

30.6.2022

Dnro 2022_056
VH/3383/00.04.05/2022
VN/5424/2020-MMM-1

Maa- ja metsätalousministeriölle

Asia

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön lausuma luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi yhteisen maatalouspolitiikan strategiasuunnitelman hallinnoinnista ja maaseudun kehittämisen tukemisesta rahoituskaudella 2023-2027 sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

Lausuma

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö (myöh. selvitysyksikkö) lausuu harmaan talouden torjunnan näkökulmasta ja kannattaa lähtökohtaisesti lakia maaseudun kehittämisen tukemisesta rahoituskaudella 2023-2027 koskevassa ehdotuksessa ehdotettua säätelystä avustuksen myöntämisen rajoituksista, viranomaiselle säädettävästä tiedonsaantioikeudesta sekä viranomaisen mahdollisuutta käyttää selvitysyksikön tarjoamaa velvoitteidenhoitoselvityspalvelua tiedonhankinnan toteuttamisessa.

Selvitysyksikkö ehdottaa lisäksi maa- ja metsätalousministeriön harkittavaksi, että

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

- viranomaisten harmaan talouden torjuntaan liittyvästä tiedonsaantioikeudesta ja tietojen oma-aloitteisesta luovuttamisesta säädettäisiin vastaavalla tavalla kuin muualla lainsäädännössä.

Perustelut

Tuen myöntämisen rajoitukset

Tuen myöntämisen rajoituksista ehdotetaan säädettäväksi lain 15 §:ssä. Sen mukaan tukea ei voida myöntää, jos

- 1) tuen myöntämisen edellytykset on luotu keinotekoisesti, tämän lain tavoitteiden vastaisesti ja järjestelyn ilmeisenä tarkoituksena on ollut kiertää tuen myöntämistä koskevia säännöksiä oikeudettoman taloudellisen hyödyn tavoittelemiseksi;
- 2) tuen hakija on olennaisesti laiminlyönyt velvollisuuksiaan suorittaa veroja tai lakisääteisiä

maksuja tai sillä on olennaisia maksuhäiriöitä, ellei tuen myöntämistä pidetä erityisistä syistä tarkoituksenmukaisena;

3) tuen hakija on vaikeuksissa oleva yritys. Vaikeuksissa olevalla yrityksellä tarkoitetaan komission suuntaviivoissa valtiontuesta rahoitusalan ulkopuolisten vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen (2014/C 249/01) tarkoitettua vaikeuksissa olevaa yritystä. Rajoitusta ei kuitenkaan sovelleta, mikäli tuki myönnetään vähämerkityksisenä tukena;

tai

4) tuen hakijaa koskee ryhmäpoikkeusasetuksen 1 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitettu Euroopan komission aikaisempaan päätökseen perustuva maksamaton perintämääräys, jossa tuki on julistettu sääntöjen vastaiseksi ja sisämarkkinoille soveltumattomaksi.

Ehdotuksen muotoilu ei täysin vastaa Suomen elinkeinolupia ja elinkeinorekisteröintejä koskevassa lainsäädännössä viime vuosina omaksuttua 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), kiinteistöväliittäjälakiin (1075/2000), perintätuomistolakiin (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).

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 olevassa lakiehdotuksessa tuen myöntämisen rajoituksia koskeva sääntelymalli poikkeaa muualla laissa säädetyistä tai säädettäväksi ehdotetuista säännöksistä (esim. uuden lannoitelain 12 §) muun muassa siten, että

- sen henkilöllinen ulottuvuus koskee vain tuen hakijaa (muualla laissa tyypillisesti "hakijaa, saajaa, tämän vastuuhenkilöitä sekä omistajia ja lisäksi harkinnanvaraisesti näiden omistajia ja hallinnoimia muita yhteisöjä"),
- sen ajallista ulottuvuutta ei ole rajattu (muualla laissa tyypillisesti "kuluvan tai kolmen arviota edeltäneen kalenterivuoden aikana"),
- sen sisällöllinen ulottuvuus koskee vain verojen ja maksujen (joita ei määritellä tarkemmin) suorittamista eli maksamista (muualla laissa tyypillisesti "laiminlyönyt veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka Tullin perimiin maksuihin liittyvien rekisteröitymis-, ilmoitus- tai maksuvelvollisuuksien hoitamisen") sekä
- hakijan maksukykyä arvioidaan maksuhäiriöiden avulla (muualla laissa tyypillisesti "toimijalla on maksukykyyn nähden vähäistä suurempia velkoja

perittävänä ulosotossa tai velkoja, jotka on palautettu ulosotosta varattomuusestetodistuksin").

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 ovat tiukemmat kuin harkinnanvaraisten avustusten saamisen edellytykset. Selvitysyksikkö katsoo, että tällaisessa muodossaan ehdotettu säännös ei välttämättä anna valtionapuviranomaiselle riittäviä keinoja puuttua tarkoitukselliseen harmaaseen talouteen. 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 säännöksen 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 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 57 §:ssä. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan Maa- ja metsätalousministeriöllä, Ruokavirastolla sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada muulta viranomaiselta tai julkista tehtävää hoitavalta taholta sellaisia hakijaa tai tuen saajaa, tämän taloudellista asemaa ja liike- tai ammattitoimintaa, julkisista varoista myönnettyä rahoitusta tai muuta tuen kannalta merkityksellistä olosuhdetta koskevia tietoja, jotka ovat välttämättömiä tässä laissa tarkoitettun asian käsittelemiseksi.

Ehdotetun 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, lakisäätöihin 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.

Pykälän perusteluissa todetaan, että koska tuen hakemiseen ja käyttöön liittyy väärinkäytösten riski, tuen myöntämisessä ja valvonnassa olisi tärkeää varmistua siitä, että tuen saajana oleva yritys ja sen vastuuhenkilöt toimivat asianmukaisesti. Tuen myöntämistä tai maksamista ei voida katsoa tarkoituksenmukaiseksi tilanteissa, joissa yritys on olennaisesti laiminlyönyt verojen tai muiden julkisoikeudellisten maksujen suorittamisen. Koska erityisesti pienten ja keski suurten yritysten osalta toiminta nojaa vahvasti yrittäjän itsensä sekä yrityksen vastuuhenkilöiden työpanokseen ja luotettavuuteen, velvoitteiden hoitamisen tarkastelua ei tulisi rajata vain yritykseen, vaan sen tulee tarvittaessa kattaa myös yrityksen vastuuhenkilöiden muu ja aiempi yritystoiminta. Perusteluissa todetaan lisäksi, että Pykälän nojalla voitaisiin saada tietoja sekä tuen hakijasta ja saajasta että sen organisaation vastuuhenkilöistä ja heidän toiminnastaan. Tällaisia vastuuhenkilöitä olisivat esimerkiksi yrityksen hallituksen jäsenet, toimitusjohtaja sekä vastuunalaiset ja äänettömät yhtiömiehet. Tietoja voitaisiin saada myös näiden henkilöiden muusta yritystoiminnasta ja siihen annetuista avustuksista, verovelvoista, palkkaturvavelvoista ja muista yritystoimintaan liittyvistä menettelyistä. Perustelujen mukaan eri viranomaistiedot voitaisiin pyytää myös hyödyntäen Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön laatimia velvoitteidenhoitoseelvityksiä.

Selvitysyksikkö toteaa, että ehdotetun 57 §:n 1 momentin ja 2 momentin säännökset näyttäisivät olevan päällekkäisiä. Ehdotuksen 2 momentissa tarkoitettut 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. Toisaalta säännöksen sanamuoto mahdollistaa tiedon saamisen vain tuen hakijan ja saajan julkisten velvoitteiden hoitamisesta. Näin ollen säännöksen perusteluissa kuvattu tietojensaanti hakijan ja saajan vastuuhenkilöistä sekä näiden muusta yritystoiminnasta ei liene mahdollista. Kaiken kaikkiaan lienee käytännön vastaista, että tiedonsaantisäännöksessä säädettäisiin tiedonsaannista laajemmin kuin käyttötarkoitussäännöksessä (15 §). 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 (15 §) ehdottanut harkittavaksi, että säätely saatettaisiin vastaamaan muualla laissa omaksuttua säätelymallia. Tuen myöntämisen rajoituksia koskevassa pykälässä tulisi säätää selkeämmin siitä, mitä aikaa, mitä tietoja sekä mitä henkilöpiiriä rajoituksen arviointi koskee. Esteperusteiden harkinnan laajuus tulisi siis määritellä käyttötarkoitussäännöksessä. Tiedonsaantisäännöksessä voitaisiin tällöin säätää kuten esim. lannoitelain ehdotetussa 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 tarkoitettun

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.). Velvoitteidenhoitoselvityksen laatiminen edellyttää lisäksi, että käyttötarkoitus lisätään Harmaan talouden selvitysyksikköä koskevan lain 6 §:n 1 momentin luetteloon.

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.

Tietojen oma-aloitteinen luovuttaminen

Esityksen 57 §:n 3 momentissa säädetään viranomaisten oikeudesta luovuttaa laissa säädettyä tehtävää hoidettaessa saadut tuen saajaa koskevat tiedot muulle viranomaiselle. Ehdotuksessa ei ole selkeästi säädetty siitä, voidaanko tietoluovutus tehdä oma-aloitteisesti vai onko kyseessä vain toisen viranomaisen pyynnöstä tehtävä luovutus.

Selvitysyksikkö toteaa, että tehokas harmaan talouden ja väärinkäytösten torjunta edellyttää, että valtionapuviranomaisella on mahdollisuus luovuttaa myös oma-aloitteisesti, ilman pyyntöä, valtionavustuksen käsittelyä koskevassa menettelyssä havaitsemiaan mahdollisia puutteita tai väärinkäytöksiä koskevia tietoja toiselle viranomaiselle sen toimivaltaan ja valvontavastuuseen kuuluvissa asioissa. Oma-aloitteinen tietojenluovutussäännös mahdollistaisi eri viranomaisten välisen yhteistyön tiivistämisen. Viranomaisten välisen yhteistyön helpottaminen ja hallinnollisen taakan vähentäminen voisi olla tarpeen esimerkiksi esitutkintaviranomaisten, ulosottolaitoksen, Tullin ja syyttäjän kanssa.

Viranomaisen tehtäviään varten saamien salassa pidettävien tietojen oma-aloitteisesta luovuttamisesta on muualla laissa säädetty esimerkiksi hankintalain (1397/2016) 143 §:ssä ja laissa ruokahallinnon tietovarannosta (560/2021) 8 §:ssä. Lisäksi vastaava säännös on ehdotettu lisättäväksi valtionavustuslakiin.

Selvitysyksikkö ehdottaa, että maa- ja metsätalousministeriö harkitsisi säädettäväksi muualla laissa säädettyä vastaavan, oma-aloitteista tiedonluovuttamista koskevan säännöksen.

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 säännöksiä, kuin tukien yleislain perusteella myönnettyissä avustuksissa.

Helsingissä 30.6.2022

Marko Niemelä
apulaisjohtaja