

VEROHALLINTO
Esikunta- ja oikeusyksikkö
PL 325
00052 VERO

Lausunto
7.10.2015

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Viite / Diaarinumero
VH A45/000001/2015
VM/086:00/2015

Lausunto hallituksen esityksestä laiksi verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta, uusi 17 b § (CRS)

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Verohallinnolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esityksestä verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta siten, että siihen lisätään uusi 17 b §, jolla suomalaiset finanssilaitokset velvoitettaisiin selvittämään asiakkaitensa verotuksellinen asuinvaltio kansainvälisesti hyväksytyllä huolellisuusmenettelyllä ja toimittamaan näiden verotusta koskevia tulo- ja varallisuustietoja Verohallinnolle.

Verohallinto esittää lausuntonaan kunnioittaen seuraavaa.

1. Johdanto

Lausuntopyyntö liittyy OECD:n valmisteleman yhteisen raportointistandardin (Common Reporting Standard, CRS) mukaisen tietojenvaihdon toteuttamiseen Suomessa. EU:n sisällä CRS:n mukainen tietojenvaihto toteutetaan virka-apudirektiivin muutoksella (ns. DAC2). Direktiivimuutos sisältää CRS:ssä valtioille ja finanssilaitoksille asetetut velvoitteet. CRS ja DAC2 on saatettava Suomessa voimaan viimeistään 31.12.2015. Verohallinnon käsityksen mukaan nyt lausuntopyynnöllä oleva hallituksen esitys liittyy kiinteästi valmisteilla olevaan direktiivimuutoksen kansalliseen voimaansaattamiseen.

Direktiivimuutoksessa on katsottava huomioidun riittävän täsmällisesti CRS:n keskeiset vaatimukset. Verohallinnon käsityksen mukaan ehdotetussa verotusmenettelylain 17 b §:ssä tulisi viitata tulevaan direktiivimuutoksen voimaansaattamislakiin. Tällä tavoin tulisi riittävässä laajuudessa huomioiduksi myös monenkeskisen sopimuksen täytäntöönpanon vaatimat yksityiskohdat.

Jäljempänä lausunnossa on oletettu, että CRS:n kansalliseen toteuttamiseen tarvittava täsmällinen lainsäädäntö toteutetaan edellä ehdotetulla tavalla direktiivimuutoksen täytäntöönpanon yhteydessä annettavassa lainsäädännössä. Ilman samanaikaisesti valmisteltavaa direktiivimuutoksen voimaansaattamislakia ja siihen ehdotetussa 17 b §:ssä viit-

taamista ehdotettu sääntely ei ole CRS:n toteuttamisen kannalta riittävän yksityiskohtaista, vaan se vaatisi lisäksi täsmälliset asiakkaan tutkimis-, tunnistamis- ja raportointivelvoitteet sekä siinä olisi määriteltävä sopimuksesta tulevat uudet käsitteet.

Jäljempänä lausunnossa esitetyt kohdat on ensisijaisesti tarkoitettu direktiivimuutoksen voimaansaattamislain valmistelussa huomioitavaksi, mikäli CRS:n kansallinen voimaansaattaminen tapahtuu edellä kuvatulla tavalla.

2. Esityksen suhde henkilötietojen suojaa koskeviin säännöksiin

Lakiehdotus sisältää finanssilaitoksille velvoitteen kerätä CRS:ssä mainitulla tavalla tietoja asiakkaistaan, niin luonnollisista kuin juridisista henkilöistä. Finanssilaitosten on säilytettävä tiedot kuusi vuotta ja annettava ne vuosi-ilmoituksella Verohallinnolle. Verohallinnon on luovutettava sopimuksessa mainitut henkilötiedot automaattisena tietojenvaihtona ns. kolmansille valtioille.

Lakiehdotuksessa ei ole käsitelty ehdotetun lain suhdetta perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Hallituksen esitykseen tulisi lisätä arviointi siitä, miten monenkeskinen sopimus ja verotusmenettelylaki täyttävät henkilötietojen suojaa koskevat kansalliset sekä EU-lainsäädännön edellyttämät vaatimukset.

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan luovutettaessa henkilötietoja ns. kolmansiin maihin edellytyksenä on EU:n henkilötietodirektiivin (95/46/EY) 25 artiklan ja sekä henkilötietojen suojaa koskevan perustuslain 10 §:n 1 momentin johdosta se, että kolmannessa maassa taataan tietosuojan riittävä taso (esimerkiksi PeVL 14/2002 vp ja PeVL 2/2008 vp). Perustuslakivaliokunta edellyttää myös, että ulkomaille luovutusta arvioidaan samoista lähtökohdista kuin kotimaassa tapahtuvaa henkilötietojen luovuttamista. Sääntelyyn ulottuvat myös yleiset kansalliset vaatimukset perusoikeuksia koskevasta sääntelystä, kuten vaatimukset sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

Verohallinnon käsityksen mukaan lausunnolla oleva hallituksen esitys ei yksinään täytä edellä mainittuja vaatimuksia. Lakimuutoksessa ei ole henkilötietodirektiivin ja perustuslain vaatimassa laajuudessa määritelty esimerkiksi, mitkä ovat soveltamista varten tarpeelliset tiedot, finanssilaitoksille asetetut velvoitteet tai huolellisuusmenettelyä koskevat vaatimukset. Näiltä osin edellytyksenä on laintasoinen sääntely eikä niitä Verohallinnon käsityksen mukaan voida jättää Verohallinnon päätöksen ja ohjeen varaan. Verohallinnon käsityksen mukaan hyvän lainsäädännön edellyttämät riittävän täsmälliset määritelmät ovat DAC2:ssa. Myös näistä syistä Verohallinto esittää, että mainitut vaatimukset säädettäisiin direktiivimuutoksen voimaansaattamisen yhteydessä myös CRS:ää koskien.

Verohallinto esittää, että verotusmenettelylain 17 b §:ään lisättäisiin 3 momentti, jossa todettaisiin, että pykälän 1 momentissa tarkoitettut tarpeelliset tiedot, 2 momentissa tarkoitettut velvoitteet ja huolellisuusme-

nettely sekä kaikki muut asiaa koskevat menettelyt, velvoitteet ja vaatimukset on säädetty (tullaan säätämään) direktiivimuutoksen voimaansaattamislaisissa.

3. Jatkovalmistelussa ja direktiivimuutoksen voimaansaattamislaisissa huomioitavia seikkoja

3.1 Kansalliset optiot ja ns. wider approach

CRS:ssä on jätetty useita kohtia kansallisessa lainsäädännössä päätettäväksi. Osa näistä optioista on ratkaistu DAC2:ssa. Verohallinnon käsityksen mukaan olisi kaikille osapuolille selkeää ja kustannustehokasta, että CRS:n osalta tehtäisiin vastaavat ratkaisut.

Verohallinnon käsityksen mukaan muiden kuin DAC2:ssa ratkaistujen kansallisten optioiden osalta tulisi joko lainsäädännöllä ratkaista, sallitaanko ja/tai veloitetaanko finanssilaitoksia noudattamaan kutakin optiota tai vaihtoehtoisesti selkeästi valtuuttaa Verohallinto tekemään ratkaisu optioiden käyttämisestä. Verohallinnon käsityksen mukaan osa kansallisesti päätettävistä asioista on niin merkittäviä tai muutoin sellaisia, ettei niitä voida jättää vain Verohallinnon päätöksen tai ohjeen varaan, vaan niistä tulisi säätää lailla.

Verohallinnon käsityksen mukaan lakimuutoksen yhteydessä olisi selkeästi säädettävä, että Suomessa otetaan käyttöön ns. wider approach, jossa finanssilaitosten on CRS:ssä kuvatulla menettelyllä tutkittava ja tunnistettava muun muassa kaikkien uusien asiakkaiden asuinvaltio ja kerättävä asiakkaista tarvittavat yksilöintitiedot. Lisäksi finanssilaitoksen on tarvittaessa kyettävä myöhemmin osoittamaan, miksi jotakin tiliä ei ole raportoitu. Verohallinnolla on velvoite valvoa huolellisuusmenettelyn noudattamista. Sopimusvelvoitteiden hoitamista varten tarvittavien tietojen kerääminen ja säilyttäminen on käytännössä tehtävä samaa huolellisuusmenettelyä noudattaen kaikkien asiakkaiden osalta. Finanssilaitosten ja niiden asiakkaiden oikeusturvan takia ja myös Verohallinnon lakisääteisten tehtävien hoitamisen varmistamiseksi tämä asiakkaiden tunnistamiseen liittyvä wider approach tulee huomioida lainsäädännössä.

3.2 Tehokkaan täytäntöönpanon edellyttämät lainsäädäntömuutokset

CRS ja DAC2 edellyttävät, että Suomen on otettava käyttöön säännöt ja hallinnolliset menettelyt, joilla varmistetaan tietojenvaihdon ja huolellisuusmenettelyn tehokas täytäntöönpano ja noudattaminen. Edellytyksinä ovat esimerkiksi seuraavat:

- säännöt, joilla estetään finanssilaitoksia, henkilöitä tai välittäjiä ottamasta käyttöön käytäntöjä, joilla pyritään kiertämään tietojenvaihtoja huolellisuusmenettelyt
- säännöt, joilla finanssilaitoksia vaaditaan pitämään kirjaa toteutetuista toimista ja todisteista edellä mainittujen menettelyjen käytöstä sekä toteuttamaan asianmukaiset toimenpiteet kyseisten tietojen saamiseksi

- hallinnolliset menettelyt sen tarkistamiseksi, noudattavatko raportoivat finanssilaitokset tietojenvaihto- ja huolellisuusmenettelyjä; hallinnolliset menettelyt raportoivan finanssilaitoksen seurantaan varten, jos dokumentoimattomia tilejä raportoidaan
- hallinnolliset menettelyt sen varmistamiseksi, että yksiköissä ja tileissä, jotka kansallisessa lainsäädännössä on määritelty ei-raportoiviksi finanssilaitoksiksi ja muiksi kuin finanssitileiksi, on edelleen pieni riski siitä, että niitä käytettäisiin veron välttämiseen
- tehokkaat täytäntöönpanosäännökset, joita sovelletaan, jos sääntöjä ei noudateta.

Verohallinnon käsityksen mukaan kansallisesti voimassa oleva lainsäädäntö ei kokonaisuudessaan täytä näitä vaatimuksia, vaan CRS:n ja DAC2:n voimaansaattamisen yhteydessä on tehtävä tehokkaan täytäntöönpanon velvoittamat lakimuutokset. Lausunnolla olevassa lakimuutoksessa näitä ei ole vielä huomioitu. Verohallinnon käsityksen mukaan nämä on valmisteltava erikseen.

4. Common Reporting Standardin ja FATF 2012 suositusten sitovuus laintulkinnassa

Suomessa on käytettävä lausunnolla olevan lain tulkinnassa OECD:n laatimaa CRS-standardia ja sen kommentaareja, jotka koskevat toimivaltaisten viranomaisten mallisopimusta ja yhteistä tietojenvaihtostandardia, esimerkkien ja tulkintojen lähteenä. Suomessa tämän alan toimissa on jatkossakin otettava erityisesti huomioon tuleva kehitys OECD:ssä. Verohallinnon käsityksen mukaan lainsäädännössä olisi huomioitava nämä vaatimukset.

Standardissa on edellytys, että laintulkinnan on osin tapahduttava FATF 2012 suositusten mukaisesti. Voimassa oleva rahanpesulaki ei kokonaisuudessaan täytä FATF 2012 suositusten vaatimuksia. Suomessa FATF 2012 suositukset tullaan huomioimaan lainsäädännössä neljännen rahanpesudirektiivin voimaansaattamisen yhteydessä. Voimaansaattaminen tapahtuu viimeistään vuonna 2017. Lainsäädännön jatkovalmistelussa on varmistettava, että standardin ja direktiivimuutoksen mukaiset vaatimukset täytetään myös siirtymäaikana eli vuonna 2016, esimerkiksi täsmentämällä itse annetun todistuksen vaatimuksia direktiivimuutoksen voimaansaattamislaisa.

5. Esityksen taloudellisista vaikutuksista

Ehdotetut muutokset aiheuttavat muutoksia Verohallinnon tietojärjestelmiin. Tietojärjestelmämuutosten investointikustannusten on arvioitu olevan 150 000 - 200 000 euroa. Lisäksi muutosten käyttöönotto kasvattaa vuosittaisia tietojärjestelmien ylläpitokustannuksia. FATCA:n, CRS:n ja EU:n hallinnollisen yhteistyön direktiivin aiheuttamien muutosten osalta on esitetty arvio, että tietojärjestelmien ylläpitomenot kasvavat vuodesta 2015 alkaen noin 250 000 €/vuosi.

Muutokset lisäävät henkilötyötarvetta lähetettävien tietojen valvonnassa ja saatavien tietojen hyödyntämisessä. Saatavien tietojen tehokas hyödyntäminen edellyttää tavanomaista enemmän manuaalista virkailijatyötä, koska tiedot eivät saapumisajankohtansa ja sisältönsä vuoksi ole käytettävissä esitetyssä veroilmoituksessa. Käytännössä saatua tietoa verrataan asiakkaan itsensä ilmoittamiin tietoihin ja jos asiakkaan ilmoittamissa tiedoissa ilmeisesti on puutteita, asiakasta kuullaan muutosten yhteydessä. Henkilöresurssitarpeen osalta Verohallinto viittaa lisäksi asiassa jo aiemmin annettuihin lausuntoihin.

Lisääntyvällä tietojenvaihdolla ja tietojen avulla tehtävällä verovalvonnalla voidaan puuttua veronkiertoon sekä vaikuttaa ennaltaehkäisevästi ja ohjaavasti verovelvollisten käyttäytymiseen. Saatavien tietojen tehokas hyödyntäminen lisää verokertymää.

Pääjohtaja

Pekka Ruuhonen

Johtava asiantuntija

Mia Keskinen