajentaako esitysluonnoksessa esitetty ja missä määrin kerättävien tietojen käyttöä alkuperäisen arvonlisäveropetosten estämisen ulkopuolelle. Jossain määrin epäselväksi jää tässä yhteydessä jopa se, koskeeko laajennus oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylain ohella verotusmenettelylain (L 1995/1558) soveltamisalaa eli välitöntä verotusta. Mikäli tietojen käyttöala on tarkoitus rajata tarkasti, tulisi sekin kirjoittaa selkeästi näkyviin.”

Johtopäätöksenä lausuntoa arvioidaan seuraavasti:

> ”Mainitut lausumat vaikuttavat osittain perustuvan lakiesityksen väärinymmärtämiseen.”

Esitetyn arvion perustelut liittyvät Cesop-järjestelmään, hallinnollisen yhteistyön asetuksen artiklaan, Verohallinnon keräämiin ja tallentamiin tietoihin ja niiden käyttöön sekä Verohallinnon toimivaltaan. Siten arvion perustelut lähestyvät asiaa ja lausuntoani ennen muuta sääntelyn, lainsäätäjän, toimivallan ja verovalvonnan näkökulmasta. Lisäksi todetaan, että ”lakiesityksen perustuslainmukaisuutta koskevaa kohtaa on hieman selkeytetty”.

Hallituksen esitykseen kirjattu arvio perusteluineen osoittaa, että en ole kyennyt perustelemaan luonnoksesta antamani lausunnon taustalla olevia hyvää verojärjestelmää, sekä verovelvollisen oikeusturvaa ja tietosuojaa koskevia perusteita riittävän selkeästi. Tämä on johtanut siihen, että näkemykseni ja sen perustelut eivät kohtaa edellä esitetyn arvion ja sen perustelujen kanssa. Sen vuoksi pyrin seuraavassa kiteyttämään käsitykseni ja perusteluni selkeämmin ja kytkemään ne hallituksen esityksen asianomaisiin kohtiin.

Tässä lausunnossa esitettyjen näkökohtien perustelut

Lausunnossani korostan verotuksen toimittamisen kohteena olevien veronmaksajien sekä siinä sivullisilmoittajaksi velvoitettujen rahoituslaitosten asemaa. Siten sen lähestymistapa poikkeaa edellä mainituista hallituksen esityksen arvion perusteluista merkittävästi.

Kuten hallituksen esityksen sivulla 35 todetaan muun muassa yleiseen tietosuoja-asetukseen ja Euroopan unionin perustamiskirjaan viitaten todetaan, henkilötietojen käsittelyn on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Edelleen henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet, joita ovat lainmukaisuus, kohtuullisuus, läpinäkyvyys, käyttötarkoitussidonnaisuus, tietojen minimointi, täsmällisyys, säilytyksen rajoittaminen, eheys ja luottamuksellisuus.

Hyvän verojärjestelmän ja verovelvollisen oikeusturvan näkökulmasta tulee yhteensovittaa ja lausua selkeästi sääntelyn tavoitteet, keinot ja se, ketä se koskee. Vaikka sivullisilmoittajan asemaa hyvässä verojärjestelmässä ei juurikaan ole käsitelty (ks. aiempi 7.12. lausunto ja siinä olevat oikeuskirjallisuus ja -käytäntöviitteet), tulee edellä mainitut tietojen käsittelyn periaatteet ottaa ohjenuoraksi myös siinä, mitä tietoja ja millä perustein niiltä vaaditaan.

Veronmaksajan oikeusturvan kannalta hallituksen esitys on ongelmallinen sen vuoksi, että esitetyn lainsäädännön tavoitteet, sisältö ja sanamuoto eivät missään kohdin ilmaise sitä asiaa, että sivullisilmoittaviat tiedot voivat vaikuttaa rahoituslaitoksen maksaja-asiakkaan verotukseen laajemmin kuten esimerkiksi tuloverotukseen ja sitä koskevaan valvontaan. Hieman kärjistäen ilmaisten otsikointi, yksilöinti ja tavoitteet antavat tässä suhteessa lukijalle kokonaan toisen kuvan. Vaikka oikeudellisesti myöhemmin voitaisiin osoittaa, että lähinnä menettelyä koskevat asiat ja niiden väliset kytkökset on viittauksin tekstistä löydettävissä, ei lainsäädännöllinen lopputulos ja sen perustelut käsitykseni mukaan täytä hyvältä verolainsäädännöltä vaadittavia kriteerejä.

Käsitykseni mukaan olisi ongelmallista verotuksen tehokkuustavoitteiden saavuttamisen vuoksi asettaa Verohallinnolle uusia velvoitteita sen sivullisilmoittajilta keräämien tietojen erilaisista käyttötarkoituksista. Sen vuoksi asia tulisi ratkaista lainsäädännön tasolla, eikä siirtää Verohallinnon ratkaistavaksi verovalvonnan ja verotuskäytännön tasolla.

Eräistä asiaa koskevista hallituksen esityksen kirjauksista

Edellä esittämäni tueksi viittaan muun muassa seuraaviin hallituksen esityksen kohtiin (korostukset tässä).

Hallituksen esityksen mukaan ”ehdotus parantaisi veroviranomaisten mahdollisuuksia torjua ja havaita ennen kaikkea kansainväliseen verkkokauppaan liittyviä veropetoksia erityisesti arvonlisäverotuksen alalla.”

Kansainvälisestä sääntelystä todetaan: ”Muutoksilla asetetaan maksupalveluntarjoajille velvoite säilyttää maksutietoja ja ilmoittaa ne veroviranomaisille. Näitä tietoja tullaan hyödyntämään verovalvonnassa EU:n tasolla.”

Maksutietodirektiivin ja -asetuksen tavoitteena on ”tarjota veroviranomaisille keino valvoa arvonlisäverovelvoitteiden noudattamista ja parantaa jäsenvaltioiden mahdollisuuksia torjua ja havaita kansainväliseen verkkokauppaan liittyviä arvonlisäveropetoksia. … Kulutus- eli verotusjäsenvaltioon sijoittautumattomien yritysten arvonlisäverovelvoitteiden noudattamisen valvonta on haastavaa erityisesti silloin, kun myydään tavaroita tai palveluita yksityishenkilöille.”

Pääasiallisesti jäsenvaltiot keräävät tiedot komission kehittämään ylläpitämään keskusrekisteriin (CESOP), josta jäsenvaltioiden erikseen nimeämät petostentorjuntaverkostoon kuuluvat virkamiehet eli Eurofisc-yhteysvirkamiehet hyödyntävät näitä kerättyjä tietoja arvonlisäveropetosten tutkinnassa ja havaitsemisessa.

Tämän pääasiallisen ja säännellyn menettelyn lisäksi kohdassa ”Tietojen tallentaminen jäsenvaltiossa” todetaan, että

> ”Maksutietoasetus jättää kansallista liikkumavaraa sen suhteen, haluaako jäsenvaltio tallentaa maksupalveluntarjoajilta kerätyt tiedot omaan kansalliseen tietokantaansa vai ei. Jäsenvaltio voi siis valita, välittääkö se maksupalveluntarjoajilta vastaanottamansa tiedon suoraan komission

> ylläpitämään keskitettyyn rekisteriin vai tallentaako se lisäksi vastaanottamansa tiedot omaan kansalliseen tietokantaansa.”

On syytä huomata, että mainitussa kohdassa ei ole mainintaa tietojen käytöstä tai sen laajentamisesta.

Hallituksen esityksen perusteluissa ei direktiivin tai esitetyn lainsäädännön osalta lausuta yksiselitteisesti ja tarkkarajaisesti kerättävien tietojen käytöstä. Sen sijaan esimerkiksi tietojen säilyttämisaikaa perustellaan seuraavasti:

> ”Maksutietodirektiivin johdanto-osan 10 kappaleen mukaan kolmen vuoden tietojen säilytysaika on oikeasuhteinen, kun otetaan huomioon kyseeseen tulevien tietojen valtava määrä, arkaluonteisuus tietosuojan kannalta sekä aika, jonka veroviranomaiset tarvitsevat arvonlisäveropetosten toteamiseen. Kyseinen ajanjakso antaa jäsenvaltioille riittävästi aikaa suorittaa tarkastukset tehokkaasti ja tutkia epäiltyjä arvonlisäveropetoksia tai havaita arvonlisäveropetokset.”

Edelleen lainsäädännön muutosten perusteluissa todetaan, että ”laissa lueteltaisiin tyhjentävästi Verohallinnon saataville asetettavat tiedot. Lisäksi laissa säädettäisiin tietojen säilytysvelvollisuudesta.” Edelleenkään kokoavaa lausumaa tietojen käytöstä ei esitetä.

Muutoksen yhtenä pääasiallisena vaikutuksena mainitaan, että ”ehdotetulla raportointivelvollisuudella voitaisiin parantaa valvontaa ja ennaltaehkäistä arvonlisäveropetoksia”. Pääasiallisia vaikutuksia koskevan luvun viimeisen kappaleen viimeinen virke nostaa esiin tietojen käytön muussa verovalvonnassa:

> ”Maksupalveluntarjoajien raportointivelvollisuus voi vähentää arvonlisäveropetoksia osittain jo kasvaneen tunnistamisriskin ennaltaehkäisevästä pelotevaikutuksesta. Laajempi arvonlisäveropetosten tunnistaminen vaatii kuitenkin raportointivelvollisuuden mahdollistamaa riskiperusteisen valvonnan lisäämistä. *Maksutapahtumatietoja voidaan hyödyntää myös laajemmin muidenkin verolajien ja tullien valvonnassa.*”

Yhteenveto

Sääntelyn tavoitteena on torjua kansainväliseen verkkokauppaan liittyviä arvonlisäveropetoksia. Sääntely ei kuitenkaan koske kolmansissa maissa toimivia myyjiä / maksunsaajia eikä siten esimerkiksi Kiinasta harjoitettua verkkokauppaa. Siten on todennäköistä, että merkittävä osa kerättävistä tiedoista ja huomio tulee koskemaan maksajia.

Ensisijainen tietojenkeruu tapahtuu komission yläpitämään rekisteriin, johon vain nimetyillä alv-petosten tutkintaan nimetyillä virkamiehillä on pääsy. Maksutietoasetus mahdollistaa myös tietojen tallentamisen kansalliseen tietokantaan. Tässä yhteydessä ei mainita muuta käyttöä. Sääntelyn tavoitteena ei mainita muita verolajeja tai niitä koskevaa menettelyä.

Tietojen säilytysaika ja sen oikeasuhteisuus perustuu vain alv-petosten toteamisen vaatimuksiin. EU-tasoisen sääntelyn osalta todetaan, että tietoja tullaan hyödyntämään

verovalvonnassa EU:n tasolla. Arvonlisäveropetoksia lukuun ottamatta esityksessä ei tarkkarajaisesti yksilöidä verolajeja, joiden valvontaan kerättyjä tietoja käytetään.

Hallituksen esityksen johtopäätöksenä on, että sääntelyn nojalla sivullisilmoittajan antamia tietoja voidaan käyttää kaikessa verovalvonnassa. Käsitykseni mukaan johtopäätös on ristiriitainen ja erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastainen.

Tämän lausunnon näkökulmasta voidaan lisäksi esittää muun muassa seuraavia kysymyksiä:

- Miksi Cesop-järjestelmän tiedot ovat saatavilla vain nimetyille petostentorjuntaverkoston Eurofisc-yhteysvirkamiehille alv-petosten tutkintaan, jos kansallista liikkumavaraa käyttäen käyttöala laajenee esityksen tulkinnan mukaan koskemaan rajoituksetta kaikkia verovirkalijoita ja kaikkea verovalvontaa?
- Miksi kerättyjen tietojen säilytysaika ja sen oikeasuhteisuus määritetään yksinomaan suhteessa viranomaisen alv-petosten toteamiseen vaadittavaan aikaan, jos tietoja on määrä käyttää kaikkeen verovalvontaan?
- Miten rahoituslaitos voi informoida asiakkaitaan etukäteen niiden asiakkuuteen / maksukäyttäytymiseen liittyvien ja luovutettavien tietojen käytöstä verovalvonnassa?
- Miten muutoin mainitut asiakkaat saavat tiedon viranomaisten keräämistä heitä koskevista tiedoista sekä niiden keräämisen perusteista ja käytöstä?

Esimerkkikysymysten tarkoitus on vain osoittaa, että esitetty sääntelyä on ongelmallinen sekä sen johdonmukaisuuden että verovelvollisten oikeusturvan ja tietosuojan näkökulmasta.

Johtopäätös

On perusteltua, että Verohallinnon toiminta ja sen edellyttämä tiedonsaanti turvataan. Sitä koskevan sääntelyn tulee kuienkin olla käyttötarkoitussidonnaista, tarkkarajaista, läpinäkyvää sekä muiden tietojen käsittelyn periaatteiden ja tietosuojaa koskevan sääntelyn tavoitteiden mukaista. Hyvässä verojärjestelmässä ei tule korostaa verotuksen tehokkuutta verovelvollisen oikeusturvan kustannuksella. Samalla tulee pohtia kriittisesti sivullisilmoittajille esitettäviä lisävelvoitteita erityisesti näin kerättävien tietojen käytön näkökulmasta.

Siitä huolimatta että lainsäädäntöprosessi on jo eduskuntakäsittelyvaiheessa, tulisi käsitykseni mukaan edellä esitetyin perustein esitetystä lainsäädännöstä pyytää lausunto sekä tietosuojavaltuutetulta että perustuslakivaliokunnalta.

Olen pyrkinyt edellä esittämään keskeisimmät huomioni ja perustelemaan ne, jotta eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto voi ottaa ne huomioon tarpeelliseksi katsomassaan laajuudessa.

Vaasassa 18.1.2023

Juha Lindgren
professori, yritysverotus
Vaasan yliopisto