

30.6.2022

Dnro 2022_058
VH/3473/02.98.00.03/2022
VN/5422/2020

Maa- ja metsätalousministeriölle

Asia

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön lausuma luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle tiettyjä pinta-ala- ja eläinperusteisia tukia koskeviksi laeiksi.

Lausuma

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö (myöh. selvitysyksikkö) lausuu harmaan talouden torjunnan näkökulmasta ja ehdottaa maa- ja metsätalousministeriön harkittavaksi, että

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

- Harmaan talouden selvitysyksikköä koskevassa laissa säädettyyn velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitukseluetteloon lisättäisiin ehdotuksessa tarkoitettujen lakien käyttötarkoitukset tai ehdotetuissa laeissa käytettäisiin viittausta valtionavustuslakiin.

Perustelut

Tuen myöntämisen rajoitukset

Lausuttavana olevan esityksen lakiehdotuksissa ei ole säännöksiä siitä, että veroihin, sosiaalivakuutusmaksuihin tai Tullin perimiin maksuihin liittyvät rekisteröitymis-, ilmoitus- tai maksulaiminlyönnit tai muut talouteen liittyvät laiminlyönnit, kuten ulosottovelka olisivat tuen myöntämisen esteenä, maksamisen keskeyttämisperusteena taikka takaisinperinnän perusteena.

Suomen elinkeinolupia ja elinkeinorekisteröintejä koskevassa lainsäädännössä viime vuosina käytetty 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), kiinteistönvälittäjälakiin (1075/2000), perintätoimistolakiin (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 vp).

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 olevissa lakiehdotuksissa voitaisiin käyttää tuen myöntämisen rajoituksia koskevana sääntelymallina esim. eduskunnan käsittelyssä olevan lannoitelain 12 §:ää, jossa säädetään rekisteröitävän toimijan luotettavuudesta:

Talouden toimijan on oltava luotettava. Toimijaa ei pidetä luotettavana, jos:

- 1) toimija on kuluvan tai kolmen arviota edeltäneen kalenterivuoden aikana toiminnassaan toistuvasti osoittanut ilmeistä piittaamattomuutta lannoitevalmisteiden turvallisuuden varmistamista tai lannoitevalmiste-säännösten noudattamista kohtaan;*
- 2) toimija on kuluvan tai kolmen arviota edeltäneen kalenterivuoden aikana olennaisesti laiminlyönyt veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturmat- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka Tullin perimiin maksuihin liittyvien rekisteröitymis-, ilmoitus- tai maksuvelvollisuuksien hoitamisen; tai*
- 3) toimijalla on maksukykyyn nähden vähäistä suurempia velkoja perittävänä ulosotossa tai velkoja, jotka on palautettu ulosotosta varattomuus-estetodistuksin.*

Jos talouden toimija on oikeushenkilö, vaatimus luotettavuudesta koskee toimitusjohtajaa ja hänen sijaistaan, hallituksen jäsentä ja varajäsentä, hallintoneuvoston ja siihen rinnastettavan toimielimen jäsentä ja varajäsentä, vastuunalaista yhtiömiestä sekä muuta ylimpään johtoon kuuluvaa. Vaatimus luotettavuudesta koskee myös henkilöä, jolla on suoraan tai välillisesti vähintään 25 prosenttia osakeyhtiön osakkeista tai osakkeiden tuottamasta äänivallasta taikka vastaava omistus- tai määräämisvalta, jos kyseessä on muu yhteisö kuin osakeyhtiö.

Luotettavuuden arvioimiseksi voidaan 1 momentissa tarkoitettut seikat selvittää sellaisista yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) 3 §:ssä tarkoitetuista rekisteröidyistä yrityksistä ja yhteisöistä, jotka välittömästi tai välillisesti kytkeytyvät talouden toimijaan tai tämän pykälän 2 momentissa tarkoitettuihin henkilöihin.

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 olisivat tiukemmat kuin harkinnanvaraisten avustusten saamisen edellytykset. Selvitysyksikkö katsoo, että tuen julkisten velvoitteiden hoitamisen laiminlyönnistä tuen myöntämisen esteperusteena tulisi nimenomaisesti säätää tukea koskevassa lainsäädännössä tai käyttää viittausta valtionavustuslakiin otettaviin vastaaviin säännöksiin.

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 ehdotettujen lakien muuttamista siten, että niihin lisättäisiin vastaavat harmaan talouden torjumiseksi tarkoitetut säännökset, kuin muualla laissa elinkeinoluovutusta- ja -rekisteröinnistä on säädetty.

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.

Tietojen oma-aloitteinen luovuttaminen

Ehdotetun lain tiettyjen Euroopan unionin ja kansallisten maatalouden tukien toimeenpanosta 53 §:ssä 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, Tulilin 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 valtioneuvostuslakiin.

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 valtioneuvostuslain säännöksiin. Tällä varmistettaisiin se, että ehdotuksessa tarkoitetuissa avustuksissa sovellettaisiin samanlaisia säännöksiä, kuin tukien yleislain perusteella myönnettyissä avustuksissa.

Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttäminen viranomaisen tiedonhankinnassa

Selvitysyksikön tehtävänä on tuottaa ja jakaa tietoa harmaasta taloudesta sekä sen torjunnasta (L Harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010) 1 §). Selvitysyksikön tehtävänä on lisäksi tehdä laissa mainittujen viranomaisten pyynnöstä velvoitteidenhoitoselvityksiä organisaatioista ja organisaatiohenkilöistä. Velvoitteidenhoitoselvityksen tarkoituksena on antaa pääasiassa salassa pidettäviin viranomaistietoihin perustuva kokonaiskuva selvityksen kohteena olevasta organisaatiosta tai organisaatiohenkilöstä ja tukea sitä pyytävän viranomaisen tehtävää helpottamalla ja tehostamalla tehtävään liittyvää tiedonhankintaa ja samalla tukea harmaan talouden torjuntaa lisäämällä asiaa käsittelevän viranomaisen tietoa siitä, miten organisaatio tai siihen liittyvä organisaatiohenkilö on hoitanut lakisääteiset velvoitteensa.

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 5 §:n 4 momentin mukaan velvoitteidenhoitoselvityksessä kuvataan organisaation tai organisaatiohenkilön sekä näihin välittömästi tai välillisesti kytkeytyvän organisaation ja organisaatiohenkilön toimintaa ja taloutta sekä veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka tullin perimiin maksuihin liittyvien velvoitteiden hoitamista. Velvoitteidenhoitoselvityksen tarkoituksena on siis antaa sitä pyytäneelle viranomaiselle kokonaiskuva siitä, millaista taloudellista toimintaa kohde harjoittaa ja miten se on hoitanut tästä toiminnastaan aiheutuvat, lakisääteiset, veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka tullin perimiin maksuihin liittyvät rekisteröitymis-, vakuuttamis-, ilmoitus- ja maksuvelvoitteensa. Lisäksi velvoitteidenhoitoselvityksestä selviää mikä on kohteen kyky hoitaa velvoitteensa ja mihin muihin organisaatioihin ja organisaatiohenkilöihin kohde on vastuuaseman tai omistuksen kautta kytkeytynyt.

Velvoitteidenhoitoselvityksen tietosisältö muodostuu pääosin viranomaisrekistereissä olevasta, salassa pidettäväksi määritellystä tiedosta. Velvoitteidenhoitoselvityksen tietosisältö määräytyy Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaan sen perusteella, mikä on selvitystä pyytävän viranomaisen oikeus saada salassa pidettävää tietoa kyseiseen käyttötarkoitukseen. Velvoitteidenhoitoselvitys ei siis laajenna sitä pyytävän viranomaisen tiedonsaantioikeuksia, vaan se laaditaan viranomaiselle muualla laissa määriteltujen tehtävien ja niihin liittyvien tiedonsaantioikeuksien perusteella.

Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttäminen esityksessä kuvattujen tukien myöntämisessä ja valvonnassa edellyttäisi myös Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n 1 momentin muuttamista. Kyseisessä momentissa säädetään niistä käyttötarkoituksista, joita tukemaan velvoitteidenhoitoselvitys voidaan laatia. Mikäli esityksessä tarkoitettuihin avustuksiin voitaisiin viittaussäännösten perusteella soveltaa valtionavustuslain säännöksiä, ei selvitysyksikköä koskevan lain muutosta tarvittaisi. Velvoitteidenhoitoselvityksiä voitaisiin tässä tapauksessa laatia voimassa olevan tulokinnan mukaan 6 §:n 1 momentin 6-kohdan perusteella, sillä kyseessä olisi valtionavustuslain perusteella organisaation toimintaa varten annettavan rahoituksen myöntäminen ja valvonta.

Selvitysyksikkö esittää harkittavaksi sitä, voitaisiinko Harmaan talouden selvitysyksikköä koskevassa laissa säädettyyn velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitukseluetteloon lisätä ehdotuksessa tarkoitettujen lakien käyttötarkoitukset tai ehdotetuissa laeissa käytettäisiin viittausta valtionavustuslakiin.

Helsingissä 30.6.2022

Marko Niemelä
apulaisjohtaja