

**Valtiovarainministeriö**  
**valtiovarainministerio@vm.fi**

Viite: lausuntopyyntö VM082:00/2019, 19.6.2019

## **Luonnos hallituksen esitykseksi raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä koskevasta sääntelystä verotuksen alalla**

Suomen Veroasiantuntijat ry ("SVA") kiittää mahdollisuudesta lausua 19.6.2019 annetusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä koskevasta sääntelystä verotuksen alalla.

Lausuntonaan SVA esittää kunnioittaen seuraavaa:

### **Yhteenvedo**

Hallituksen esitysluonnoksessa on kyse rajat ylittävien järjestelyjen pakollista raportointia koskevan Euroopan unionin direktiivin (EU) 2018/822 kansallisesta täytäntöönpanosta. Direktiiviin perustuva raportointivelvoite koskee järjestelyjä, joihin liittyy useampi kuin yksi valtio tai lainkäyttöalue, ja jotka täyttävät vähintään yhden direktiivissä tarkoitetun veron välttämiseen viittaavan tunnusmerkin. Osa tunnusmerkeistä edellyttää lisäksi, että järjestely täyttää pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset. Raportointivelvollisia ovat ensisijaisesti niin sanotut veroalan välittäjät, jotka tarjoavat veroalan palveluita verovelvollisille. Toissijaisesti raportointivelvollisuus on verovelvollisella itsellään. Kyseessä on sanktiouhkainen ilmoittamisvelvollisuus, jonka laiminlyönnistä voidaan määrätä tiedonantovelvolliselle 2.000 – 15.000 euron suuruinen laiminlyöntimaksu.

SVA kannattaa hallituksen esitysluonnoksen taustalla olevan direktiivin tavoitetta verojärjestelmän avoimuuden ja jäsenvaltioiden viranomaisten välillä toimivan tietojenvaihdon edistämistä. SVA pitää myös tärkeänä hallituksen esitysluonnoksessa otettua kantaa siitä, että raportointia ei uloteta kansallisiin järjestelyihin. Jo direktiivin minimitason mukainen rajat ylittävien järjestelyjen raportointi aiheuttaa verovelvollisille ja välittäjille paljon ylimääräistä työtä ja kustannuksia. Tästä syystä SVA pitää tärkeänä, ettei Suomi säädä direktiivin minimitasoa tiukempia raportointivaatimuksia.

SVA suhtautuu kuitenkin hyvin kriittisesti ehdotetun sääntelyn avoimuuteen ja siitä aiheutuvaan tulkinnanvaraisuuteen. Verotuksen ennakoitavuus ja oikeusvarmuus ovat olennainen osa toimivaa verojärjestelmää, eikä direktiiviin perustuva avoin sääntelytekniikka täytä Suomen perustuslain 81 §:stä johdettavaa täsmällisen verolainsäädännön vaatimusta. Kun kyseessä on sanktiouhkainen ilmoittamisvelvollisuus, tulee sen olla tarkkarajaisesti säännelty, eikä ilmoitusvelvollisuuden syntyminen voi jäädä tiedonantovelvollisille tulkinnanvaraiseksi.

SVA pitääkin ensiarvoisen tärkeänä, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään tarkemmillä kuvauksilla siitä, mitä uuden sääntelyn sisältämällä määritelmällä sekä järjestelyjen tunnusmerkeillä tarkoitetaan käytännössä. Esitystä tulisi myös täydentää lisäämällä lopulliseen

hallituksen esitykseen konkreettisia esimerkkejä tilanteista, joissa tunnusmerkkien katsotaan täyttyvän.

## Verotuksen ennakoitavuus ja oikeusvarmuus

Direktiivin (EU) 2018/822 säännökset ovat avoimia ja tulkinnanvaraisia. SVA:n näkemyksen mukaan säännösten tulkinnanvaraisuutta ei ole huomioitu riittävässä määrin kansallisessa implementoinnissa, vaan myös direktiivin täytäntöönpanoa koskeva hallituksen esitysluonnos sisältää useita avoimia säännöksiä ja on kokonaisuutena hyvin tulkinnanvarainen.

Avoin sääntely ongelmallista, koska verotuksen ennakoitavuus ja oikeusvarmuus ovat olennainen osa toimivaa verojärjestelmää. Oikeusvarmuuden kannalta on erittäin tärkeää, että velvollisuuksista säädetään riittävän täsmällisesti ja selkeästi, jotta sääntelyn kohteena olevilla toimijoilla on mahdollisuus ymmärtää, mihin ne ovat sääntelyn perusteella velvoitettuja. Hallituksen esitysluonnoksessa käytetyn avoimen sääntelytekniikan ei voida katsoa täyttävän Suomen perustuslain 81 §:stä johdettavaa täsmällisen verolainsäädännön vaatimusta.

Vaatus sääntelyn ennustettavuudesta ja täsmällisyydestä korostuu, kun huomioidaan, että kyse on sanktiouhkaisesta säännöksestä. Sanktiouhkaisen raportointivelvoitteen tulee olla niin tarkkarajaisesti säännelty, ettei tiedonantovelvollisille jää epäselväksi se, syntyykö heille raportointivelvollisuus vai ei. Esitysluonnoksen sisältämät säännökset eivät kuitenkaan täytä sanktiouhkaisilta säädöksiltä vaadittavaa täsmällisyyttä. Kuten lausunnossa jäljempänä todetaan, ovat useat esitysluonnoksen sisältämät määritelmät hyvin laajoja ja tulkinnallisia. Esityksen perusteella ei voida myöskään pitää selvänä sitä, milloin rajat ylittävä järjestely tulee raportoida tai miten raportointivelvollisuus tulee järjestää tilanteessa, jossa on useita välittäjiä tai verovelvollisia. Myös esityksessä kuvatut tunnusmerkit, erityisesti pääasiallista hyötyä mittaava testi, ovat SVA:n näkemyksen mukaan erittäin tulkinnanvaraisia ja siten ongelmallisia oikeusvarmuuden kannalta.

SVA suhtautuukin epäilevästi siihen, johtaako ehdotettu sääntely toivottuun lopputulokseen, jollei direktiivin tulkinnanvaraisuutta huomioida kansallisessa implementoinnissa. Jollei säännöksiä täsmennetä lopullisessa hallituksen esityksessä, on olemassa riski siitä, että tiedonantovelvolliset ottavat riskin raportointivelvollisuuksien laiminlyönnistä ja tulkitsevat säännöksiä siten, ettei ilmoitusvelvollisuutta synny. Toinen raportoinnin tehokkuuteen vaikuttava ääripää voi olla se, että täsmällisten sääntöjen puuttuessa tiedonantovelvolliset tulevat raportoimaan Verohallinnolle tiedot kaikista kahteen eri valtioon liittyvistä hankkeista tai annetuista neuvoista välttääkseen raportoinnin mahdollisesta laiminlyönnistä aiheutuvat sanktiot. Huomioiden sen, että verovelvollisten tiedonantovelvollisuuksia ja kansainvälistä tietojenvaihtoa on jo kasvatettu merkittävästi viime vuosien aikana, voi vaihdetun tiedon läpikäynti ja hyödyntäminen kärsiä. SVA:n pitää tärkeänä sitä, etteivät välittäjille tai verovelvollisille asetetut raportointivelvoitteet osoittaudu tarpeettomiksi.

Edellä mainituista perusteluista johtuen SVA pitää tärkeänä, että direktiivin sisältämien säännösten avoimuus ja tulkinnanvaraisuus huomioidaan riittävässä määrin kansallisen lain implementoinnissa ja hallituksen esitystä täydennetään tarkemmilla kuvauksilla siitä, mitä uuden sääntelyn sisältämillä määritelmillä sekä järjestelyjen tunnusmerkeillä tarkoitetaan käytännössä. SVA myös ehdottaa, että hallituksen esitykseen lisätään konkreettisia esimerkkejä siitä, missä tilanteissa tunnusmerkit täyttyvät ja ilmoittamisvelvollisuus syntyy. SVA nostaa jäljempänä lausunnossaan esille esimerkkejä säännöksistä, joita tulisi erityisesti täsmentää.

## Raportointiajankohtaa koskeva säännös

Ehdotetun lain raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla 5 §:n mukaan välittäjän tulee raportoida järjestelyä koskevat tiedot Verohallinnolle 30 päivän kuluessa siitä, kun raportoitava järjestely asetetaan saataville toteuttamista varten, raportoitava järjestely on valmis toteutettavaksi tai raportoitavan järjestelyn ensimmäinen vaihe on suoritettu.

SVA toteaa, että säännöksen sanamuodon perusteella on epäselvää, mistä päivästä raportointivelvollisuuden voidaan katsoa syntyvän.

Esitysluonnoksen mukaan järjestelyn asettaminen saatavilla toteuttamista varten tarkoittaisi esimerkiksi järjestelyn markkinoimista. Rajat ylittävän järjestelyn markkinointi on mainittu direktiivissä välittäjän määritelmän yhteydessä, mutta järjestelyn raportointiajankohtaa koskevassa direktiivin artiklassa 8 ab järjestelyn raportointivelvollisuuden alkamista ei ole sidottu markkinointitoimenpiteisiin.

Esitysluonnoksen mukaan myös raportointivelvollisuuden realisoiva raportoitavan järjestelyn ensimmäisen vaiheen suorittaminen tarkoittaisi mitä tahansa toimenpidettä tai tapahtumaa, jonka voitaisiin katsoa johtaneen suunnitellun järjestelyn toteuttamiseen ryhtymiseen käytännössä.

SVA:n näkemyksen mukaan järjestelyn raportointivelvollisuuden sitominen ”markkinointiin” tai ”mihin tahansa toimenpiteeseen tai tapahtumaan, jonka voidaan katsoa johtaneen suunnitellun järjestelyn toteuttamiseen ryhtymiseen käytännössä” laajentaa direktiivissä tarkoitettua raportointiajankohtaa suhteettoman aikaiseen ajankohtaan. SVA:n käsityksen mukaan vastavia tulkintoja ei voida johtaa suoraan direktiivistä, jossa ei ole määritelty tarkemmin mitä tarkoittaa järjestelyn asettaminen saataville toteuttamista varten tai järjestelyn ensimmäinen vaihe.

Verotukseen liittyvä neuvonanto sisältää tavallisesti useita eri vaiheita ja neuvonantotoimenpiteet sisältävät usein myös valmistelevia toimenpiteitä, kuten erilaisten alustavien suunnitelmien ja eri toteutusvaihtoehtojen kartoittamista. On tyypillistä, että valmistelevien toimien tekemiseen voi kulua huomattava määrä aikaa, eikä tässä vaiheessa yleensä ole vielä olemassa tietoa siitä, millä tavalla jokin tietty järjestely tullaan toteuttamaan tai tullaanko järjestely ylipäätään toteuttamaan. Alustavia suunnitelmia laaditaan tyypillisesti myös erilaisten tarjousprosessien aikana, joiden aikana verovelvollinen ei ole tehnyt vielä päätöstä siitä, tuleeko hän tekemään toimeksiantosopimuksen välittäjän kanssa vai ei. Verotukseen liittyvään neuvonantoon voi sisältyä esimerkiksi seuraavia valmistelevia ja alustavia toimenpiteitä:

- alustava puhelinkeskustelu tai tapaaminen välittäjän ja verovelvollisen välillä
- verovelvollinen pyytää välittäjältä alustavia kommentteja rajat ylittävän järjestelyn eri toteutusvaihtoehtoista sekä hinta-arvion toimeksiannossa avustamisesta
- välittäjä selvittää mahdolliset intressiristiriidat ja muut konfliktit ennen tarjouspyyntöön vastaamista
- välittäjä vastaa tarjouspyyntöön ja esittää alustavat kommentit kolmesta mahdollisesta toteutusvaihtoehdosta ja hinta-arvion järjestelyjen tarkempien veroseurausten selvittämiseksi
- puhelinkeskustelu tai tapaaminen välittäjän ja verovelvollisen välillä tarjouksen läpikäymiseksi
- verovelvollinen pyytää sähköpostitse lisätietoja kahteen eri järjestelyvaihtoehtoon liittyen

- välittäjä toimittaa verovelvollisen pyytämät tiedot
- verovelvollinen hyväksyy välittäjän tarjouksen puhelimitse tai sähköpostitse
- välittäjä ja verovelvollinen tekevät toimeksiantosopimuksen, jossa sovitaan, että välittäjä selvittää tarkemmin kahteen eri järjestelyvaihtoehtoon liittyvät veroseuraukset
- välittäjä laatii tarkemmat kommentit kahteen järjestelyvaihtoehtoon liittyen ja pyytää toisen valtion verokonsultilta kommentteja eri järjestelyvaihtoehtojen verotuskohtelusta ko. valtiossa
- välittäjä toimittaa neuvon verovelvolliselle kahteen eri järjestelyvaihtoehtoon liittyen, mutta suosittelee, ettei järjestelyä ryhdytä toteuttamaan ennen kuin järjestelyn verotuskohtelu on varmistettu ennakkoratkaisulla
- verovelvollinen käy alustavia keskusteluja pankin kanssa sen varmistamiseksi, saako se järjestelyyn tarvittavan rahoituksen, jos järjestelyn suhteen päätetään edetä
- verovelvollinen tekee päätöksen siitä, minkä sisältöinen järjestely on ensisijainen toteutusvaihtoehto, mutta päättää, ettei järjestelyä ryhdytä toteuttamaan ennen kuin järjestelyn verotuskohtelu on varmistettu ennakkoratkaisulla
- verovelvollinen sopii välittäjän kanssa uudesta toimeksiannosta ennakkoratkaisun hakemiseen liittyen ja välittäjä laatii ennakkoratkaisuhakemuksen
- ennakkoratkaisuun saadaan positiivinen päätös
- verovelvollinen päättää lähteä toteuttamaan järjestelyä sen jälkeen, kun on varmistunut, ettei Veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö ole valittanut ennakkoratkaisusta
- verovelvollinen tekee uuden toimeksiantosopimuksen välittäjän kanssa järjestelyn toteuttamiseen liittyen, jonka jälkeen järjestelyä ryhdytään käytännössä toteuttamaan

Esitysluonnoksessa mainittua raportointiajankohdan määritelmää voitaisiin tulkita siten, että edellä kuvatussa järjestelyssä raportointivelvoitteen katsottaisiin täyttyvän jo heti ensimmäisistä alustavista keskusteluista alkaen ("markkinointi" tai "mikä tahansa toimenpide tai tapahtuma, jonka voitaisiin katsoa johtaneen suunnitellun järjestelyn toteuttamiseen ryhtymiseen käytännössä"). Tätä ei voida kuitenkaan pitää tarkoituksenmukaisena lopputuloksena, kun otetaan huomioon, että verovelvollinen ei ole tässä vaiheessa tehnyt päätöstä siitä, millainen järjestely tullaan toteuttamaan. Verovelvollinen voi myös missä tahansa vaiheessa tehdä päätöksen siitä, ettei suunnitteilla ollutta järjestelyä toteuteta. Raportointivelvoitteen ulottaminen liian aikaiseen vaiheeseen johtaisi alustavien suunnitelmien raportointiin, joita ei usein tulla edes toteuttamaan. Tämä johtaa turhan tiedon raportointiin Verohallinnolle. Koska suunnitteluvaiheessa järjestely usein muuttuu, aiheuttaisi tämä myös tarpeen uusien korvaavien tietojen raportoinnille ja aiheuttaisi ylimääräistä työtä ja kustannuksia.

Edellä mainituista syistä johtuen SVA pitää tärkeänä, että raportointivelvollisuuden alkamisajankohtaa tullaan hallituksen esityksessä täsmentämään siten, että on selvää, ettei suunnitelmista keskusteleminen tai erilaisten alustavien kommenttien antaminen verovelvolliselle aiheuta raportointivelvollisuutta. SVA ehdottaa, että hallituksen esitystä täsmennettäisiin tältä osin esimerkiksi maininnalla siitä, että raportointivelvollisuus koskee vain järjestelyjä, joita lähdetään tosiasiaa toteuttamaan.

Vaikka direktiivin mukaan raportoinnilla katsotaan olevan sitä parempi ehkäisevä vaikutus, mitä varhaisemmassa vaiheessa veroviranomaiset saavat asiaa koskevat (eli ennen kuin tällaiset järjestelyt otetaan käyttöön), ei raportointivelvollisuutta tule kuitenkaan ulottaa tilanteeseen, jossa ei ole vielä tehty päätöstä järjestelyn toteutustavasta tai siitä, tullaanko järjestely toteuttamaan. Liian laajamittainen raportointivelvollisuus on ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen kanssa ja aiheuttaa turhia kustannuksia. Verovelvollisen voi myös olla vaikeampi saada veroneuvontaa rajat ylittäviin tilanteisiin liittyen, jos välittäjän tulee jo tarjousvaiheessa tai toimeksiannosta sovittaessa arvioida mahdollisen raportointivelvoitteen täyttymistä ja huomioida tästä aiheutuvat kustannukset toimeksiannon hinnoittelussa.

Lisäksi SVA huomauttaa, että erilaiset raportoinnin alkamisajankohdat voivat johtaa siihen, että ns. toissijaisen määritelmän mukainen välittäjä joutuu raportoimaan ennen ns. ensisijaisen määritelmän mukaista välittäjää. Toissijaisen välittäjän osalta 30 päivän raportointiaika alkaa jo, kun se tarjonnut järjestelyyn liittyvää tukea, apua tai neuvoja. Ensisijaisen välittäjän raportointiaika voi käytännössä alkaa tätä myöhemmin. Tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena lopputulena.

Mikäli raportointiajankohtaa koskevaa säännöstä ei määritellä riittävän tarkkarajaisesti, ei tiedonantovelvollisten oikeusturvasta johtuen tiedonantovelvolliselle tule määrätä laiminlyöntimaksua tilanteessa, jossa tiedonantovelvollinen raportoi tiedot järjestelystä asianmukaisesti, mutta on tulkinnut raportointivelvollisuuden alkamisajankohtaa Verohallinnon näkemyksestä poikkeavalla tavalla.

Laiminlyöntimaksun osalta SVA haluaa kiinnittää huomioita myös raportointivelvollisuuden taannehtivaan voimaantumoon, joka tarkoittaa sitä, että jo ennen lain voimaantuloa 25.6.2018 tai sen jälkeen aloitetut järjestelyt tulee raportoida 30.8.2020 mennessä. Raportointivelvollisuuden voimaantulo perustuu direktiiviin, mutta velvollisuutta voidaan pitää ankarana, koska välittäjät tai verovelvolliset eivät ole olleet ennen hallituksen esitysluonnoksen antamista tietoisia raportointivelvollisuuden tarkasta sisällöstä eikä heillä ole ollut mahdollisuutta kerätä ja hallinnoida raportoitavia tietoja asianmukaisella tavalla. Ruotsissa ehdotetun mallin mukaisesti SVA pitää perusteltua, ettei laiminlyöntimaksuja määrätä ennen lain voimaantuloa kohdistuvaan raportointivelvollisuuteen liittyen.

## Välittäjän määritelmä

Ehdotetun lain raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla 2 §:n 5 kohdan mukaan välittäjä tarkoittaa henkilöä, joka suunnittelee, markkinoi, organisoii tai tuo saataville toteuttamista varten raportoitavan järjestelyn tai hallinnoi sen toteuttamista; tai tietää tai jonka voidaan kohdulla olettaa tietävän ryhtyneensä tarjoamaan suoraan tai muiden henkilöiden välityksellä tukea, apua tai neuvoja, jotka koskevat raportoitavan järjestelyn suunnittelua, markkinointia tai organisointia tai sen asettamista saataville toteuttamista varten, tai sen toteuttamisen hallinnointia. Ehdotuksen sisältämä välittäjän määritelmä vastaa pääosin direktiivin vastaavaa säännöstä.

Henkilön määritelmää tarkennetaan esitysluonnoksessa toteamalla, että henkilöllä tarkoitetaan luonnollista henkilöä, oikeushenkilöä, henkilöiden yhteenliittymää, yksikköä ja oikeudellista järjestelyä riippumatta siitä, onko sillä oikeushenkilön asema vai ei. Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan käy ilmi se, kuka katsotaan välittäjäksi tilanteessa, jossa luonnollinen henkilö suunnittelee, markkinoi, organisoii tai tuo saataville toteuttamista varten raportoitavan järjestelyn tai hallinnoi sen toteuttamista ollessaan työntekijänä yrityksessä, jonka kanssa järjestelyyn liittyvä toimeksianto on solmittu.

SVA pitää tärkeänä sitä, että hallituksen esitystä täsmennetään tältä osin toteamalla, että tilanteissa, joissa toimeksiannosta on sovittu työnantajana toimivan yrityksen nimissä ja luonnollinen henkilö on työ- tai toimeksiantosuhteessa työnantajayritykseen, katsotaan välittäjäksi aina työnantajayritys, eikä sen palveluksessa oleva työntekijä. Vastaavasti hallituksen esitystä tulee täsmennää siltä osin, että raportointivelvollisuus ja sen mahdollisesta rikkomisesta määrättävät sanktiot kuuluvat aina välittäjäksi katsottavalle työnantajana toimivalle yritykselle, eikä vastaavia velvoitteita voida määrätä suoraan työntekijälle.

SVA pitää myös lähtökohtaisesti kannatettavana sitä, että välittäjän määritelmää on kuvattu esitysluonnoksessa esimerkkien kautta. Hallituksen esitysluonnokseen otetut esimerkit, joissa mainitaan, että raportointivelvollisuus voi ulottua myös muun muassa compliance-palveluita tarjoavaan palveluntarjoajaan tai pankkiin voidaan kuitenkin katsoa laajentavan direktiivin sanamuotoa tarpeettomasti sellaisiin tahoihin, joiden liiketoiminta ei tyypillisesti liity raportoitaviin järjestelyihin liittyvien palveluiden tarjoamiseen. SVA ehdottaa, että hallituksen esitystä täsmennetään tältä osin maininnalla siitä, että myös näissä esimerkkitalanteissa raportointivelvollisuus koskee lähtökohtaisesti vain veroalan palveluita tarjoavia palveluntarjoajia. Mikäli raportointivelvollisuus ulotetaan hyvin laajaan joukkoon, on mahdollista, että tietoja tulisivat mahdollisten sanktioiden minimoimiseksi raportoimaan myös tahot, joilla ei ole riittävää asiantuntemusta tunnusmerkkien täyttymisen arvioimiseksi tai järjestelyn sisällön kuvaamiseksi.

SVA haluaa lisäksi kiinnittää huomiota hallituksen esitysluonnoksen sivulla 24 olevaan esimerkkiin, jonka mukaan välittäjäksi voidaan katsoa ”henkilö, joka tarjoaa raportoitavaan järjestelyyn liittyviä...compliance-palveluja”. Tältä osin on epäselvää, tarkoitetaanko esimerkiksi mainituilla ”compliance”- palveluilla esimerkiksi veroilmoitusten laatimista (ns. tax compliance). Mikäli ”compliance”- palveluilla tarkoitetaan veroilmoitusten laatimista, pitää SVA tätä esimerkkiä virheellisenä, koska veroilmoitusten laatimisessa ei voine yleensä olla kysymys ”järjestelystä” tai järjestelyn suunnittelemisesta yms. (välittäjän ensisijainen määritelmä) eikä tuen, avun tai neuvojen tarjoamisesta järjestelyn suunnitteluun yms. tai toteuttamisen hallinnointiin (välittäjän toissijainen määritelmä). Veroilmoitusten laatiminen tai laatimisessa avustaminen liittyy normaalisti jo toteutettuun järjestelyyn. Tämän mukainen toteama on mainittu sivulla 29, jonka mukaan ”Direktiivin välittäjää koskeva määritelmä ja välittäjää koskevat velvoitteet eivät kata jo toteutettuun järjestelyyn jälkikäteen esim. hallinnollisessa prosessissa annettua tukea, apua eikä neuvoja”. SVA pitääkin tärkeänä, että ”compliance” - palveluihin liittyvää esimerkkiä tullaan tältä osin korjaamaan lopullisessa hallituksen esityksessä.

## Osallisena yksi tai useampi välittäjä

Ehdotetun lain raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla 8 §:n mukaan tilanteessa, jossa samaan raportoitavaan järjestelyyn osallistuu useita välittäjiä, ovat kaikki järjestelyn suomalaiset välittäjät tiedonantovelvollisia. Säännös vastaa sisällöltään direktiivin vastaavaa säännöstä.

SVA toteaa, että suunniteltua säännöstä tulisi raportointivelvoitteiden täsmentämiseksi ja ylimääräisen työn vähentämiseksi selkeyttää siten, että hallituksen esityksessä otetaan kantaa siihen, kenellä välittäjistä on ensisijainen vastuu raportoinnista.

SVA myös huomauttaa, että esityksessä tulisi ottaa kantaa tilanteeseen, jossa verovelvollisella on Suomessa ja muissa maissa samanaikaisesti useita ammattimaisia veroneuvoja tarjoavia välittäjiä. Tässä tilanteessa välittäjällä ei välttämättä ole saatavillaan tietoa muista välittäjistä. Vastaava tilanne voi koskea myös ehdotetun lain 6 §:n nojalla vapautettuja tiedonantovelvollisia, joiden on ilmoitettava ilman aiheutonta viivästystä saman järjestelyn toiselle välittäjälle tätä koskevasta tiedonantovelvollisuudesta. Hallituksen esityksessä tulisi tältä osin täsmentää, että välittäjällä on velvollisuus ilmoittaa tiedonantovelvollisuudesta vain sellaiselle järjestelyn toiselle välittäjälle, josta välittäjä tietää tai josta välittäjän voidaan kohtuudella olettaa tietneen. Hallituksen esitysluonnoksessa mainitaan nyt ainoastaan ehdotetun verotusmenettelylain 17 e §:n yhteydessä, että välittäjän tulee ilmoittaa järjestelyn yksilöivä viitenumero *tiedossaan oleville* saman järjestelyn muille raportointivelvollisille välittäjille tai asianomaisille



verovelvollisille. SVA ehdottaa, että selvyiden vuoksi vastaava maininta lisätään myös muihin hallituksen esityksen kohtiin, joissa puhutaan välittäjän velvollisuudesta ilmoittaa tiedonantovelvollisuudesta järjestelyn muille välittäjille.

Mikäli säännöstä ei tältä osin riittävästi täsmennetä, ei tiedonantovelvollisten oikeusturvasta johtuen laiminlyöntimaksua tule määrätä tilanteessa, jossa välittäjä ei ole ilmoittanut tiedonantovelvollisuudesta sellaiselle järjestelyn toiselle välittäjälle, josta välittäjä ei ole tiennyt eikä sen voitu kohtuudella olettaa tienneen.

## Useampi kuin yksi verovelvollinen

Ehdotetun lain raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla 11 §:n 1 momentin mukaan suomalainen asianomainen verovelvollinen on ilmoitusvelvollinen raportoitavasta järjestelystä riippumatta siitä, onko järjestelyssä muita asianomaisia verovelvollisia. Säännöksen 2 momentin mukaan suomalaisen asianomaisen verovelvollisen ei 1 momentista huolimatta ole ilmoitettava Verohallinnolle niitä tietoja raportoitavasta järjestelystä, jotka toinen asianomainen verovelvollinen on todistetusti ilmoittanut Verohallinnolle tai jonkin toisen Euroopan unionin jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle ja tämä toinen asianomainen verovelvollinen on seuraavassa luettelossa ensimmäinen: 1) asianomainen verovelvollinen, joka sopi raportoitavasta järjestelystä välittäjän kanssa; tai 2) asianomainen verovelvollinen, joka hallinnoi järjestelyn toteuttamista.

SVA toteaa, että direktiiviin perustuva lakiehdotus on tulkinnanvarainen sen osalta, kenellä on ensisijainen vastuu raportoida tiedot 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Tämä saattaa aiheuttaa epäselvyyttä esimerkiksi tilanteessa, jossa konserniyritys toteuttaa kansainvälisen järjestelyn ja käyttää eri maissa sijaitsevia neuvonantajia. Paikalliset yhtiöt ovat tällöin voineet tehdä suoraan omat sopimuksensa eri maiden paikallisten neuvonantajien kanssa ja voivat myös hallinnoida järjestelyn toteuttamista oman maansa osalta. SVA:n näkemyksen mukaan säännöstä tulisi täsmentää tältä osin hallituksen esityksessä.

## Vapautettujen välittäjien tiedonantovelvollisuuden laajuus

Direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, joilla välittäjille annetaan oikeus olla toimittamatta raportoitavaa rajat ylittävää järjestelyä koskevia tietoja, jos raportointivelvoite loukkaisi kyseessä olevan jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaista oikeudellista ammattisalassapitovelvollisuutta. Tällaisissa tilanteissa kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, joilla välittäjät velvoitetaan ilmoittamaan viipymättä toiselle välittäjälle tai, jos toista välittäjää ei ole, asianomaiselle verovelvolliselle raportointivelvoitteista.

Koska direktiivin mukaan välittäjät voidaan vapauttaa tietojen toimittamisesta vain siinä tapauksessa, että ne harjoittavat toimintaansa sellaisten asiaa koskevien kansallisten lakien mukaisesti, joilla niiden ammattia säädellään, on ehdotetun lain raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla 6 §:n mukaan tiedonantovelvollisuudesta vapautettu välittäjät, jotka ovat asianajajista annetun lain (496/1958) mukaisia asianajajia; luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain (715/2011) mukaisia oikeudenkäyntiavustajia; tai valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain (477/2016) mukaisia julkisia oikeusavustajia.

Hallituksen esitysluonnoksessa on kuitenkin katsottu, että asianajajista annetun lain 5 c §:ssä tai oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 17 luvun 13 §:n 3 momentissa tarkoitettujen salassapidon tai todistamiskiellon piiriin kuuluviin tietoihin eivät kuulu tiedot, joista ei selviä yksityisen tai

perheen salaisuus tai liikesalaisuus. Tällä perusteella esityksessä on katsottu, että vapautukseen oikeutetun välittäjän tulee kuitenkin ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle järjestelystä kaikki ne tiedossaan olevat tiedot, joista ei selviä järjestelyn asianomaisia verovelvollisia eli järjestelyä hyödyntäviä henkilöitä.

SVA:n näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa on tulkittu virheellisesti salassapidon tai todistamiskiellon piiriin kuuluvien tietojen laajuutta, joka ei rajoitu ainoastaan tietoihin, joista selviää järjestelyjä hyödyntävien henkilöiden tiedot. Esimerkiksi hiljattain annetussa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä KHO 2019:83 on katsottu, että oikeudellisen neuvonnan yhteydessä esitetyt selvitykset ja näkemykset kuuluvat asianajajista annetun lain 5 c §:n 1 momentissa tarkoitettujen asianajajan salassapitovelvollisuuden piiriin, ellei asianajajan päämies halua tästä omaksi suojakseen säädetystä velvoitteesta luopua.

Hallituksen esitystä tulisi tältä osin korjata ja epäselvyyksien välttämiseksi myös raportointia koskevia säännöksiä oikaista siten, että vapautettujen välittäjien salassapitovelvollisuuden laajuus ja sen vaikutus tietojen raportoinnille tulee huomioiduksi oikealla tavalla.

### **Pääsiällistä hyötyä mittaava testi**

Ehdotetun lain raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla 2 §:n 4 kohdan mukaan pääsiällistä hyötyä mittaava testi tarkoittaa testiä, jolla osoitetaan, onko veroedun saaminen kaikki asiaankuuluvat tosiseikat ja olosuhteet huomioon ottaen se pääsiällinen hyöty tai yksi pääsiällisistä hyödyistä, jonka henkilö voi odottaa järjestelystä saavansa. Määritelmä vastaa direktiivin pääsiällistä hyötyä mittaavan testin määritelmää. Esitysluonnoksessa ei ole tarkennettu sitä, milloin testin voidaan katsoa täyttyneen.

SVA:n näkemyksen mukaan pääsiällistä hyötyä mittaavan testin määritelmä on erittäin tulkinnanvarainen. Raportointivelvollisuus riippuu useissa tilanteissa juuri kyseisen testin täyttymisestä, joka tekee määritelmän epätasällisyydestä oikeusvarmuuden kannalta ongelmallisen. Erityisen ongelmalliseksi tilanteen tekee se, että sanktiouhkaisen raportointivelvoitteen realisoituminen riippuu tämän erittäin tulkinnanvaraisen testin tulkinnasta.

SVA pitää tärkeänä, että testin tulkinnallisuus otetaan huomioon kansallisen lain implementoinnissa ja hallituksen esitystä täydennetään tarkemmalla kuvauksella siitä, missä tilanteissa pääsiällistä hyötyä mittaavan testin voidaan katsoa täyttyvän. SVA ehdottaa, että hallituksen esitykseen harkittaisiin esimerkiksi otettavan jokin de minimis -raja, jonka alittavien veroetujen ei katsottaisi täyttävän pääsiällistä hyötyä mittaavaa testiä, koska liian laajamittainen raportointivelvollisuus aiheuttaa ylimääräistä työtä ja kustannuksia. SVA myös ehdottaa, että hallituksen esitystä täsmennettäisiin siten, että esityksessä otettaisiin kantaa siihen, mitkä seikat ovat merkityksellisiä, kun arvioidaan verohyötyjen ja muiden hyötyjen välistä suhdetta.

### **Järjestelyjen tunnusmerkit**

SVA toteaa, että hallituksen esityksessä kuvatut järjestelyjen tunnusmerkit ovat monelta osin hyvin avoimia ja tulkinnallisia. Hallituksen esitystä tulee tältä osin täydentää tarkemmilla kuvauksilla ja esimerkeillä siitä, missä tilanteissa raportointivelvollisuuden realisoivien tunnusmerkkien voidaan katsoa täyttyvän.

Esimerkkeinä SVA mainitsee ehdotetun lain 14 §:n, jonka mukaan järjestely on raportoitava, jos siihen liittyvät asiakirjat tai rakenteet ovat olennaisilta osiltaan vakiomuotoisia ja järjestely on useamman asianomaisen verovelvollisen saatavilla ilman, että sitä olisi olennaisesti muo-



kattava toteuttamista varten; ja järjestely täyttää pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan tunnusmerkki soveltuu lähinnä markkinakelpoisiin järjestelyihin eli järjestelyihin, jotka on suunniteltu, joita on markkinoitu, jotka ovat valmiita toteuttavaksi tai jotka on asetettu saataville toteuttamista varten ilman, että niitä olisi merkittävästi muokattava. Esimerkkinä esitysluonnoksessa on mainittu vakiomuotoiset asiakkaan ja pankin väliset sopimukset, kuten asuntolainasopimukset, joiden ei yleensä katsota täyttävän testin edellytyksiä, koska sopimuksista saatava veroetu olisi merkityksetön muihin sopimuksista saataviin etuihin verrattuna.

SVA toteaa, että säännös ja esityksessä viitattu markkinakelpoisen järjestelyn määritelmä on epäselvä. Myöskään esityksessä mainittu esimerkki pankin vakioehtoisiin sopimuksiin liittyen ei selvennä tilannetta, koska veroneuvoja tarjoavat välittäjät eivät tyypillisesti tarjoa palveluita, jotka voitaisiin rinnastaa pankkien käyttämiin vakiomuotoisiin sopimuksiin. Säännöksen tarkoitusta ja markkinakelpoisen järjestelyn määritelmää tulisi tarkentaa, jotta tiedonantovelvollisille ei jää epäselväksi se, voidaanko esimerkiksi tavanomaiset yritysjärjestelyt, kuten sulautumiset ja jakautumiset katsoa markkinakelpoisiksi järjestelyiksi, jos ne liittyvät rajat ylittävään tilanteeseen. Markkinakelpoisen järjestelyn määritelmän tarkentaminen on tärkeää myös siksi, että se liittyy ehdotetun lain 5 §:n 3 momentissa säädettyyn välittäjän velvollisuuteen ilmoittaa kolmen kuukauden välein Verohallinnolle tietyt markkinakelpoisen järjestelyn tiedot, jotka ovat tulleet sen saataville edellisen ilmoituksen antamisen jälkeen.

Toinen esimerkki tulkinallisista tunnusmerkeistä on ehdotetun lain 16 §:n säännös tulon muuntamisesta. Säännöksen mukaan järjestely on raportoitava, jos tuloa muunnetaan järjestelyn avulla pääomaksi, lahjaksi tai tulolajiksi, jonka verotus on kevyempää tai joka on verovaapa; ja järjestely täyttää pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset. Säännös vastaa direktiivin vastaavaa säännöstä. Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole kuitenkaan millään tavalla avattu sitä, missä käytännön tilanteissa tulon muuntamiseen liittyy tunnusmerkkiä voidaan soveltaa.

## Raportoitavat tiedot

Ehdotetun lain raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla 4 §:n 6 kohta velvoittaisi ilmoittamaan raportoitavan järjestelyn arvon. Järjestelyn arvolla tarkoitettaisiin järjestelyn arvoa kokonaisuudessaan, ei järjestelyllä saavutettavaa veroetua ja järjestelyn arvo voisi muodostua yhdestä tai useammasta järjestelyn sisältämästä liiketoimesta riippuen järjestelyn luonteesta ja rakenteesta. SVA ehdottaa, että säännöstä täsmennettäisiin lisäämällä esimerkkejä siitä, miten järjestelyn arvo lasketaan. Säännöstä voidaan täsmentää esimerkiksi lisäämällä siihen konkreettisia esimerkkejä siitä, katsotaan esimerkiksi rahoitusjärjestelyn arvo lainamäärän perusteella tai aineettomien hyödykkeiden siirron arvo hyödykkeiden arvioidun käyvän arvon perusteella vai tuleeko järjestelyn arvossa ottaa huomioon myös muita tekijöitä.

Rajat ylittävien järjestelyjen raportointia koskevassa lakiehdotuksessa säädetään Verohallinnolle oikeus antaa tarkempia määräyksiä annettavista tiedoista sekä tietojen antamisen tavasta. Esitysluonnoksen mukaan Verohallinto laatii ohjeet ja menettelyt esimerkiksi siitä, miten tiedonantovelvollisen välittäjän tulee osoittaa Verohallinnolle, että toinen välittäjä on jo raportoinut samaa järjestelyä koskevat tiedot. SVA ehdottaa, että hallituksen esitysluonnokseen kirjataan tältä osin maininta siitä, että vastaavissa tilanteissa, joissa tiedot on jo raportoitu, tulee Verohallinnon pyrkiä siihen, että muiden tiedonantovelvollisten raportointivelvollisuudet Verohallinnolle pidetään mahdollisimman kevyinä. Muiden välittäjien raportointivelvollisuus Verohallinnolle tilanteessa, jossa järjestelyn tiedot on jo kattavasti raportoitu, aiheuttaa tarpeetonta työtä ja lisää raportointiin liittyviä kustannuksia.

Helsingissä [●]. päivänä elokuuta 2019

Suomen Veroasiantuntijat ry

Sari Takalo  
hallituksen puheenjohtaja

Heikki Wahlroos  
hallituksen jäsen