

30.6.2022

Dnro 2022_059
VH/3474/02.98.00.03/2022
VN/16452/2022-MMM-1

Maa- ja metsätalousministeriölle

Asia

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön lausuma luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annetun lain muuttamisesta.

Lausuma

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö (myöh. selvitysyksikkö) lausuu harmaan talouden torjunnan näkökulmasta ja kannattaa lähtökohtaisesti maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annettuun lakiin ehdotettua säätelyä viranomaisen tiedonsaantioikeudesta.

Selvitysyksikkö ehdottaa lisäksi maa- ja metsätalousministeriön harkittavaksi, että

- harmaan talouden torjuntaan liittyvistä tuen myöntämisen rajoituksista säädettäisiin vastaavalla tavalla, kuin muualla lainsäädännössä,

- viranomaisten harmaan talouden torjuntaan liittyvästä tiedonsaantioikeudesta säädettäisiin vastaavalla tavalla kuin muualla lainsäädännössä ja, että

- Harmaan talouden selvitysyksikköä koskevassa laissa säädettyyn veloitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitukseluetteloon lisättäisiin lain käyttötarkoitus tai ehdotetussa laissa käytettäisiin viittausta valtionavustuslakiin.

Perustelut

Tuen myöntämisen rajoitukset

Lausuttavana olevan esityksen lakiehdotuksessa ei ole säännöksiä siitä, että veroihin, sosiaalivakuutusmaksuihin tai Tullin perimiin maksuihin liittyvät rekisteröitymis-, ilmoitus- tai maksulaiminlyönnit tai muut talouteen liittyvät laiminlyönnit, kuten ulosottovelka olisivat tuen myöntämisen esteenä, maksamisen keskeyttämisperusteena taikka takaisinperinnän perusteena.

Suomen elinkeinolupia ja elinkeinorekisteröintejä koskevassa lainsäädännössä on viime vuosina käytetty harmaan talouden torjumiseksi kehitettyä sääntelymallia, jossa

elinkeinoluvan tai -rekisteröinnin lakiin kirjoitettuna edellytyksenä on luvan tai rekisteröinnin hakijan tai haltijan lisäksi tämän vastuuhenkilöitä, keskeisiä omistajia ja näiden muuta yritystoimintaa koskeva julkisten velvoitteiden hoitaminen. Tällaisia säännöksiä on säädetty viime vuosina muun muassa luotonantajalakiin (853/2016), kiinteistönvälittäjälakiin (1075/2000), perintätoimistolakiin (411/2018), elintarvikelakiin (23/2006), rehulakiin (163/2020) sekä luonnontuotteiden keruulakiin (487/2021). Vastaavia säännösmuutoksia on ministeriöissä myös vireillä useaan muuhun lakiin kuten esimerkiksi lannoitelakiin (539/2006) (HE 32/2022 vp).

Vireillä on lisäksi valtionavustuslain (688/2001) muutoshanke, jonka hallituksen esitysluonnos on ollut lausuttavana vuonna 2021 ja joka on tarkoitus saada eduskunnan päätettäväksi vielä tämän vuoden syksyllä ja voimaan vuonna 2023. Hankkeessa on valtionavustuslakiin ehdotettu harmaan talouden torjunnan tarkoituksessa säännöksiä yhteisöille myönnettävän tuen myöntämisen esteistä, valtionapuviranomaisen tiedonsaantioikeudesta sekä viranomaisen hallussa olevien tietojen oma-aloitteisesta luovuttamisesta toisille viranomaisille. Valtionavustuslain muutoksella tavoitellaan erilaisiin yhteisöille myönnettäviin tukiin liittyvien harmaan talouden torjumiseksi säädettyjen säännösten yhtenäistämistä. Valtionavustuslakiin ehdotetut säännökset vastaavat sisällöllisesti ja laajuudellisesti edellä todettuja elinkeinolupia- ja rekisteröintejä koskevaa lainsäädäntöä.

Selvitysyksikkö toteaa, että nyt lausuttavana olevissa lakiehdotuksissa voitaisiin käyttää tuen myöntämisen rajoituksia koskevana sääntelymallina esim. eduskunnan käsitellyssä olevan lannoitelain 12 §:ää, jossa säädetään rekisteröitävän toimijan luotettavuudesta:

Talouden toimijan on oltava luotettava. Toimijaa ei pidetä luotettavana, jos:

1) toimija on kuluvan tai kolmen arviota edeltäneen kalenterivuoden aikana toiminnassaan toistuvasti osoittanut ilmeistä piittaamattomuutta lannoitevalmisteiden turvallisuuden varmistamista tai lannoitevalmiste-säännösten noudattamista kohtaan;

2) toimija on kuluvan tai kolmen arviota edeltäneen kalenterivuoden aikana olennaisesti laiminlyönyt veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka Tullin perimiin maksuihin liittyvien rekisteröitymis-, ilmoitus- tai maksuvelvollisuuksien hoitamisen; tai

3) toimijalla on maksukykyyn nähden vähäistä suurempia velkoja perittävänä ulosotossa tai velkoja, jotka on palautettu ulosotosta varattomuus-estetodistuksin.

Jos talouden toimija on oikeushenkilö, vaatimus luotettavuudesta koskee toimitusjohtajaa ja hänen sijaistaan, hallituksen jäsentä ja varajäsentä, hallintoneuvoston ja siihen rinnastettavan toimielimen jäsentä ja varajäsentä, vastuunalaista yhtiömiestä sekä muuta ylimpään johtoon kuuluvaa. Vaatimus luotettavuudesta koskee myös henkilöä, jolla on suoraan tai välillisesti vähintään 25 prosenttia osakeyhtiön osakkeista tai osakkeiden tuottamasta äänivallasta taikka vastaava omistus- tai määräämisvalta, jos kyseessä on muu yhteisö kuin osakeyhtiö.

Luotettavuuden arvioimiseksi voidaan 1 momentissa tarkoitetut seikat selvittää sellaisista yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) 3 §:ssä tarkoitetuista rekisteröidyistä yrityksistä ja yhteisöistä, jotka välittömästi tai

välillisesti kytkeytyvät talouden toimijaan tai tämän pykälän 2 momentissa tarkoitettuihin henkilöihin.

Elinkeinotoiminnan luvat ja rekisteröinnit eli elinkeinotoiminnan harjoittamisen oikeus on elinkeinovapauden perusoikeuden piirissä toisin kuin esimerkiksi oikeus saada harkinnanvaraisia elinkeinotoiminnan avustuksia. Näin ollen sääntelyn ulottuvuuden kannalta ei liene perusteltua, että elinkeinotoiminnan harjoittamisen luvan saamisen edellytykset olisivat tiukemmat kuin harkinnanvaraisten avustusten saamisen edellytykset. Selvitysyksikkö katsoo, että tuen julkisten velvoitteiden hoitamisen laiminlyönnistä tuen myöntämisen esteperusteena tulisi nimenomaisesti säätää tukea koskevassa lainsäädännössä tai käyttää viittausta valtionavustuslakiin otettaviin vastaaviin säännöksiin.

Harmaan talouden toimijat voivat helposti välttää esteperusteiden harkinnan esimerkiksi perustamalla uuden osakeyhtiön tuen hakemista varten tai piilottamalla laiminlyöntinsä esim. konsernirakenteisiin. Selvitysyksikkö ehdottaa, että valtionapuviranomaiselle tulisi antaa mahdollisuus harkintansa mukaan tarvittaessa tutkia avustuksen hakijan taloudellinen toimintaympäristö riittävän laajasti sen selvittämiseksi, onko tuen myöntäminen myös harmaan talouden torjunnan kannalta perusteltua. Esimerkiksi tilanteessa, jossa luvan tai rekisteröinnin hakija on vasta perustettu osakeyhtiö tai luvan haltijan vastuuhenkilöissä on tapahtunut huomattavia muutoksia, olisi julkisten velvoitteiden hoitamisen laiminlyönnin riskin arvioimiseksi tarpeen selvittää sen vastuuhenkilöiden ja omistajien muu tai aikaisempi yritystoiminta. Mikäli luvan hakijan tai haltijan taikka tämän vastuuhenkilön tai omistajan muussa tai aikaisemmassa yritystoiminnassa on toistuvasti tai huomattavassa määrin laiminlyöty veroihin ja muihin julkisiin maksuihin liittyviä velvoitteita, toimijaa tai tämän vastuuhenkilöä ei voitaisi pitää avustuksen myöntämisedellytysten mukaisena.

Selvitysyksikkö ehdottaa, että maa- ja metsätalousministeriö harkitsisi ehdotetun lain muuttamista siten, että siihen lisättäisiin vastaavat harmaan talouden torjumiseksi tarkoitetut säännökset, kuin muualla laissa elinkeinoluovista- ja -rekisteröinneistä on säädetty.

Selvitysyksikkö pyytää maa- ja metsätalousministeriötä lisäksi harkitsemaan, voitaisiinko ehdotetussa laissa käyttää oman erillisen säätelyn sijaan viittaussäännöstä mahdollisesti samaan aikaan voimaantuleviin valtionavustuslain säännöksiin. Tällä varmistettaisiin se, että ehdotuksessa tarkoitetuissa avustuksissa sovellettaisiin samanlaisia esteperusteita, kuin tukien yleislain perusteella myönnettyissä avustuksissa. Ei liene tarkoituksenmukaista taikka oikeudenmukaista, että eri valtionavustusmuotoja kohdellaan harmaan talouden torjunnan kannalta eri tavoin.

Viranomaisen tiedonsaantioikeus

Viranomaisten tietojensaantioikeudesta ehdotetaan säädettäväksi lain 63 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriöllä ja Ruokavirastolla sekä tämän luvun mukaisesti tarkastuksista vastaavilla ja tarkastuksissa apuna käytettävillä viranomaisilla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta valtion ja kunnan viranomaiselta asian käsittelemiseksi välttämättömiä hakijaa, tämän taloudellista asemaa ja liike- tai ammattitoimintaa tai muita tuen tai muun tässä laissa tai EU:n markkinajärjestelylainsäädännössä tarkoitettua asian käsittelemisen, tarkastuksen suorittamisen tai raportoinnin toteuttamisen kannalta merkityksellistä olosuhdetta koskevia tietoja.

Pykälän 2 momentissa todetaan, että edellä 1 momentissa mainituilla viranomaisilla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta Verohallinnolta tuen hakijaa ja tuen saajaa koskevat tiedot veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työkyvyttömyysvakuutusmaksuihin liittyvien rekisteröitymis-, ilmoitus- ja maksuvelvollisuuksien hoitamisesta, toiminnasta, taloudesta sekä kytkennöistä, jos tiedot ovat välttämättömiä tuen myöntämiseksi, maksamiseksi tai tuen käytön valvomiseksi taikka muun tässä laissa tai EU:n markkinajärjestelylainsäädännössä tarkoitetun asian käsittelemisen, tarkastuksen suorittamisen tai raportoinnin toteuttamisen kannalta.

Selvitysyksikkö toteaa, että ehdotetun säännöksen 1 momentin ja 2 momentin säännökset näyttäisivät olevan päällekkäisiä. Ehdotuksen 2 momentissa tarkoitetut tiedot sisältyvät lähtökohtaisesti jo 1 momentissa tarkoitettuihin tietoihin. Selvitysyksikkö toteaa lisäksi, että 2 momentti näyttäisi lähtökohtaisesti virheelliseltä, sillä Verohallinnolta on saatavissa vain verotustietoa, eikä lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työkyvyttömyysvakuutusmaksuihin liittyvää tietoa. Tiedonsaantisäännös ei myöskään yksinään, ilman siihen liittyvää tietotarpeen luovaan käyttötarkoitussäännöstä, perusta oikeutta saada salassa pidettäviä tietoja. Käyttötarkoitussäännös rajaa viranomaisen tietotarpeen, jonka tiedonsaantioikeus toteuttaa. Myöskään ei liene käytännön mukaista, että perusteluissa pykälän soveltamisalaa laajennetaan sen sanamuotoa laajemmalle.

Selvitysyksikkö on edellä tuen myöntämisen rajoituksia koskevassa kohdassa ehdottanut harkittavaksi, että säätely saatettaisiin vastaamaan muualla laissa omaksuttua säätelymallia, jonka mukaan tuen hakijan, saajan, näiden vastuuhenkilöiden ja omistajien sekä näiden muiden yritysten julkisten velvoitteiden olennaiset laiminlyönnit estävät tuen myöntämisen. Tuen myöntämisen rajoituksista tulisi säätää selkeästi ja määritellä, mitä aikaa, mitä tietoja sekä mitä henkilöpiiriä rajoituksen arviointi koskee. Esteperusteiden harkinnan laajuus tulisi siis määritellä käyttötarkoitussäännöksessä. Tiedonsaantisäännöksessä voitaisiin tällöin säätää kuten esim. lannoitelain ehdotuksessa 31 §:n 2 momentissa:

"Valvontaviranomaisella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada muulta viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitavalta tietoja talouden toimijan veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin tai Tullin perimiin maksuihin liittyvien rekisteröitymis-, ilmoitus- ja maksuvelvollisuuksien hoitamisesta, toiminnasta, taloudesta sekä kytkennöistä, jotka ovat välttämättömiä 12 §:ssä tarkoitetun luotettavuuden selvittämiseksi tai 40 §:ssä tarkoitettua rekisteröinnin keskeyttämistä tai peruuttamista varten."

Selvitysyksikkö toteaa, että tiedonsaantioikeus tulisi säätää siten, että viranomaisella on oikeus saada tietoja "viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitavalta" (ei siis vain Verohallinnolta, kuten 2 momentissa on esitetty). Tällöin viranomaisella olisi oikeus saada tiedot Verohallinnon rekistereistä, sosiaalivakuuttajien rekistereistä, Tullin rekistereistä sekä muiden viranomaisten rekistereistä. Selvitysyksikön laatiman velvoitteidenhoitoselvityksen käyttäminen tiedonhankinnassa edellyttää, että viranomaisella on riittävä tarve saada velvoitteidenhoitoselvityksen sisältämät tiedot (käyttötarkoitus) sekä siihen liittyvä tiedonsaantioikeus niihin viranomaisten tietoihin, joita velvoitteidenhoitoselvitys sisältää. Selvitysyksiköllä on oikeus velvoitteidenhoitoselvitystä viranomaiselle laatiessaan saada salassapitovelvollisuuden estämättä viranomaiselta ne velvoitteidenhoitoselvityksen laatimiseksi välttämättömät tiedot, jotka velvoitteidenhoitoselvitystä pyytävä viranomainen on oikeutettu saamaan selvityspyynnössä

kuvattua käyttötarkoitusta varten (L Harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010) 7 § 1 mom.).

Selvitysyksikkö ehdottaa, että maa- ja metsätalousministeriö harkitsisi ehdotetun tiedonsaantisäännöksen muuttamista vastaamaan muualla laissa elinkeinoluovista- ja -rekisteröinneistä säädettyä sekä valtionavustuslakiin ehdotettuja harmaan talouden torjumiseksi tarkoitettuja säännöksiä.

Selvitysyksikkö pyytää maa- ja metsätalousministeriötä lisäksi harkitsemaan, voitaisiinko ehdotetussa laissa käyttää oman erillisen säätelyn sijaan viittaussäännöstä mahdollisesti samaan aikaan voimaantuleviin valtionavustuslain säännöksiin. Tällä varmistettaisiin se, että ehdotuksessa tarkoitetuissa avustuksissa sovellettaisiin samanlaisia tiedonsaantisäännöksiä, kuin tukien yleislain perusteella myönnettyissä avustuksissa. Ei liene tarkoituksenmukaista taikka oikeudenmukaista, että eri valtionavustusmuotoja kohdellaan harmaan talouden torjunnan kannalta eri tavoin.

Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttäminen viranomaisen tiedonhankinnassa

Selvitysyksikön tehtävänä on tuottaa ja jakaa tietoa harmaasta taloudesta sekä sen torjunnasta (L Harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010) 1 §). Selvitysyksikön tehtävänä on lisäksi tehdä laissa mainittujen viranomaisten pyynnöstä velvoitteidenhoitoselvityksiä organisaatioista ja organisaatiohenkilöistä. Velvoitteidenhoitoselvityksen tarkoituksena on antaa pääasiassa salassa pidettäviin viranomaistietoihin perustuva kokonaiskuva selvityksen kohteena olevasta organisaatiosta tai organisaatiohenkilöstä ja tukea sitä pyytävän viranomaisen tehtävää helpottamalla ja tehostamalla tehtävään liittyvää tiedonhankintaa ja samalla tukea harmaan talouden torjuntaa lisäämällä asiaa käsittelevän viranomaisen tietoa siitä, miten organisaatio tai siihen liittyvä organisaatiohenkilö on hoitanut lakisääteiset velvoitteensa.

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 5 §:n 4 momentin mukaan velvoitteidenhoitoselvityksessä kuvataan organisaation tai organisaatiohenkilön sekä näihin välittömästi tai välillisesti kytkeytyvän organisaation ja organisaatiohenkilön toimintaa ja taloutta sekä veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka tullin perimiin maksuihin liittyvien velvoitteiden hoitamista. Velvoitteidenhoitoselvityksen tarkoituksena on siis antaa sitä pyytäneelle viranomaiselle kokonaiskuva siitä, millaista taloudellista toimintaa kohde harjoittaa ja miten se on hoitanut tästä toiminnastaan aiheutuvat, lakisääteiset, veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka tullin perimiin maksuihin liittyvät rekisteröitymis-, vakuuttamis-, ilmoitus- ja maksuvelvoitteensa. Lisäksi velvoitteidenhoitoselvityksestä selviää mikä on kohteen kyky hoitaa velvoitteensa ja mihin muihin organisaatioihin ja organisaatiohenkilöihin kohde on vastuuaseman tai omistuksen kautta kytkeytynyt.

Velvoitteidenhoitoselvityksen tietosisältö muodostuu pääosin viranomaisrekistereissä olevasta, salassa pidettäväksi määritellystä tiedosta. Velvoitteidenhoitoselvityksen tietosisältö määräytyy Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaan sen perusteella, mikä on selvitystä pyytävän viranomaisen oikeus saada salassa pidettävää tietoa kyseiseen käyttötarkoitukseen. Velvoitteidenhoitoselvitys ei siis laajenna sitä pyytävän viranomaisen tiedonsaantioikeuksia, vaan se laaditaan viranomaiselle muualla laissa määriteltujen tehtävien ja niihin liittyvien tiedonsaantioikeuksien perusteella.

Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttäminen esityksessä kuvattujen tukien myöntämisessä ja valvonnassa edellyttäisi myös Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n 1 momentin muuttamista. Kyseisessä momentissa säädetään niistä käyttötarkoituksista, joita tukemaan velvoitteidenhoitoselvitys voidaan laatia. Mikäli esityksessä tarkoitettuihin avustuksiin voitaisiin viittaussäännösten perusteella soveltaa valtionavustuslain säännöksiä, ei selvitysyksikköä koskevan lain muutosta tarvittaisi. Velvoitteidenhoitoselvityksiä voitaisiin tässä tapauksessa laatia voimassa olevan tulokinnan mukaan 6 §:n 1 momentin 6-kohdan perusteella, sillä kyseessä olisi valtionavustuslain perusteella organisaation toimintaa varten annettavan rahoituksen myöntäminen ja valvonta.

Selvitysyksikkö esittää harkittavaksi sitä, voitaisiinko Harmaan talouden selvitysyksikköä koskevassa laissa säädettyyn velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitukseluetteloon lisätä nyt lausuttavana olevan lain käyttötarkoitukset tai ehdotetussa laissa käytäisiin viittausta valtionavustuslakiin.

Helsingissä 30.6.2022

Marko Niemelä
apulaisjohtaja