Verohallinto
Harmaan talouden selvitysyksikkö
PL 325
00052 VERO

LAUSUNTO

14.2.2024

Dnro 2024_026
VH/1031/02.98.00.03/2024

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Asia

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön lausuma hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuslain ja Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta.

Lausuma

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö (myöh. selvitysyksikkö) lausuu harmaan talouden torjunnan näkökulmasta ja kannattaa lähtökohtaisesti aluehallintovirastoille ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle säädettäväksi ehdotettua tiedonsaantioikeutta sekä näiden mahdollisuutta toteuttaa tiedonhankintansa velvoitteidenhoitoselvityksien avulla.

Selvitysyksikkö toteaa kuitenkin, että

- sekä ehdotettu varhaiskasvatuslain 42 §:n 4 momentti että ehdotettu Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n 1 momentin 37 kohta jättävät epäselväksi sen, sovelletaanko säännöksiä myös varhaiskasvatuslain 44 d §:ssä tarkoitettuun luvan peruuttamiseen;
- ehdotetusta varhaiskasvatuslain 42 §:n 4 momentista, kuten voimassa olevan lain 43 a §:n 1 momentin 3 kohdastakin, puuttuu maininta Tullin perimistä maksuista;
- varhaiskasvatuslain voimassa olevan 43 a §:n 3 momentti ei mahdollistane velvoitteiden hoidon selvittämistä nykyhetkeä aikaisemmalta ajalta ja
- varhaiskasvatuslain voimassa oleva 43 a § ei mahdollista toiminnan harjoittamisen yleisten edellytysten selvittämistä yhteisömuotoisen palveluntuottajan vastuuhenkilöiden tai omistajien omistamien tai hallinnoimien muiden tai aikaisempien yritysten osalta.

Selvitysyksikkö ehdottaa lisäksi, että lain voimaantuloa viivästytettäisiin siksi, kunnes tarvittavat palvelut tietojen välittämiseksi saadaan rakennettua. Tähän voisi riittää noin kaksi kuukautta lain hyväksymisestä lukien.

Perustelut

Luotettavuussääntelystä yleisesti

Useissa elinkeinoluvissa tai -rekisteröinneissä sekä yrityksille myönnettävissä valtionavustuksissa on viime vuosina otettu käyttöön harmaan talouden torjumiseksi niin

sanottuja luotettavuussäänöksiä. Näiden säännösten keskeisenä tarkoituksena on estää lakisääteiset velvoittensa laiminlyövien tai jopa harmaan talouden yritysten ja yrittäjien toiminta luvan- tai rekisteröinninvaraisilla toimialoilla. Näissä kaikissa säännöksissä on sama perusidea, eli mahdollistaa luvan, rekisteröinnin tai tuen myötävälle viranomaiselle harkinta, jolla se voi evätä velvoitteensa laiminlyövältä hakijalta tämän hakema lupa, rekisteröinti tai tuki. Lisäksi säännöksiä käytetään myös voimassaolon aikaisessa valvonnassa sekä peruuttamiseen tai takaisinperintään liittyvissä menettelyissä.

Säännöksissä on myös ennustava elementti eli niihin on kirjattu ajatus siitä, että tutkimalla hakijan liiketaloudellinen toimintaympäristö, voidaan tehdä luotettavuusarvio myös sen tulevasta toiminnasta. Tämä tarkoittaa sitä, että hakijan nykyisten tietojen lisäksi tutkitaan myös hakijan taloudellisen toiminnan historiaa esimerkiksi kolmen tai viiden vuoden ajalta. Hakijan luotettavuuden arvioimiseksi ja tulevan käytöksen ennustamiseksi säännökset tyypillisesti mahdollistavat myös muiden henkilöiden tai oikeushenkilöiden vastaavien tietojen tarkastamisen. Oikeushenkilömuotoisen hakijan toimintaan keskeisesti vaikuttavien henkilöiden eli kaupparekisteriin merkittyjen vastuuhenkilöiden sekä merkittävien omistajien sekä yrityksessä ns. tosiasiallista päätösvaltaa käyttävien henkilöiden taloudellinen käyttäytyminen on keskeisessä asemassa hakijan luotettavuuden arvioinnissa. Mikäli näillä on esimerkiksi velkojen maksamiseen tai verotukseen liittyviä huomattavia laiminlyöntejä, kasvaa vastaavien laiminlyöntien riski hakijayrityksessä.

Hakijan luotettavuuden arviointiin vaikuttavat myös sen vastuuhenkilöiden tai omistajien muut yrityskytkennät. Luotettavuussäännöksissä on tyypillisesti mahdollistettu myös näiden tutkiminen osana harkintaa. Harmaan talouden toiminnassa on varsin tyypillistä, että perustetaan toistuvasti uusi yritys velvoitteensa laiminlyöneen tilalle. Näin ollen erityisesti uusien yritysten luotettavuuden arvioinnissa on varsin keskeistä tutkia sen vastuuhenkilöiden ja omistajien lisäksi näiden omistamien tai hallinnoimien aikaisempien tai muiden yritysten toiminta ja velvoitteiden hoito.

Luotettavuussäännöksiin liittyy tyypillisesti myös tiedonsaantioikeus. Viime aikaiset säännökset on laadittu siten, että lupaa, rekisteröintiä tai tukea myöntävälle viranomaiselle on säädetty tiedonsaantioikeus muilta viranomaisilta ja julkista tehtävää hoitavilta luotettavuusarvioinnissa välttämättömiin tietoihin. Tietoja ei tarvitse siis pyytää hakijalta vaan tiedot saadaan toisilta viranomaisilta. Tähän tietojenvaihtoon käytetään yleisesti selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvitystä, josta saa lähtökohtaisesti kaikki luotettavuusarvioinnissa tarvittavat tiedot.

Esimerkkejä näistä viimeaikaisista säännöksistä ovat elintarvikelain (297/2021) 7 §, rehulain (1263/2020) 18 §, luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta annetun lain (487/2021) 5 §, lannoitelain (711/2022) 12 § sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalain (741/2023) 7 §.

Luvan peruuttaminen

Ehdotetussa 42 §:n 4 momentissa todetaan, että valvontaviranomaisilla on oikeus saada pykälässä kuvattuja tietoja yksityisen päiväkotitoiminnan harjoittamista koskevan lupahakemuksen käsittelemiseksi tai 43 a §:ssä tarkoitettujen yleisten edellytysten täyttymisen selvittämiseksi tai valvomiseksi. Samoin ehdotetussa Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n 1 momentin 37 kohdassa todetaan, että velvoitteidenhoitoselvitys laaditaan tukemaan varhaiskasvatuslain 43 a §:ssä

tarkoitettujen yksityisen varhaiskasvatuksen harjoittamisen yleisten edellytysten täyttymisen selvittämistä ja valvomista.

Varhaiskasvatuslain 44 d §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan lupaviranomainen voi palveluntuottajaa kuultuaan peruuttaa luvan kokonaan tai osittain, jos palveluntuottaja ei täytä 43 a §:n 1 momentissa säädettyjä toiminnan harjoittamisen yleisiä edellytyksiä.

Selvitysyksikkö toteaa, että ehdotetut säännökset saattavat jättää epäselväksi, voidaanko säännöksiä soveltaa 44 d §:n tarkoittamassa tilanteessa, jossa 42 §:ssä tarkoitetut tiedot olisivat tarpeen luvan peruuttamista varten.

Tullin perimiä maksuja koskevat tiedot

Elinkeinolupien myöntämisen yleisiä edellytyksiä koskevat säännökset on muualla laissa tyypillisesti laadittu siten, että luvan myöntämisen yhtenä edellytyksenä on, että veroihin, sosiaalivakuutusmaksuihin ja Tullin perimiin maksuihin liittyvät velvollisuudet on hoidettu. Vastaavasti yleisiin edellytyksiin liittyvä tiedonsaantioikeus on säädetty siten, että luvan myöntävällä ja ehtojen voimassaoloa valvovalla viranomaisella on oikeus salassapitovelvollisuuksien estämättä saada nämä tiedot suoraan toiselta viranomaiselta.

Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvityspalvelu sisältää vero- ja sosiaalivakuuttamistietojen lisäksi myös tiedot Tullin perimiin maksuihin liittyvien velvollisuuksien hoitamisesta. Velvoitteidenhoitoselvityksen tarkoituksena on antaa kokonaiskuva siitä, miten selvityksen kohde on hoitanut julkisoikeudelliset velvoitteensa.

Selvitysyksikkö toteaa, että ehdotetusta varhaiskasvatuslain 42 §:n 4 momentista, kuten voimassa olevan lain 43 a §:n 1 momentin 3 kohdastakin, puuttuu maininta Tullin perimistä maksuista. Jotta näitä tietoja voitaisiin käyttää yksityisen palveluntuottajan arvioinnissa, tulisi nämä tiedot lisätä molempiin säännöksiin.

Velvoitteiden hoidon ajallinen ulottuvuus

Veroihin, sosiaalivakuutusmaksuihin ja Tullin perimiin maksuihin liittyvien velvollisuuksien hoitaminen elinkeinoluvan myöntämisen yleisenä edellytyksenä on muualla laissa tyypillisesti ulotettu joko kolmeen tai viiteen vuoteen. Velvoitteidenhoitoselvityspalvelusta on saatavilla tietoa kuluvalta vuodelta ja sitä edeltävältä joko kahdelta, kolmelta tai neljältä vuodelta. Velvoitteidenhoitoselvityspalvelussa ei ole saatavilla raporttia, jolla olisi tietoja vain nykyhetkestä.

Selvitysyksikkö toteaa, että varhaiskasvatuslain voimassa olevan 43 a §:n 3 momentin sanamuoto ei mahdollistane velvoitteiden hoidon selvittämistä nykyhetkeä aikaisemmalta ajalta. Tämä ei toteuta luotettavuussääntelyn ajatusta siitä, että hakijan aikaisemmasta käyttäytymisestä voidaan tehdä päätelmiä myös sen tulevasta toiminnasta. Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttäminen tukemaan nykymuotoisen säännöksen edellyttämää tietotarvetta saattaa aiheuttaa vähintään ajallisia ongelmia käyttöönottoon, sillä selvitysyksiköllä ei ole käytössään sitä vastaavaa raporttia.

Vastuuhenkilöiden ja omistajien muut yritykset

Varhaiskasvatuslain 43 a §:n tyyppinen toiminnan harjoittamisen yleisten edellytysten säätely on muualla laissa tyypillisesti toteutettu siten, että vaatimukset koskevat toiminnan harjoittajan lisäksi sen vastuuhenkilöitä ja omistajia sekä näiden hallinnoimia tai omistamia muita yrityksiä. Sääntely perustuu siihen, että oikeushenkilömuotoista hakijan luotettavuutta on usein hankalaa arvioida pelkästään sen omilla tiedoilla. Taloudellisen luotettavuuden arvioimisessa eli sen arvioimisessa tuleeko hakija hoitamaan julkisoikeudelliset velvollisuutensa myös tulevaisuudessa, tarvitaan vastaavat tiedot sekä sen vastuuhenkilöiden ja omistajien taloudellisesta käyttäytymisestä että myös tiedot näiden muilla yrityksillä harjoittamasta liiketoiminnasta. Hakijan tällainen taloudellisen toimintaympäristön kartoittaminen on erityisen tärkeää tilanteissa, jossa hakijayritys on vastaperustettu eikä sillä vielä ole tietoja tai historiaa, jota arvioida. Vastaava arviointi on tärkeää myös tilanteessa, jossa yrityksen vastuuhenkilöissä on tapahtunut merkittäviä muutoksia.

Selvitysyksikkö toteaa, että nykyinen 43 a § ei anna luvan myöntäjälle ja valvojalle riittäviä mahdollisuuksia arvioida hakijan tai haltijan taloudellista toimintaympäristöä.

Lain voimaantuloaika

Varhaiskasvatuslain 43 a §:n vaatimuksiin soveltuvan raportin rakentamiseen ja käyttöönottoon menee muutamasta viikosta muutamaan kuukauteen. Lisäksi palvelussa tarvittavien teknisten rajapintojen avaaminen vie myös oman aikansa. Verohallinto ei voi myöskään alkaa rakentamaan tarvittavia tietoteknisiä ratkaisuja ennen, kuin lain sisältö on vahvistettu.

Näin ollen selvitysyksikkö pyytää, ettei laki tulisi voimaan ennen kuin tarvittavat palvelut on saatu rakennettua. Tähän kestää arviolta noin kaksi kuukautta siitä, kun laki on hyväksytty.

Helsingissä 14.2.2024

Janne Marttinen
johtaja

Marko Niemelä
apulaisjohtaja

VERO SKATT

Verohallinto
Harmaan talouden selvitysyksikkö
PL 325
00052 VERO

www.vero.fi
puh. 029 512 000
email: htsy@vero.fi