

## LAUSUNTO

### **Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle maksupalveluntarjoajien tiedonantovelvollisuutta koskevaksi lainsäädännöksi (VM190:00/2021)**

Kiitän valtiovarainministeriötä mahdollisuudesta antaa lausuntoni 22.11.2022 päivätystä luonnoksesta hallituksen esitykseksi otsikkoasiassa. Esitysluonnoksessa ehdotetaan kansallisesti täytäntöön pantavaksi Euroopan unionin maksutietodirektiivi (EU) 2020/284.

Lausunnossa esitän eräitä ehdotettujen säännösten edelleen kehittämiseen tarkoitettuja kommentteja otettavaksi huomioon valtiovarainministeriön tarpeelliseksi katsomassa laajuudessa.

#### **Uudistuksen lähtökohdat**

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylakiin säännös maksupalveluntarjoajan rajat ylittäviä maksuja koskevasta tiedonantovelvollisuudesta. Tästä velvollisuudesta säädettäisiin tarkemmin uudessa laissa rajat ylittäviä maksuja koskevasta maksupalveluntarjoajien tiedonantovelvollisuudesta.

Lausuntopyynnön mukaan ehdotus parantaisi veroviranomaisten mahdollisuuksia torjua ja havaita ennen kaikkea kansainväliseen verkkokauppaan liittyviä veropetoksia erityisesti arvonlisäverotuksen alalla.

Luonnoksessa esitetyt lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2024 alusta.

#### **Hallituksen esitysluonnoksessa esitetyn lainsäädännön sekä muutosten arviointi**

##### Käsitteet ja niiden määrittely

Esitysluonnoksessa kuten muissakin viimeaikaisissa direktiiviperusteisissa muutoksissa verolainsäädäntöön tuodut käsitteet ja niiden määrittely voivat nostaa uusia käytännön rajanveto-ongelmia, joita on vaikea hahmottaa etukäteen.

Ehdotetun uuden lain rajat ylittäviä maksuja koskevasta maksupalveluntarjoajien tiedonantovelvollisuudesta 2 § sisältää käsitteitä ja niiden määritelmiä siinä määrin, että

niiden yksityiskohtaisia perusteluja käsitellään esitysluonnoksessa yli viiden sivun verran. Silti esimerkiksi tietojen käytön laajuus ja tavoitteet jäävät varsin tulkinnalliseksi, kuten tässä lausunnossa jäljempänä esitetään.

### Komission rooli

Luku ”CESOP-järjestelmän ominaisuudet ja komission täytäntöönpanovalta” käsittää täsmälliset oikeudelliset rajat lähinnä teknisluonteiselle kerättyjen tietojen käsittelylle ja hallinnoinnille. Myös Komission roolin osalta voidaan kysyä perustellusti, tarvitaanko erillinen Komission hallinnoima järjestelmä vai onko kehittynyt kansainvälinen tietojenvaihto riittävä tapa käyttää jäsenvaltioiden keräämää tietoa.

Aiemmin DAC6 direktiiviehdotusta koskevan lausuntopyynnön kohteena olleessa ehdotuksessa Komissiolle ehdotettiin toimivaltaa, joka oli ongelmallinen suhteessa jäsenvaltioiden verotusta koskevaan suvereniteettiin. Tässä esillä olevan vaikeasti avautuvan esitysluonnoksen kohdalla vastaava toimivallan laajuutta koskeva kysymys nousee vastaavasti esiin. Hallituksen esitys ja edellä mainittu perustuvat kuitenkin harmonisoidun verolajin direktiivipohjaiseen sääntelyyn, joten tässä yhteydessä on tärkeämpää keskittyä kerättyjä tietoja koskevaan säilytykseen ja käyttöön erityisesti kansallisella tasolla.

### Tietojen käyttö

Hallituksen esitysluonnoksen pääasiallisen sisällön mukaan:

”Direktiiviin liittyvän asetuksen mukaan jäsenvaltiot voivat tallettaa kerätyt tiedot. Tätä mahdollisuutta käytettäisiin Suomessa. Suomessa kerättyjä tietoja hyödynnettäisiin verovalvonnassa.”

Seuraavat lainaukset ja niiden esitysjärjestyksen on valittu esitysluonnoksesta ja tehty tässä lausunnossa niihin merkityt lihavoinnit:

Esitysluonnoksen mukaan ”Maksutietoasetus jättää kansallista liikkumavaraa sen suhteen, haluaako jäsenvaltio tallentaa maksupalveluntarjoajilta kerätyt tiedot omaan kansalliseen tietokantaansa vai ei. **Jäsenvaltio voi siis valita**, välittääkö se maksupalveluntarjoajilta vastaanottamansa tiedon suoraan komission ylläpitämään keskitettyyn rekisteriin vai **tallentaako se lisäksi vastaanottamansa tiedot omaan kansalliseen tietokantaansa.**”

Edelleen esitysluonnoksessa todetaan, että ”Kansallista liikkumavaraa on jätetty sen suhteen, kuinka kerättyä tietoa voidaan käyttää jäsenvaltioissa. Maksutietoasetuksen mukaan jäsenvaltiot voivat tallettaa kerätyt tiedot. **Tätä mahdollisuutta käytettäisiin myös Suomessa. Suomessa kerätyt tiedot tallennettaisiin vertailutiedoksi tai asiakkaan tiedoiksi Verohallinnon omaan järjestelmään.**”

”Asetuksen 55 artiklan 1 kohdan mukaan **asetuksen nojalla ilmoitettuja ja kerättyjä tietoja voidaan käyttää verojen määräämiseen, kantoon tai hallinnolliseen valvontaan.**”

”Maksutietoasetuksen johdantokappaleen 18 mukaan asetuksessa kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet, erityisesti oikeus henkilötietojen suojaan. Kyseisiä tietoja voitaisiin käyttää myös muiden maksujen, tulli- ja verojen määräämiseen hallinnollisen yhteistyön asetuksessa säädetyn mukaisesti. Kyseisiä tietoja ei olisi käytettävä muihin tarkoituksiin, kuten kaupallisiin tarkoituksiin. **Kunkin jäsenvaltion olisi johdantokappaleen 11 mukaan maksutietoja käsitellessään pitäydyttävä siinä, mikä on oikeasuhteista ja tarpeen epäiltyjen arvonlisäveropetosten tutkimiseksi tai arvonlisäveropetosten havaitsemiseksi.**”

”Maksunsaajaa ja maksua koskevien tietojen osalta **maksupalveluntarjoajilta olisi edellytettävä ainoastaan, että ne säilyttävät ja ilmoittavat veroviranomaisille tietoja, joita kyseiset viranomaiset tarvitsevat havaitakseen mahdolliset petoksetekijät ja tehdäkseen verotarkastuksia.**”

”Kansallisen liikkumavaran käyttäminen ei laajentaisi tiedonantovelvollisten joukkoa, tietojen antotapaa eikä tietoja, joita Verohallinto vastaanottaa tiedonantovelvollisilta. Maksupalveluntarjoajien tulisi joka tapauksessa toimittaa tiedot maksutietodirektiivin mukaisesti Verohallinnolle. **Tiedon tallentaminen mahdollistaa tietojen hyödyntämisen verovalvonnassa kansallisella tasolla, mikä edistää implementoitavan direktiivin tavoitetta torjua arvonlisäveropetoksia.** Tietojen säilytysaika määräytyisi verotustietojen säilytysaikojen mukaisesti.

Yleisen tietosuojasetuksen 22 artiklan mukaan **rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksenteon kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn.** Verohallinnossa ei ole yleisen tietosuojasetuksen 22 artiklassa tarkoitettua automaattista päätöksentekoa, eikä tämä muuttuisi tämän lakiesityksen myötä.

Verohallinnon tehtävänä on Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 2 §:n mukaan verotuksen toimittaminen, verovalvonta, verojen ja maksujen kanto, perintä ja tilitys sekä veronsaajien oikeudenvallonta. Verohallinnon tulee oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylain 9 §:n mukaan tutkia saamansa tiedot ja selvitykset tavalla, joka asian laatu, laajuus, verovelvollisten yhdenmukainen kohtelu ja verovalvonnan tarpeet huomioon ottaen on perusteltua. **Tietoja voitaisiin hyödyntää muun muassa maksunsaajan riskiperusteisessa valvonnassa. Verohallinto voisi käyttää maksutietoja verovalvonnassa eli sen lakisääteisen tehtävän hoitamisessa. Tämäkin vastaisi pitkälle hallinnollisen yhteistyön asetuksen sääntelyä. Henkilötietojen käsittely on siten tarpeen Verohallinnon lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi.**”

Aihepiirin laajan ja monipolvisen käsittelyn perusteella on tarpeen selvittää, laajentaako esitysluonnoksessa esitetty (lihavoidut kohdat edellä) ja missä määrin kerättävien tietojen käyttöä alkuperäisen alv-petosten estämisen ulkopuolelle. Kyseinen oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylain 29 §:n säännös on otsikoitu ”Sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus”. Säännöksen ja sen direktiiviperusteisen muutoksen nojalla mahdollisesti laajennettava valvonnallinen käyttötarkoitus olisi tarpeen kirjoittaa näkyviin selvemmin. Jossain määrin epäselväksi jää tässä yhteydessä jopa se, koskeeko laajennus oma-aloitteisten verojen

verotusmenettelylain ohella verotusmenettelylain (L 1995/1558) soveltamisalaa eli ns. välitöntä verotusta. Mikäli tietojen käyttöala on määrä rajata tarkasti, tulisi sekin kirjoittaa selkeästi näkyviin. Lisäksi vero-oikeudellisten periaatteiden nojalla voidaan katsoa, että asia tulisi käydä ilmi selkeämmin lain tasolla säännöksen sanamuodosta, ei ainoastaan lain perusteluista.

Eriytyisen hämmentäväksi hallituksen esitysluonnoksen ja sen kansainvälisten taustadokumenttien perusteella kerättävien tietojen käsittelyn tekevät maininnat, joiden mukaan kerättyjä tietoja ei saa käyttää kaupallisiin tarkoituksiin (itsestään selvyys) eikä Verohallinnon automaattinen päätöksenteko voi perustua pelkästään näihin sivullisilmoittajilta saatuihin tietoihin. Toisaalta tietojen mahdollisesti alv-petosvalvontaa laajempi käyttö sekä hyödyntäminen maksunsaajan riskiperusteisessa valvonnassa muistuttavat siitä, että sivullisen antamiin tietoihin perustuvasta verotuksesta ei verotusjärjestelmää ole syytä kehittää edelleen sivullisen suuntaaman saati toimittaman verotuksen suuntaan.

### Sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus ja rahoituslaitosten hallinnollinen taakka

Jo aiemmin erilaiset, lähinnä verotusmenettelylain säännöksiin perustuvat sivullisen tiedonantovelvollisuutta koskevat velvoitteet muodostavat ongelmallisen kokonaisuuden. Tämä korostuu erityisesti rahoituslaitoksille kohdalla niille asetettujen raportointivelvoitteiden vuoksi. Olemme professori Erkki Kontkasan kanssa kirjoittaneet aiheesta artikkelin ”Financial institutions’ reporting requirements and the criteria for a good tax system”, joka on julkaistu syksyllä 2022 teoksessa ”Responsible Finance and Digitalization – Implications and developments” (Routledge International Studies in Money and Banking).

Aihepiiri ja verovelvollisen tietosuoja ovat olleet esillä niin oikeuskäytännössä (esim. KHO 2020:8) ja tietosuojavaltuutetun tänä syksynä antamassa päätöksessä kuin julkisessa keskustelussakin (ks. esim. Finanssiala ry:n johtavan asiantuntijan Mika Linnan kannanotto ”Viranomaisen toimivalta on rajattava tarkasti”, HS 5.12.2022). Hyvässä verojärjestelmässä tietojen antoa ja käyttöä sekä viranomaisen toimivaltaa koskevat kysymykset tulisi kyetä ratkaisemaan lain tasolla eikä ainakaan uusia ongelmia saisi luoda uudella lainsäädännöllä tai aiempien säännösten muutoksilla oikeuskäytännön ja viranomaisten päätöksiin ratkaistavaksi.

Verovelvollisen oikeusturvan ja verotuksen ennakoitavuuden näkökulmasta tulisi lain soveltamisalan eli tässä sivullisen tiedonantovelvollisuuden sekä annettujen tietojen käytön perustua aina selkeään sääntelyyn ja kriteereihin. Mahdollisen laiminlyöntimaksun määräämiseen perustuva sanktionti ja siten tiedonantovelvollisuuden varmistaminen voi johtaa haluttuun käyttäytymiseen. Tärkeämpää olisi kuitenkin, että rahoituslaitokset voisivat kertoa asiakkailleen ja veronmaksajille, mihin tarkoitukseen esimerkiksi pankki joutuu luovuttamaan lain nojalla asiakkaidensa tietoja ja mihin tarkoitukseen viranomainen voi lain mukaan näin luovutettuja tietoja käyttää!

## Verohallinnon valvonta- ja muut tehtävät

Muutokseen liittyvien tekijöiden vaikutuksia tulee uuden lainsäädännön toteutumisen ja rajat ylittävien maksujen ilmoittamisesta saatavia kokemuksia arvioida myöhemmin lain voimaantulon jälkeen. Seuranta olisi perusteltua järjestää siten, että sen piiriin otettaisiin muutoksista ainakin maksujen ilmoittamista sekä tietojen käyttöä koskevat kokemukset. Direktiiviperusteisten muutosten seurannassa tulisi yhtenä tarkastelukohteena olla niiden aiheuttama Verohallinnon tehtävien kasvu sekä mahdollinen Verohallinnon antaman ohjauksen tarve.

## Muita yksittäisiä huomioita

Uuden lain sekä lainsäädännön muutosten on määrä tulla voimaan 1.1.2024. Vaikka sivullisen tiedonantovelvollisuutta koskevan muutoksen valmistelulla ja säätämisellä on siten jo kiire, sekä tiedonantovelvollisten että niiden verovelvollisten, joita annettavaksi vaaditut tiedot koskevat, oikeusturva edellyttää asian monipuolista ja laaja-alaista käsittelyä jo valmisteluvaiheessa.

## **Yhteenveto**

Hallituksen esitysluonnosta voidaan pitää direktiivin mukaisena, mutta edelleen selkeyttämistä vaativana kokonaisuutena. Vaikka lainsäätäjän liikkumavara asian sääntelyssä jää tietyiltä osin vähäiseksi, tulisi esitystä selkeyttää ja konkretisoida edellä esitetyin tavoin. Esitetty käsitteiden ja määrittelyiden moninaisuus voi lisäksi luoda omat ongelmansa.

Edellä olen pyrkinyt esittämään muutamia huomioita lainvalmistelussa huomioon otettavaksi valtiovarainministeriön tarpeelliseksi katsomassa laajuudessa.

Tampereella 7.12.2022

Juha Lindgren  
yritysverotuksen professori  
Vaasan yliopisto