

Verohallinto
Harmaan talouden selvitysyksikkö
PL 325
00052 VERO

LAUSUNTO

Oikeusministeriölle

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESIITYKSEKSI YHDISTYSLAIN JA YRITYS- JA YHTEISÖTIETOLAIN 14 §:N MUUTTAMISESTA (OM 18/41/2015)

Lausuntopyyntö

Oikeusministeriö on pyytänyt Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksiköltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi yhdistyslain ja yritys- ja yhteisötietolain 14 §:n muuttamisesta.

Lausuma

Harmaan talouden selvitysyksikkö (myöhemmin ”Selvitysyksikkö”) pitää ehdotusta harmaan talouden torjunnan kannalta oikeansuuntaisena ja kannatettavana sekä lausuu asiassa harmaan talouden näkökulmasta seuraavaa:

Viranomaisaloitteinen rekisteristä poistaminen

Selvitysyksikkö toteaa, että kaikki toimenpiteet, jotka ajantasaistavat viranomaisrekistereitä ja johtavat todellisuudessa toimimattomien oikeushenkilöiden poistamiseen niistä, edesauttavat osaltaan harmaan talouden torjuntaa.

Selvitysyksikön selvityksessä ”*Ulosottomenettelyssä varattomaksi todettujen yritysten poistaminen kaupparekisteristä*” (2014/13) on tutkittu mahdollisuutta poistaa ulosotossa toistuvasti varattomaksi todetut yritykset viranomaisaloitteisesti kaupparekisteristä. Tällaisilla yrityksillä ei pääsääntöisesti ole todellisia taloudellisia edellytyksiä liiketoiminnan jatkamiseen, mutta edelleen kaupparekisterissä olevina ne voivat hankkia lisää velvoitteita ja vastuita, joiden hoitamiseen niillä ei todennäköisesti ole resursseja eikä välttämättä mitään aikomustakaan. Selvityksen kantavana ajatuksena oli, että nopeutetun päätöksenteon ansiosta varattomien yritysten käyttäminen yritystoiminnassa ja mahdollisesti rikollisessa toiminnassa vaikeutuisi, mikä vähentäisi omalta osaltaan harmaan talouden toimintamahdollisuuksia.

Koska rekisteröity yhdistys voi saada oikeuksia ja tehdä nimiinsä sitoumuksia, myös sen pitäminen rekistereissä ja toimintavalmiina, vaikkakin todellisuudessa toimimattomana, saattaa olla jonkinasteinen harmaan talouden riskitekijä. On mahdollista, että tällainen yhdistys otetaan käyttöön tarvittaessa ja että sitä hyödynnetään jossain tilanteessa laittomissa järjestelyissä.

Yllä olevan perusteella Selvitysyksikkö toteaa, että rekisteritietojen oikeellisuuden ja viranomaisten resurssien tehokkaan suuntaamisen kannalta on välttämätöntä, että toimintansa lopettaneet yhdistykset voidaan poistaa rekisteristä myös viranomaisaloitteisesti ja ilman tuomioistuinkäsittelyä. Selvitysyksikkö katsoo, että viranomaisella tulee olla mahdollisuus poistaa toimintansa lopettaneet yhdistykset

rekisteristä vuosittain viranomaisaloitteisesti. Selvitysyksikkö pitää lakiesityksessä poistomenettelyiksi ehdotettuja toimintatapoja tarkoituksenmukaisina ja perusteltuina.

Rekisteriviranomaisen selvitysvelvollisuus

Hallituksen esityksessä ehdotettuun poistomenettelyyn sisältyy keskeisenä edellytyksenä rekisteriviranomaisen viran puolesta hankkima riittävä selvitys siitä, onko yhdistys harjoittanut toimintaansa tiettyä ajanjaksona.

Lakiehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen kohdassa 41.2 § esitetään, että saatuaan hakemuksen toimintansa lopettaneen yhdistyksen määräämisestä purettavaksi rekisteriviranomaisen olisi viran puolesta selvitettävä, harjoittaako yhdistys toimintaansa. Selvitys tehtäisiin ainakin Patentti- ja rekisterihallituksen rekistereistä. Selvitystä voitaisiin tehdä myös Verohallinnon rekistereistä.

Samoin lakiehdotuksen kohdassa 41a.1 § määritellään, että rekisteriviranomainen voi määrätä yhdistyksen poistettavaksi rekisteristä, jos yhdistyksestä viimeksi yhdistysrekisteriin tehdystä ilmoituksesta on kulunut kaksikymmentä vuotta eikä muutoin ole syytä olettaa yhdistyksen toiminnan jatkuvan.

Lisäksi kohdassa 41a.3 § todetaan, että yhdistys on poistettava rekisteristä, jos ilmoitusta toiminnan jatkamisesta ei ole tullut eikä ole muutoinkaan syytä olettaa yhdistyksen toiminnan jatkuvan. Myös määräajan jälkeen ennen poistamispäätöstä tullut ilmoitus on otettava huomioon, kuten myös kaikki muut tiedot, jotka viittaavat siihen, että yhdistys edelleen jatkaa toimintaansa.

Rekisteriviranomaisen tiedonsaantioikeudet

Lakiesitysluonnoksessa ei ole mainintaa rekisteriviranomaisen tietojenvaihtosäännöksistä viranomaiselta tai lakisääteistä tehtävää hoitavalta, vaikka rekisteriviranomaiselle on asetettu siinä viran puolesta velvollisuus selvittää ainakin Patentti- ja rekisterihallituksen ja mahdollisesti myös Verohallinnon rekistereistä, onko yhdistys harjoittanut toimintaansa.

Hallitusohjelmaan perustuvassa periaatepäätöksessä hallituksen toimintaohjelmaksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden vähentämiseksi vuosille 2012–2015 todetaan kohdassa 13 muun muassa, että viranomaisten välisiä tiedonvaihdon esteitä puretaan ja tarvittavat viranomaisrekisterit saatetaan joustavasti harmaan talouden torjuntaviranomaisten käyttöön. Kohdassa todetaan myös, että Selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvitysten käyttöalaa laajennetaan tarvittaessa harmaan talouden torjunnassa.

Koska muutokset viranomaisten tiedonsaantioikeuksissa edellyttävät aina lainsäädäntötasoisia muutoksia, Selvitysyksikkö esittää tässä yhteydessä arvioitavaksi, millaiset tietojenvaihtosäännökset rekisteriviranomainen tarvitsee selvitysvelvollisuutensa toteuttamiseksi. Nykyaikaiset tietojenvaihtosäännökset ovat luonteeltaan kahdensuuntaisia, mahdollistaen tietojen saannin viranomaiselta tai lakisääteistä tehtävää hoitavalta sekä myös tietojen oma aloitteisen luovuttamisen toiselle valvontaviranomaiselle.

Selvitysyksikkö katsoo, että sekä viranomaisharkinnan oikeellisuuden varmistamiseksi että sen tehostamiseksi viranomaistietojen tulee olla laajasti rekisteriviranomaisen käytettävissä yhdistyksen toimivuutta arvioitaessa vastaavaan

tapaan kuin uudessa säätiölaissa on säädetty säätiöiden valvonnasta. Rekisteriviranomaisella tulisi olla oikeus saada tehtävänsä varten riittävän laajat tiedot kaikilta sellaisilta viranomaisilta, joilla on tai voi olla tietoa yhdistysten taloudellisesta toiminnasta. Tällaisia tietoja voi olla verotustietojen lisäksi myös esimerkiksi työeläke- ja tapaturmavakuutusviranomaisilla sekä ulosotolla ja Tullilla.

Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvitys

Selvitysyksikkö tuottaa ja jakaa tietoa harmaasta taloudesta sekä sen torjunnasta (L Harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010). Selvitysyksikkö laatii laissa määriteltujen viranomaisten pyynnöstä organisaatioista ja organisaatiohenkilöistä velvoitteidenhoitoselvityksiä (myöhemmin VHS). VHS:n tarkoituksena on antaa pääasiassa salassa pidettäviin viranomaistietoihin perustuva kokonaiskuva selvityksen kohteesta ja tukea sitä pyytävän viranomaisen tehtävää helpottamalla ja tehostamalla sen tiedonhankintaa.

VHS antaa sitä pyytäneelle viranomaiselle kokonaiskuvan siitä, millaista elinkeinotoimintaa kohde harjoittaa ja miten se on hoitanut toiminnastaan aiheutuvat lakisääteiset rekisteröitymis-, vakuuttamis-, ilmoitus- ja maksuvelvoitteensa. Lisäksi VHS:stä selviää muun muassa, mihin muihin organisaatioihin ja organisaatiohenkilöihin kohde on vastuuaseman tai omistuksen kautta kytkeytynyt.

VHS:n tietosisältö koostuu pääosin viranomaisrekistereissä olevasta, salassa pidettävästä tiedosta. VHS:n tietosisältö määräytyy Selvitysyksiköstä annetun lain 7.1 §:n mukaan sen perusteella, mikä on selvitystä pyytävän viranomaisen oikeus saada salassa pidettävää tietoa kyseiseen käyttötarkoitukseen. VHS ei siis laajenna sitä pyytävän viranomaisen tiedonsaantioikeuksia, vaan se laaditaan viranomaiselle muualla laissa määriteltujen tehtävien ja niihin liittyvien tiedonsaantioikeuksien perusteella.

Selvitysyksikkö huomauttaa, että erityisesti lakiesityksen kohdissa 41.2 §, 41a.1 § ja 41a.3 § Selvitysyksikön VHS:n käyttöönotto voisi osaltaan helpottaa rekisteriviranomaisen viranomaisharkintaa ja päätöksentekoa sen suhteen, voidaanko yhdistyksellä katsoa olleen elinkeinotoimintaa tarkasteluajanjaksona.

Selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:ssä säädettyjen käyttötarkoitusedellytysten täytyessä rekisteriviranomainen voisi saada pyynnöstä VHS:llä kootusti omien tiedonsaantioikeuksiensa mukaisesti eri viranomaisilla olevat tiedot yhdistyksistä. VHS helpottaisi rekisteriviranomaisen selvitysvelvollisuutta ja parantaisi mahdollisuuksia tehdä viranomaistietoon perustuvia päätelmiä yhdistyksen toimivuudesta. Tämä kuitenkin edellyttäisi nyt ehdotettua uutta lakia vastaavaa täydennystä muun muassa ainakin Selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:ään.

Mikäli VHS-palvelun käyttöönottoa ei katsottaisi tässä yhteydessä tarkoituksenmukaiseksi, Verohallinnolla on muita palveluita verotustietojen luovuttamiseksi.

Yhteenveto

Selvitysyksikkö pitää ehdotusta toimintansa lopettaneiden yhdistysten säännöllisestä, viranomaisaloitteisesta rekisteristä poistamisesta ja yhdistyksen purkamiseen liittyvien menettelytapojen helpottamisesta perusteltuna.

Tämän lisäksi Selvitysyksikkö esittää harkittavaksi, voitaisiinko Selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvityspalvelua käyttää tukemaan rekisteriviranomaisen selvitysvelvollisuutta yhdistyksen elinkeinotoiminnan harjoittamisesta. Mikäli rekisteriviranomaisella on riittävän laajat tiedonsaantioikeudet, niiden perusteella voidaan laatia yhdistyksen toiminnasta kokonaiskuvan antava VHS. VHS:n avulla rekisteriviranomainen saisi keskitetysti, nopeasti ja kustannustehokkaasti harkintaansa varten tarvitsemansa yhdistystä koskevat viranomaistiedot.

Helsingissä 26.11.2015

Janne Marttinen
johtaja

Noora Jokela
ylitarkastaja