

16.8.2024

Dnro 2024_051
VH/5344/02.98.00.03/2024
VN/27332/2023

Sisäministeriölle

Asia

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön lausuma luonnoksesta hallituksen esitykseksi uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi.

Lausuma

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö (myöh. selvitysyksikkö) lausuu harmaan talouden torjunnan näkökulmasta ja ehdottaa, että sisäministeriö harkitsisi velvoitteidenhoitoselvityksen käytön mahdollisuutta toimiluvan hakijan luotettavuutta ja sopivuutta arvioitaessa.

Selvitysyksikkö ehdottaa lisäksi sisäministeriön harkittavaksi, että

- toimiluvan hakijan luotettavuutta ja sopivuutta arvioitaessa voitaisiin tutkia merkittävien omistajien ja johdon luotettavuutta 10 §:n 2 momentin kohtien mukaisesti,
- tiedonsaantioikeussäännökseen (62 §) lisättäisiin valvontaviranomaisen oikeus saada tietoja muuta julkista tehtävää hoitavalta ja
- tietojenluovutus oikeutta koskevaa pykälää (63 §) selkeytettäisiin.

Perustelut

Taloudellista luotettavuutta koskevasta sääntelystä

Useissa elinkeinoluovissa tai -rekisteröinneissä sekä yrityksille myönnettävissä valtionavustuksissa on viime vuosina otettu käyttöön harmaan talouden torjumiseksi niin sanottuja taloudellista luotettavuutta koskevia säännöksiä. Näiden säännösten keskeisenä tarkoituksena on estää lakisääteiset velvoitteensa laiminlyövien tai jopa harmaan talouden yritysten ja yrittäjien toiminta luvan- tai rekisteröinninvaraisilla toimialoilla tai estää valtionavustusten myöntäminen velvoitteitaan laiminlyöville yhteisöille. Näissä kaikissa säännöksissä on sama perusidea, eli mahdollistaa luvan, rekisteröinnin tai tuen myöntävälle 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 yritykseen kytkeytyvien 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. Selvitysyksikkö on selvityksissään havainnut, että mikäli yrityksen vastuuhenkilöillä tai merkittävillä omistajilla on esimerkiksi velkojen maksamiseen tai verotukseen liittyviä huomattavia laiminlyöntejä, kasvaa vastaavien laiminlyöntien riski hakijayrityksessä.

Hakijan luotettavuuden arviointiin ja erityisesti sen tulevan toiminnan ennustamiseen vaikuttavat myös sen vastuuhenkilöiden tai omistajien muut yrityskytkenät. Luotettavuussäännöksissä on tyypillisesti mahdollistettu myös näiden tutkiminen osana harjontaa. Harmaan toiminnassa on varsin tyypillistä, että perustetaan toistuvasti uusi yritys velvoitteensa laiminlyöneen tilalle. Omaksuttu toimintamalli jatkuu yleensä myös muissa ja seuraavissa yrityksissä. Erityisesti uusien yritysten luotettavuuden arvioinnissa on omien tietojen puuttuessa 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 muilta viranomaisilta ja julkista tehtävää hoitavilta. Salassa pidettävien tietojen saanti muilta viranomaisilta edellyttää aina lain tasoista säännöstä. Viimeaikaiset säännökset on laadittu siten, että lupaa, rekisteröintiä tai tukea myöntävälle viranomaiselle on säädetty tiedonsaantioikeus muilta viranomaisilta ja julkista tehtävää hoitavilta luotettavuusarvioinnissa tarvittaviin välttämättömiin tietoihin. Tietoja ei tällöin tarvitse pyytää hakijalta, vaan tiedot saadaan toisilta viranomaisilta. Viranomaisten välinen tietojenvaihto ei lisää yritysten hallinnollista taakkaa, vaan vähentää sitä, kun yrittäjän ei tarvitse itse hankkia tietoja viranomaisilta.

Esimerkkejä viimeaikaisista luotettavuussäännöksistä ovat perintätoimen harjoittajien rekisteröinnistä annetun lain (411/20218) 9 §, elintarvikelain (297/2021) 7 §, rehulain (1263/2020) 18 §, luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta annetun lain (487/2021) 5 § sekä lannoitelain (711/2022) 12 §.

Merkittävien omistajien ja johdon luotettavuuden ja sopivuuden arviointi

Ehdotetun lain 10 §:ssä säädettäisiin toimiluvan hakijan luotettavuudesta. Pykälän 2 momentin 3-5 -kohtien mukaan hakijaa ei voida pitää luotettavana ja sopivana, jos hakija on konkurssissa tai ei kykene varallisuutensa puolesta huolehtimaan toiminnasta ja lakisääteisten velvollisuuksiensa täyttämisestä, hakijalla on hänen maksukykyensä nähden vähäistä suurempia velkoja perittävänä ulosotossa tai velkoja, jotka on palautettu ulosotosta varattomuusestetodistuksin tai hakijalla on tai on ollut kuluva vuonna tai sitä edeltävinä kolmena kalenterivuonna toistuvia tai huomattavia veroihin tai lakisääteisiin maksuihin liittyvien velvollisuuksiensa hoitamisen laiminlyöntejä.

Lain 11 §:ssä säädettäisiin oikeushenkilömuotoisen hakijan merkittävien omistajien ja johdon luotettavuusvaatimuksista. Pykälän 2 momentin luettelosta puuttuvat 10 §:n mukaiset, taloudellisen luotettavuuden arvioinnin mahdollistavat kohdat (2 mom. 3–5 kohdat).

Kuten edellä on todettu, yrityksen taloudellista luotettavuutta arvioitaessa on tarpeellista tutkia myös sen vastuuhenkilöiden ja merkittävien omistajien taloudellinen tilanne ja velvoitteiden hoito. Yrityksen taustalla vaikuttavien henkilöiden taloudelliset ongelmat ennustavat varsin usein myös vastaavia ongelmia yrityksen toiminnassa ja niillä on vahva kytkentä yrityksen taloudelliseen luotettavuuteen.

Selvitysyksikkö ehdottaa sisäministeriölle, että se harkitsisi säädettäväksi 10 §:n 2 momentin 3–5 kohtia vastaavat edellytykset myös 11 §:n 2 momenttiin.

Tiedonsaantioikeus muuta julkista tehtävää hoitavalta

Ehdotetun lain 62 §:ssä säädettäisiin valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeudesta viranomaisilta. Eläke-, tapaturma- ja työttömyysvakuuttamiseen liittyvien velvollisuuksien hoitamista koskevien tietojen saaminen on vastaavien säännösten soveltamiskäytännössä edellyttänyt sitä, että pykälässä olisi maininta siitä, että valvontaviranomaisella olisi oikeus saada tiedot myös muuta julkista tehtävää hoitavalta (JulKL 4 §:n 2 mom.).

Selvitysyksikkö ehdottaa, että sisäministeriö harkitsisi pykälään lisättäväksi valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeuden muulta julkista tehtävää hoitavalta.

Velvoitteidenhoitoseelvityksen käyttö tiedon hankinnassa

Luotettavuussäätelyyn liittyvään tietojenvaihtoon käytetään yleisesti selvitysyksikön velvoitteidenhoitoseelvitystä, josta saa lähtökohtaisesti kaikki luotettavuusarvioinnissa tarvittavat tiedot suomalaisten viranomaisten rekistereistä keskitetysti, nopeasti ja sähköisiä rajapintoja käyttäen. Velvoitteidenhoitoseelvityksen avulla voidaan tutkia luotettavuusarvioon tarvittavat tiedot hakijayrityksestä, sen vastuuhenkilöistä ja omistajista sekä näihin kytkeytyvistä muista yrityksistä. Näin toteutettu tietojenvaihto täyttää myös tiedonhallintalain (906/2019) 22 §:n mukaiset vaatimukset. Velvoitteidenhoitoseelvityksen käyttäminen edellyttää tietojenvaihtosäännöksen lisäksi, että kyseinen käyttötarkoitus löytyy Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 6 §:n 1 momentin luettelosta.

Selvitysyksikkö ehdottaa, että sisäministeriö harkitsisi velvoitteidenhoitoseelvityksen käytön mahdollistamisen valvontaviranomaisen suorittaman luotettavuuden ja sopivuuden arvioinnissa.

Valvontaviranomaisen oikeus luovuttaa tietoja toiselle viranomaiselle

Ehdotetun lain 63 §:ssä säädettäisiin valvontaviranomaisen oikeudesta luovuttaa toiminnassaan keräämiään salassa pidettäviä tietoja toiselle viranomaiselle, mikäli nämä ovat välttämättömiä kyseiselle viranomaiselle säädetynt tehtävän hoitamiseksi.

Pykälä ja sen perustelut jättävät epäselväksi sen, tuleeko tietoluovutuksen perustua viranomaisen esittämään pyyntöön vai voiko valvontaviranomainen luovuttaa tiedot ilman pyyntöä eli oma-aloitteisesti.

Viranomaisen tarpeesta ja oikeudesta saada salassa pidettäviä tietoja tehtäviään varten pyynnöstä säädetään yleensä tietoja tarvitsevan viranomaisen tehtäviä

koskevassa lainsäädännössä. Tyypillisesti asiasta ei ole tarpeen säätää tämän lisäksi tietojen luovuttajan lainsäädännössä. Tietojen oma-aloitteisen luovuttamisen oikeudesta sen sijaan säädetään tyypillisesti tietojen luovuttajan lainsäädännössä. Viranomaisen oikeus luovuttaa salassa pidettävää tietoa toiselle viranomaiselle ilman pyyntöä eli oma-aloitteisesti on keskeinen työkalu viranomaisyhteistyön toteuttamisessa ja kiinteä osa myös harmaan talouden torjuntaa. Varsin usein viranomaiselle kertyy toiminnassa salassa pidettävää tietoa, joka voisi olla tarpeen toisen viranomaisen tehtävien hoitamisessa. Ilman oma-aloitteisen luovuttamisen mahdollistavaa säännöstä, ei tällaista tietoa ole mahdollista toiselle viranomaiselle luovuttaa. Esimerkkinä salassa pidettävän tiedon oma-aloitteisen luovuttamisen mahdollistavasta säännöksestä on julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 143 §.

Selvitysyksikkö ehdottaa, että sisäministeriö täsmentäisi pykälää siten, että se mahdollistaisi tiedon oma-aloitteisen luovuttamisen toiselle viranomaiselle.

Helsingissä 16.8.2024

Janne Marttinen
johtaja

Marko Niemelä
apulaisjohtaja