

VerohallintoPL 325
00052 VERO**Lausunto**

25.9.2018

Oikeusministeriölle

oikeusministerio@om.fi

Viite / DiaarinumeroVN/2434/2018
VH: A69/000001/2018

Verohallinto esittää lausuntonaan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta ja sitä koskevasta valtioneuvoston U-kirjelmästä eduskunnalle U 37/2018 vp kunnioittaen seuraavaa.

Yleiset kommentit direktiiviehdotuksesta

Yleisesti ottaen direktiiviehdotusta voidaan pitää kannatettavana unionin oikeuden alaan liittyvien erilaisten väärinkäytösten paljastumisen tehostamiseksi. Jos direktiiviehdotus hyväksytään, Verohallinnolle tulee varata tarpeelliset resurssit sen edellyttämän kansallisen lainsäädännön toimeenpanemiseksi. Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi saattaa direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään 15 päivänä toukokuuta 2021.

Direktiivin aineellinen soveltamisala, 1 artikla

Verohallinnon kannalta direktiivin soveltamisalaan kuuluisivat muun muassa julkiset hankinnat, yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus sekä verotus siltä osin kuin kysymys näillä aloilla on Unionin oikeudesta. Verohallinto toteaa, että verotuksen osalta rajanveto unionin verotussääntöjen ja puhtaasti kansallisten verotussääntöjen välillä voi osaksi olla tulkinnanvarainen, mikä voi aiheuttaa soveltamisvaikeuksia käytännössä.

Sisäinen ilmoittaminen ja ilmoitusten jatkotoimet, 4-5 artikla

Verohallinnolta direktiivi edellyttäisi sisäisten ilmoittamiskanavien ja ilmoitusten käsittelyn järjestämistä julkisia hankintoja yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuutta koskevien Verohallinnon sisäisten ilmoitusten käsittelyä varten.

Ulkoinen ilmoituskanava ja velvollisuus toteuttaa ilmoitusten perusteella jatkotoimia, 6-7 artikla

Kansallisella tasolla tulisi ratkaistavaksi, mikä tai mitkä viranomaiset toimisivat toimivaltaisina viranomaisina vastaanottamaan ulkoisia ilmoituskanavia käyttäen tehtyjä ilmoituksia. Siltä osin kun on kyse direktiivin 1 artiklan 1 kohdan d) alakohdan mukaisista verotukseen

liittyvistä väärinkäytöksistä, on tarkoituksenmukaisinta, että Verohallinto toimii tältä osin toimivaltaisena viranomaisena. Ilmoitusten oikeellisuuden arviointi edellyttää joka tapauksessa yksinomaan Verohallinnolla olevaa verotuksen asiantuntemusta.

Jatkovalmistelussa tulisi lisäksi arvioida ja ratkaista käytännön menettelytavat niissä tilanteissa, joissa ilmoitus on annettu toimivaltaisen viranomaisen sijaan toiselle viranomaiselle. Tietojen toimittaminen toimivaltaiselle viranomaiselle edellyttää tiedon vastaanottaneen viranomaisen henkilöstöltä asiantuntemusta sen arvioimiseksi, mille taholle ilmoitus pitää toimittaa. Tämä voi aiheuttaa ohjaus- ja koulutustarpeita eri viranomaisissa. Lisäksi tulee varmistaa, että esimerkiksi verotustietojen salassapitoon liittyvät säännökset eivät estä tietojen luovuttamista ilmoituksen vastaanottaneelta taholta toimivaltaiselle viranomaiselle. Sääntelyn tulee myös tarvittaessa mahdollistaa riittävä tietojenvaihto asian jatkokäsittelyn yhteydessä tiedot vastaanottaneen ja toimivaltaisen viranomaisen välillä.

Ulkoisten ilmoitusten osalta on huomattava, että Verohallinnon käytössä on jo nykyisin direktiiviehdotuksen mukaiset vaatimukset ainakin osittain täyttävä ilmoituskanava. Vuodesta 2015 alkaen käytössä olleen sähköisen vihjetietolomakkeen avulla yleisöllä on ollut mahdollisuus ilmoittaa epäilyistä verovilpistä Verohallinnolle. Nykyinen vihjetietokanava ei kuitenkaan edellytä ilmoittajan henkilöllisyyden paljastamista, joten se ei sellaisenaan mahdollistaisi Verohallinnon yhteydenottoa ilmoituksen tekijään mahdollisten jatkotiedustelujen tekemiseksi ja palautteen antamiseksi. Lisäksi tulisi järjestää menettely tilanteissa, joissa ilmoitus tehdään muilla 7 artiklan 2 kohdassa kuvatuilla tavoilla (paperilla, puhelimitse tai fyysisessä tapaamisessa).

Ulkoista ilmoittamista koskevat menettelyt, 9 artikla

Direktiiviehdotuksen 9 artiklan 1 kohdan b) alakohdan mukaan ulkoista ilmoittamista koskevassa menettelyssä on määritettävä "kohtuullinen aika, joka saa olla enintään kolme kuukautta tai asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa kuusi kuukautta, jonka kuluessa ilmoittavalle henkilölle annetaan ilmoituksen perusteella palautetta, sekä tämän palautteen tyyppi ja sisältö". Direktiivi siis edellyttää palautteen antamista ilmoittajalle eli sen ilmoittamista, mitä toimia ilmoituksen perusteella on toteutettu tai tarkoitus toteuttaa. Direktiiviehdotuksen 6 artiklan 3. kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten on myös tiedotettava ilmoittavalle henkilölle tutkimusten lopullinen tulos.

Palautteen antaminen ilmoittajalle on sinänsä perusteltua, koska ilmoitusten tekeminen voidaan kokea hyödyttömäksi, jos ilmoittaja ei saa mitään tietoa siitä, johtaako ilmoitus konkreettisiin toimenpiteisiin vai ei. Toiselta puolen ilmoituksen kohteen oikeussuoja ja erilaisten yleisesti hyväksytyjen salassapitointressien suojaaminen (kuten liikesalaisuudet, tutkinnan turvaaminen) edellyttävät, että jatkotoimenpiteistä kerrotaan ilmoittajalle vain siltä osin kuin on tarpeen ilmoituksen tehokkuuden osoittamiseksi.

Direktiivin 6 artiklan 3. kohdan mukainen velvollisuus ilmoittaa tutkimusten lopullinen tulos ja 9 artiklan 1 kohdan b) alakohdan mukainen palautteenantovelvoite ei säännösten sanamuotojen mukaan sisällä mahdollisuutta poikkeuksiin. Toisaalta direktiiviehdotuksen perusteluiden kohdassa 49 viitataan kuitenkin siihen, ettei palautetta annettaisi silloin, kun siitä voisi aiheutua haittaa "tutkintatoimille tai ilmoituksen kohteena olevan henkilön oikeuksille." Jatkovalmistelussa direktiivin säännöksiä ja perusteluja tulisi tarkentaa näiden poikkeuksien soveltamisedellytysten osalta.

Verotuksen osalta on todettava, että tehokas verovalvonta voi tietyissä tilanteissa vaarantua olennaisesti, mikäli jatkotoimenpiteistä ilmoitetaan ilmoittajalle. Ilmoituksen kohde voi olla jo ennestään toimivaltaisen viranomaisen valvontatoimien kohteena, ja näissä tilanteissa toimenpiteistä kertominen ilmoittajalle voi olla hyvinkin haitallista. Pahimmillaan ilmoituskanaava voidaan käyttää hyväksi tiedon kalasteluun siitä, onko ilmoituksen kohde jo toimivaltai-

sen viranomaisen valvonta- tai muiden toimien kohteena. Jatkovalmistelussa tulisikin mahdollistaa toimivaltaiselle viranomaiselle laaja harkintavalta sen suhteen annetaanko ilmoittajalle palautetta, missä vaiheessa ja missä määrin.

Verotuksen osalta on huomattava, että verotustiedot ovat Verohallinnossa sivullisilta laajalti salassa pidettäviä (ks. laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta). Verosalaisuus koskee esimerkiksi Verohallinnon yksittäisen verovelvollisen asiassa tekemiä valvontatoimenpiteitä ja verotuspäätöksiä. Nykyinen salassapitosääntely ei mahdollista direktiiviehdotuksessa tarkoitettua palautteen antamista tai ilmiannon aiheuttaman tutkimuksen lopullisen tuloksen ilmoittamista sivulliselle ilmoittajalle. Direktiiviehdotus on tältä osin ristiriidassa verosalaisuutta koskevien voimassaolevien säännösten kanssa.

Esityksen jatkokäsittelyssä tulee punnita ilmoituksen tekijän tiedonsaantioikeuden painoarvoa verrattuna verosalaisuuteen. Joka tapauksessa lainsäädännössä tulee määritellä kuinka yksityiskohtaista palautetta ja tietoja ilmoittajalle on annettava ilmoituksen aiheuttaneista jatkotoimista ja lopullisista tutkimustuloksista. Samassa yhteydessä tulee myös arvioida ja ratkaista missä laajuudessa Verohallinnon tulee antaa palautetta muiden kuin Euroopan unionin oikeuden verotussääntöjen rikkomista koskevien ilmoitusten johdosta. Käytännössä saattaa olla tulkinnanvaraista milloin kysymys on Euroopan oikeuden verotussääntöjen ja milloin taas kansallisten verotussääntöjen rikkomisesta. Tämän vuoksi ja menettelyjen selkeyttämiseksi sääntöjen tulisi kummassakin tapauksessa olla yhdenmukaiset.

Kommentit koskien valtioneuvoston U kirjelmää, U 37/2018 vp

Verohallinnolla ei ole huomautettavaa valtioneuvoston U-kirjelmän U 37/2018 vp ja siinä esitetyn valtioneuvoston kannan johdosta.

Pääjohtaja

Markku Heikura

Johtava lakimies

Matti Merisalo