

**VAASAN YLIOPISTO**  
**LASKENTATOIMEN JA RAHOITUKSEN YKSIKKÖ**

Anna Haapala

**AGGRESSIIVISEN VEROSUUNNITTELUN ESTÄMINEN**

Tavoitteisiin pääseminen suhteessa raportointivelvolliselle koituvaan taakkaan

Talousoikeuden  
pro gradu -tutkielma

Talousoikeuden maisteriohjelma

**VAASA 2020**



<b>SISÄLLYSLUETTELO</b>	<b>sivu</b>
<b>KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO</b>	<b>5</b>
<b>LYHENNELUETTELO</b>	<b>7</b>
<b>TIIVISTELMÄ</b>	<b>9</b>
<b>1. JOHDANTO</b>	<b>11</b>
1.1. Tutkimuskohteen kuvaus	11
1.2. Tutkimusongelma ja tutkimuskohteen rajaus	13
1.3. Tutkimusmetodi, rakenne ja lähteet	16
<b>2. HALLINNOLLISEN YHTEISTYÖN TARVE JA TAVOITTEET</b>	<b>19</b>
2.1. Tarve hallinnolliselle yhteistyölle	19
2.1.1. Aggressiivinen verosuunnittelu ja veronkierto	19
2.1.2. Avoimet puitteet estämässä aggressiivista verosuunnittelua	21
2.2. Taustalla olevat direktiivit ja ohjeet	22
2.2.1. Aikaisemmat direktiivit	22
2.2.2. Direktiivien taustalla BEPS-Hanke ja CRS-standardi	24
2.3. DAC6:n tavoitteet	26
<b>3. RAPORTOINTIVELVOLLINEN</b>	<b>29</b>
3.1. Raportointivelvolliset	29
3.1.1. Ensisijainen raportointivelvollinen: Välittäjä	29
3.1.2. Toissijainen raportointivelvollinen: Asianomainen verovelvollinen	30
3.2. Ei raportointivelvollisuutta	31
3.2.1. Vapautettu raportointivelvollisuudesta	31
3.2.2. Välittäjät kolmansissa maissa	32
<b>4. OIKEUSVARMUUS JA ENNAKOITAVUUS TUNNUSMERKKIEN SOVELTAMISESSA</b>	<b>34</b>
4.1. Raportoitavat rajat ylittävät järjestelyt	34
4.2. Raportoitavuuden syntyminen tunnusmerkkien kautta	35
4.2.1. Tunnusmerkkien tarkoitus	35



4.2.2. Tunnusmerkit, jotka liittyvät pääasiallista hyötyä mittaavaan testiin	36
4.2.3. Muut tunnusmerkit	38
4.3. Tunnusmerkit ja oikeusvarmuus	40
4.3.1. Tunnusmerkkien soveltamisen haasteita	40
4.3.2. Oikeusvarmuuden ja ennustettavuuden toteutuminen	43
<b>5. DIREKTIIVIN SOVELTAMINEN OSA-ALUEITTAIN</b>	<b>46</b>
5.1. Raportointivelvollisuuden määräytyminen	46
5.2. Direktiivin aikataulutus	49
5.2.1. Verosuunnittelujärjestelyn raportoinnin ajankohta	49
5.2.2. Siirtymäsäännös	51
5.3. Sanktiot apuna tavoitteiden saavuttamisessa	53
5.4. Ilmoitettavat tiedot	54
<b>6. CASE: DIREKTIIVIN IMPLEMENTOINTI SUOMESSA</b>	<b>57</b>
6.1. Direktiivin täytäntöönpanon toteuttamistapa	57
6.2. Lainvalmistelu	58
6.2.1. Lainvalmistelun eteneminen	58
6.2.2. Ammattisalassapitovelvollisuus	59
6.2.3. Muut huomiot	60
6.3. Kustannukset suhteessa implementoituihin säännöksiin	62
<b>7. RAPORTOINTIVELVOLLISEN TAAKKA SUHTEESSA TAVOITTEISIIN</b>	<b>65</b>
7.1. Vaikutuksia välittäjien näkökulmasta	65
7.2. Verovelvollinen muutoksen alla	67
7.3. Haasteena tiedon paljous	70
7.4. Onnistutaanko tavoitteissa raportointivelvollisen kustannuksella?	71
<b>8. JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	<b>77</b>
<b>LÄHDELUETTELO</b>	<b>81</b>
<b>OIKEUSTAPAUSLUETTELO</b>	<b>91</b>



**KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO****KUVIOLUETTELO****sivu**

Kuvio 1. Välittäjät rajat ylittävässä yrityskaupassa ostajan näkökulmasta	49
Kuvio 2. Lain valmistelun eteneminen Suomessa	59

**TAULUKKOLUETTELO****sivu**

Taulukko 1. Direktiivien lyhenteet	11-12
Taulukko 2. Tunnusmerkit ja pääasiallista hyötyä mittaava testi	39-40
Taulukko 3. Siirtymäsäännöksen aikataulu	51-52





## LYHENNELUETTELO

BEPS	Base Erosion and Profit Shifting
CCN	Common Communication Network, Unionin yhteinen tietoliikenneverkko
CSR	Common Reporting Standard, Yhteinen tietojenvaihtostandardi
DAC	Directive on Administrative Co-operation, Direktiivi hallinnollisesta yhteistyöstä
DOTAS	Disclosure of Tax Avoidance Schemes
ECOFIN	The Economic and Financial Affairs Council, Talous- ja rahoitusasioiden neuvosto
EU	Euroopan unioni
FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act
HE	Eduskunnan hallituksen esitys
KHO	Korkein hallinto-oikeus
ks.	katso
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development, Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (Konsolidoidut toisinnot 2016)
SEU	Sopimus Euroopan unionista (Konsolidoidut toisinnot 2016)
VaVM	Valtiovarainvaliokunnan mietintö
VML	Laki verotusmenettelystä 18.12.1995/1558



---

**VAASAN YLIOPISTO****Laskentatoimen ja rahoituksen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Anna Haapala
<b>Pro gradu -tutkielma:</b>	Aggressiivisen verosuunnittelun estäminen, tavoitteisiin pääseminen suhteessa raportointivelvolliselle koituvaan taakkaan
<b>Tutkinto:</b>	Kauppätieteiden maisteri
<b>Oppiaine:</b>	Talousoikeus
<b>Työn ohjaaja:</b>	Juha Lindgren
<b>Aloitussivuosi:</b>	2019
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2020

---

**Sivumäärä: 91****TIIVISTELMÄ**

Verotuksen läpinäkyvyyden tavoittelu on noussut yhdeksi merkittäväksi strategiseksi tekijäksi kansainvälisen verotuksen alalla. Yhä enemmän kansainväliset organisaatiot kehittälevät uusia aloitteita ja säännöksiä vastatakseen aggressiiviseen verosuunnitteluun oikeudenmukaisemman verotusympäristön luomiseksi. Nyt DAC6 vie sääntelyn uudelle tasolle laajentaen pakollisen automaattisen tietojenvaihdon raportoitaviin rajat ylittäviin järjestelyihin velvoittaen samalla suurta joukkoa välittäjiä ja asianomaisia verovelvollisia.

Tutkimuksessa tarkastellaan hallinnollista yhteistyötä koskevan direktiivin 2011/16/EU kuudetta direktiiviuudistusta 2018/822 (DAC6) ja sen vaikutuksia raportointivelvollisiin. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää ensinnäkin, saavutetaanko DAC6:lla halutut aggressiivisten verosuunnittelukeinoja hyödyttävien järjestelyjen estämistä ja verotuksen läpinäkyvyyttä koskevat tavoitteet. Toiseksi tutkimuksessa punnitaan DAC6:n avulla saavutettavia tavoitteita raportointivelvollisille koituvaan taakkaan. Tarkastelu tapahtuu pääsääntöisesti EU-tasolla, mutta tukea tutkimuksen johtopäätöksille haetaan myös Suomen DAC6:n kansallisen tason sääntelystä.

Tutkimusongelmaa lähestytään oikeusdogmaattisesta eli lainopillisesta näkökulmasta. Tarkoituksena on selvittää ja arvoperusteista tulkintaa hyödyntäen tutkimuksessa pyritään selvittämään DAC6:n tarkoitusta ja sen tosiasiallisia seurauksia peilaten niitä EU-alueella yleisesti tunnettuun arvopohjaan. Tutkimuksen ajankohtaisuuden vuoksi lähdeaineisto koostuu pääsääntöisesti kansainvälistä vero-oikeutta koskevista asiantuntija-artikkeleista, EU-oikeuden lainsäädännöstä, oikeusperiaatteista ja direktiivin laadinta-aineistosta. Kansallisen tason sääntelyn lähdeaineisto muodostuu pääsääntöisesti hallituksen esityksestä sekä valtiovarainvaliokunnan mietinnöstä ja perustuslakivaliokunnan lausunnosta.

DAC6:n laajuus ja tulkinnanvaraisuus tulevat aiheuttamaan haasteita niin säännösten soveltamisessa kuin implementoimisessakin. Erityisesti epäselvien tunnusmerkkien pelättäen uhkaavan oikeusvarmuuden periaatetta ja johtavan ylliraportointiin. Varmaa on, että DAC6 tulee aiheuttamaan muutoksia kansainvälisen verotuksen alalla. Lopulliset hyödyt ja kustannukset määräytyvät kuitenkin vasta kansallinen lainsäädännön kautta.

---

**AVAINSANAT:** aggressiivinen verosuunnittelu, läpinäkyvyys, EU vero-oikeus



## 1. JOHDANTO

### 1.1. Tutkimuskohteen kuvaus

Verotuksesta on tullut strategisesti entistä merkittävämpi tekijä. Kuinka veroista ilmoitetaan, miten ja missä ne maksetaan, ovat vuosikertomuksen, verostrategian ja yritys vastuun kannalta tulleet yhä tärkeämmiksi. Tämä on seurausta siitä, että verotuksen avoimuusvaatimukset ovat kasvaneet huomattavasti viimeisen vuosikymmenen aikana ja niihin on sitouduttu kansainvälisellä tasolla.<sup>1</sup> Euroopan unioni onkin pyrkinyt parantamaan verotuksen läpinäkyvyyttä ja verotietojenvaihtoa jäsenvaltioiden välillä lukuisin toimenpitein ja direktiivein. Viimeisimpien säädettyjen joukossa on direktiivi 2018/822, joka koskee rajat ylittäviä aggressiivisia verosuunnittelukeinoja hyödyttävien järjestelyjen raportointia velvoittaen veroalan välittäjiä ja toissijaisesti myös asianomaisia verovelvollisia.<sup>2</sup> Englannin kielisessä kirjallisuudesta alaa koskevia direktiivejä nimitetään lyhenteellä DAC (Directive on Administrative Co-operation). Nimitys tulee alkuperäisestä direktiivistä 2011/16/EU, joka koskee hallinnosta yhteistyötä Euroopan unionissa. Direktiiviä on muutettu useita kertoja ja tässä tutkimuksessa käsiteltävä direktiivi 2018/822 on kuudes uudistus alkuperäisestä direktiivistä. Selkeyden ja vertailtavuuden vuoksi tutkimuksessa käytetään samoja lyhenteitä seuraavasti:

**Taulukko 1.** Direktiivien lyhenteet

Direktiivi 2011/16/EU <sup>3</sup>	DAC1
Direktiivi 2014/107/EU <sup>4</sup>	DAC2
Direktiivi (EU) 2015/2376 <sup>5</sup>	DAC3
Direktiivi (EU) 2016/881 <sup>6</sup>	DAC4

<sup>1</sup> Van Der Made 2018

<sup>2</sup> Surakka 2018

<sup>3</sup> Neuvoston direktiivi 2011/16/EU, annettu 15 päivänä helmikuuta 2011, hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta

<sup>4</sup> Neuvoston direktiivi 2014/107/EU, annettu 9 päivänä joulukuuta 2014, direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla

<sup>5</sup> Neuvoston direktiivi (EU) 2015/2376, annettu 8 päivänä joulukuuta 2015, direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla

<sup>6</sup> Neuvoston direktiivi 2016/881, annettu 25 päivänä toukokuuta 2016, direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla

Direktiivi (EU) 2016/2258 <sup>7</sup>	DAC5
Direktiivi (EU) 2018/822 <sup>8</sup>	DAC6

EU-jäsenmaiden välillä on sovellettu vuodesta 2013 hallinnollisen yhteistyön direktiiviä DAC1, joka mahdollistaa jäsenvaltioiden välisen yhteistyön verotuksen alalla. Direktiivin tavoitteena on suojella EU:n ja jäsenvaltioiden taloudellista etua, torjua ja vähentää veronkiertoa sekä puuttua veron välttelyyn rajat ylittävissä tilanteissa.<sup>9</sup> Jo DAC1:ssä säädetään, että verotietojenvaihdon tulisi tapahtua jäsenvaltioiden välillä pakollisen automaattisen tietojenvaihdon kautta, sillä se on tehokkain tapa parantaa verotusta rajat ylittävissä tilanteissa ja sen avulla voidaan parhaiten estää veropetoksia (Direktiivi 2011/16/EU: Esipuhe). Automaattisella tietojenvaihdolla tarkoitetaan ilman edeltävää pyyntöä tapahtuvaa tietojen järjestelmällistä ilmoittamista toiselle jäsenvaltiolle. Vaihdeettavien tietojen tulee olla ennalta määriteltyjä ja ne tulee toimittaa ennalta vahvistetuin säännöllisin väliajoin. (Direktiivi 2011/16/EU: 3 kohta 9.) DAC1:stä on täydennetty useampaan kertaan erityisesti pakollisen automaattisen tietojenvaihdon osalta, jotta on pystytty vastaamaan paremmin jäsenvaltioiden kohtaamiin uusiin haasteisiin<sup>10</sup>. Automaattista tietojenvaihtoa on säännelty myös useiden oikeuslähteiden nojalla kuten kansainvälisillä monenkeskisillä ja kahdenkeskisillä verosopimuksilla, OECD:n malliverosopimuksilla ja suosituksilla. Automaattisesta tietojenvaihdosta onkin tullut pääasiallinen kansainvälistä verotusta koskeva yhteistyön muoto.<sup>11</sup>

DAC6:lla velvoitetaan ensisijaisesti välittäjiä ilmoittamaan mahdolliset aggressiivisia verosuunnittelukeinoja sisältävät järjestelyt kansalliselle veroviranomaiselle (Ehdotus 2017/0138 CNS<sup>12</sup>: Perustelut). Kun otetaan huomioon raportointivelvollisuuden kohteena olevien järjestelyjen rajat ylittävä ulottuvuus, asiaankuuluvien tietojen jakaminen kansallisten veroviranomaisten kesken on tärkeää aggressiivisten verosuunnittelukäytäntöjen estämisen tehokkuuden varmistamiseksi (Direktiivi 2018/822: Esipuheen kohta 11). DAC6:n tarkoituksena onkin, että veroviranomaisille ilmoitettavat tiedot vaihdettaisiin

<sup>7</sup> Neuvoston direktiivi 2016/2258, annettu 6 päivänä joulukuuta 2016, direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse viranomaisten pääsystä rahanpesun torjuntaan koskeviin tietoihin

<sup>8</sup> Neuvoston direktiivi 2018/822, annettu 25 päivänä toukokuuta 2018, direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä koskevasta pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla

<sup>9</sup> Kurikka 2020: 51

<sup>10</sup> Lang, Pistone, Schuch & Staringer 2018: 259

<sup>11</sup> Äimä 2014: 465-466

<sup>12</sup> (2017/0138 CNS) Ehdotus neuvoston direktiivi direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä koskevasta pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla

jatkossa automaattisesti myös muiden EU-jäsenvaltioiden veroviranomaisten kesken. DAC6:n perusteluissa nostetaan esille, ettei aikaisemmissa pakollista automaattista tietojenvaihtoa käsittelevissä verotuksellisissa välineissä suoranaisesti ole säännöksiä, joilla velvoitettaisiin jäsenvaltioita vaihtamaan tietoja veronkiertämiseen tai verovilpin mahdollistavista järjestelyistä. Hallinnollisen yhteistyön direktiivissä säädetään vain kansallisten viranomaisten yleisistä velvoitteista ilmoittaa oma-aloitteisesti tietoja muille EU:n jäsenvaltioiden veroviranomaisille tietyissä tilanteissa. (Ehdotus 2017/0138 CNS: Perustelut.)

Direktiivien soveltamisen ulkopuolelle on jätetty arvonlisävero, tulli ja valmisteverot, joita varten on säädetty erilliset EU yhteistyötä koskevat säännökset sekä pakolliset sosiaaliturvamaksut ja eräät muut maksut<sup>13</sup>. DAC-säädökset kohdistuvatkin välittömään verotukseen ja välitön verotus puolestaan kuuluu jaetun toimivallan piiriin<sup>14</sup>. Euroopan unionin toiminnasta solmitun sopimuksen 115 artikla<sup>15</sup> muodostaa oikeusperustan EU-oikeudelle asettaa verosäädöksiä välittömän verotuksen alalla, sillä perusteella, että niiden tarkoitus on EU:n sisämarkkinoiden ja sen toiminnan mahdollistaminen ja turvaaminen (Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, SEUT: 115). DAC6:ssa perusteellaankin, että sen asettamat tavoitteet voidaan saavuttaa paremmin unionin tasolla, koska kohteena saattaa olla erilaisten kansallisten verosääntöjen keskinäisestä vaikutuksesta johtuvan markkinoiden tehottomuuden hyödyntäminen (Direktiivi 2018/822: Esipuheen kohta 19). Kansallisilla raportointia koskevilla säädöksillä ei myöskään voida toteuttaa automaattista tietojenvaihtoa jäsenvaltioiden välille. Direktiivin vaikutuspiirin ulkopuolelle jää kuitenkin puhtaasti kansalliset järjestelyt, sillä ainoastaan rajat ylittävissä tilanteissa voidaan katsoa olevan tarpeen säätää unionin tasolla asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. (Direktiivi 2018/822: Esipuheen kohta 10.)

## 1.2. Tutkimusongelma ja tutkimuskohteen rajaus

---

<sup>13</sup> Kurikka 2020: 51

<sup>14</sup> Sopimus Euroopan unionista, SEU 5.3: Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti aloilla, joilla unionilla ei ole yksinomaista toimivaltaa, eli kun toimivalta on jaettu, unioni voi asettaa säädöksiä vain, jos kansallisen tason sääntely ei riitä, joko toiminnan laajuuden tai vaikutuksen vuoksi, tavoitteiden saavuttamiseksi

<sup>15</sup> Helminen 2018: 36, Käytännössä vain SEUT 115 artiklaan perustuva valtuutus mahdollistaa välittömän verotuksen yhdenmukaistamisen direktiivein.

Yhä enemmän kansainväliset organisaatiot kehittävät uusia aloitteita ja säännöksiä vastatakseen aggressiiviseen verosuunnitteluun ja veronkiertoon jättäen verovelvollisten oikeuksien takaamisen toissijaiseksi<sup>16</sup>. Nyt DAC6 vie verotuksen läpinäkyvyyden tavoittelun uudelle tasolle ja laajentaa raportointivelvollisuuden koskemaan kaikkia mahdollisia välikäsiä asianomaisen verovelvollisen lisäksi<sup>17</sup>. Saavuttaakseen tasa-arvoisen kansainvälisen yhteistyön veroasioissa, on tarpeen tarkastella etuja ja seurauksia useiden eri osapuolien näkökulmasta<sup>18</sup>. Vaikka teoriassa onkin selvää, että säädöksiä hyödyt tulee punnita suhteessa kustannuksiin, jäävät vaikutusten negatiiviset arvioinnit kuitenkin usein poliittisen keskustelun ulkopuolelle<sup>19</sup>.

Soveltamisalaltaan laajan direktiivin yksityiskohdat on jätetty paikalliselle täytäntöönpanolle ilman tarkempaa ohjausta<sup>20</sup>. DAC6:n on katsottu aiheuttavan enemmän huolta kuin aikaisemmin säädetyt, sääntöpohjaiset FATCA (Foreign account tax compliance act) ja CRS-standardi<sup>21</sup>, sillä DAC6 on periaatepohjainen ja soveltamisalaltaan varsin laaja<sup>22</sup>. DAC6:lla on kauaskantoiset seuraukset ja sanamuotojen epäselvyyden pelätään aiheuttavan epävarmuutta direktiivin implementoinnissa ja soveltamisessa<sup>23</sup>. Verovelvollisella tulisi olla korkean asteen oikeusvarmuus toimintaansa liittyvistä veroseuraamuksista ja mahdollisuus ennakoida niin henkilökohtaiset kuin yrityksenkin toimintaan liittyvät verotoimenpiteet<sup>24</sup>. Kompleksien ja jatkuvan muutoksen alla olevien modernien verojärjestelmien vuoksi oikeusvarmuuden ja verotuksen ennakoitavuuden toteutuminen voi olla jo itsessään haastavaa<sup>25</sup>. Toisinaan murrosvaiheessa liikkuminen ja jatkuvasti uusien säädösten implementoiminen, eri lainkäyttöalueille eri aikatauluksilla, lisää jo itsessään epävarmuutta kansainvälisten yritysten ja toimijoiden keskuudessa<sup>26</sup>. Erityisesti liian laajat tunnusmerkit asettavat nyt haasteensa niin kansallisille lainsäätäjille kuin raportointivelvollisillekin, ja varmuuden puuttuminen voi mahdollisesti johtaa ylitraportointiin ja turhaan hallinnolliseen taakkaan molemmille osapuolille<sup>27</sup>.

---

<sup>16</sup> Labarca 2017: 355

<sup>17</sup> Marnin 2019

<sup>18</sup> Giusy De Flora 2017: 447

<sup>19</sup> Hoopes, Robinson & Slemrod 2018: 161

<sup>20</sup> Norton Rose Fulbright 2018: 4

<sup>21</sup> CRS-standardia käsitellään enemmän seuraavassa luvussa

<sup>22</sup> Mehboob 2019b

<sup>23</sup> PwC Global Tax Policy, PwC EU Direct Tax Group & PwC ITS 2018: 61

<sup>24</sup> OECD 2003: 4

<sup>25</sup> OECD 2003: 4

<sup>26</sup> International Tax Review 2019b

<sup>27</sup> White 2019b



EU:n tulisi toimivaltaa käyttäessään punnita suhteellisuusperiaatteen<sup>28</sup> nojalla, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden toteutumiseksi, ja mitkä käytettävistä keinoista ovat oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden (SEU: 5.4). Direktiivin esipuheessa todetaan kyllä, että aggressiivisen verosuunnittelun keinoja hyödyttävien järjestelyjen raportointia on rajattu koskemaan vain rajat ylittäviä tilanteita eikä direktiivissä näin ollen ylitetä sitä, mikä on tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi (Direktiivi 2018/822: Esipuheen kohta 10). On kuitenkin kyseenalaista, ovatko DAC6:n edellyttämät laajat ja kalliit raportointivaatimukset oikeassa suhteessa ongelmaan, jota sillä yritetään ratkaista<sup>29</sup>.

Ottaen huomioon direktiivin suuren raportointivelvollisten kohderyhmän, säädösten epäselvyyden aiheuttaman epävarmuuden sekä kokonaisuudessaan laajan soveltamisalan, tässä tutkimuksessa selvitetään, ovatko DAC6:n säädökset tarkoituksenmukaisia tavoitteisiin nähden. Saavutetaanko DAC6:lla läpinäkyvyyttä ja aggressiivisen verosuunnittelun ehkäisemistä koskevat tavoitteet vai päästäänkö tavoitteisiin vain raportointivelvollisten, välittäjien ja asianomaisten verovelvollisten, kustannuksella?

Tutkimuskohteen ulkopuolelle on jätetty pakollisen automaattisen tietojenvaihdon yksityiskohtaisempi tarkastelu ja sen vaikutukset verovelvollisen tietosuojaan, yksityisyydensuojaan ja luottamuksensuojaan. Useissa tutkimuksissa<sup>30</sup> on tunnistettu pakollisen automaattisen tietojenvaihdon uhkaavan verovelvollisten perusoikeuksien toteutumista. Vaikka DAC6 onkin osa pakollisen automaattisen tietojenvaihdon sääntelyä, tämän tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella DAC6:llä säädettyjen uudistuksien vaikutuksia verovelvollisten, mutta myös muiden raportointivelvollisten kannalta.

Aiheen uutuuden vuoksi käytettävissä olevaa lähdemateriaalia on ollut vähemmän ja lähteiden kriittisyys direktiivi uudistusta kohtaan näkyy siksi myös tutkimuksessa. Ensisijaisesti tutkimuskohdetta onkin tarkasteltu negatiivisten vaikutusten kautta. Tavoitteisiin pääsemistä on kuitenkin pyritty pohtimaan useammasta eri näkökulmasta. Lisäksi joiltain osin, esimerkiksi DAC6:n ennakoitavuuden tavoitteen osalta lähdemateriaalia on niukasti, mikä on vaikeuttanut laajempaa tarkastelua. Tästä huolimatta direktiivi uudistuksen vaikutuksia on pyritty tarkastelemaan kokonaisuudessaan.

---

<sup>28</sup> Äimä 2011: 120, Suhteellisuusperiaate on keskeinen oikeusperiaate EU-oikeudessa ja myös kansallisen verolainsäädännön rajoittavaa vaikutusta voidaan arvioida suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta.

<sup>29</sup> White 2019b, Philip de Homont, NERA Economic Consulting, apulaisjohtaja todennut näin.

<sup>30</sup> ks. esimerkiksi Baker 2015: 90, Debelva & Mosquera 2017: 362-381, Huang 2018: 225-239

### 1.3. Tutkimusmetodi, rakenne ja lähteet

Tutkimusongelmaa lähestytään oikeusdogmaattisen eli lainopillisen tutkimusmetodin kautta. Lainopin tarkoituksena on tulkinnan ja systematisoinnin keinoin tarkastella voimassa olevien oikeusnormien sisältöä<sup>31</sup>. Suuri osa harjoitetusta vero-oikeustutkimuksesta on luonteeltaan lainopillista ja erityisesti uudesta verolainsäädännöstä esitetyt tulkintasuositukset ovat vero-oikeudellisen kirjallisuuden kannalta merkittävässä asemassa<sup>32</sup>. EU-oikeudessa korostuvat taas erityisesti teleologinen eli tarkoituseräopillinen sekä arvoperusteinen tulkinta. Tarkoituseräopillisen tulkinnan avulla pyritään ensinnäkin selvittämään ne tavoitteet, joita sääntelyllä pyritään edistämään, jonka jälkeen arvioidaan tosiasiallisia seurauksia eri tulkintavaihtoehtojen näkökulmasta. Arvoperusteisessa tulkinnassa selvitetään oikeusjärjestyksen oikeusperiaatteisiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin perustuvat arvot ja tulkitaan sekä punnitaan lakitekstejä arvojen kautta.<sup>33</sup> Tässä EU vero-oikeudellisessa tutkimuksessa direktiivi uudistusta tarkastellaan ensinnäkin tarkoituseräopillisen tulkinnan kautta peilaten samalla direktiivin säännöksiä EU-alueella yleisesti tunnettuun arvopohjaan.

Tutkimuksen rakenne jakautuu kahdeksaan pääluokkaan, joiden muodostama kokonaisuus pyrkii vastaamaan 1.2 kappaleessa kuvattuun tutkimuskysymykseen DAC6:n tavoitteiden saavuttamisesta ja siitä koituvista kustannuksista raportointivelvollisille. Ennen DAC6:n ja sen seurausten yksityiskohtaisempaa tarkastelua tutkimuksessa taustoitetaan aikaisempaa sääntelyä sekä uuden säädöksen tarvetta ja tavoitteita, sekä avataan DAC6:n tarkoittama raportointivelvollisen käsite. Neljännessä pääluvussa keskitytään oikeusvarmuuden ja ennustettavuuden toteutumiseen direktiivin liitetiedoissa oleviin tunnusmerkkien soveltamisessa. Viidennessä kappaleessa tarkastellaan DAC6:n soveltamisen haasteita eri osa-alueiden kannalta ja kuudennessa kappaleessa tutkitaan, kuinka DAC6:n implementointi on toteutettu Suomessa. Seitsemäs kappale punnitsee direktiivin tavoitteiden saavuttamista ja vaikutuksia raportointivelvollisiin aikaisempien kappaleiden pohjalta. Viimeisessä kappaleessa esitetään tutkimuksen lopputulokset ja esitetään kysymyksiä jatkotutkimuksille.

Tutkimuksessa lähdetään liikkeelle EU-alueen hallinnollisen yhteistyön tarkastelusta. Toisen kappaleen tarkoituksena on selventää lukijalle hallinnollisen yhteistyön tarvetta veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun vastatoimina ja osoittaa DAC6:n olevan

---

<sup>31</sup> Hirvonen 2011: 22

<sup>32</sup> Myrsky 2011: 49-50

<sup>33</sup> Hirvonen 2011: 39-40

osa isompaa verotuksen läpinäkyvyyden tavoittelun kokonaisuutta. Kolmannessa kappaleessa avataan tutkimuksessa paljon käytetty raportointivelvollisen termi. DAC6 määrittelee laajasti raportointivastuussa olevat välittäjät sekä asianomaiset verovelvolliset, mutta antaa myös mahdollisuuden rajata ammatissalassapitovelvollisuuden alla toimivat lakimiehet ja asianajajat pois raportointivelvollisuuden alaisuudesta.

DAC6:n tunnusmerkit ovat saaneet paljon huomioita alan kirjoituksissa, minkä vuoksi tunnusmerkit on nostettu tutkimuksessa omaksi osiokseen: Neljännen kappaleen tarkoituksena on selventää raportoitavien rajat ylittävien järjestelyjen määräytymiseen liittyviä haasteita ja punnita niitä oikeusvarmuuden ja ennustettavuuden toteutumiseen. Viides kappale tarkastelee DAC6:n haasteita osa-alueittain: Onko raportointivelvollisuuden määräytyminen direktiivin mukaan selkeä, edistävätkö aikataulut ja siirtymäsäännös direktiivin tavoitteisiin pääsemistä, voiko sanktioilla olla tarpeettomia seurauksia ja kuinka laajasti tiedot tulee direktiivin mukaan raportoida. Jokaisen osion alussa käydään ensin läpi DAC6:n säännökset ja mihin niillä pyritään, jonka jälkeen siirrytään kohtien kriittiseen tarkasteluun.

Direktiivin edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset on pitänyt antaa viimeistään 31.12.2019 mennessä (Direktiivi 2018/822: 2.1). Kappaleessa kuusi tarkastellaankin direktiivin implementointia kansalliselle tasolle Suomessa. Kappaleen tarkoituksena on konkretisoida implementoinnissa syntyneet huomiot ja haasteet, ja antaa näin lisätukea johtopäätöksille. Kappaleiden neljä, viisi ja kuusi kautta päästään seurausten tarkasteluun raportointivelvollisen näkökulmasta. Seitsemännessä kappaleessa esitetään mahdollisia seurauksia välittäjille ja asianomaisille verovelvollisille sekä punnitaan direktiivin säännösten onnistumista tavoitteiden saavuttamisessa. Viimeisessä kappaleessa kerätään yhteen keskeiset perustelut ja esitetään tutkimuksen johtopäätökset. Tutkimuksessa on syytä huomioida DAC6:n voimaantulon sekä ensimmäisen soveltamisen ajankohdat, mitkä vaikuttavat luonnollisesti tutkimustulosten lopputulemaan.

Koska tutkimuksessa tarkastellaan EU vero-oikeuden direktiiviuudistusta, lähdeaineistona korostuvat kansainväliset vero-oikeutta koskevat asiantuntija-artikkelit, EU-oikeuden lainsäädäntö ja oikeusperiaatteet sekä direktiivin laadinta-aineisto. Direktiivin uutuu- den vuoksi oikeuskirjallisuuden määrä aiheeseen liittyen on ollut varsin vähäinen ja suuri osa lähdeaineistosta muodostuukin englanninkielisistä tieteellisistä artikkeleista, joita on julkaistu eri verotuksen alan aikakauslehdissä niin EU-alueella kuin kolmansissa maissa. Myös useat verokonsulttiyritykset ovat ymmärrettävästi ottaneet kantaa DAC6:n imple-

mentoimiseen ja sen aiheuttamiin haasteisiin. Pro -puolen argumentit muodostuvat pääsääntöisesti direktiivin esipuheesta sekä direktiiviehdotuksen perusteluista, komission lehden artikkeleista ja muiden verotuksen läpinäkyvyyttä tavoittelevien instituuttien kirjoituksista. Contra -puolen argumentit muodostuvat taas erityisesti verokonsulttiyritysten kannanotoista ja kriittisistä tieteellisistä artikkeleista. Kappaleessa kuusi implementointiprosessia tarkastellaan puolestaan neutraalista lainsäätäjän näkökulmasta ja lähdemateriaalina onkin tässä kappaleessa käytetty hallituksen esitystä sekä valtiovarainvaliokunnan mietintöä ja perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Lisäksi aikaisempaa oikeuskäytäntöä käytetään tutkimuksen muiden lähteiden tukena. Tutkimuksessa on pyritty tarkastelemaan DAC6:n aiheuttamia haasteita varsin laajassa merkityksessä, minkä vuoksi useampien jäsenmaiden tulkintoja ja kirjoituksia on pyritty hyödyntämään tutkimuksessa.

## 2. HALLINNOLLISEN YHTEISTYÖN TARVE JA TAVOITTEET

### 2.1. Tarve hallinnolliselle yhteistyölle

#### 2.1.1. Aggressiivinen verosuunnittelu ja veronkierto

Kansainvälisen vero-oikeuden merkitys on kasvanut suuresti viimeisen vuosikymmenen aikana globalisaation myötä. Kansainvälistyneet markkinat ja niiden heikko sääntely ovat tarjonneet tilaisuuden aggressiiviselle verosuunnittelulle ja veronkierrolle.<sup>34</sup> Yli lainkäyttöalueiden tapahtuvaa aggressiivista verosuunnittelua ei voida estää pelkästään kansallisen lainsäädännön keinoin vaan se edellyttää valtioiden välistä hallinnollista yhteistyötä. EU ja OECD:n hankkeet veronkierron estämiseksi ovatkin toimineet hyvinä lähtökohtina valtioiden tiiviimmälle yhteistyölle niin Euroopan unionin sisämarkkinoilla kuin maailmanlaajuisestikin.<sup>35</sup>

Veronkierrolla tarkoitetaan verolainsäädännön tarkoituksen vastaista järjestelyä, kun taas verosuunnittelu on yleisesti verolainsäädännöissä sallittua laillista toimintaa. Aggressiivista verosuunnittelusta tulee, kun järjestelyn tarkoitus on ristiriidassa lainsäädännön perimmäisen tarkoituksen kanssa.<sup>36</sup> Suuret yritykset ovat usein varsin tarkkoja siitä, että heidän verostrategiansa ovat lain mukaisia. Verostrategioiden luominen perustuukin harmaalla alueella liikkumiseen aggressiivisen ja ei-aggressiivisen verosuunnittelun välillä.<sup>37</sup> Tästä syystä aggressiiviseen verosuunnitteluun puuttuminen onkin ollut ongelmallista, kun toiselle järjestely on laiton ja toiselle taas täysin laillinen<sup>38</sup>. Aggressiivisen verosuunnittelun torjunta on kuitenkin välttämätöntä esimerkiksi julkisten investointien, koulutuksen, terveydenhuollon ja hyvinvoinnin verotulojen turvaamiseksi, oikeudenmukaisen työjaon varmistamiseksi, veronmaksajien veromoraalin säilyttämiseksi ja viimeiseksi, yritysten välisen kilpailun vääristämisen estämiseksi<sup>39</sup>.

Vaikka osalla monimutkaisilla yhtiöjärjestelyillä ja varojen siirroilla olisikin täysin oikeutetut tavoitteet, tietyt verovelvolliset ovat hyödyntäneet myös veroparatiiseihin rekis-

---

<sup>34</sup> OECD 2015: 5

<sup>35</sup> Malmgrén 2014: 235

<sup>36</sup> Malmgrén 2014: 225-226

<sup>37</sup> Arnold & Wilson 2014: 12

<sup>38</sup> Brown, Jaramillo, van der Lans, Verweijmeren & Ring 2019

<sup>39</sup> Euroopan komissio 2017a: 1

teröityjä pöytälaatikkoyhtiöitä salatakseen vaurautensa ja tulonsa välttyäkseen tai pienentääkseen maksettavia verojaan (Ehdotus 2017/0138 CNS: Perustelut). Viimeaikaisten tietovuotojen vaikutus onkin ollut ratkaisevassa roolissa veropetosten ja rahanpesun lisääntyneessä sääntelyssä<sup>40</sup>. Vuonna 2016 paljastuneiden ”Panama papereiden” on katsottu olevan ratkaiseva käänne kansainvälisen verotuksen alalla läpinäkyvyyden tavoittelussa<sup>41</sup>. Järjestelmien mahdollistamat aukot ovat saaneet myös veroammattilaiset kehittämään erilaisia aggressiivisen verosuunnittelun strategioita verotaakan välttämiseksi joko osin tai kokonaan (Ehdotus 2017/0138 CNS: Perustelut). Tietyt rahoituksen välittäjät ja veroneuvontaa harjoittavat tahot ovat myös ammattitaitojensa nojalla avustaneet asiakkaitaan aktiivisesti rahan piilottamisessa ulkomaille (Ehdotus 2017/0138 & Direktiivi 2018/822: Esipuhe kohta 5). Avoimuuden puute onkin helpottanut välittäjien aggressiivisten verosuunnittelujärjestelyjen edistämistä ja myymistä<sup>42</sup>. Useissa järjestelyissä on hyödynnetty esimerkiksi offshore-rahoitusta, joka on nykyään valvottu osa-alue ja jonka hyödyntämisessä on siksi vaadittu kokeiden ammattilaisten tietotaitoa verojen välttämiseksi<sup>43</sup>. Välittäjien rooli onkin ollut veronkierrossa ja aggressiivisten verosuunnittelujen prosesseissa keskeisessä asemassa ja kiellettyjen toimenpiteiden puute on vain helpottanut heidän toimintaansa<sup>44</sup>.

EU-alueella aggressiivisessa verosuunnittelussa on hyödynnetty sisämarkkinoiden pääoman ja henkilöiden vapaata liikkuvuutta, mikä on mahdollistanut verosuunnittelun rakenteiden kehittymisen yhä monimutkaisimmiksi. Yli lainkäyttöalueiden tapahtuva tulojen siirtäminen suotuisampien verojärjestelyjen piiriin, joiden ansioista verovelvollisten kokonaisverotaakkaa vähenee, vaikuttaa negatiivisesti kasvua edistävään veropolitiikkaan valtioiden verotulojen vähentyessä. (Direktiivi 2018/822: Esipuhe kohta 2.) Lisäksi verovelvollisten liikkuvuus, rajat ylittävien liiketoimien määrä ja rahoitusvälineiden kansainvälistyminen ovat kasvaneet valtavasti ja aiheuttaneet näin lisää haasteita kansallisen verojärjestelmän toiminnalle (Direktiivi 2011/16/EU: Esipuhe kohta 1). Sisämarkkinat eivät ole vain lisänneet rajat ylittävää liikkuvuutta vaan ne ovat myös lisänneet jäsenmaiden välillä tapahtuvaa välittömän verotuksen kilpailua. Jäsenvaltiot ovat myös houkutelleet yrityksiä ja investointeja matalampien veroseuraamusten varjolla, mihin EU on vas-

---

<sup>40</sup> Vaudano & Baruch 2018a: Offshore Leaks 2013, Lux Leaks 2014, Swiss Leaks 2014, Panama Papers 2016, Football Leaks 2016, Malta Files 2017 ja Paradise Papers 2017

<sup>41</sup> Vaudano & Baruch 2018b

<sup>42</sup> Euroopan komissio 2017b

<sup>43</sup> Vaudano ym. 2018b

<sup>44</sup> Cachia 2018: 207, Vaudano ym. 2018a

tannut asettamalla yhä enemmän välittömän verotuksen harmonisointia koskevia säännöksiä.<sup>45</sup> Valtioiden keskinäinen verokilpailu, veroviranomaisten välisen yhteistyön ja tietojenvaihdon puute ovatkin olleet vaikuttamassa lisääntyneeseen veronkiertoon ja aggressiiviseen verosuunnitteluun.<sup>46</sup>

### 2.1.2. Avoimet puitteet estämässä aggressiivista verosuunnittelua

Yhtenä suurimpana haasteena veronkierron estämisessä on ollut ajantasaisen tiedon puute<sup>47</sup>. Vasta kansainvälisen finanssikriisin jälkeen verotuksen läpinäkyvyyttä haluttiin lisätä maailmanlaajuisesti. Useat maat suostuivat rajat ylittävään tietojenvaihtoon ja ryhtyivät hellittämään pankkisalaisuuksia koskevia säännöksiä läpinäkyvyyden lisäämiseksi.<sup>48</sup> Vuonna 2008 EU lanseerasi good governance -standardin, jonka katsottiin koskevan juuri verotuksen läpinäkyvyyttä, tietojenvaihtoa ja reilua kilpailua. Myöhemmin, vuonna 2018, good governance -standardiin sisällytettiin vielä neljäs elementti, BEPS -toimenpiteisiin pohjautuva minimistandardi. DAC -säännöksetkin ovat osa good governance -standardin oikeudellista kehystä.<sup>49</sup> Nykyään veroviranomaisten välistä yhteistyötä säännellään niin kansainvälisin sopimuksin kuin OECD:n ja EU:n säädöksin ja ohjein. Lisäksi maailman suurin verotusta koskeva yhteistyöelin, Globaali foorumi<sup>50</sup>, on luonut läpinäkyvyyttä ja verotietojenvaihtoa koskevan kansainvälisen standardin, jota noudatetaan sekä kansallisissa veroasioissa että valtioiden kansainvälisissä suhteissa.<sup>51</sup>

Verotuksen läpinäkyvyyden tavoittelu on yksi Euroopan komission strategisista avaintekijöistä vastatessaan veronkierron ja veropetoksien asettamiin haasteisiin<sup>52</sup>. Erityisesti verotietojenvaihto jäsenmaiden veroviranomaisten välillä on tehostanut kansallisten veroviranomaisten työn tehokkuutta tunnistaen epäkohtia<sup>53</sup>. Verotietojenvaihto helpottaa samalla myös oikeiden veroseuraamusten määrittämisessä<sup>54</sup>. Verotuksen yksinkertaisuuden

<sup>45</sup> Van Cleynenbreugel 2019: 225-226

<sup>46</sup> Valtiovarainministeriö 2017: 14

<sup>47</sup> OECD 2015: 11

<sup>48</sup> OECD 2019

<sup>49</sup> Mosquera Valderrama 2019: 454, 459, 466: Good governanceen liittyvät standardit, lukuun ottamatta reilua kilpailua, eivät kuitenkaan ole suoranaisesti EU:n itse lanseeraamia vaan ne on kehitelty OECD:n ja G20 poliittisella avustuksella.

<sup>50</sup> OECD 2019: Globaaliin foorumiin kuuluu yhteensä yli 150 valtiota

<sup>51</sup> Malmgrén 2014: 232-234

<sup>52</sup> Euroopan komissio 2016

<sup>53</sup> Cachia 2018: 206

<sup>54</sup> González 2016: 146

ja läpinäkyvyyden on katsottu lisäävään myös tasa-arvoisuutta, sillä tällöin verovelvollisella on paremmat mahdollisuudet arvioida verotuksen vaikutuksia<sup>55</sup>. Verotuksen läpinäkyvyyden avulla kompleksien monikansallisten yritysten verotus on mahdollista toteuttaa oikeudenmukaisemmin ja oikeamääräisesti<sup>56</sup>. Avoimien puitteiden merkitys liiketoiminnan kehittämisessä on todettu merkittäväksi eduksi veronkierron torjunnassa. Lisäksi aggressiivisten verosuunnittelukeinoja hyödyttävien järjestelyjen raportoinnin on katsottu edistävän oikeudenmukaisen verotusympäristön luomista sisämarkkinoilla. (Direktiivi 2018/822: Esipuheen kohdat 1-6.) Myös viimeisimmän direktiivi uudistuksen DAC6:n taustalla on ajatus vahvistaa nykyisen verokehityksen avoimuutta koskevia näkökohtia pakollisen automaattisen tietojenvaihdon keinoin (Direktiivi 2018/822: Esipuhe).

Verotietojen julkisuuden katsotaan pohjautuvan oikeusvaltioissa noudatettavaan julkisuus- ja avoimuusperiaatteisiin<sup>57</sup>, joiden avulla pyritään puolestaan turvaamaan verovelvollisen oikeusvarmuutta ja oikeusturvaa<sup>58</sup>. Avoimien puitteiden soveltaminen ja verotuksen läpinäkyvyyden tavoittelu voidaan taas perustella julkisuusperiaatteella ja pyrkimyksellä estää veronkiertoa<sup>59</sup>.

## 2.2. Taustalla olevat direktiivit ja ohjeet

### 2.2.1. Aikaisemmat direktiivit

Ensimmäisen kerran välittömän verotuksen alalla on säädetty EU jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä vuonna 1977 virka-apudirektiivillä 77/799/ETY<sup>60</sup>. Direktiivi säädettiin, koska kansainvälisten verosopimuksien ja kansallisten toimenpiteiden katsottiin olevan riittämättömiä ongelmien ratkaisemisessa veropetoksien ja veronkierron sekä asianmukaisen tulo- ja varallisuusverojen määrittämisessä<sup>61</sup>. DAC1 eli direktiivi hallinnollisesta

<sup>55</sup> Valtiovarainministeriö 2010: 35

<sup>56</sup> Van Cleynenbreugel 2019: 238

<sup>57</sup> Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa säädetään sananvapaudesta, joka on osin rinnastettu julkisuusperiaatteeseen. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artikla koskee puolestaan sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta.

<sup>58</sup> Mäenpää 2016: 9-11

<sup>59</sup> Äimä 2017: 255

<sup>60</sup> Lang ym. 2018: 257, Neuvoston direktiivi 77/799/ETY, annettu 19 päivänä joulukuuta 1977, jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten keskinäisestä avusta välittömien verojen ja vakuutusmaksuista perittävien verojen alalla

<sup>61</sup> Äimä 2017: 457, Virka-apudirektiivi 77/799/ETY säänteli jäsenvaltioiden keskistä apua 31.12.2012 saakka ja sitä koskevaa oikeuskäytäntöä sovelletaan myös osin direktiivin 2011/16/EU tulkinnassa, erot direktiivien soveltamisaloissa huomioiden.



yhteistyöstä säädettiin korvaamaan virka-apudirektiivi muuttuneiden sisämarkkinoiden vaatimusten ja uusien hallinnollisen yhteistyön vaatimuksien täyttämiseksi (Direktiivi 2011/16/EU: Esipuheen kohta 5). Lisäksi finanssikriisi vaikutti hallinnollisen yhteistyön sääntelyyn vuonna 2011<sup>62</sup>. DAC1:llä pyritään tehokkaaseen yhteistyöhön jäsenvaltioiden välillä globalisaation kielteisten vaikutusten torjumiseksi sisämarkkinoilla automaattisen tietojenvaihdon keinoin<sup>63</sup>. Korkomaksujen tiedonantovelvollisuutta<sup>64</sup> lukuun ottamatta EU-oikeus ei edellyttänyt automaattista tiedonantovelvollisuutta ennen vuotta 2011. DAC1 laajensi pakollisen automaattisen tietojenvaihdon soveltamisalaa ja rajoitti pankkikalaisuuksia sekä nopeutti jäsenvaltioiden välistä tietojenvaihtoa.<sup>65</sup>

Hallinnollisen yhteistyön merkityksen EU-alueen veroviranomaisten välillä voidaan katsoa siirtyneen uudelle aikakaudelle DAC1:n korvattua aikaisempi virka-apudirektiivi 77/799/ETY (Ehdotus 2017/0138 CNS: Perustelut). Jatkuva muutos on kuitenkin vaikuttanut siihen, ettei hallinnollisen yhteistyön direktiivillä DAC1:llä olla kyetty vastaamaan tarpeeksi tehokkaasti veronkiertoon EU:n sisämarkkinoilla, minkä vuoksi direktiiviä on uudistettu useampaan otteeseen viime vuosien aikana (Direktiivi 2018/822: Esipuheen kohta 1). DAC1:stä muutettiin ensimmäisen kerran vuonna 2014 direktiivillä 2014/107/EU (DAC2), jolloin otettiin käyttöön OECD:n kehittämä finanssietoja koskeva yhteinen tietojenvaihtostandardi, CRS-standardi. Siirtyminen CRS-standardin soveltamiseen oli merkittävä askel kohti verotuksellista läpinäkyvyyttä (Direktiivi 2018/822: Esipuheen kohta 5). DAC2:n taustalla on OECD:n vuonna 2013 käynnistetty BEPS-hanke<sup>66</sup>, jota käsitellään tarkemmin seuraavassa kappaleessa.

Pakollista automaattista tietojenvaihtoa jäsenvaltioiden välillä on lisätty sisällyttämällä DAC1:een myös rajat ylittäviä tilanteita varten annettavia ennakkopäätöksiä ja ennakkohinnoittelusopimuksia koskeva pakollinen automaattinen tietojenvaihto (Direktiivi 2015/2376, DAC3) ja verotuksen maakohtaista raportointia monikansallisen konsernin maksamista veroista ja taloudellisista tiedoista eri valtioissa koskeva pakollinen automaattinen tietojenvaihto (Direktiivi 2016/881, DAC4)<sup>67</sup>. Samana vuonna direktiivillä 2016/2258 (DAC5) jäsenvaltioille asetettiin vielä velvollisuus sallia veroviranomaisille

---

<sup>62</sup> Lang ym. 2018: 257

<sup>63</sup> Äimä 2017: 462

<sup>64</sup> Korkomaksujen tietojenantovelvollisuudesta on säädetty neuvoston direktiivillä 2003/48/EY säästöjen tuottamien korkotulojen verotuksesta

<sup>65</sup> Lang ym. 2018: 257-258

<sup>66</sup> HE 69/2019 vp: 3

<sup>67</sup> Kurikka 2020: 52

pääsy asiakkaan tuntemistietojä koskeviin menettelyihin, koska rahanpesun torjunnan katsottiin tarjoavan merkittäviä tietoja myös veroviranomaisten kannalta.

### 2.2.2. Direktiivien taustalla BEPS-Hanke ja CRS-standardi

Merkitys aggressiivisen rajat ylittävän verosuunnittelun torjunnassa tunnistettiin kansainvälisesti 2010-luvun alkupuolella, jonka seurauksena G20, G8 ja OECD ryhtyivät kehittämään automaattisesta tietojenvaihdosta maailmanlaajuisia standardia verotuksen alalla (Direktiivi 2014/107/EU: Esipuheen kohdat 2-3). Vuonna 2013 OECD käynnisti BEPS -hankkeen (Base Erosion and Profit Shifting), jonka tarkoituksena on rajoittaa aggressiivista verosuunnittelua ja valtioiden välisestä verokilpailusta johtuvaa yhteisöveropohjan rapautumista<sup>68</sup>. BEPS -hanke koostuu 15 eri toimenpiteestä, joita toteutetaan kansallisella ja kansainvälisellä tasolla veronkierron torjumiseksi, kansainvälisten verosäännösten johdonmukaisuuden parantamiseksi ja avoimemman veroympäristön varmistamiseksi<sup>69</sup>. BEPS -hanke on näkynyt myös EU-tason sääntelyn taustalla: Vuonna 2014 OECD julkaisi CRS-standardia koskevat suositukset ja vuonna 2018 painopiste oli pakollisessa automaattisessa tietojenvaihdossa<sup>70</sup>. DAC2 säädettiin vastaamaan CRS-standardia koskevia suosituksia<sup>71</sup> ja BEPS 12 koskevan raportin valmistuttua komissiota kehoitettiin tekemään vastaava aloite mahdollisesti aggressiivisia verosuunnittelukeinoja hyödyttäviä järjestelyjä koskevien tietojen pakollisesta ilmoittamisesta<sup>72</sup>.

Automaattiseen tietojenvaihtoon liittyvä CRS-standardi (Common Reporting Standard) on OECD:n G20 pyynnöstä kehittämä finanssitietoja koskeva yhteinen tietojenvaihtostandardi, jossa määrätään eri oikeusalueiden henkilöiden finanssitietojen automaattisesta vaihdosta vuosittain. Standardissa määritellään muun muassa vaihdettavat tilitiedot, raportointivelvolliset rahoituslaitokset, erityyppiset tilit ja verovelvolliset sekä yhteiset due diligence -menettelyt, joita rahoituslaitosten tulisi noudattaa. Yhtenäisellä tietojenvaihtostandardilla luodaan puitteet finanssitietoja koskevalle tietojenvaihdolle maailmanlaajuisesti, jolloin etuna on prosessin yksinkertaistuminen ja tehokkuuden parantaminen. Lisäksi se on kustannustehokkaampaa ja yhdenmukaisempaa.<sup>73</sup> Tehokkaan automaattisen

---

<sup>68</sup> Kurikka 2020: 52

<sup>69</sup> OECD 2020

<sup>70</sup> HE 69/2019 vp: 3

<sup>71</sup> Kurikka 2020: 52

<sup>72</sup> HE 69/2019 p: 6

<sup>73</sup> OECD 2014: 11, 17

tietojenvaihdon yhtenä edellytyksenä pidetäänkin yhdenmukaista tietojenvaihtostandardia oikeusalueiden välillä<sup>74</sup>. CRS ei kuitenkaan määrittele tarkkoja rajoja automaattiselle tietojenvaihdolle vaan sen tarkoitus on toimia minimistandardina ja mallina lainkäyttöalueilla<sup>75</sup>. G7-ryhmän vuonna 2017 antamassa verorikosten ja muiden laittomien rahavirtojen torjuntaa koskevassa Barin julistuksessa OECD:ta kehoitettiin kuitenkin aloittamaan keskustelu mahdollisista tavoista sellaisten järjestelyjen estämiseksi, joilla pyritään kiertämään CRS-standardin mukainen raportointivelvoite tai joiden tarkoituksena on suojata tosiasiallisen edunsaajia rakenteilla, joissa ei noudateta avoimuuden periaatetta (Direktiivi 2018/822 Esipuheen kohta 4). Maaliskuussa 2018 OECD julkaisikin CRS-standardin kiertämisjärjestelyjen ja läpinäkymättömien tosiasiallisen edunsaajan piilottavien offshore-rakenteiden pakollisesta ilmoittamisesta ja niitä koskevien tietojen pakollisesta automaattisesti ilmoittamisesta sopimusvaltioiden välillä<sup>76</sup>.

OECD:n BEPS –hankkeen 12 toimenpide käsittelee siis verosuunnittelurakenteiden ennakoon ilmoittamista pakollisen automaattisen tietojenvaihdon keinoin. Euroopan komissio lähti ECOFIN-neuvoston pyynnöstä kehittämään mahdollisia toimia veronkiertojärjestelyjä koskevan pakollisen automaattisen tietojenvaihdon säätämiseksi BEPS-hankkeen pohjalta<sup>77</sup>. DAC6:n säännöksiin voidaan siis katsoa pohjautuvan BEPS 12 -toimenpiteeseen. EU:n ja OECD:n hankkeissa onkin paljon yhtäläisyyksiä, minkä vuoksi koordinaatio hankkeiden välillä on tärkeää, jotta välttyttäisiin päällekkäiseltä työltä sekä erilaisilta tai jopa ristiriitaisilta suosituksilta<sup>78</sup>. OECD:n BEPS ei kuitenkaan ole laillisesti sitovaa, kun taas EU:n hyväksymillä direktiiveillä on jäsenvaltioita sitova vaikutus. EU onkin joutunut löytämään joustavia ratkaisuja, jotka yhdenmukaistavat BEPS-standardien edellyttämät suositukset samalla, kun tulee kiinnittää erityistä huomiota EU:n perussopimusten perusvapauksiin ja muun EU:n toimivallan noudattamiseen. EU:n direktiivit ovatkin olleet ensisijassa välineitä, joilla ollaan pyritty varmistamaan, että jäsenvaltioissa, BEPS täytäntöönpanossa, noudatetaan EU-alueen oikeusvarmuutta ja suhteellisuusperiaatetta sisämarkkinoiden edellyttämällä yhdenmukaisella tavalla.<sup>79</sup>

---

<sup>74</sup> OECD 2014: 11

<sup>75</sup> OECD 2014: 10

<sup>76</sup> Kurikka 2020: 53

<sup>77</sup> Valtiovarainministeriö 2017: 44 Valtiovarainministeriön 16.6.2017 julkaistun raportin mukaan EU ei ollut vielä ennen tätä tehnyt BEPS-hankkeen puitteissa esitystä verosuunnittelurakenteiden ilmoittamisesta.

<sup>78</sup> Malmgrén 2014: 235

<sup>79</sup> Van Der Made 2019

OECD:n BEPS-hankkeen 12 toimenpiteen päätavoitteena on verotuksen läpinäkyvyyden parantaminen automaattisen tietojenvaihdon kautta, mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, veronkierron estämiseksi<sup>80</sup>. Tämän lisäksi pakollisen automaattisen tietojenvaihdon olisi tarkoitus toimia ennaltaehkäisevänä ja varoittavana verovelvollisille pistäen heidät tarkastelemaan veronkiertämisen vaihtoehtoa uudestaan kiinnijäämisen pelon takia. Raportointivelvollisuus tulisi myös rajoittamaan haitallista veroneuvontaa harjoittavien välittäjien toimintaa.<sup>81</sup>

### 2.3. DAC6:n tavoitteet

Oikeudenmukaisen veroympäristön luominen sisämarkkinoilla, veronkierron ja veropohjan rapautumisen estäminen ovat olleet viimeisten vuosien aikana Euroopan unionin poliittisten prioriteettien keskiössä<sup>82</sup>. Direktiivin DAC6 ensisijaisena tavoitteena on keskittyä sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseen (Direktiivi 2018/822: Esipuhe kohta 10). Unionin tasoisen välittömän verotuksen sääntelyn on perustuttava SEUT 115 artiklaan, jonka mukaan välitöntä verotusta voidaan säännellä vain sillä perusteella, että se on tarpeen sisämarkkinoiden toiminnan turvaamisen kannalta. Tarkennettuna Euroopan komissio pyrkii direktiivillä vahvistamaan verotuksen läpinäkyvyyttä ja estämään aggressiivisia rajat ylittäviä verosuunnittelun keinoja hyödyttäviä järjestelyjä<sup>83</sup>.

Vaikka EU:n tasolla onkin saavutettu jo merkittäviä edistysaskeleita veronkierron ja aggressiivisten verosuunnittelustrategioiden estämiseksi, eivät aikaisemmat säädökset kuitenkaan pysty estämään veronkierron uusia haasteita tarpeeksi tehokkaasti<sup>84</sup>. Aggressiivisten verosuunnittelujärjestelyjen muuttuessa yhä monimutkaisemmiksi, DAC6:lla on pyritty estämään veronkierron mahdollistamat lakiaukot sellaiset liiketoiminnan ominaispiirteet ja osatekijät kattavilla tunnusmerkeillä tarkoin määritellyn käsitteiden sijasta (Direktiivi 2018/822: Esipuheen kohdat 2 ja 9). Läpinäkyvyyden tavoittelu on taas ollut yksi Euroopan komission strategisista avaintekijöistä veronkierron ja rapautumisen estämiseksi<sup>85</sup>. Läpinäkyvyys ei auta pelkästään aggressiivisten verosuunnittelujärjestelyjen paljastamisessa vaan se on hyvä asia myös yrityksen omistajuussuhteiden ja rahanpesun

---

<sup>80</sup> OECD 2015: 11

<sup>81</sup> OECD 2015: 11-12

<sup>82</sup> Cachia 2018: 206

<sup>83</sup> EY 2018: 2

<sup>84</sup> Euroopan komissio 2016

<sup>85</sup> Cachia 2018: 206

säännösten kannalta<sup>86</sup>. DAC6:ta onkin pidetty sopimuksena kohti avoimempaa ja parempaa yhteistyötä, joka helpottaa oikeudenmukaisempaa ja tehokkaampaa verotusta koko EU:ssa<sup>87</sup>.

Paljastuksista ja ilmiannoista on käynyt ilmi, että välittäjillä on ollut merkittävä osuus varojen piilottamisessa ulkomaille<sup>88</sup>. Aikaisemmissa, vakavissakin veropetoksissa mukana olleet välikädet, ovat päässeet varsin pienillä sanktioilla, kun taas yritykset ovat otaneet suurimman vastuun teoista. DAC6:n säädöksillä halutaankin saattaa välittäjät vastuuseen aggressiivisista verosuunnittelustrategioista veronkierron estämiseksi.<sup>89</sup> Asianomaiset verovelvolliset ovat harvoin täysin tietoisia (liike)toimintaansa liittyvistä vero- ja lakiseuraamuksista, siksi rakentaessaan suotuisaa ja tehokasta verosuunnitelmaa, verovelvolliset tukeutuvat hyvin usein välittäjien puoleen. Välittäjät puolestaan neuvovat verovelvollisia rakentamaan (liike)toimiansa niin, että he onnistuvat vähentämään verokustannuksia palkkiota vastaan.<sup>90</sup> On myös yleistä, että välittäjät suunnittelevat ja/tai markkinoivat tiettyjä vakiojärjestelmiä useammille asiakkaille, jolloin he tekevät samalla verojen optimoinnin helpottamisesta kannattavaa liiketoimintaa<sup>91</sup>. Pääsääntöisesti DAC6 velvoittaa välittäjien raportointivelvollisuutta rajat ylittävistä verosuunnittelujärjestelyistä, sanktioiden uhalla<sup>92</sup>. Ei kuitenkaan ole mahdotonta, että verovelvollinen suunnittelee itse verostrategiansa ilman yhdenkään välittäjän neuvoja<sup>93</sup>. Tilanteissa, joissa välittäjää ei ole tai välittäjä on vapautettu raportointivelvollisuudesta, asianomainen verovelvollinen on veloitettu ilmoittamaan direktiivin edellyttämät tiedot kansalliselle veroviranomaiselle (Direktiivi 2018/822: 8 ab kohta 6).

Verotuksen läpinäkyvyyttä ja aggressiiviseen verosuunnitteluun puuttumista vahvistetaan direktiivin ennakoitavuuden ja ennaltaehkäisevyyden tavoitteilla. DAC6:ssa pakollisella automaattisella tietojenvaihdolla on tarkoitus parantaa verohallintojen ajankohdasta tietojensaantia mahdollisimman varhaisessa vaiheessa (Direktiivi 2018/822: Esipuhe 7). Tällöin veroviranomaiset voivat ennakoida veronkierto tapauksia ja reagoida ripeästi haitallisiin verotoimiin (Direktiivi 2018/822: Esipuheen kohta 2). DAC6:n perimmäisenä tavoitteena on varoittava, ennaltaehkäisevä, vaikutus. Säännösten on tarkoitus

---

<sup>86</sup> Mehboob 2019a

<sup>87</sup> Financial Services Monitor Worldwide 2018

<sup>88</sup> Euroopan komissio 2016

<sup>89</sup> Michel 2018

<sup>90</sup> Cachia 2018: 207

<sup>91</sup> Cachia 2018: 207

<sup>92</sup> EY 2018: 2

<sup>93</sup> Van Weeghel, Visser, Greenfield, Murray & Ravig 2017: 57

toimia pelottimena, etteivät välittäjät enää suunnittelisi ja markkinoisi aggressiivisia verosuunnittelujärjestelyjä sanktioiden uhalla.<sup>94</sup> Raportointivelvollisuuden on tarkoitus myös ehkäistä verosuunnittelurakenteiden kysyntää sekä niiden tarjontaa.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> Hemels 2018: 109

<sup>95</sup> Valtiovarainministeriö 2017: 141

### 3. RAPORTOINTIVELVOLLINEN

#### 3.1. Raportointivelvolliset

##### 3.1.1. Ensisijainen raportointivelvollinen: Välittäjä

DAC6:lla on erittäin laaja soveltamisala ja se kattaa kaikki välittäjät välittömän verotuksen alalla<sup>96</sup>. Välittäjällä tarkoitetaan henkilöä, joka suunnittelee, markkinoi tai organisoii rajat ylittäviä järjestelyjä, tuo järjestelyjä saataville toteuttamista varten tai hallinnoi niiden toteutumista (Direktiivi 2018/822: 1.1b kohta 21). Välittäjiin voidaan katsoa kuuluvan ainakin konsultit, lakimiehet, finanssi- ja sijoitusneuvonantajat, kirjanpitäjät, asianajajat, finanssilaitokset, vakuutusvälittäjät ja yhtiöiden perustajia<sup>97</sup>. Myös suuret kansainväliset yritykset, jotka toimivat joko osin tai kokonaan EU-alueella, ovat velvoitettuja noudattamaan raportointivelvoitetta entistä tehokkaammin ja välittäjinä voidaan pitää myös monikansallisten yritysten sisäisiä veroneuvoja<sup>98</sup>. Yksinkertaistetusti välittäjiä ovat kaikki yritykset ja ammattilaiset, jotka suunnittelevat tai edistävät rajat ylittäviä verosuunnittelujärjestelyjä.

Direktiivissä välittäjäksi voidaan lukea myös sellaiset henkilöt, jotka eivät suoranaisesti ole verovälittäjiksi luettavissa, mutta joilla on tietämystä ja ammattitaitoa neuvoa rajat ylittävissä järjestelyissä. Henkilöt voivat tarjota tukea, apua tai neuvoja suoraan tai toisten henkilöiden välityksellä ja heidän tulee olla tietoisia, tai heidän voidaan kohtuudella olettaa tietävän, olevansa osallisena raportoitavassa rajat ylittävissä järjestelyissä. Tämän kaltaisissa tilanteissa henkilöillä on kuitenkin oikeus vedota asiaankuuluviin tosiseikkoihin ja olosuhteisiin, mikäli heitä epäiltäisiin raportointivelvollisuuden laiminlyönnistä. (Direktiivi 2018/822: 1.1b kohta 21.)

Alueellisesti raportointivelvolliset välittäjät rajautuvat EU-alueen sisäpuolelle, joko kotipaikan tai muun kytköksen kautta. Välittäjän verotuksellisen kotipaikan tai palveluja tarjoavan kiinteän toimipaikan tulee sijaita jossain EU-jäsenvaltiossa. Välittäjäksi katsotaan myös sellaiset oikeushenkilöt, jotka on muodostettu jäsenvaltiossa tai henkilöt joihin sovelletaan jonkun jäsenmaan lainsäädäntöä. Myös sellaiset henkilöt katsotaan DAC6:n

---

<sup>96</sup> Cachia 2018: 210, Mukaan lukien tuloverojen, yritysverojen, myyntivoittojen ja perintöverojen parissa työskentelevät välittäjät.

<sup>97</sup> Cachia 2018: 207

<sup>98</sup> Haines 2018

mukaan välittäjiksi, jotka ovat rekisteröityneitä jonkun jäsenvaltion oikeudellisiin, verotuksellisiin tai konsulttipalveluihin liittyvään ammatilliseen yhteenliittymään. (Direktiivi 2018/822: 1.1b kohta 21.)

Joissain tilanteissa välittäjällä voi olla raportointivelvollisuus samasta rajat ylittävästä järjestelystä useamman jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle. Tällöin riittää, että raportointi tapahtuu vain yhdessä jäsenvaltiossa<sup>99</sup>, kunhan välittäjällä on kansallisen lainsäädännön mukaiset todisteet siitä, että on suorittanut raportointivelvollisuuden jo toisen jäsenvaltion viranomaisille (Direktiivi 2018/822: 8ab kohdat 3 ja 4). Samaan rajat ylittävään järjestelyyn saattaa liittyä useampi kuin yksi välittäjä. Kaikilla raportoitavaan rajat ylittävään järjestelyyn liittyvillä välittäjillä on kuitenkin pääsääntöisesti velvollisuus toimittaa kyseenomaiset tiedot. Välittäjä voidaan vapauttaa tietojen toimittamisesta ainoastaan siinä määrin, jos hänellä on lainsäädännölliset todisteet siitä, että toinen välittäjä on jo toimittanut DAC6:n edellyttämät tiedot kyseisestä järjestelystä. (Direktiivi 2018/822: 8ab kohta 9.)

### 3.1.2. Toissijainen raportointivelvollinen: Asianomainen verovelvollinen

Ensisijaisesti asianomainen verovelvollinen liittyy raportoitavaan rajat ylittävään järjestelyyn siten, että välittäjä ilmoittaa jäsenvaltionsa veroviranomaiselle järjestelyyn liittyen asianomaista verovelvollista koskevat tiedot muiden tietojen ilmoittamisen yhteydessä<sup>100</sup>. Mikäli välittäjää ei ole tai välittäjä on vapautettu raportointivelvollisuudesta, asianomaisesta verovelvollisesta tulee raportointivelvollinen (Direktiivi 2018/822: 8 ab kohta 6). Asianomaisella verovelvollisella tarkoitetaan henkilöä, jonka saataville toteuttamista varten tarkoitettu raportoitava rajat ylittävä järjestely on asetettu tai joka on valmis toteuttamaan järjestelyn tai on jo toteuttanut sen ensimmäisen vaiheen (Direktiivi 2018/822: 1.1b kohta 22). Pääsääntöisesti direktiivin voidaan katsoa velvoittavan oikeushenkilöitä, mutta myös yksityinen verovelvollinen on velvollinen ilmoittamaan järjestelyistä, joissa tunnusmerkit täyttyvät<sup>101</sup>.

---

<sup>99</sup> Direktiivi 2018/822: 8ab kohta 3: Välittäjän tulee toimittaa rajat ylittävää järjestelyä koskevat tiedot jäsenvaltiossa, joka on luettelossa ensimmäinen: verotuksellinen kotipaikka, kiinteä toimipaikka, se jäsenvaltio jonka lainsäädäntöä sovelletaan tai jossa välittäjä on liittynyt ammatilliseen yhteenliittymään.

<sup>100</sup> Kurikka 2019: 107

<sup>101</sup> EY 2018: 2



DAC6 vaikuttaa kaikkiin yrityksiin ja luo niille tasapuolisemmat toimintaedellytykset EU:ssa<sup>102</sup>. Direktiivi ei aseta minkäänlaista alarajaa omaisuudelle, joka ylittäisi raportointivelvollisuuden. On kuitenkin katsottu, että tunnusmerkit täyttävät, korkeariskiset järjestelyt, edellyttävät usein perusteellisia ja ammatillisia toimia. Pienemmällä yrityksillä ja yksityishenkilöillä on harvoin resursseja erityisen veroneuvonnan hankkimiseen.<sup>103</sup> Pienemmät yritykset ovat myös huomattavasti harvemmin osallisina aggressiivisissa rajat ylittävissä verosuunnittelujärjestelyissä kuin suuret kansainväliset yritykset<sup>104</sup>. Raportointivelvollisuus, ollessa verovelvollisella, kohdistuuakin pääosin suuremmille yrityksille ja poikkeuksellisen varakkaille yksityishenkilöille.<sup>105</sup>

Asianomainen verovelvollinen on samoin perustein kuin välittäjä velvollinen raportimaan rajat ylittävistä järjestelyistä. Tilanteissa, joissa raportointivelvollisuus kohdistuu useampaan kuin yhteen jäsenvaltioon, tiedot tulee toimittaa ensisijaisesti verovelvollisen verotukselliseen kotipaikkaan tai valtioon, jossa verovelvollisen kiinteä toimipaikka sijaitsee. Jos kumpaakaan edellä mainituista ei ole, tulee raportoinnin tapahtua valtiossa, josta asianomainen verovelvollinen saa tuloja tai voittoja taikka jossa verovelvollinen harjoittaa toimintaa. Kuten välittäjienkin kohdalla, asianomaisella verovelvollisella on kuitenkin oltava lainsäädännön mukaiset todisteet siitä, että raportointivelvollisuus on täytetty jo toisessa jäsenvaltiossa. (Direktiivi 2018/822: 1.2 kohdat 7-8.)

Toisin kuin välittäjien kohdalla, tilanteissa, joissa on useampia raportointivelvollisia asianomaisia verovelvollisia, riittää kun yksi verovelvollinen ilmoittaa tiedot veroviranomaisille. Ensisijaisesti sen asianomaisen verovelvollisen, joka on sopinut järjestelystä välittäjän kanssa tulisi toimittaa tiedot. Tilanteissa, joissa välittäjää ei ole ollut tai ensimmäinen kohta ei muuten toteudu, järjestelyn toteuttamisen hallinnoinnista vastaavan verovelvollisen tulee suorittaa raportointivelvollisuus. (Direktiivi 2018/822: 8ab kohta 10.)

## 3.2. Ei raportointivelvollisuutta

### 3.2.1. Vapautettu raportointivelvollisuudesta

---

<sup>102</sup> Euroopan komissio 2017b

<sup>103</sup> Cachia 2018: 212

<sup>104</sup> Euroopan komissio 2017b

<sup>105</sup> Cachia 2018: 212

Joissain tilanteissa välittäjä voi kuitenkin olla vapautettu raportointivelvoitteesta. Kansallisessa lainsäädännössä säädetty ammattisalassapitovelvollisuus voi vapauttaa välittäjän rajat ylittäviä järjestelyjä koskevien tietojen toimittamisesta. Vapautuminen on kuitenkin mahdollista vain sellaisten välittäjien kohdalla, jotka harjoittavat toimintaa sellaisten kansallisten lakien mukaisesti, joilla ammattia säädellään. (Direktiivi 2018/822: 8ab kohta 5.)

Sanatarkasti direktiivissä sanotaan, että jäsenvaltio *voi toteuttaa* tarvittavat toimenpiteet koskien välittäjien vapauttamista ammattisalassapitovelvollisuuden nojalla (Direktiivi 2018/822: 8ab kohta 5). On siis mahdollista, että osassa jäsenvaltioista ammattisalassapitovelvollisuuden alaiset välittäjät vapautetaan raportointivelvollisuudesta ja toisissa ne luetaan raportointivelvollisiksi. DAC6:n ulottaminen eri välittäjiin riippuukin siitä, miten kansalliset lainsäätäjät omaksuvat direktiivin lainsäädäntöihinsä<sup>106</sup>. Toisaalta myös ammattisalassapitovelvollisuuden käsite voi vaihdella jäsenvaltioiden välillä. Esimerkiksi Ranskassa ammattisalassalaisuudelle on oma terminsä, joka eroaa yleisestä ammattisalassapitovelvollisuuden käsitteestä ja se on soveltamisalaltaan laajempi<sup>107</sup>.

Vaikka ammattisalassapitovelvollisuus vapauttaakin välittäjät raportointivelvollisuudesta suoraan kansalliselle veroviranomaiselle, DAC6 velvoittaa kuitenkin, että vapautettujen tulee ilmoittaa viipymättä toiselle välittäjälle tai, jos toista välittäjää ei ole, asianomaiselle verovelvollisen raportointivelvoitteista (Direktiivi 2018/822: 8ab kohta 5). Välittäjä tai asianomainen verovelvollinen, jolle tästä raportoitavasta järjestelystä on ilmoitettu, on puolestaan velvollinen ilmoittamaan järjestelystä kansalliselle veroviranomaiselle (Direktiivi 2018/822: 8ab kohta 6).

### 3.2.2. Välittäjät kolmansissa maissa

Euroopan unionin lainsäädäntöä ei voida laajentaa kattamaan välittäjiä, jotka sijaitsevat EU-alueen ulkopuolella. Olisi mahdotonta valvoa sääntöjen toteutumista tai määrätä seuraamuksia sääntöjen laiminlyönnistä ilman riittävää läsnäoloa EU:ssa.<sup>108</sup> Tästä huolimatta DAC6 saattaa aiheuttaa velvoitteita myös EU-alueen ulkopuolella toimiville välittäjille. Kolmannen maan välittäjät saattavat olla suoraan DAC6:n soveltamisen alla esimerkiksi EU-alueella sijaitsevien toimipisteidensä kautta. Myös konsulttitoimistot, jotka

<sup>106</sup> Brown ym. 2019

<sup>107</sup> Olson, Morris, Maaskant, Visser & Van Der Made 2018: Ranskaksi käytetty termi ”secret professional”

<sup>108</sup> Cachia 2018: 210

hoitavat EU-yrityksiin liittyviä palveluivat voivat joutua suoraan direktiivin soveltamisen alle.<sup>109</sup>

DAC6 voi vaikuttaa kolmansien maiden välittäjiin myös epäsuorasti, sillä direktiivi velvoittaa minkä tahansa EU-valtion asianomaisia verovelvollisia ilmoittamaan järjestelyistä, jos välittäjää ei ole tai välittäjä on vapautettu raportointivelvollisuudesta<sup>110</sup>. Samalla tavoin kuin tilanteissa, joissa EU-jäsenvaltiossa asuva välittäjä, joka on vapautettu raportointivelvollisuudesta, tietojen raportointivelvollisuus siirtyy kolmannen maan välittäjältä joko toiselle välittäjälle tai asianomaiselle verovelvolliselle<sup>111</sup>. Tämä tarkoittaa, että kaikkien kolmansissa maissa toimivien yksiköiden, jotka neuvottelevat rajat ylittäviä järjestelyissä joissa on mukana EU:n alueella asuva asiakas, tulisi osata ilmoittaa asiakkaalleen mahdollisesta raportointivelvoitteesta. Toisin sanoen kaikki ne kolmansien maiden välittäjät, joilla on asiakkaita EU-alueella, pitää olla tietoisia DAC6:n säännöksistä.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> Grebe & Kippersluis 2018, Tutkimuksessa tarkastellaan DAC6:n raportointivelvoitetta sveitsiläisten yritysten ja välittäjien näkökulmasta.

<sup>110</sup> Grebe ym. 2018

<sup>111</sup> Geuther, Maaskant, Saliba & Morris 2019: 33

<sup>112</sup> Grebe ym. 2018: Sveitsi, Brown ym. 2019: Yhdysvallat

## 4. OIKEUSVARMUUS JA ENNAKOITAVUUS TUNNUSMERKKIEN SOVELTAMISESSA

### 4.1. Raportoitavat rajat ylittävät järjestelyt

DAC6:n raportointivelvollisuuden täyttymiseksi on syytä ymmärtää, mitä raportoitavilla rajat ylittävillä järjestelyillä tarkoitetaan. DAC6:ssa ei määritellä tarkemmin järjestelyn käsitettä<sup>113</sup>. Järjestely voidaan jo itsessään ymmärtää laajasti kattaen kaikki yhteiset käsitteet toimintavoista sopimuksen sitovuudesta huolimatta<sup>114</sup>. Direktiivin mukaan rajat ylittävällä järjestelyllä tarkoitetaan järjestelyä tai järjestelyjen sarjaa, joka koskee yhtä tai useampaa jäsenvaltiota. Kahden jäsenvaltion tai jäsenvaltion ja kolmannen maan väliset järjestelyt edellyttävät, joko osallistujien tai liiketoiminnan sijoittumista useammalle kuin yhdelle lainkäyttöalueelle. Järjestelyä voidaan pitää rajat ylittävänä myös, jos sillä on mahdollisesti vaikutuksia automaattiseen tietojenvaihtoon tai tosiasiallisen edunsaajan tunnistamiseen. (Direktiivi 2018/822: 1.1b kohta 18.) Kaikissa tapauksissa rajat ylittävyyttä ei edes edellytä rajat ylittävää kauppaa. Myös sellaisia kotimaiseen soveltamisalaan kuuluvia liiketoimia, joilla on verovaikutuksia toisessa EU-valtiossa, voidaan DAC6:n mukaan katsoa rajat ylittäviksi järjestelyiksi.<sup>115</sup>

Unionin tasolla välitöntä verotusta säännellään vain siltä osin kuin se katsotaan välttämättömäksi sisämarkkinoiden toteutumisen ja toiminnan saavuttamisen kannalta<sup>116</sup>. Mahdollisten aggressiivisia verosuunnittelukeinoja hyödyttävien rajat ylittävien järjestelyjen voidaan katsoa vaikuttavan todellisuudessa koko EU-alueeseen ja vain yhden jäsenvaltion toimiessa kolmannen maan kanssa voi rajat ylittävä ulottuvuus vääristää koko sisämarkkinoiden toimintaa (Ehdotus 2017/0138 CNS: Perustelut). Puhtaasti kansalliset järjestelyt onkin jätetty DAC6:ssa soveltamisen ulkopuolelle, koska vain rajat ylittävät järjestelyt ovat tarkoituksenmukaisia raportoida direktiivin ensisijaisen tavoitteen, sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan, varmistamiseksi (Direktiivi 2018/822: Esipuheen kohta 10). Tästä huolimatta jäsenmaiden lainsäädännöissä kansalliset järjestelytkin

---

<sup>113</sup> PwC Global Tax Policy, PwC EU Direct Tax Group & PwC ITS 2018: 57

<sup>114</sup> Norton Rose Fulbright 2018: 7

<sup>115</sup> Norton Rose Fulbright 2018: 7

<sup>116</sup> Välitöntä verotusta koskevat säädökset perustuvat SEUT 115 artiklaan, jossa rajataan mahdollisiksi vain sellaiset direktiivit, joka suoraan vaikuttavat sisämarkkinoiden toteutumiseen ja toimintaan.

on voitu asettaa sääntelyn kohteeksi. Esimerkiksi Portugalin lakiehdotus on DAC6:ta laajempi kattaen myös kansalliset järjestelyt<sup>117</sup>. Myös Saksa ulottaa DAC6:n säädökset osin kansallisiin järjestelyihin<sup>118</sup>.

Että DAC6:n tarkoittama järjestely siis täyttyy, tulee sen täyttää rajat ylittävyyden kriteerit. Raportoitavia rajat ylittävistä järjestelyistä tulee kuitenkin vasta, kun ne sisältävät ainakin yhden DAC6:n liitteessä esitetyn tunnusmerkin kriteerit (Direktiivi 2018/822: 1.1b kohta 19).

## 4.2. Raportoitavuuden syntyminen tunnusmerkkien kautta

### 4.2.1. Tunnusmerkkien tarkoitus

Sen sijaan, että direktiivissä olisi määritelty tarkka aggressiivisen verosuunnittelun käsite, direktiivin liitteessä määritellään aggressiivisia verosuunnittelukeinoja hyödyntävät järjestelyt tunnusmerkkien avulla. Tunnusmerkit on koottu luetteloksi sellaisista liiketoimien ominaispiirteistä ja osatekijöistä, jotka viittaavat vahvasti verojen kiertämiseen tai väärinkäyttöön. (Direktiivi 2018/822: Esipuheen kohta 11 ja 1.1 b kohta 20.) Samalla ne viittaavat myös mahdolliseen riskiin CRS-raportoinnin kiertämisestä<sup>119</sup>. Tunnusmerkit on pyritty muotoilemaan niin, että niitä voitaisiin soveltaa mahdollisimman laaja-alaisesti ja niin, että niiden avulla pystyttäisiin tukkimaan kaikki lakiaukot<sup>120</sup>.

Tunnusmerkkejä säädettäessä direktiivissä on otettu huomioon aggressiivisen verosuunnittelustrategioiden muuttuminen yhä monimutkaisimmiksi ja niiden taipumus mukautua uudelleen veroviranomaisten vastatoimien seurauksena. Tunnusmerkkien tarkoituksena on mahdollistaa tehokas sääntely jatkuvan muutoksen alla olevia aggressiivisia verosuunnittelujärjestelyjä vastaan (Direktiivi 2018/822 Esipuheen kohta 9). Valitessaan tunnusmerkkejä komissio on pyrkinyt ottamaan mallia OECD:n BEPS-hankkeen säännöksistä<sup>121</sup>. OECD:n suositusten mukaan raportoitavat tilanteet tulisi määritellä tarkasti,

---

<sup>117</sup> Tiago & Sousa 2019: 15, Portugalissa kansallisen raportointivelvollisuuden alla ovat kaikki DAC6 osoittamat verot sekä näiden lisäksi, arvonlisäverot.

<sup>118</sup> White 2019b

<sup>119</sup> Kurikka 2019: 103

<sup>120</sup> Cachia 2018: 211

<sup>121</sup> Cachia 2018: 211

mutta samaan aikaan joustavasti niin, että verohallinnoilla on mahdollisuus reagoida tehokkaasti myös uusiin veronkierron haasteisiin.<sup>122</sup> Tunnusmerkeissä on otettu osin mallia myös Yhdistyneiden Kansakuntien DOTAS-säädöksistä<sup>123</sup>, mutta DAC6:ssa tunnusmerkit ovat kuitenkin kokonaisuudessaan laajemmat<sup>124</sup>.

Tunnusmerkit on jaoteltu yleisiin tunnusmerkkeihin ja erityisiin tunnusmerkkeihin. Yleiset tunnusmerkit ovat piirteitä, jotka sisältyvät usein markkinoitaviin ja hyödynnettäviin järjestelyihin tai uusiin ja innovatiivisiin verosuunnittelustrategioihin. Erityisillä tunnusmerkeillä puolestaan pyritään puuttumaan verojärjestelmissä olevien puutteiden sekä yleisesti käytettyjen menettelyjen hyödyntämiseen verosuunnittelujärjestelyissä.<sup>125</sup> Yleiset tunnusmerkit ja osa erityisistä tunnusmerkeistä<sup>126</sup> synnyttävät raportointivelvollisuuden vain, jos ne täyttävät, asiaankuuluvat tosiseikat ja olosuhteet huomioiden, pääasiallista hyötyä mittaavan testin kriteerit. Testissä selvitetään, onko kyseisen järjestelyn pääasiallinen tarkoitus tai yhtenä pääasiallisena tarkoituksena ollut veroedusta hyötyminen. (Direktiivi 2018/822: Liite IV Osa I.) Pääasiallista hyötyä mittaavan testin avulla DAC6 rajaa tarkoituksenmukaisesti osan tunnusmerkkien järjestelyistä raportoinnin ulkopuolelle sillä perusteella, ettei niistä olisi odotettavissa ollenkaan tai vähäistä enempää veroetua<sup>127</sup>. Toinen huomioitava seikka on, että pääasiallista hyötyä mittaavalla testillä arvioidaan järjestelystä *odotettavissa olevia* hyötyjä (Direktiivi 2018/822: Liite IV osa I). Lopputuloksen veroeduille ja muilla hyödyillä ei siis pääasiallista hyötyä mittaavan testin osalta ole merkitystä<sup>128</sup>.

#### 4.2.2. Tunnusmerkit, jotka liittyvät pääasiallista hyötyä mittaavaan testiin

Kaikkien DAC6:ssa osoitettujen yleisten tunnusmerkkien raportointivelvollisuus täyttyy vain, jos pääasiallista hyötyä mittaavan testin kriteerit täyttyvät. Yleisiksi tunnusmerkeiksi katsotaan järjestelyn luottamuksellisuuteen ja muotoon sekä välittäjien palkkioihin liittyvät seikat. (Direktiivi 2018/822: Liite IV Osa II A.) Yleiset tunnusmerkit koskevat

---

<sup>122</sup> OECD 2015: 11

<sup>123</sup> Investopedia 2019: DOTAS eli Disclosure of Tax Avoidance Schemes on Yhdistyneiden kansakuntien säädös, jolla pyritään minimoimaan aggressiivista verosuunnittelua ja veronkiertoa. Toisin kuin DAC6, DOTAS käsittää myös välilliset verot.

<sup>124</sup> Van Weeghel ym. 2017: 53

<sup>125</sup> Kurikka 2019: 103

<sup>126</sup> Direktiivi 2018/822 Liite IV Osa 1: Tunnusmerkkiluokkien A ja B sekä C luokan 1 kohdan b i, c ja d kohtien yleisiä ja erityisiä tunnusmerkkejä voidaan tarkastella vain, jos ne täyttävät pääasiallista hyötyä mittaavan testin kriteerit. C kohdan alaviitteiden täytyminen edellyttää, että myös yksi A tai B kohdan tunnusmerkeistä täyttää kriteerit.

<sup>127</sup> Kurikka 2019: 103

<sup>128</sup> Kurikka 2019: 104

siis tilanteita, joissa välittäjän ja asianomaisen verovelvollisen välillä on sopimus<sup>129</sup>. Luottamuksellisuusehto voi olla kyseessä esimerkiksi silloin, jos asianomainen verovelvollinen tai toinen järjestelyyn osallistuva osapuoli on lupautunut olla paljastamatta järjestelystä saatavia verotuksellisia etuja muille välittäjille tai veroviranomaisille. Vakio-  
muotoiset asiakirjat tai rakenteet, jotka ovat ilman merkittäviä muokkauksia useamman kuin yhden asianomaisen verovelvollisen saatavilla ja toteutettavissa, saattavat laukaista yleisen tunnusmerkin. Välittäjien palkkiot menevät yleisen tunnusmerkin soveltamisen piiriin esimerkiksi tilanteissa, joissa palkkioiden suuruus tai saatavuus riippuu järjestystä saavutettavan veroedun suuruudesta<sup>130</sup>. (Direktiivi 2018/822: Liite IV Osa II A.)

Keinotekoiisiin oikeustoimiin ja veroedun hankkimiseen sekä tulon muuntamiseen ja varojen kierrättämiseen liittyvät järjestelyt ovat erityisiä tunnusmerkkejä, joita tarkastellaan pääasiallista hyötyä mittaavan testin varjossa. Tulon muuttamisella tarkoitetaan yleisesti tulon muuttamista matalamman verotuksen tuloaluokkaan, kuten pääomaksi tai lahjoiksi. (Direktiivi 2018/822: Liite IV Osa II B.) Olennaista tunnusmerkin täyttymisen kannalta on, muuttuuko tulo järjestelyn seurauksena verokohtelultaan suotuisampaan muotoon<sup>131</sup>. Varojen kiertäminen taas on liiketoimien kierrättämistä sellaisten välikäsien kautta, joilla ei katsota olevan ensisijaista kaupallista merkitystä tai järjestelyjen avulla pyritään mitätöimään joitakin veroseuraamuksia aiheuttavia toimia. Tappiollisen yhtiön ostaminen vain siinä tarkoituksessa, että yhtiön tappiota käytetään hyväksi omien verovastuiden vähentämisessä, on taas esimerkki keinotekoisista oikeustoimista ja veroedun hankkimisesta<sup>132</sup>. (Direktiivi 2018/822: Liite IV Osa II B.)

Tietyissä olosuhteissa toteutetut toimet, joihin liittyy vähennyskelpoisia rajat ylittäviä maksuja, laukaisevat raportointivelvollisuuden vain pääasiallista hyötyä mittaavan testin kriteerien täytyessä. Esimerkiksi kahden etuyhteydessä olevan yrityksen järjestelyt, joilla tavoitellaan yhtiön nollaveroa. Yritysten väliset maksut voivat myös olla täysin verovapaita tai maksu voi hyötyä etuuskohtelun oikeuttavasta järjestelmästä. (Direktiivi 2018/822: Liite IV Osa II C.)

---

<sup>129</sup> PwC Global Tax Policy, PwC EU Direct Tax Group & PwC ITS 2018: 58

<sup>130</sup> Direktiivi 2018/822 Liite IV Osa II A: Välittäjän sama korvaus voi olla esimerkiksi maksu, korko, korvaus rahoituskuluista tai muista maksuista.

<sup>131</sup> Kurikka 2019: 105

<sup>132</sup> Direktiivi 2018/822 Liite IV Osa II B: Direktiivin tarkoittamat keinotekoiset järjestelyt edellyttävät kuitenkin tappioiden siirtämistä lainkäyttöalueelta toiselle tai tappioiden käytön nopeutumista kriteerien täyttymiseksi.

#### 4.2.3. Muut tunnusmerkit

Osa rajat ylittävistä liiketoimista ei edellytä pääasiallisen hyödyn testin täyttymistä. Jos vähennyskelpoisten rajat ylittävien maksujen vastaanottajalla ei ole verotuksellista kotipaikkaa millään lainkäyttöalueella tai lainkäyttöalue sisältyy luetteloon kolmansien maiden lainkäyttöalueista, tai se on arvioitu yhteistyöhaluttomaksi EU jäsenvaltioiden ja OECD:n yhteistoimin, tulee järjestely suoraan raportoitavaksi. Myös moninkertaisten verovähennysten tai veron hyvitysten hyödyntäminen<sup>133</sup> saman järjestelyn kohdalla laukaisee suoraan raportointivelvollisuuden. (Direktiivi 2018/822: Liite IV Osa II C.)

Viitatessa järjestelyyn, joka saattaa vaikuttaa automaattiseen tietojenvaihtoon tai tosiasiallisen edunsaajan tunnistamiseen, on suoraan yhteydessä raportointivelvollisuuden täyttävään tunnusmerkkiin<sup>134</sup>. Nämä tunnusmerkit koskevat muita raportointivelvoitteita kuten finanssitilitietoja koskevaa raportointia tai tosiasiallisen edunsaajan tunnistamista heikentäviä toimia. Kyseessä voi olla sopimukseen perustuvan tietojenvaihdon tarkoituksenmukainen heikentäminen, asiakkaan heikon tuntemistietovelvollisuuden hyödyntäminen, raportointivelvollisuuden poistaminen tilinhaltijalta, tulojen ja pääomien uudelleenluokittelu tai varojen siirtäminen sellaisille finanssibileille, jotka eivät ulotu automaattisen tietojenvaihdon sääntelyn alle. Myös sellaisten edunsaajaketjujen<sup>135</sup> hyödyntäminen, jotka eivät ole avoimuuden mukaisia ja jotka on hajautettu usealle lainkäyttöalueelle niin, että henkilöiden, oikeudellisten järjestelyn tai rakenteiden tosiasialliset omistajat on tehty tunnistamattomaksi. (Direktiivi 2018/822: Liite IV Osa II D.) Automaattista tietojenvaihtoa koskeva tunnusmerkki säättää raportoinnin piiriin järjestelyt, jotka voivat heikentää DAC2-direktiivin ja siinä säännellyn CRS-standardin sekä muiden vastaavien finanssitilitietojen automaattista vaihtoa koskevien sopimusten mukaisia raportointivelvoitteita. Ensisijassa tunnusmerkki säättää ne järjestelyt ja rakenteet raportoitaviksi, jotka ovat jääneet aikaisemman sääntelyn ulkopuolelle, mutta jotka on tarkoitettu olevan raportointivelvoitteen piirissä.<sup>136</sup>

<sup>133</sup> Direktiivi 2018/822 Liite IV Osa II C: Tällaisia vähennyksiä voivat olla esimerkiksi poistot. Hyvitysten hyödyntämisenä voidaan pitää mm. varojen vapauttaminen useammalla eri lainkäyttöalueella kaksinkertaiseen verotukseen vedoten. Myös sellaiset järjestelyt, joilla haetaan varojen vastikemaksuihin liittyviä etuja, pidetään C kohdan tarkoittamina tunnusmerkkeinä.

<sup>134</sup> Cachia 2018: 211

<sup>135</sup> Direktiivi 2018/822 Liite IV Osa II D: Ketjuun osallistuvat henkilöt eivät harjoita merkittävästi taloudellisia toimia eikä henkilöllä ole riittävästi henkilöstöä, laitteita, varoja tai tiloja, että hänen voitaisiin katsoa olevan olennainen ja tarpeellinen osa tätä ketjua.

<sup>136</sup> Kurikka 2019: 105



Viimeinen tunnusmerkkiluokka kattaa siirtohinnoitteluun liittyvät järjestelyt, joiden katsotaan sisältävän mahdollisesti aggressiivisen verosuunnittelun keinoja tai yksipuolisten safe harbour -sääntöjen<sup>137</sup> käyttämistä. Esimerkiksi vaikeasti arvioitavien aineettomien hyödykkeiden siirtäminen etuyhteydessä olevien yhtiöiden välillä niin, ettei siirtämisen ajankohtaan ole olemassa luotettavia vertailukohtia tai kun aineettoman hyödykkeen lopullista hyötyä/menetytä on siirtohetkellä lähes mahdotonta arvioida. Tunnusmerkit täyttyvät myös sellaisissa ryhmänsisäisissä toimissa, joissa kolmen vuoden ennakkotulot puolittuvat siirron johdosta. (Direktiivi 2018/822: Liite IV Osa II E.)

**Taulukko 2.** Tunnusmerkit ja pääasiallista hyötyä mittaava testi

<b>Tunnusmerkkiluokka</b>	<b>Pääasiallista hyötyä mittaava testi</b>	<b>Suora raportointivelvollisuus</b>
A Yleiset tunnusmerkit	Luottamuksellisuus  Vakiomuotoiset asiakirjat  Välittäjän palkkiot	
B Erityiset tunnusmerkit	Keinotekoiset järjestelyt (veroetu)  Tulon muuntaminen  Varojen kiertäminen	
C Rajat ylittävät liiketoimet	Tietyt vähennyskelpoiset rajat ylittävät toimet (edellyttäen, että myös jokin A tai B kohdan kriteeri täyttyy)	Vähennyskelpoiset rajat ylittävät järjestelyt tiettyjen kolmansien maiden kanssa  Moninkertaiset verovähennykset tai veron hyvityksen hyödyntäminen
D Automaattinen tietojenvaihto ja tosiasiallinen edunsaaja		Järjestelyt, jotka vaikuttavat automaattiseen tietojenvaihtoon tai tosiasiallisen edunsaajan tunnistamiseen heikentävästi

<sup>137</sup> Raunio & Karjalainen 2018: 282, Safe harbour -säännöllä tarkoitetaan hyväksyttävää korkotasoa koskevia säännöksiä. Safe harbour -sääntöjen on tarkoitus helpottaa yritysten selvittämisvelvollisuutta koron markkinaehtoisuuden osoittamisen osalta.

E Siirtohinnoittelu		Siirtohinnoittelua koskevat toimet, joissa on kyse aineettomien ominaisuuksien tai yritysryhmien sisällä tapahtuvista toimintojen siirroista
---------------------	--	--

### 4.3. Tunnusmerkit ja oikeusvarmuus

#### 4.3.1. Tunnusmerkkien soveltamisen haasteita

BEPS 12 ei ole vähimmäisstandardi vaan sen tarkoituksena on antaa suosituksia, joita valtiot voivat itse soveltaa haluamallaan tavalla<sup>138</sup>. DAC6:ssa seurataan näitä linjoja suhteellisen tarkasti, ainakin pakollisen automaattisen tietojenvaihdon sääntelyn osalta<sup>139</sup>. Joissain määritelmissä DAC6 poikkeaa kuitenkin BEPS 12 suosituksista: BEPS 12 -toimintasuunnitelmassa mainitaan nimenomaisesti, että verohallinnot voivat päättää hyödyntävätkö raportointivelvollisuuden täyttävien toimenpiteiden määrittelyssä kynnysarvoja, tunnusmerkkejä tai suodattimia joustavuuden mahdollistamiseksi<sup>140</sup>. Järjestelytermin poisjättäminen asettaa kuitenkin omat haasteensa ja johtaa tunnusmerkkien soveltamisen epävarmuuteen. Direktiivi ei näin ollen täysin täytä OECD:n asettamia suosituksia. Myös D kohdan tosiasiallisen edunsaajan määritelmä on jätetty direktiivissä huomattavasti lyhyemmäksi ja vähemmän yksityiskohtaiseksi kuin BEPS 12 vastaava suositus. Tämä saattaa johtaa epä johdonmukaisuuteen direktiivin implementoinnissa kansalliseen lainsäädäntöön.<sup>141</sup>

Yleisten tunnusmerkkien uskotaan toimivan pääsääntöisesti tehokkaasti, sillä tunnusmerkit ovat samankaltaiset DOTAS-säädöksiensä kanssa, joiden soveltaminen on näiden kohden osalta direktiivin tunnusmerkkien soveltamisalaa laajempi.<sup>142</sup> Tulon muuttamiseen ja varojen kiertämiseen liittyviä tunnusmerkkejä ollaan taas toisinaan kritisoitu liian rajoittavaksi ja niiden tarkoituksenmukaisuutta on kyseenalaistettu. Viitataan tuloluokkien alentamisessa tavanomaiseen veroprosenttiin vai tosiasialliseen verokantaan, josta verovähennykset ja vapautukset tehdään? Entä tuleeko DAC6 vaikuttamaan sellaisienkin järjestelyjen raportointiin, jotka vain vaikuttavat tulon muuntamiselta? Esimerkiksi oman

<sup>138</sup> OECD 2015: 11

<sup>139</sup> PwC Global Tax Policy, PwC EU Direct Tax Group & PwC ITS 2018: 58

<sup>140</sup> OECD 2015: 12

<sup>141</sup> PwC Global Tax Policy, PwC EU Direct Tax Group & PwC ITS 2018: 57-58

<sup>142</sup> PwC Global Tax Policy, PwC EU Direct Tax Group & PwC ITS 2018: 58

pääoman kasvurahasto saatettaisiin tunnusmerkin lomassa katsoa muuttavan osingot pääomaksi ja tulot matalamman verotuksen piiriin, vaikka tilanteessa ei olisikaan kyse aggressiivisesta verosuunnittelusta. On siis mahdollista, että nämä erityiset tunnusmerkit tulevat rajoittamaan liikaa EU:n muuta lainsäädäntöä ja samalla ne tulevat myös aiheuttamaan epävarmuutta.<sup>143</sup>

Osa rajat ylittäviä liiketoimia koskevista tunnusmerkeistä on määritelty tavalla, joka mahdollisesti voi johtaa epävarmuuteen. Etuuskohtelun oikeuttavan järjestelmän kannalta on epäselvää, viitataan termillä mihin tahansa veropoliittiseen muotoon verokantojen luonteesta riippumatta. Lisäksi C kohdan tunnusmerkit saattavat uhata myös EU-alueen vapaan pääoman liikkumista.<sup>144</sup> Unionin neljästä perusvapaudesta, pääomien vapaan liikkuvuuden tarkoituksena on poistaa kaikki pääomaliikkeitä koskevat rajoitukset, joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta<sup>145</sup>. Vaikka DAC6:n säädöksiä voidaan katsoa kuuluvan sivusääntöön poikkeuksiin, onko tarkoituksenmukaisuuden puuttuessa näiden tunnusmerkkien soveltamisessa oikeutettua rajoittaa säännöksen pääsääntöä pääoman liikkeitä koskevien kaikkien rajoitusten poistamisesta. C luokan tunnusmerkkejä onkin toisinaan pidetty vähiten perusteltuina direktiivin tavoitteisiin nähden<sup>146</sup>.

Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön ja DAC6:n katsotaan olevan joiltain osin ristiriidassa keskenään. Toimenpiteiden pitäisi olla sopivassa ja oikeassa suhteessa tavoitteiden saavuttamiseksi. Jäsenvaltioiden ei siis tulisi langettaa säännöksiä, jotka koskevat myös sellaisia toimenpiteitä, jotka eivät ole täysin keinotekoisia<sup>147</sup>. *Cadbury Schweppes* tapauksessa varojen siirtämistä konsernin sisällä alemman verotuksen valtioon pidettiin hyväksyttävänä, kun kyseessä ei ollut puhtaasti keinotekoinen järjestely. Päätöstä perusteltiin vetoamalla SEUT 49 artiklan sijoittautumisvapauteen. (C-196/04 *Cadbury Schweppes plc* kohta 75.) B tunnusmerkeissä keinotekoisilla järjestelyillä tarkoitetaan esimerkiksi tappiollisen yrityksen ostamista vain omien veroseurauksien vähentämiseksi (direktiivi 2018/822: Liite IV Osa II B). Tapauksessa *Marks & Spencer* tuomioistuin on kuitenkin sallinut siirrot tytäryhtiön lopullisesta tappiosta emoyhtiölle (C-446/03 *Marks & Spencer*). Tunnusmerkkien perusteella on mahdollista, että

<sup>143</sup> PwC Global Tax Policy, PwC EU Direct Tax Group & PwC ITS 2018: 58

<sup>144</sup> PwC Global Tax Policy, PwC EU Direct Tax Group & PwC ITS 2018: 58

<sup>145</sup> Euroopan parlamentti 2019: Pääomien vapaa liikkuvuus on unionin perusvapauksista paitsi uusien, myös laajien ja se kattaa myös kolmannet maat.

<sup>146</sup> PwC Global Tax Policy, PwC EU Direct Tax Group & PwC ITS 2018: 58

<sup>147</sup> PwC Global Tax Policy, PwC EU Direct Tax Group & PwC ITS 2018: 62

tällaisista tilanteista joutuu raportointivelvollisuuden alaiseksi jatkossa<sup>148</sup>. Toisaalta ”tappioiden lopullisuuden” -doktriinin soveltaminen ei ole ollut itsessäänkään täysin ongelmattonta. EU tuomioistuimessa on nimittäin ratkaistu lukuisia tapauksissa, joissa on ollut kyse rajat ylittävien tappioiden vähentämisestä ja osa ratkaisukäytännöstä on osoittautunut varsin poukkoilevaksi.<sup>149</sup>

Siirtohinnoitteluun liittyvät tunnusmerkit ovat myöskin olleet keskustelun aiheina. Ensimmäkin määritelmien puutteellisuus ja aineettomien hyödykkeiden vaikea arviointi asettavat jo omat haasteensa tunnusmerkkien soveltamiselle ja ne luovat epävarmuutta. Lisäksi 50 % osuuden pudotus liikevoiton ennusteesta on merkittävä ja liikevoittoa itsessään pidetään erittäin subjektiivisena mittana, joka ei välttämättä sovellu kaikkien tilanteiden kohdalla.<sup>150</sup> Tunnusmerkeissä, joissa ei huomioida pääasiallista hyötyä mittaavaa testiä, tulee tarkkailtavaksi myös sellaisia toimia, jotka eivät ole verolähtöisiä<sup>151</sup>. Tällaisia järjestelyjä ovat esimerkiksi siirtohinnoittelujärjestelyt, joissa käytetään safe harbour -sääntöä. Näin ollen siis sellaistenkin asianomaisten verovelvollisten kohdalla, jotka eivät ole sisällyttäneet verosuunnittelua osaksi verostrategiaansa, tulee tarkastella DAC6 säädöksiä.<sup>152</sup> Safe harbour -sääntö ymmärretään myös yleisesti ja se on ensi sijassa tarkoitettu hallinnollisen taakan helpottamiseksi hallintojen ja veroviranomaisten toimesta. Joidenkin näkemysten mukaan näitä tietoja ei edes kuuluisi vaatia raportointivelvollisilta vaan jäsenvaltioiden omilta verokihoilta.<sup>153</sup>

Kun otetaan huomioon DAC6:n tavoitteet ja tarkoitus, ei ole täysin selvää, miksi pääasiallista hyötyä mittaava testi käsittää vain osan tunnusmerkeistä. On myös epäselvää, miksi tunnusmerkit, jotka ovat varsin olennainen osa säädöstä, on laitettu erilliseksi liitteeksi, eikä osaksi direktiivin varsinaisia säädöksiä.<sup>154</sup> Lisäksi pääasiallisen hyödyn terminologiaa on käytetty aikaisemmin muissakin järjestelmissä ja sitä on tunnetusti ollut vaikeaa soveltaa. Yhdistyneiden kansakuntien lainsäädännössä on ollut samankaltainen pääasiallista hyötyä mittaava aspekti, mutta siellä määritelmää on rajattu koskemaan vain sellaisia tilanteita, jotka eivät ole satunnaisia tai matalan kynnykset järjestelyjä.<sup>155</sup> Pääasiallista hyötyä mittaavan testin osalta on myös syytä huomioida, että testissä arvioidaan järjestelyistä odotettavissa olevia hyötyjä, eikä todellisuudessa realisoituneita hyötyjä.

---

<sup>148</sup> Van Weeghel ym. 2017: 56

<sup>149</sup> Weckström 2019: 18, 21

<sup>150</sup> PwC Global Tax Policy, PwC EU Direct Tax Group & PwC ITS 2018: 58

<sup>151</sup> Norton Rose Fulbright 2018: 12

<sup>152</sup> Haines 2018

<sup>153</sup> PwC Global Tax Policy, PwC EU Direct Tax Group & PwC ITS 2018: 58-59

<sup>154</sup> Van Weeghel ym. 2017: 55

<sup>155</sup> Norton Rose Fulbright 2018: 8

Pääasiallista hyötyä mittaavaa testiä on arvioitava järjestelyn suunnitteluhetkellä asiaan kuuluvat tosiseikat ja olosuhteet huomioiden, eikä testin edellytysten arviointiin tulisi vaikuttaa se, toteutuuko järjestelystä odotettava hyöty vai ei.<sup>156</sup>

Kaikkia raportointivelvollisille kuuluvia suunnitteluvapauksia rajoittavia toimia ei ole aiheellista perustella veronkierron estämisellä<sup>157</sup>. Sama pätee myös aggressiivisen verosuunnittelun estämiseen. Vaikka direktiivin päätavoitteena onkin estää aggressiivisia verosuunnittelustrategioita, sen soveltaminen näyttää ulottuvan yli aggressiivisen verosuunnittelun ja paljon myös sellaisia järjestelyjä, jotka ovat täysin oikeutettuja, tullaan tunnusmerkkien soveltamisen kautta raportoimaan<sup>158</sup>. DAC6:n sanamuotojen vuoksi raportointivelvollisuutta saatetaan soveltaa tavanomaisiin rajat ylittäviin liiketoimiin, joilla ei ole erityistä verotuksellista merkitystä, mukaan lukien rajat ylittävä leasing, tietuutyypiset jälleenvakuutukset sekä monet tavanomaiset konsernin yritysrahoitusrakenteet<sup>159</sup>. Tunnusmerkit osoittavatkin ne piirteet ja ominaisuudet, joissa piilee mahdollinen veronkierron riski<sup>160</sup>. Tunnusmerkit eivät välttämättä ole liian määrittelemättömiä vaan yksinkertaisesti liian laajoja kattaen suuren valikoiman liiketoimia ja joskus jopa ilman suoraa yhteyttä aggressiiviseen verosuunnitteluun<sup>161</sup>.

#### 4.3.2. Oikeusvarmuuden ja ennustettavuuden toteutuminen

Tunnusmerkit ovat laajoja ja ne jättävät paljon tilaa vapaalle tulkinnalle siitä, onko kyseessä tavallinen järjestely vai komission tarkoittama mahdollisesti aggressiivinen järjestely<sup>162</sup>. Verohuojennuksille tai kyseenalaisille järjestelyille ei ole direktiivissä vedetty selkeää rajaa, vaikka juuri tätä voitaisiin pitää ratkaisevana tekijänä verovilppien vastaisessa viitekehyksessä.<sup>163</sup> Toisin kuin CRS-standardin implementointi, DAC6:n toteutus voi vaihdella suunnittelussa ja toteutuksessa paljonkin 28 jäsenvaltion välillä. Harmoniaa tarvittaisiin mahdollisimman paljon, vaikka täsmälleen samoja normeja ei voidakaan taata.<sup>164</sup> Lukuun ottamatta direktiivin esipuhetta Euroopan komissio ei ole antanut ohjeita tai selvennyksiä DAC6:n tunnusmerkkien sanamuotoihin liittyen. Yksityiskohtaisempien

<sup>156</sup> Suomen asianajoliitto 2019: 14

<sup>157</sup> Lönnblad 2019: 74

<sup>158</sup> Brown ym. 2019

<sup>159</sup> Norton Rose Fulbright 2018: 4

<sup>160</sup> Brown ym. 2019

<sup>161</sup> Haines 2018

<sup>162</sup> Norton Rose Fulbright 2018: 8, White 2019a, Avoimet tunnusmerkit antavat tilaa vapaalle tulkinnalle.

<sup>163</sup> White 2019a

<sup>164</sup> White 2019b

ohjeiden antaminen komission suunnalta olisi kuitenkin saattanut olla tarpeen ennen jäsenvaltioiden paikallisen lainsäädännön laatimista.<sup>165</sup> Selvyyksiä olisi tarvittu nimenomaan EU:n yleisen oikeusvarmuuden ja yhdenmukaisuuden turvaamiseksi<sup>166</sup>. Nyt jäsenvaltioiden implementoitaessa direktiiviä kansalliseen lainsäädäntöön on riski, että lopulta ohjeista tulee epäjohdonmukaisia ja toisistaan merkittävästi poikkeavia<sup>167</sup>. Paikallisesta lainsäädännöstä riippuen jäsenmaiden omaksuessa eriäviä lähestymistapoja direktiivin implementoinnissa, huomattava vastuuriski siirtyy veroviranomaisille ja samalla lisääntyy tunnusmerkkien soveltamisen epävarmuus<sup>168</sup>. Tämä asettaa myös omat haasteensa, kun eri maiden raportointivelvollisilla on erilainen näkemys siitä, mikä liiketoimi kuuluu raportoida.<sup>169</sup> Vaikka tunnusmerkkejä säädettyä on tehty perusteelliset taustatyöt eri asiakirjojen ja oletuksien pohjalta, voi todellisuudessa silti olla haastavaa arvioida täyttyykö raportointivelvollisuuden kriteerit yksittäisissä tapauksissa säännösten epämääräisen luonteen vuoksi. Epävarmuus siitä, täyttyykö raportointivelvollisuus vai ei, johtaa luontaiseen riskiin niin välittäjän kuin verovelvollisenkin kohdalla.<sup>170</sup>

Oikeusvarmuutta pidetään yleisesti hyvän verojärjestelmän kriteerinä<sup>171</sup>. Oikeusvarmuuden periaatteen keskeisenä sisältönä taas on oikeusjärjestyksen ja siihen perustuvan päätöksenteon ennustettavuus. Lainsäädännön tulee olla riittävän täsmällistä, jotta oikeussubjektit voivat selkeästi ymmärtää siihen perustuvat oikeutensa ja velvollisuutensa.<sup>172</sup> Veron kiertämisen, kuten myös aggressiivisen verosuunnittelun, estämiseen tähtäävässä sääntelyssä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota käsitteiden merkityssisältöön ja muotoiluun sekä säännösten soveltamisrajoituksiin<sup>173</sup>. Oikeusvarmuuden toteutuminen aggressiivisen verosuunnittelun tarkastelussa on jo ennen tunnusmerkkejäkin ollut ongelmallista, sillä ei-hyväksyttäviä verosuunnitteluja ei olla pystytty tarkoin määrittelemään<sup>174</sup>. Niin välittäjien, verovelvollisten kuin veroviranomaisten etujen mukaista olisi rajanveto näiden kahden välille. Raportointivelvollisella tulisi olla oikeus suunnitella liiketoimia niin, että pystyy ennustamaan veroseuraamukset oikeusvarmuuden mukaisesti. Veroviranomaisten kannalta veropohjan turvaaminen olisi helpompaa, jos verosuunnittelu olisi

---

<sup>165</sup> International Tax Review 2018b

<sup>166</sup> Van Weeghel ym. 2017: 53

<sup>167</sup> Brown ym. 2019

<sup>168</sup> Haines 2018

<sup>169</sup> Brown ym. 2019

<sup>170</sup> International Tax Review 2018a: 1

<sup>171</sup> Valtiovarainministeriö 2002: 20, Helminen 2016: 47 Yleiset hyvän verojärjestelmän kriteerit soveltuvat yhtä lailla kansainväliseen vero-oikeuden normistoon. Oikeusperiaatteiden painotukset ja näkökulmat saattavat kuitenkin poiketa kansallisen ja kansainvälisen tason välillä.

<sup>172</sup> Oikeusministeriö 2013: kappale 6.4.4

<sup>173</sup> Rosander 2007: 33-35, Lönnblad 2019: 67

<sup>174</sup> Arnold ym. 2014: 15

käsitteenä selkeämpi.<sup>175</sup> Vaikka jotkut tunnusmerkeistä ovatkin kohtuullisen selkeitä, toiset tunnusmerkit jättävät paljon tulkinnanvaraa<sup>176</sup>. Oikeusvarmuuden puuttuminen tarkoittaa, että yritysten tulee omaksua säädökset laajassa merkityksessä välttääkseen varmuudella kaikki seuraamukset<sup>177</sup>.

---

<sup>175</sup> Arnold ym. 2014: 17

<sup>176</sup> International Tax Review 2018b

<sup>177</sup> Mehboob 2019b

## 5. DIREKTIIVIN SOVELTAMINEN OSA-ALUEITTAIN

### 5.1. Raportointivelvollisuuden määräytyminen

Sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi ja sääntelyn lakiaukkojen tukkimiseksi raportointivelvoitteen on koskettava kaikkia toimijoita, jotka ovat yleensä mukana suunnittelemassa, markkinoimassa, organisoimassa ja/tai hallinnoimassa rajat ylittäviä järjestelyjä tai antamassa neuvontaa tai apua kyseisiin järjestelyihin liittyen (Direktiivi 2018/822: Esipuheen kohta 8). Välittäjän määritelmä DAC6:ssa ei siis rajaa suoranaisesti ketään potentiaalisen välittäjäjoukon ulkopuolelle<sup>178</sup>. Kunnioittaakseen jäsenmaiden kansallista lainsäädäntöä DAC6:ssa on kuitenkin annettu mahdollisuus vapauttaa kansallisessa lainsäädännössä säännellyt ammattisalassapitovelvollisuuden alaiset alat raportointivelvollisuudesta. EU-lainsäädäntöä ei myöskään voida ulottaa kolmansiin maihin ja kolmannen maan välittäjiin.<sup>179</sup> Etteivät veroviranomaiset kuitenkaan menettäisi mahdollisuuttaan saada tietoja tällaisissa tilanteissa, DAC6 velvoittaa asianomaisia verovelvollisia toimittamaan kyseisiä raportoitavia järjestelyjä koskevat tiedot kansalliselle veroviranomaiselle (Direktiivi 2018/822: Esipuheen kohta 8).

Jo DAC6:ta edeltäneen direktiiviehdotuksen (Ehdotus 2017/0138) osalta puututtiin raportointivelvollisuuden määräytymiseen. Direktiiviehdotuksen säädöksiin haluttiin lisätä varmuutta myös sellaisten tilanteiden osalta, joissa välittäjä on EU-alueen ulkopuolelta<sup>180</sup>. Lisäksi direktiiviehdotus rajasi raportointivelvollisuuden tilanteissa, joissa on useita eri raportointivelvollisuuden alaisia asianomaisia verovelvollisia, koskemaan vain sellaisia, joiden vastuulla kyseenomainen järjestely on tai joka on sopinut järjestelystä välittäjän kanssa (Ehdotus 2017/0138: 8aaa kohta 3). DAC6:ssa raportointivelvollinen asianomainen verovelvollinen voi saada vapautuksen kuitenkin vain sellaisissa tilanteissa, joissa on kansallisen lainsäädännön mukaiset todisteet siitä, että toinen asianomainen verovelvollinen on toimittanut tarvittavat tiedot (Direktiivi 2018/822: 8ab kohta 10). Tämän säädöksen laajentamista DAC6:ssa pidetään sopivampana, mutta tämä muutos ei kuitenkaan edesauta raportointivelvollisuuden määräytymisen haasteissa<sup>181</sup>.

---

<sup>178</sup> Kurikka 2019: 106

<sup>179</sup> Cachia 2018: 212

<sup>180</sup> Van Weeghel ym. 2017: 54

<sup>181</sup> PwC Global Tax Policy, PwC EU Direct Tax Group & PwC ITS 2018: 60



Samaan raportointivelvollisten ketjuun saattaa kuulua useita eri välittäjiä ja veronvelvollisia useista eri valtioista. Jäsenvaltioiden lainsäädännölliset erot voivat vaikuttaa raportointivelvollisuuden määräytymiseen ja lisäksi viestintä useiden raportointivelvollisten välillä voi tehdä raportoitavan rajat ylittävän järjestelyn dokumentoinnista haastavaa.<sup>182</sup> DAC6:ssa ei myöskään rajata välittäjiä, esimerkiksi vain in-house -neuvojiin, vaan kaikki ketjuun kuuluvat välittäjät ovat yhtäläillä raportointivelvollisuuden alaisuudessa<sup>183</sup>. Haasteita voi ilmetä tilanteissa, joissa monikansallisen yrityksen pääasiallinen välittäjä on EU-alueen ulkopuolelta ja EU:n sisäpuolella olevia, suhteellisen pienessä roolissa toimivia, välittäjiä on useita<sup>184</sup>. Raportointivelvollisuuden määräytyminen tilanteissa, joissa asianomainen verovelvollinen toistaa aikaisemmin suunnitellun, veroneuvojan ohjeisiin perustuvan toimenpiteen omatoimisesti voi myös sisältää epävarmuutta. Raportointivelvollisuuden siirtyminen välittäjältä toiselle edellyttää myös hyvää välittäjien välistä luottamusta, mukaan lukien tilanteissa, joissa välittäjän on toisesta maasta. Todisteiden toimittaminen taas vaikuttaa monissa tapauksissa epäkäytännölliseltä, joissa toinen välittäjistä ei ole tavoitettavissa.<sup>185</sup> Raportointivelvollisen ilmoitusvelvollisuutta toiselle raportointivelvolliselle on kritisoitu myös monimutkaiseksi<sup>186</sup>.

DAC6:n ammattisalassapitovelvollisuutta koskevan säännöksen sanamuoto johtaa siihen, että jäsenvaltioilla on mahdollisuus vapauttaa ammattisalaisuuden alaiset toimijat raportointivelvollisuudesta (Direktiivi 2018/822: 8ab kohta 5). Ammattisalassapitovelvollisuutta säännellään jäsenvaltioissa eri laajuudessa ja säännösten piiriin kuuluvat henkilöt vaihtelevat jäsenvaltioittain, minkä vuoksi vapauksen laajuus tulee poikkeamaan jäsenvaltioiden välillä<sup>187</sup>. Suomessa asianajoliitto on kommentoinut, että oikeudelliselle ammattisalassapitovelvollisuudelle tulisi antaa erityistä painoarvoa, sillä asianajajien esteettömyysvaatimus ja salassapitovelvollisuus ovat erittäin olennaisia kansalaisten kokemuksen kannalta oikeusjärjestelmää kohtaan<sup>188</sup>. Toisaalta säännös mahdollistaa myös sen, että jäsenvaltiot voivat päättää olla myöntämättä tätä vapautusta (Direktiivi 2018/822: 8ab kohta 5). Portugalin lainsäädännössä ei esimerkiksi myönnetä vapautusta raportointivelvollisuudesta ammattisalaisuuteen vedoten vaan kaikki välittäjät, mukaan lukien asianajajat, ovat raportointivelvollisia rajat ylittävistä järjestelyistä<sup>189</sup>. Ranskassa

<sup>182</sup> Geuther ym. 2019: 35 Ainakin monikansallisilla yrityksillä tulisi olla yhtenäinen ja tehokas lähestymistapa DAC6 aiheuttamiin raportointivelvollisuuksiin.

<sup>183</sup> Norton Rose Fulbright 2018: 6

<sup>184</sup> Van Weeghel ym. 2017: 57

<sup>185</sup> PwC Global Tax Policy, PwC EU Direct Tax Group & PwC ITS 2018: 60

<sup>186</sup> Pinard-Fabro 2018

<sup>187</sup> Kurikka 2019: 106

<sup>188</sup> Suomen asianajoliitto 7

<sup>189</sup> Tiago ym. 2019:17

taas ensimmäinen lakiehdotus direktiivin implementoinnista kaatui juurikin asianajajien ammattisalaisuuteen ja salassapitovelvollisuuteen<sup>190</sup>. Lisäksi raportointivelvollisuudesta vapautuminen voi muiltakin osin osoittautua epäselväksi kansallisesta lainsäädännöistä johtuen<sup>191</sup>.

Jäsenvaltiot voivat siis omaksua paljonkin toisistaan poikkeavia lähestymistapoja pelkäämään ammattisalaisuuden edellyttämään poikkeussääntöön liittyen. Esimerkiksi Ranskan uudessa lakiehdotuksessa välittäjä voi ilmoittaa tiedot kokonaisuudessaan vain asiakkaan, asianomaisen verovelvollisen, suostumuksella. Mikäli asiakas kieltäytyy, raportointivelvollisuus siirtyy välittäjältä asianomaiselle verovelvolliselle.<sup>192</sup> Asianajajat ovatkin Ranskassa kommentoineet, etteivät ole direktiivin periaatteita vastaan, mutta tiedonsiirtovelvoitteen ei tulisi kohdistua asianajajille vaan asianomaisille verovelvollisille<sup>193</sup>. Tämä näkemys on mielenkiintoinen ottaen huomioon, että DAC6:lla halutaan ensisijaisesti puuttua nimenomaan välittäjien osuuteen aggressiivisessa verosuunnittelussa. Myös Puolassa välittäjät näkevät perustuslain vastaisen uhan ammattisalaisuuden osalta<sup>194</sup>. Saksassa taas ammattisalassapitovelvollisuus koskee asianajajien lisäksi yhtä lailla veroneuvojia ja muita veroammattilaisia. Joidenkin näkemysten mukaan taas koko ”etus” nähdään turhana: Jos niidenkin välittäjien, jotka ammattisalaisuutensa puolesta saavat vapautuksen, tarvitsee arkistoida rajat ylittäviä, raportoitavia järjestelyjä koskevia tietoja, etuus vaikuttaa tarpeettomalta.<sup>195</sup> Kyseessä ei kuitenkaan varsinaisesti ole etuus vaan keino, jolla pyritään kunnioittamaan jäsenmaiden kansallisen tason ammattisalassapitovelvollisuuden oikeusperiaatetta.

Laajan välittäjä-määritelmän myötä pelkäämään perinteiset veroneuvontaa antavat tahot eivät kuulu kohderyhmään vaan yhtäläillä finanssialan toimijat voidaan katsoa DAC6:n tarkoittamiksi välittäjiksi<sup>196</sup>. Veroraportointi ei kuulu pankkien ydintoimintoihin<sup>197</sup>. Tästä

---

<sup>190</sup> Loeillet 2019: Ensimmäinen lakiehdotus ammattisalaisuuden ja salassapitovelvollisuuden osalta koski asianajajien anonyymiä tietojen ilmoittamista, joka olisi vastoin Ranskan laissa säädettyä salassapitovelvollisuutta. Lakiehdotus edellytti myös kahdenkertaista ilmoittamista sekä välittäjältä, että verovelvolliselta samalla asiakirjanumerolla. Mikäli tämä säädös olisi jäänyt lopulliseksi, ranskalainen asianajajien ammattiliitto olisi varmasti nostanut aloitteen ammatin suojelemisen varmistamiseksi, etenkin kun DAC6:ssa nimenomaisesti annetaan mahdollisuus säätää ammattisalaisuudesta ja raportointivelvollisuudesta vapautumisesta. Ks. myös Feuerstein 2019a, Feuerstein 2019b.

<sup>191</sup> PwC Global Tax Policy, PwC EU Direct Tax Group & PwC ITS 2018: 60

<sup>192</sup> Feuerstein 2019a

<sup>193</sup> Feuerstein 2019b

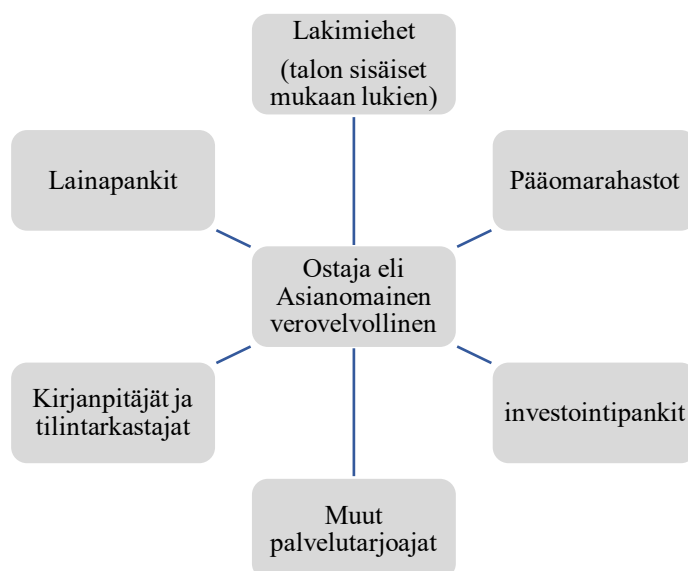
<sup>194</sup> International Tax Review 2018a: 2

<sup>195</sup> PwC Global Tax Policy, PwC EU Direct Tax Group & PwC ITS 2018: 60

<sup>196</sup> White 2019b

<sup>197</sup> International Tax Review 2019a

huolimatta, DAC6:n myötä, rahoituslaitostenkin täytyy keskittyä yhä enemmän verosuunnitteluun ja toiminnan läpinäkyvyyteen. Toisinaan on toivottu, että myös pankit olisivat saaneet vapautuksen raportointivelvollisuudesta, koska vain veroneuvojien ja asianomaisten verovelvollisten yrityksiä tulisi olla tavoitteen mukaisena kohderyhmänä.<sup>198</sup> Vaikka raportointivelvollisuuden ulottumista finanssialaan on kritisoitu, tarkoituksenmukaisuutta puoltaa kuitenkin finanssialan mahdollinen kehitys kohti veroneuvonnan toimialaa. Veroviranomaiset haluavat estää aggressiivisen verosuunnittelun ja veronkierron mahdollisuuden siirtyvän rahoituslalle.<sup>199</sup> Toisaalta paine johtuu myös osin veroneuvonnan ja rahoitussuunnittelun muutoksista sekä uuden teknologian noususta, jossa rahoituspalvelut ovat talouden teknologisesti kehittyneimpiä alueita<sup>200</sup>.



**Kuvio 1.** Välittäjät rajat ylittävässä yrityskaupassa ostajan näkökulmasta<sup>201</sup>

## 5.2. Direktiivin aikataulut

### 5.2.1. Verosuunnittelujärjestelyn raportoinnin ajankohta

<sup>198</sup> White 2019a

<sup>199</sup> White 2019b

<sup>200</sup> White 2019a

<sup>201</sup> Norton Rose Fulbright 2018: 6

DAC6:ssa määritellään kaksi eri tietojenvaihdon ajankohtaa: raportointivelvollisen ja kansallisen veroviranomaisen välisen tietojenvaihdon ajankohta, sekä jäsenvaltioiden veroviranomaisten välisen tietojenvaihdon ajankohta. Rajat ylittävien aggressiivisten verosuunnittelujärjestelyjen ehkäisemisen katsotaan olevan sitä parempi, mitä varhaisemmassa vaiheessa veroviranomaiset saavat asiaa koskevat tiedot käyttöönsä (Direktiivi 2018/822: Esipuhe kohta 7). Tällöin veroviranomaisilla on parempi mahdollisuus puuttua haitallisiin verojärjestelyihin<sup>202</sup>. DAC6:n aikataulutusta koskevilla säädöksillä pyritäänkin mahdollistamaan aggressiivisten verosuunnittelustrategioita ennakoitavuus, joka puolestaan helpottaa vastatoimien kehittämistä. Raportointivelvollisten tulee toimittaa tiedossaan, hallussaan tai määräysvallassaan olevat raportoitavaa rajat ylittävää järjestelyä koskevat tiedot toimivaltaiselle viranomaiselle 30 päivän kuluessa siitä, kun järjestely on asetettu saataville toteuttamista varten, se on valmis toteutettavaksi tai kun järjestelmän ensimmäinen vaihe on toteutettu (Direktiivi 2018/822: 1.2 kohta 1). Tarkoittaen siis, että järjestely voi parhaimmessa tapauksessa tulla raportoitavaksi jo ennen varsinaista toteutusta<sup>203</sup>. Jäsenvaltioiden veroviranomaisten kesken tietojen automaattinen vaihtaminen tulisi tapahtua neljännesvuosittain (Direktiivi 2018/822: Esipuhe kohta 7).

Välittäjän toteuttaessa asianomaiselta verovelvolliselta saamansa toimeksiannon mukaisen järjestelyn suunnitelman tai markkinoidessaan järjestelyä yleisölle tai kohdennetulle henkilökunnalle, voidaan DAC6:n ”asettaminen toteutettavaksi” -kriteerin katsoa täyttyvän. Järjestelyn voidaan katsoa tulevan sen perusteella raportoitavaksi, vaikka asianomainen verovelvollinen ei toteuttaisikaan järjestelyä.<sup>204</sup> Toisaalta myös liian lyhyt raportointiaika saattaa johtaa siihen, että myös sellaisia järjestelyjä raportoidaan, jotka eivät koskaan tule toteutettavaksi<sup>205</sup>. Neuvoston aikaisemmassa direktiiviehdotuksessa raportointivelvollisen ja toimivaltaisen veroviranomaisen välillä tietojenvaihdon aikarajaksi ehdotettiin aluksi viittä työpäivää (Ehdotus 2017/0138 (CNS): 1.2 kohta 1)<sup>206</sup>. DAC6:n 30 päivän raportointivelvollisuuden aikarajaa voidaankin pitää huomattavasti realistisempänä<sup>207</sup>. Toisaalta yhtä lailla 30 päivän aikaraja saattaa sisältää raportoitavia järjestelyjä, joita ei syystä tai toisesta toteutetakaan raportoinnin jälkeen.

---

<sup>202</sup> Cachia 2018: 210

<sup>203</sup> Kurikka 2019: 102

<sup>204</sup> Kurikka 2019: 108

<sup>205</sup> Van Weeghel ym. 2017: 59

<sup>206</sup> Van Weeghel ym. 2017: 59 Ison-Britannian ja Irlannin DOTAS - säännöksissä on sovellettu viiden päivän aikarajaa kuitenkin suhteellisen hyvin. Portugalissa vastaava aikaraja on ollut 20 päivää.

<sup>207</sup> PwC Global Tax Policy, PwC EU Direct Tax Group & PwC ITS 2018: 61

”Toteuttamista varten valmis” -kriteeriä voidaan puolestaan soveltaa tilanteisiin, joissa asianomainen verovelvollinen on itse suunnitellut toteutettavan järjestelyn, jolloin sen toteuttaminen ei edellytä enää markkinointia asiakkaalle tai muita vastaavia toimia<sup>208</sup>. Kohdasta on muutettu ensimmäisestä direktiiviehdotuksesta, jossa vastaava ajankohta määriteltiin seuraavasti: ”päivä, jona välittäjä antaa raportoitavan järjestelyn verovelvollisen käyttöön toteuttamista varten” (Ehdotus 2017/0138 CNS: 8aaa kohta 1). Kuten edellä käy ilmi, kohdan lopullinen muotoilu direktiivissä saattaa hankaloittaa tulkintaa verrattuna direktiiviehdotuksen ehdottamaan sanamuotoon ja näin ollen sen soveltamisesta saattaa koitua epävarmuutta<sup>209</sup>. Toisaalta uusi sanamuoto mahdollistaa säädöksen laajemman soveltamisen.

Raportointivelvollisuuden 30 päivän aikaraja saattaa aiheuttaa ongelmia esimerkiksi tilanteissa, joissa välittäjä on EU-alueen ulkopuolelta ja raportointivelvollisuus tulisi siirtyä joko EU-alueella toimivalle välittäjälle tai asianomaiselle verovelvolliselle. DAC6:n edellyttämä lainsäädäntö vaatii tarkkaa seuranta ja nopeaa reagointia sekä ajantasaisen ja luotettavan lainsäädännöllisen ohjeistuksen siirtymistä kaikille direktiivin vaikutusalaan kuuluville toimijoille. Jos kolmannessa maassa olevalla välittäjällä ei ole tarpeeksi laajaa ja ajantasaista ymmärtämistä raportointivelvollisuuden syntymisestä, ei hän osaa ilmoittaa asiasta eteenpäin EU-alueella toimivalle välittäjälle tai asianomaiselle verovelvolliselle.<sup>210</sup>

### 5.2.2. Siirtymäsäännös

Vaikka DAC6:n soveltaminen alkaa virallisesti vasta vuoden 2020 heinäkuussa, velvoittaa direktiivi raportointia myös direktiivin voimaantulopäivän ja soveltamispäivän väliseltä ajalta. Raportointivelvollisten tulisi toimittaa verosuunnittelujärjestelyjä koskevat tiedot tuolta aikaväliltä viimeistään 31 päivänä elokuuta 2020. (Direktiivi 2018/822: 8ab kohta 12.)

**Taulukko 3.** Siirtymäsäännöksen aikataulu

25.5.2018	Euroopan unionin neuvosto antaa DAC6-säädöksen.	
-----------	---	--

<sup>208</sup> Kurikka 2019: 108

<sup>209</sup> PwC Global Tax Policy, PwC EU Direct Tax Group & PwC ITS 2018: 61

<sup>210</sup> Geuther ym. 2019: 35

25.6.2018	DAC6 astuu voimaan.	Siirtymäsäännöksen soveltaminen alkaa.
31.12.2019	Jäsenvaltioiden on annettava ja julkaistava DAC6:n edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset.	
30.06.2020		Siirtymäsäännös lakkaa.
01.07.2020	Kansallisten säännösten soveltaminen alkaa.	
31.08.2020	Ensimmäinen raportointivelvoite.	Siirtymäsäännöksen aikana 25.6.2018-30.06.2020 syntyneiden raportointivelvollisuuksien toteuttaminen viimeistään tänä päivänä.
31.10.2020	Ensimmäinen tietojenvaihto jäsenvaltioiden veroviranomaisten kesken.	

Siirtymäaika velvoittaa siis raportointivelvollisia keräämään mahdollisesti aggressiivisista verosuunnitelmista tietoja jo ennen kuin DAC6 on implementoitu kansalliseen lainsäädäntöön<sup>211</sup>. Tämä tarkoittaa, että raportointivelvollisten tulee valvoa sääntöjen saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä, että raportointivelvollisuuden ajankohdan koittaessa he osaavat raportoida järjestelyistä lainsäädännön velvoittamalla tavalla<sup>212</sup>. Ennen implementointia raportointivelvollisten ainoa ohjenuora on DAC6:n säädökset, mutta koska direktiivillä ei kuitenkaan ole välitöntä sovellettavuutta, voivat raportointivelvoitteen vaatimukset vaihdella suuntaan ja toiseen<sup>213</sup>. Siirtymäsäännöksestä puhutaankin diplomaattisesti potentiaalisesti haastavana, vaikka toisinaan sitä on kuvailtu myös järjettömäksi – Ilman sen tarkempaa opastusta DAC6 edellyttää vuoden takaisten järjestelyjen raportoimista<sup>214</sup>.

Sekä välittäjien ja asianomaisten verovelvollisten olisi hyvä säilyttää rajat ylittävien järjestelyjen tiedot tallessa varmuuden vuoksi, jos raportointivelvollisuus yhtäkkiä vaihtuu osapuolelta toiselle<sup>215</sup>. Siirtymäsäännös aiheuttaa tähän kuitenkin omat haasteensa,

<sup>211</sup> Haines 2018

<sup>212</sup> Geuther ym. 2019: 35

<sup>213</sup> Haines 2018

<sup>214</sup> White 2019a

<sup>215</sup> International Tax Review 2018b

sillä jäsenmaat implementoivat DAC6:n kansalliseen lainsäädäntöön eri tavoin ja eri aikaa. Miten mahdollinen raportointivelvollinen voi tietää tarkalleen, mitä tietoja rajat ylittävän järjestelyn raportointiin tulee säästää, jos kansalliset säädökset saadaan tietoon vasta jälkikäteen<sup>216</sup>?

### 5.3. Sanktiot apuna tavoitteiden saavuttamisessa

DAC6:n vaikuttavuuden tehostamiseksi direktiivissä velvoitetaan jäsenvaltioita määräämään seuraamuksista kansallisen ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnistä (Direktiivi 2018/822: Esipuheen kohta 15). Sanktioista on säädetty samanmuotoisesti jo aikaisemmin DAC4 direktiivillä<sup>217</sup>, mutta DAC6 laajentaa sanktioiden soveltamista 8 ab artiklaan, toisin sanoen raportointivelvolliseen. Täyttääkseen säännöksen tarkoittamat edellytykset, sanktioiden tulee olla tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia (Direktiivi 2018/822: 1.2 kohta 6). Sanktioiden tarkoituksena onkin toimia aggressiivista verosuunnittelua ennaltaehkäisevänä niin, että raportointivelvolliset luonnollisesti luopuisivat ei-toivottujen järjestelyjen suunnittelusta ja markkinoinnista<sup>218</sup>.

Jäsenvaltiot ovat voineet sopia direktiivin edellyttämistä sanktioista, varoittavista seuraamuksista, raportointivelvollisille, jotka eivät noudata avoimuutta koskevia toimenpiteitä luomalla näin uuden tehokkaan ja varoittavan vaikutuksen raportointivelvollisille<sup>219</sup>. Joidenkin näkemysten mukaan veronkierron ja veropetosten torjumisen kannalta on välttämätöntä asettaa sanktioita ehkäisevän vaikutuksen aikaansaamiseksi. Vaikka veropetosten tunnistaminen ja niistä rankaiseminen onkin ollut keskusteluissa enemmän esillä, ihanteellisinta olisi, jos veropetokset voitaisiin välttää alusta alkaen niin, että verot eräännyisivät kunakin vuonna valtion kassaan, eikä vasta vuosia myöhemmin.<sup>220</sup> Sanktioiden tulisi vaikuttaa niin, että välittäjän kerrottua järjestelyn raportointivelvollisuudesta ja siitä koituvista seuraamuksista, asianomaisen verovelvollinen luopuisi loogisesti mieluummin aggressiivisimmista verojärjestelyistä kuin ryhtyisi toteuttamaan niitä<sup>221</sup>.

<sup>216</sup> International Tax Review 2018b

<sup>217</sup> Direktiivi 2016/881: 1.2 kohta 7, Ensimmäisen kerran DAC1:en lisättiin säännös sanktioista DAC4 25 a artiklalla ja sovellusala kattoi tuolloin direktiivin 8 aa artiklan.

<sup>218</sup> Hemels 2018: 109

<sup>219</sup> Financial Services Monitor Worldwide 2018

<sup>220</sup> Sivéude 2018: 39-40

<sup>221</sup> Feuerstein 2019a

Säännöksen tulkinnanvaraisuus ja jäsenvaltioiden mahdollisuus säätää maakohtaiset rangaistukset tietojenvaihdon laiminlyönnistä voivat kuitenkin johtaa esimerkiksi siihen, että tietojenvaihdon laatu poikkeaa jäsenvaltioiden välillä. Kevyemmät seuraamukset voivat johtaa raportointivelvollisuuden laiminlyömiseen, kun taas liialliset rangaistukset johtavat järjestelyjen yliportointiin.<sup>222</sup> Sanktioiden erot jäsenmaiden välillä voivat olla huomattaviakin: Suomessa laiminlyöntimaksu on maksimissaan 15 000 euroa, kun taas Puolassa laiminlyönnistä voi saada miljoonien eurojen sanktiot ja joutua jopa henkilökohtaiseen vastuuseen<sup>223</sup>. Ranskassa laiminlyöntimaksujen enimmäismäärä vuodessa voi taas kasvaa 100 000 euroon<sup>224</sup>. Toisaalta sanktioiden mahdollisuus myös takautuvasta tietojenvaihdosta on kyseenalaista kansainvälistä verotusta koskevan oikeudenmukaisuuden ja oikeusvaltioiden suhteellisuusperiaatteen kohdalla<sup>225</sup>. On myös huomioitavaa, että siirtymäsäännös on yhtä lailla sanktioiden alainen.

#### 5.4. Ilmoitettavat tiedot

DAC6:n tarkoittamat ilmoitettavat tiedot luetellaan 8 ab artiklan 14 kohdassa:

- a) Välittäjän ja asianomaisen verovelvollisen tunnistamiseen liittyvät tiedot
- b) Yksityiskohtaiset tiedot rajat ylittävistä järjestelystä
- c) Tiivistelmä rajat ylittävän järjestelyn sisällöstä
- d) Päivämäärä rajat ylittävän järjestelyn toteutuksesta
- e) Yksityiskohtaiset tiedot kansallisista rajat ylittävään järjestelyyn liittyvistä säännöksistä
- f) Rajat ylittävän järjestelyn arvo
- g) Asianomaisen verovelvollisen jäsenvaltion tai jäsenvaltioiden yksilöinti, joita järjestely todennäköisesti koskee
- h) Muiden henkilöiden yksilöinti ja heidän jäsenvaltiot, joita järjestely todennäköisesti koskee

Kaikkien raportointivelvollisten osalta vaaditaan tietoja koskien verotuksellista kotipaikkaa, verotunnistetta sekä, tapauksesta riippuen, tietoja asianomaiseen verovelvolliseen etuyhteydessä olevista yrityksistä. Luonnollisen henkilön kohdalla tuntemistietoja ovat mukaan lukien myös tiedot nimestä, syntymäajasta ja -paikasta. (Direktiivi 2018/882: 8ab kohta 14 a.) Järjestelyn osalta, raportointivelvollisen tulee laatia yksityiskohtaiset tiedot siitä, mihin tunnusmerkkeihin raportoitava rajat ylittävä järjestely liittyy. Lisäksi raportoitavan järjestelyn sisällöstä ja siihen liittyvistä olennaisista liiketoimista ja järjestelyistä tulee tehdä tiivistelmä, kuitenkin paljastamatta liike-, elinkeino-, ammattisalaisuuksia tai

<sup>222</sup> PwC Global Tax Policy, PwC EU Direct Tax Group & PwC ITS 2018: 61

<sup>223</sup> Laine 2019

<sup>224</sup> Feuerstein 2019a

<sup>225</sup> Dourado 2018: 102



kaupallisia menettelyjä. (Direktiivi 2018/822: 8 ab kohta 14 b ja c.) Kansallisille veroviranomaisille ilmoitettavien tietojen pitäisi pääsääntöisesti olla saatavilla jo verovelvollisille tarkoitettussa asiakasmateriaalissa<sup>226</sup>.

Sanatarkasti kohdissa 13 ja 14 velvoitetaan jäsenvaltioiden *toimivaltaisia viranomaisia* ilmoittamaan kohdan osoittamat tiedot muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kesken automaattista tietojenvaihtoa käyttäen (Direktiivi 2018/822: 8 ab kohdat 13-14). Tästä huolimatta, puhuttaessa raportointivelvollisen raportoitavista tiedoista, voidaan 8 ab artiklan 9 ja 10 kohdan nojalla olettaa, että nämä kyseiset 14 kohdan raportoitavat tiedot koskevat myös raportointivelvollisten raportoitavia tietoja<sup>227</sup>. Lisäksi välittäjän tulee laatia joka kolmas kuukausi ajantasainen raportti välittäjien ja asianomaisen verovelvollisen tuntemistietoihin liittyvistä tiedoista, päivämäärien muutoksista sekä jäsenvaltioiden ja muiden henkilöiden yksilöintiin liittyvistä tietojen muutoksista (Direktiivi 2018/822: 8 ab kohta 2).

Automaattisen tietojenvaihdon helpottamiseksi DAC6 velvoittaa jäsenvaltioita laatimaan vakiolomakkeen kaikkien vaadittujen tietojen toimittamistavan yhdenmukaistamiseksi. Tiedot tulee toimittaa käyttäen unionin kehittämää yhteistä tietoliikenneverkkoa CCN, jonka jälkeen tiedot kirjataan hallinnollisen veroyhteistyötä koskevaan turvalliseen keskusrekisteriin. (Direktiivi 2018/822: Esipuheen kohta 12.) Jäsenvaltioiden välisessä tietojenvaihdossa voidaan myös suhteellisen helposti hyödyntää olemassa olevia raportointi- ja tietojenvaihtojärjestelmiä kuten hallinnollisen yhteistyön direktiivin alaisia ennakkopäätöksiä koskevaa järjestelmää<sup>228</sup>.

Suurien tietomäärien vaihtaminen voi vaikuttaa asianomaisen verovelvollisen yksityisyyden- ja luottamuksensuojaan etenkin, jos verovelvollisen henkilökohtaisia tai yrityksen toimintaan liittyviä tietoja kerätään yksityiskohtaisten profiilien, kuten tuntemistietojen, luomiseen<sup>229</sup>. DAC6 sanatarkasti mainitaan, että välittäjiä ja verovelvollisia koskevia tunnistamiseen liittyviä tietoja *mukaan lukien* nimi, syntymäaika ja -paikka. On siis mahdollista, että tuntemistietoja kerätään yksityiskohtaisemmin. DAC6 mukaan on toimivaltaisen viranomaisen tehtävä kerätä välittäjien ja asianomaisien verovelvollisen tuntemiseen

---

<sup>226</sup> Euroopan komissio 2017b

<sup>227</sup> Direktiivissä 2018/822 puhutaan useampaan otteeseen raportointivelvollisen raportoitavista tiedoista koskien rajat ylittävää järjestelyä, mutta vasta artiklan 8 ab, 9 ja 10 kohdissa (viimeisissä momenteissa) mainitaan, että ”...toinen välittäjä/asianomainen verovelvollinen on jo toimittanut 14 kohdassa tarkoitetut samat tiedot...”

<sup>228</sup> Euroopan komissio 2017b

<sup>229</sup> Cockfield 2010: 17-18

liittyvät tiedot (Direktiivi 2018/882: 8ab kohta 14). Verotiedoista, joiden avulla viranomaiset usein keräävät tarvittavia tuntemistietoja, voi paljastua paljonkin henkilökohtaisia tietoja verovelvollisesta kuten tämän tuloista, kulutuksesta, säästöistä, työpaikasta, jäsenyyksistä ja perheenjäsenistä<sup>230</sup>. Toisaalta direktiivin esipuheessa mainitaan vielä erikseen, että kaikessa DAC6:teen liittyvässä henkilötietojenkäsittelyssä on noudatettava Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 95/46/EY<sup>231</sup> ja asetusta (EY) N:o 45/2001<sup>232</sup> (Direktiivi 2018/822: Esipuhe kohta 17). Näin ollen asianomaisen verovelvollisen yksityisyyden- ja luottamuksensuojaan liittyvät seikat on pyritty huomioimaan direktiivin säännöksissä. Toisaalta massaraportoinnin huolenaiheena on myös, mihin vaihdettuja tietoja tullaan jatkossa käyttämään<sup>233</sup>.

Toisinaan joidenkin DAC6:n tarkoittamien toimitettavien tietojen saaminen voi aiheuttaa haasteita. Esimerkiksi kaikkien, todennäköisesti järjestelyyn osallistuneiden, henkilöiden yksilöiminen ja yksityiskohtaisten tietojen saaminen voi olla haastavaa.<sup>234</sup> Raportointivelvollisten on direktiivin mukaan ilmoitettava veroviranomaisille kaikki tiedossaan, hallussaan tai määräysvallassaan olevat järjestelyä koskevat tiedot. Tämä kuitenkin mahdollistaa myös sen, että raportointi voidaan joissain tilanteissa katsoa suoritetuksi, vaikka kaikkia edellä listattuja tietoja olisikaan ilmoitettu.<sup>235</sup> Lisäksi järjestelyn arvon asettaminen voi olla vaikeaa.<sup>236</sup>

---

<sup>230</sup> Cockfield 2010: 17-18

<sup>231</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY, annettu 24 päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta

<sup>232</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 45/2001, annettu 18 päivänä joulukuuta 2000, yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta

<sup>233</sup> Mehboob 2019b

<sup>234</sup> Norton Rose Fulbright 2018: 10

<sup>235</sup> Kurikka 2019: 107

<sup>236</sup> Norton Rose Fulbright 2018: 10

## 6. CASE: DIREKTIIVIN IMPLEMENTOINTI SUOMESSA

### 6.1. Direktiivin täytäntöönpanon toteuttamistapa

DAC6:n asiasisällön ja käsitteistön muodostaman laajan kokonaisuuden vuoksi, direktiivin implementoiminen on edellyttänyt useampien säännöksiä täytäntöönpanoa<sup>237</sup>. Ensinnäkin kahta aikaisempaa säädöstä on muutettu vastaamaan direktiivin edellyttämiä muutoksia ja lisäksi on säädetty uusi laki koskien raportoitavia järjestelyjä. Verotusmenettelylakiin (Laki verotusmenettelystä 1558/1995, VML) on lisätty uusina säännöksinä ainoastaan raportoitavia järjestelyjä koskevat tiedonanto- ja raportointivelvollisuussäännökset sekä välittäjiä koskeva erityinen tiedonantovelvollisuus. Raportoitavaa järjestelyä ja raportointia koskevia tietoja sekä raportointivelvollisia ja raportointiin liittyviä menettelyjä säännellään erillisessä laissa (Laki raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla 1559/2019). Lisäksi DAC6:n kriteerien täyttymiseksi on ollut tarpeen lisätä direktiivin edellyttämät muutokset myös hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla koskevaan lakiin (Laki hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta annetun direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja direktiivin soveltamisesta 881/2017) jäsenvaltioiden välisen automaattisen tietojenvaihdon mahdollistamiseksi.<sup>238</sup>

Direktiivissä ei ole merkittävästi valinnanvaraisia tai vapaaehtoisia elementtejä, minkä vuoksi kansallisen täytäntöönpano on pitkälti saman sisältöinen. DAC6 ei jätä myöskään varsinaista liikkumavaraa rajat ylittävien järjestelyjen sääntelyn osalta<sup>239</sup>. Merkittävimmät eroavuudet DAC6:n implementoinnissa syntyvätkin pääsääntöisesti säännösten ulottamisesta kansallisiin järjestelyihin ja/tai muihin verotyyppeihin ja ammattisalassapitovelvollisuuteen perustuvasta raportointivelvollisuudesta vapautumisesta. Direktiivin esipuheessa todetaan, että jäsenvaltiot voivat toteuttaa samankaltaisia raportointitoimia myös kansalliselle tasolle (Direktiivi 2018/822: Esipuhe kohta 10). Hallitus on kuitenkin esityksessään perustellut, ettei raportointitoimia laajenneta kansallisiin järjestelyihin ainakaan tällä erää. Vaikka raportointitoimien laajentaminen kansallisiin järjestelyihin olisi Verohallinnolle hyödyksi ennakoivassa ohjauksessa ja verovalvonnassa, niiden muka-

---

<sup>237</sup> HE 69/2019 vp: 13

<sup>238</sup> HE 69/2019 vp: 1, 13 Hallituksen esityksessä on raportointivaatimusten sijasta käytetty ilmoitus -termiä. Tämän tutkimuksen johdonmukaisuuden vuoksi sovelletaan raportointi -termiä myös kansallisista säännöksistä puhuttaessa.

<sup>239</sup> HE 69/2019 vp: 13

naolo lisäksi tiedonanto- ja raportointivelvollisten sekä Verohallinnon hallinnollista taakkaa uusien tietojen keräämisen, ilmoittamisen ja käsittelyn seurauksena. Myös rajat ylittävän ominaisuuden puuttuminen on nähty yhdeksi esteeksi raportointitoimien laajentamisen kannalta.<sup>240</sup> Jotkin jäsenvaltiot ovat laajentaneet samankaltaisia raportointitoimia myös toisiin verotyyppeihin. Esimerkiksi Puola on laajentanut soveltamisalaan kuuluvaksi myös arvonlisäveron. Toisaalta joissakin maissa vastaavanlaisesta raportointivelvollisuudesta on säädetty jo aikaisemmin niin, että se kattaa myös välilliset verot.<sup>241</sup> Suomen kansallinen lainsäädäntö ei kuitenkaan ole laajentanut raportointitoimien soveltamista eri verotyyppeihin.

Jäsenvaltioilla on myös mahdollisuus toteuttaa tarvittavat toimenpiteet raportointivelvollisuudesta vapautumisesta, jos raportointivelvoite loukkaisi kyseessä olevan jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaista oikeudellista ammattisalassapitovelvollisuutta (Direktiivi 2018/822: 8ab 5. kohta). Suomen kansallisessa lainsäädännössä asianajajista annetun lain<sup>242</sup> mukaiset asianajajat, luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain<sup>243</sup> mukaiset oikeudenkäyntiavustajat sekä valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain<sup>244</sup> mukaiset julkiset oikeusavustajat voidaan katsoa kuuluvan direktiivin tarkoittaman vapautuksen piiriin<sup>245</sup>. Hyväksytyssä lainsäädännössä on hyödynnetty tämä DAC6:n sallima optio ja rajattu kansallisen ammattisalassapitovelvollisuuden alaiset toimijat raportointivelvollisuuden ulkopuolelle<sup>246</sup>.

## 6.2. Lainvalmistelu

### 6.2.1. Lainvalmistelun eteneminen

DAC6:n implementoiminen kansalliseen lainsäädäntöön Suomessa on vaatinut useampia eri vaiheita. Hallitus antoi esitysluonnokset DAC6:ta vastaavasta laista kesä-elokuussa 2019, jonka jälkeen hallituksen esitys annettiin eduskunnalle lokakuun lopulla. Valiokunta päätti käsittelynsä 10.12.2019. Lisäksi valtiovarainvaliokunta antoi esitykseen mietinnön ja perustuslakivaliokunta antoi valtiovarainvaliokunnan pyynnöstä vielä erikseen

---

<sup>240</sup> HE 69/2019 vp: 12

<sup>241</sup> HE 69/2019 vp: 10

<sup>242</sup> Laki asianajajista 496/1958

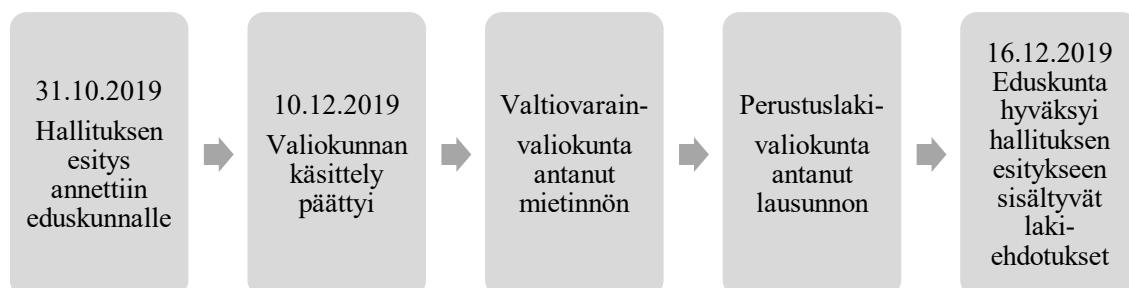
<sup>243</sup> Laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista 715/2011

<sup>244</sup> Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä 477/2016

<sup>245</sup> Kurikka 2020: 61

<sup>246</sup> Kurikka 2020: 61

lausunnon. Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen lausunnot huomioineen 16.12.2019.<sup>247</sup>



**Kuvio 2.** Lainvalmistelun eteneminen Suomessa

DAC6:n edellytysten mukaisesti säännökset astuvat voimaan 1.1.2020. Pääsääntöisesti säännöksiä sovelletaan järjestelyihin, jotka ovat valmiit toteuttamista varten 1.7.2020 jälkeen. Lakeja sovelletaan kuitenkin myös siirtymäsäännöksen nojalla sellaisiin järjestelyihin, joiden ensimmäinen vaihe on toteutettu 25.6.2018 jälkeen.<sup>248</sup>

### 6.2.2. Ammattisalassapitovelvollisuus

Säännös ammattisalassapitovelvollisuudesta on vaatinut useampia vahvistuksia ennen säännöksen täytäntöönpanoa. Ensin hallituksen esityksen valtiovarainministeriön mietinnössä esitettiin tarve varmistaa ehdotettu oikeudellinen ammattisalassapitovelvollisuuden piirissä olevien välittäjien tiedonantovelvollisuuden laajuus ja suhde voimassa olevaan oikeuteen<sup>249</sup>. Myöhemmin valtiovarainvaliokunta pyysi vielä perustuslakivaliokunnalta mielipidettä ammattisalassapitovelvollisuuden, asianajosalaisuuden suojaan liittyviin, muutoksiin<sup>250</sup>.

Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely ei välttämättä turvaisi asianajosalaisuutta asianmukaisesti ja riittävästi kaikissa tilanteissa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan perustuslain 21 §:ssä, joihin sisältyy

<sup>247</sup> Kurikka 2020: 54

<sup>248</sup> Verohallinto 2019

<sup>249</sup> HE 69/2019 vp: 17

<sup>250</sup> VaVM 19/2019 vp: 4

myös oikeus saada oikeudellista apua, oikeus itse valita oikeusavustajansa ja oikeus neuvotella tämän kanssa luottamuksellisesti. Erityisesti on kiinnitetty huomiota hallituksen esityksessä ehdotetun 6 §:n kapeaan soveltamisalaan, jonka johdosta vapautuksen saaneiden asianajosuojaan perustuva poikkeus olisi soveltamisalaltaan varsin rajallinen. Toiseksi perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n mukaiseen todistamiskieltoon 1 momentissa, jonka varsinainen asianajosalaisuuden ydin ei ole hallituksen esityksen mukaan ehdotetun säännöksen piirissä.<sup>251</sup> Koska DAC6:n järjestelyjen raportointi on luonteeltaan ennakkollista ilmoittamista, eivätkä välittäjää koskevat velvoitteet kata jo toteutettuun järjestelyyn jälkikäteen annettua tukea, neuvoja tai apua, hallituksen esityksessä 17 luvun 13 §:n 1 momentissa säädettyä varsinaisen asianajosalaisuuden ydintä ei pidetty ehdotetun säännökset piirissä.<sup>252</sup> Asianajosalaisuuden turvaamiseksi perustuslakivaliokunta esitti kuitenkin, että ammattisalasapitovelvollisuuden piirissä olevien henkilöiden vapautusta tulisi laajentaa niin, että vapautus koskisi myös 13 § 1 momenttia<sup>253</sup>.

Ammattisalasapitovelvollisuuden alaisten vapautus raportointivelvollisuudesta määräytyy siis seuraavasti: Raportoitavista järjestelyistä annetun lain 6 §:ssä säädetään vapautumisesta raportointivelvollisuudesta rajat ylittävistä järjestelyistä siltä osin kuin kyseisiä ammattia harjoittavia ja tehtäviä suorittavia välittäjiä koskevat salassapitosäännökset estävät heitä ilmoittamasta tietoja Verohallinnolle (Laki raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla 1559/2019: 6 §). Vapautuksen piiriin kuuluvia koskevat oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n 1 ja 3 momentin todistamiskiellot sekä asianajajia lisäksi koskeva laissa säädetty salassapitokielto. Tästä huolimatta vapautettu välittäjä on velvollinen ilmoittamaan raportoitavista järjestelyistä kaikki ne vaaditut tiedot, jotka eivät ole häntä koskevan ammattisalasapitovelvollisuuden piirissä.<sup>254</sup>

### 6.2.3. Muut huomiot

Ammattisalasapitovelvollisuuden lisäksi lainvalmistelussa on puututtu useampiin muihin ongelmakohtiin. Ensinnäkin kansallisen tason lainsäädännössä yhtenä haasteena on, että osa DAC6:n säännöksistä tulee sovellettavaksi blankettimuotoisen täytäntöönpanosäännöksen mukaan, jollei täytäntöönpanosäännöksestä muuta johdu. Direktiiviin laajuus taas johti siihen, että sen implementointi tapahtui useampien lakien muuttamisen

<sup>251</sup> PeVL 13/2019 vp: 3-7

<sup>252</sup> HE 69/2019 vp: 26

<sup>253</sup> PeVL 13/2019 vp: 6-8

<sup>254</sup> Kurikka 2020: 61

kautta.<sup>255</sup> Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelykokonaisuus muodostaakin verraten monimutkaisen ja vaikeasti hallittavan sekä vaivalloisen kokonaisuuden, jonka vaikeaselkoisuutta korostaa juuri säännöksiin jakautuminen blankettilailla ja voimaansaattamislailla säätäminen noudatettavaksi<sup>256</sup>.

Toiseksi, valtiovarainvaliokunta pitää tarpeellisenä, että raportoinnin ajankohtaa ja pääasiallista hyötyä mittaavan testin määritelmää täsmennetään. DAC6:n tavoitteiden mukaista on, ettei raportointivelvollisuuden ajankohdan ylittämistä voida välttää jättämättä jokin järjestelyn yksityiskohta avoimeksi. Raportoinnin ajankohdan ei myöskään tule perustua yksinomaan muodolliseen päätöksentekoon perustuvaan seikkaan. Toisaalta hallituksen esityksen mukaisen pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytysten ei katsottu täyttyvän, kun järjestelyssä on kyse verosuunnittelukeinoista, jotka on hyväksytty oikeus- ja verotuskäytännössä.<sup>257</sup> Esimerkiksi tapauksessa KHO 2013:126 tytäryhtiön tappioiden siirtämistä sulautumisessa vastaanottavalle emoyhtiölle ei pidetty vieraana veroetuna vaan tavanomaisena veroneutraalina yritysjärjestelynä, jonka järjestelyn yksinomaisena ja yhtenä pääasiallisena tarkoituksena ei katsottu olevan veroedusta hyötyminen (KHO 2013:126). Myös osinkojen verokohtelun muuttuminen tai yhtiön nettovarallisuuden kasvaminen osakevaihdon seurauksena on pidettävä hyväksyttävänä oikeuskäytännön perusteella<sup>258</sup>. Tapauksessa KHO 2017:78 osakevaihdon liiketaloudelliseksi syyksi katsottiin riittävä jo se, että osakevaihto johti toimeen osallistuvien yhtiöiden toimintojen uudelleenjärjestelyyn. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan myös, että osinkojen verokohtelun muuttumista osingonsaajan muuttuessa ja yhtiön nettovarallisuuden muuttumista osakevaihdon seurauksena tulisi pitää verotuksellisesti tavanomaisina seurauksina. (KHO 2017:78.)

Valtiovarainvaliokunta on kommentoinut sanktioiden olevan perusteltuja ja direktiivin vaatimusten mukaisia, mutta pitää silti suotavana, että korotuskäytännössä noudatetaan kohtuullisuutta uusien säännösten voimaantulon jälkeen ensimmäisenä vuonna<sup>259</sup>. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelykokonaisuus on yleisesti epäselvä, mutta pitää silti tällaista monimutkaisuutta ymmärrettävänä EU-oikeudellisessa sääntelykontekstissa. Hallinnollisten seuraamusmaksujen osalta perustuslakivaliokunta vaatii kuitenkin, että

---

<sup>255</sup> HE 69/2019 vp: 13

<sup>256</sup> PeVL 13/2019 vp: 8

<sup>257</sup> VaVM 19/2019 vp: 7-9

<sup>258</sup> HE 69/2019 vp: 8

<sup>259</sup> VaVM 19/2019 vp: 10

sääntelyä on välttämätöntä täsmentää direktiivin asettamissa puitteissa.<sup>260</sup> Voimassa olevan lain mukaan raportointivelvolliselle voidaan määrätä enintään 2 000 euron laiminlyöntimaksu, jos ilmoitetuissa tiedoissa on vähäinen virhe tai se on osin puutteellinen, eikä raportointivelvollinen ole noudattanut todistettavasti lähetettyä kehotusta asian korjaamiseksi. Olennaisesta puutteellisuudesta tai virheestä vastaavasti voidaan määrätä enintään 5 000 euron sanktiot. Enimmillään sanktiot voivat olla 15 000 euron suuruiset, jolloin raportointivelvollinen on tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta antanut olennaisesti väärän ilmoituksen taikka ei ole antanut ilmoitusta laisinkaan. (VML 22 a §.)

Lainvalmistelun asiantuntijakuulemisessa on esitetty huoli siitä, että DAC6:n implementoinnissa valittu sääntelytapa on joiltain osin väljä ja tulkinnan varainen, jonka vuoksi Verohallinnon on annettava syventävät ohjeet pian lain voimaan tulon jälkeen. Ohjaus ja neuvonta edistävät sääntelyn ennakoitavuutta ja samalla parantavat verovelvollisten oikeusturvaa tulkinnanvaraisissa tilanteissa, minkä vuoksi Verohallinnon antaman asiakasneuvonnan tärkeys on syytä huomioida.<sup>261</sup> Verohallinnon sivuilla onkin ilmoitettu, että tarkempaa ohjeistusta lain soveltamiseen ja raportointiin on tulossa vuoden 2020 maaliskuun-huhtikuun aikana<sup>262</sup>.

### 6.3. Kustannukset suhteessa implementoituihin säännöksiin

Mahdollisten kustannusten ja hallinnollisen taakan syntyminen uusien säännösten sivutuotteena on tunnistettu myös hallituksen esityksessä. Hallitus on todennut todellisten seurausten arvioimisen olevan toistaiseksi haastavaa, koska on mahdotonta tietää, kuinka paljon järjestelyjä tullaan lopulta raportoimaan. Hallitus pitää kuitenkin varmana, että DAC6:n kansallisesta täytäntöönpanosta tulee seuraamaan kustannuksia ja hallinnollisen taakan kasvua. Säännösten myötä on ainakin koulutettava uutta henkilökuntaa ja resursoitava raportointia koskevien velvoitteiden valvontaan ja täyttämiseen. Järjestelyjen raportointi edellyttää myös muutoksia tietojärjestelmiin, niin Verohallinnossa kuin yrityksissäkin.<sup>263</sup>

---

<sup>260</sup> PeVL 13/2019 vp: 7-8

<sup>261</sup> VaVM 19/2019: 9

<sup>262</sup> Verohallinto 2019

<sup>263</sup> HE 69/2019 vp: 16, Osaavaa henkilökuntaa tullaan tarvitsemaan ainakin ilmoitusten käsittelyyn, ilmoitusvelvollisuuden valvontaan ja riskienhallintaa, analyysitoimintoon, sisäiseen ja ulkoiseen neuvontaan sekä koulutukseen.



Erityisesti tunnusmerkeillä tulee olemaan vaikutusta siihen, kuinka paljon loppujen lopuksi rajat ylittäviä järjestelyjä tullaan raportoimaan. Laajat ja väljästi määritellyt tunnusmerkit luovat epävarmuutta, mikä puolestaan voi johtaa suhteettomaan rasitukseen raportointivelvollisille sekä veroviranomaisille<sup>264</sup>. Samalla epävarmuus säännösten soveltamisessa uhkaa raportointivelvollisten oikeusvarmuuden ja ennustettavuuden toteutumista. Valtiovarainministeriön valmistelussa säännösten sisältöä, sanamuotoa ja rakennetta sekä käsitteiden määritelmiä erityisesti pääasiallista hyötyä mittaavan testin ja tunnusmerkkien osalta pyydettiin täsmennettävän<sup>265</sup>. Tämän lisäksi Valtiovarainvaliokunta piti tärkeänä Verohallinnon ohjeistuksia säännöksiä noudattamiseen ennustettavuuden ja oikeusvarmuuden takaamiseksi<sup>266</sup>. Implementoiduissa tunnusmerkkien säännöksissä on siis pyritty kitkemään mahdollista epämääräisyyttä kansallisella tasolla. Pääasiallista hyötyä mittaavan testin kriteerien täyttymisen ulkopuolelle on jätetyt oikeus- ja verotuskäytännössä hyväksytyt järjestelyt<sup>267</sup>. Tämä puolestaan helpottaa testin soveltamista.

Toisaalta sanktioiden suuruudellakin voi olla vaikutusta raportoitavan tiedon määrään. Liian suurista sanktioista voi seurata ylitraportointia, kun taas kevyemmät seuraamukset voivat johtaa herkemmin säännösten laiminlyöntiin<sup>268</sup>. Kuten edellisestä kappaleesta käy ilmi, valtiovarainvaliokunta kommentoi lakiehdotuksessa säädettyjä sanktioita perusteltuina ja perustuslakivaliokunta otti kantaa lakiehdotuksen sanktioiden sanamuotoon, mutta ei kuitenkaan puuttunut sanktioiden suuruuteen. Verrattuna esimerkiksi Puolan säätämiin miljoona-sanktioihin, Suomen 15 000 euron maksimiraja kuulostaa varsin kohtuulliselta. Direktiivin mukaan laiminlyöntimaksujen tulisi olla tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia (Direktiivi 2018/822: Esipuheen kohta 15). Suomen laiminlyöntimaksut tulevat tuskin olemaan ongelma raportointivelvollisten kustannusten ja hallinnollisen taakan kannalta, mutta ovatko sanktiot jo liian kevyet täyttääkseen direktiivin edellytykset tehokkuudesta ja varoittavuudesta?

Valtiovarainvaliokunta pitää tärkeänä, että korotuskäytännössä noudatetaan kohtuullisuutta ensimmäisenä säännösten soveltamisvuonna<sup>269</sup>. Tarkoittaen siis, että siirtymäsäännöksenkin aikana raportoitaviksi osoittautuneiden järjestelyiden raportoinnissa, korotuskäytännössä noudatetaan kohtuullisuutta. Takautuvasta tietojenvaihdosta maksettavat

<sup>264</sup> International Tax Review 2018a, PwC Global Tax Policy, PwC EU Direct Tax Group & PwC ITS 2018: 62, White 2019b

<sup>265</sup> HE 69/2019 vp: 17

<sup>266</sup> VaVM 19/2019: 9

<sup>267</sup> VaVM 19/2019 vp: 7-9

<sup>268</sup> PwC Global Tax Policy, PwC EU Direct Tax Group & PwC ITS 2018: 61

<sup>269</sup> VaVM 19/2019 vp: 10

sanktiot nähdään osin uhkana kansainvälistä verotusta koskevalle oikeudenmukaisuudelle ja oikeusvaltioiden suhteellisuusperiaatteelle<sup>270</sup>. Valiokunta pitääkin tarkoituksenmukaisena, että vain niissä tilanteissa, joissa ilmenee selkeää välinpitämättömyyttä raportointivelvollisuuden noudattamisesta määrättäisiin normaalikäytännön mukainen rangaistusmaksu<sup>271</sup>. Tämä puolestaan keventää raportointivelvollisille, muuten turhan suuren epävarmuuden aiheuttamia, kustannuksia. Lisäksi raportointiajankohtaan lisätyt tarkennukset selkeyttävät DAC6:n säädöksiä soveltamista, mikä kitkee pois näistä säädöksistä syntyvää tulkinnanvaraisuutta.

On siis selvää, että uudet säännökset tulevat lisäämään kustannuksia ja hallinnollista taakkaa ainakin jossain määrin kansallisesta implementoinnista riippumatta, koska raportointia koskevien velvoitteiden täyttäminen ja toteuttaminen tulevat vaatimaan muutoksia. Toisaalta kasvavaan taakkaan on voitu puuttua merkittävästi säännöksiä implementoitaessa. Lisäksi Verohallinnon lisäohjeiden antaminen tulee edesauttamaan säännösten soveltamista lisäten näin raportointivelvollisten oikeusvarmuutta ja pienentäen turhasta raportoinnista koituvia kustannuksia.

---

<sup>270</sup> Dourado 2018: 102

<sup>271</sup> VaVM 19/2019 vp: 10

## 7. RAPORTOINTIVELVOLLISEN TAAKKA SUHTEESSA TAVOITTEISIIN

### 7.1. Vaikutuksia välittäjien näkökulmasta

DAC6:n voimaantulo tulee muuttamaan monikansallisten välittäjien työtä ja se tulee lisäämään uuden monimutkaisen kerroksen kansainvälisen verotuksen alalle<sup>272</sup>. On väistämättäkin selvää, että DAC6 tulee lisäämään raportointivelvollisten, ensisijaisesti välittäjien, hallinnollista taakkaa ja siihen liittyviä kustannuksia<sup>273</sup>. Jo pelkästään toimitettavien tietojen keräämiseen on käytettävä aikaa ja samalla on myös varmistettava, että muut osallistuvat ovat tekemässä yhteistyötä tämän prosessin puitteissa<sup>274</sup>. Mitä enemmän järjestelyjä raportoidaan, sitä enemmän puolestaan kasvaa välittäjien työtaakka, sillä välittäjien määrä ei ehdi kasvaa samassa suhteessa raportoitavien velvollisuuksien kasvassa<sup>275</sup>. Välittäjien on myös koulutettava ja resursoitava henkilöstöä raportointia koskevien velvoitteiden valvontaan ja toteuttamiseen<sup>276</sup>. Euroopan komissio on puolestaan kommentoinut, että välittäjille aiheutuvat kustannukset ovat todennäköisesti vähäisiä, koska kansalliselle veroviranomaisille ilmoitettavien tietojen pitäisi olla saatavilla verovelvollisille tarkoitettussa asiakasmateriaaleissa ja koska tietojenvaihdossa voitaisiin suhteellisen helposti hyödyntää jo olemassa olevia raportointi ja tietojenvaihtojärjestelmiä<sup>277</sup>. Komission kustannuksissa on kuitenkin otettu huomioon vain ilmoitettavien tietojen sisältöön liittyvät kustannukset ja tietojenvaihdon haasteet, eikä niinkään tunnusmerkkien paljoudesta koitua raportoitavien tietojen määrä ja muut välittäjien työtaakkaan vaikuttavat seikat.

Direktiivin sallima vapautus ammattisalassapitovelvollisuuden nojalla tulee myös vaikuttamaan merkittävästi välittäjiin. DAC6:n mukaan jäsenvaltio *voi toteuttaa* tarvittavat toimenpiteet raportointivelvollisuudesta vapautumisesta ammattisalassapitovelvollisuuden nojalla, mikäli tämä loukkaisi kansallista lainsäädäntöä (Direktiivi 2018/822: 8ab kohta 5). Ammattisalassapitovelvollisuutta säännellään jäsenvaltioissa eri laajuudessa ja säännösten piiriin kuuluvat henkilöt voivat vaihdella jäsenmaiden välillä paljonkin<sup>278</sup>. Poik-

---

<sup>272</sup> Haines 2018

<sup>273</sup> Haines 2018

<sup>274</sup> Norton Rose Fulbright 2018: 11

<sup>275</sup> International Tax Review 2018a: 2

<sup>276</sup> Suomen asianajoliitto 2019: 15, Sama pätee myös verohallintoon.

<sup>277</sup> Euroopan komissio 2017b

<sup>278</sup> Kurikka 2019: 106

keamat kansallisissa säännöksissä voivat vaikeuttaa raportointivelvollisten määräytymistä kansainvälisellä tasolla. Toisaalta ammattisalassapitovelvollisuuden huomioimatta jättäminenkin voi, ainakin Suomen esimerkin mukaan, toisinaan aiheuttaa kritiikkiä verovelvollisten perusoikeuksien kannalta<sup>279</sup>. Toisin sanoen ammattisalassapitovelvollisuudesta sallittu vapautuminen raportointivelvollisuudesta aiheuttaa ongelmia nimenomaisesti kansallisten lainsäädäntöjen poikkeavuuden vuoksi. Vaikka säädös onkin DAC6:sta lähtöisin, vapautuksen salliminen on jätetty kansallisten lainsäätäjien päätettäväksi.

Toisaalta DAC6:n säädökset saattavat johtaa myös ”välittäjien ostamiseen” kaikkialla EU:ssa, jolloin tavoitteena on etsiä valtioista se, jossa on pienimmät raportointivaatimukset<sup>280</sup>. Konsulttiyritysten pelätään keskittyvän jatkossa niihin EU jäsenvaltioihin, joihin DAC6 on implementoitu kevyemmin. On myös epäilty, että konsulttiyrityksiä muuttaa esimerkiksi Lontooseen, missä välittäjät vapautuvat raportointivelvollisuudesta Brexitin myötä.<sup>281</sup> Veroneuvontapalveluita saatetaan hakea jatkossa myös entistä enemmän EU-alueen ulkopuolelta, millä on taas omat vaikutuksensa EU:n talouteen.<sup>282</sup>

On myös kyseenalaista, voidaanko olettaa, että suurten konsernien palveluksessa toimivalla välittäjällä on pääsy kaikkiin tarpeellisiin tietoihin, joita raportoitava järjestely edellyttää<sup>283</sup>. Laajojen tietojenvaihtosäädösten myötä pienetkin välissä olevat sidosryhmät voivat joutua vastuuseen rajat ylittävän järjestelyn raportoinnista, vaikka heillä ei olisi tiedossa kuin pieni osa koko järjestelystä<sup>284</sup>. Ulkoiset verokonsultit taas eivät voi nähdä kaikkia asiakkaidensa sopimuksia<sup>285</sup>. Samaan aikaan riskit ovat vielä suuremmat johtuen jäsenmaiden eriävästä laintulkinnasta, joka perustuu kansallisen tason intresseihin, säädöksiin ja saatavilla oleviin tietoihin<sup>286</sup>.

DAC6:n sanamuotojen epäselvyys saattaa johtaa epävarmuuteen säännöksiä sovellettaessa<sup>287</sup>. Näin ollen välittäjien täytyy alkaa panostamaan myös entistä enemmän rajat ylittävien verojärjestelyjen suunnittelemiseen varmistuakseen siitä, että heidän tarjoamansa

---

<sup>279</sup> PeVL 13/2019 vp: 3, perustuslain 21 § 2 momentin mukaan verovelvollisilla on oikeus saada oikeudellista apua, oikeus itse valita oikeusavustajansa ja oikeus neuvotella tämän kanssa luottamuksellisesti

<sup>280</sup> International Tax Review 2018a: 2

<sup>281</sup> Feuerstein 2019b, Mehboob 2019b

<sup>282</sup> PwC Global Tax Policy, PwC EU Direct Tax Group & PwC ITS 2018: 61

<sup>283</sup> Mehboob 2019a

<sup>284</sup> Mehboob 2019b

<sup>285</sup> Mehboob 2019b, John Billage, EMEAn operatiivinen verojohtaja on todennut näin Hansuken Financial services tax conference -tilaisuudessa 7.11.2019

<sup>286</sup> Mehboob 2019b, Sheena Tay-Schyma, Blackrockin rahoitus ja verostrategia osastolta ottanut näin kantaa Hansuken Financial services tax conferencessa 7.11.2019

<sup>287</sup> PwC Global Tax Policy, PwC EU Direct Tax Group & PwC ITS 2018: 61

verojärjestelyt ovat DAC6:n mukaan täysin oikeutettuja. Jos välittäjän esittämä järjestely jälkikäteen todetaankin raportointivelvollisuuden täyttäväksi, sanktiot raportointivelvollisuuden laiminlyönnistä maksaa välittäjä, mutta maineen menettämisen riski on sekä välittäjällä, että asiakkaalla.<sup>288</sup> Välittäjistä suurimmat maineriskit koituvat yrityksille, jotka harjoittavat juuri lakia, tilintarkastusta tai veroja. Asiakkaiden maineriskit heijastuvat suoraan yrityksen hallitusten jäseniin.<sup>289</sup> Useissa välittäjä-yritysten johtoportaisissa ollaankin oltu huolissaan verosuunnittelun keräämästä negatiivisesta huomiosta ja siitä, kuinka veroparatiiseihin yhdistetyt yritykset ovat kärsineet maineriskeistä. Raportointivelvollisuuden toteutuminen saattaisi jo itsessään aiheuttaa kustannuksia yrityksille, vaikka toiminta ei liittyisikään veroparatiiseihin ja vaikka yritys toimisi oikeudellisten raamien puitteissa.<sup>290</sup> Näin ollen verotietojen raportointi saattaa myös estää veroneuvojia antamasta ohjeita rajat ylittävistä verojärjestelyistä raportointivelvollisuuden pelossa<sup>291</sup>. Järjestelyn raportointivelvollisuus ei kuitenkaan välttämättä tarkoita, että järjestely olisi haitallinen vaan raportoitavuus merkitsee sitä, että järjestely on hyvä tarkastaa veroviranomaisilla ennen täytäntöön laittamista<sup>292</sup>. Toisaalta välittäjien tulee myös ymmärtää se, että keskusteluilla asiakkaiden kanssa voi olla haitallisia vaikutuksia, jos asiakas ryhtyy rajat ylittävään toimeen välittäjien kanssa käymänsä keskustelun pohjalta<sup>293</sup>.

Kuten edeltä käy ilmi, DAC6:n tarkoittama välittäjä ulottuu myös perinteisten verokonsulttitalojen yli myös finanssilaitoksiin. Sääntelyn lisääntyessä asiakkaat kyselevät yhä enemmän veroraportointiin liittyviä kysymyksiä myös finanssilaitoksilta, sillä veroseuraamuksilla voi olla suurikin vaikutus siihen, minne asiakkaat haluavat sijoittaa varojaan. Lopputuloksena onkin, että luultavasti kaikki rahoituslaitokset alkavat lisäämään edes jossain määrin veroneuvontapalveluita.<sup>294</sup> Arvio onkin, että finanssiala tulee muuttumaan yhtä merkittävämmäksi tekijäksi verosuunnittelussa<sup>295</sup>.

## 7.2. Verovelvollinen muutoksen alla

Päivittäinen tietojenvaihto yrityksiltä veroviranomaisille tulee olemaan dramaattinen muutos aikaisempaan. Isot yritykset, joilla on rajat ylittäviä toimia, joutuvat isomman

---

<sup>288</sup> Marnin 2019

<sup>289</sup> Mehboob 2019b

<sup>290</sup> Hoopes ym. 2018: 161

<sup>291</sup> Baker 2015: 90

<sup>292</sup> Financial Services Monitor Worldwide 2018

<sup>293</sup> Mehboob 2019b

<sup>294</sup> International Tax Review 2019a

<sup>295</sup> White 2019a

epävarmuuden alle samaan aikaan, kun veroviranomaiset tulevat lisäämään verotarkastuksia.<sup>296</sup> Uudet läpinäkyvyyttä tavoittelevat säädökset ovat pakottaneet yritysten verojohtajia pohtimaan riskienarviointeja ja sisäisiä toimintatapoja<sup>297</sup>. Yritysten täytyy nyt harkita missä määrin DAC6 tulee vaikuttamaan heidän riskisuhtautumiseensa ja verosuunnittelustrategioihinsa. Myös se jää yrityksen päätettäväksi, kuinka paljon ne haluavat ottaa osaa veroraportoinnin läpinäkyvyyden aikaansaamiseksi.<sup>298</sup> Kansainvälisten yritysten tulisi myös tarkistaa siirtohinnoittelupolitiikkansa, vahvistaa riskienhallintajärjestelmiä ja parantaa viestintää veroviranomaisten kanssa valmistautuakseen tuleviin koitoksiin<sup>299</sup>. Joka tapauksessa on lähes väistämätöntä, että jatkuva verotuksen läpinäkyvyyden tavoittelu ja siihen liittyvä sääntely tulevat todennäköisesti muuttamaan yritysten suhtautumista veroihin<sup>300</sup>. Lisäksi tunnusmerkit tekevät kohteeksi lähes kaikki lähestymistavat verosuunnitteluun ja rajat ylittäviin liiketoimiin liittyen. Mahdollisesti aggressiiviseen verosuunnitteluun tullaan sisältämään paljon tavanomaisiakin järjestelyjä, jotka saattavat ajaa muutoksia yritysten toimintaan<sup>301</sup>.

Läpinäkyvyyden tavoittelulla ja aggressiivisen verosuunnittelun estämisellä tulee todennäköisesti olemaan asianomaisten verovelvollisten kannalta paljon positiivisiakin vaikutuksia. Välittäjien vastuuseen laittaminen ja aggressiiviseen verosuunnitteluun puuttuminen vähentävät jäsenvaltioiden veropohjan haitallista rapautumista. Säännöksien avulla voidaan turvata ensinnäkin tasapuolisemmat toimintaedellytykset ja oikeudenmukainen verokohtelu, kun samalle viivalle tuodaan sellaiset yritykset, joilla olisi puitteet aggressiiviseen verosuunnitteluun ja yritykset, joilla ei ole siihen edellytyksiä. Samalla säädöksillä pyritään vastaamaan eurooppalaisten yrityksiä enemmistön toiveeseen oikeudenmukaisemmasta verokohtelusta.<sup>302</sup>

Toisinaan pelko siitä, että verojärjestystä tulisi raportoida, saattaa estää verovelvollisia ottamasta veroneuvontapalveluita vastaan<sup>303</sup>. Olisi hyvin epätoivottavaa, jos kansalaiset, asianomaiset verovelvolliset, ajautuisivat selvittämään hankalia veroasioita muilta kuin

---

<sup>296</sup> International Tax Review 2019b

<sup>297</sup> Mehboob 2019b

<sup>298</sup> PwC Global Tax Policy, PwC EU Direct Tax Group & PwC ITS 2018: 61

<sup>299</sup> International Tax Review 2019b

<sup>300</sup> White 2019a

<sup>301</sup> White 2019a

<sup>302</sup> Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto 2018

<sup>303</sup> Baker 2015: 90

eettisiin sääntöihin sitoutuneilta ja valvonnanalaisilta asianajajilta<sup>304</sup>. Toisaalta erään yrityksille tehdyn kyselyn mukaan vain noin puolet vastaajista sanoivat uskovansa raportointivelvollisuuden välittäjille, kun taas puolet olivat sen kannalla, että aikovat itse toimittaa vaadittavat asiakirjat veroviranomaisille<sup>305</sup>. Asianomaisten verovelvollisten sekä välittäjien tuleekin harkita uudelleen toimet raportointivastuun jakautumisesta. Yrityksissä tarvitaan uusia järjestelmiä liiketoimien ja ihmisten tunnistamiseksi sekä tietojen ilmoittamiseen. Uudet säännökset tulee ottaa kokonaisuudessaan huomioon liiketoimintaa ja suurempia projekteja laatiessa.<sup>306</sup>

Aikaisemmin monet lainkäyttöalueet, OECD ja EU suojelivat pankkisalaisuutta ja luottamuksensuojaa pitäen näitä perustavanlaatuisina oikeuksina. Läpinäkyvyyden tavoittelu on kuitenkin edennyt kansainvälisellä tasolla verovelvollisen oikeuksien yläpuolelle.<sup>307</sup> Nykyään valtiot ovat enemmän kiinnostuneita tehokkaasta tietojenvaihdosta veroviranomaisten välillä kuin verovelvollisen oikeuksien turvaamisesta<sup>308</sup>. Suuria, myös yksityishenkilöitä määritteleviä, tietomääriä vaihtaessa on olemassa riski asianomaisen verovelvollisen yksityisyyden ja luottamuksen suojan kannalta<sup>309</sup>. Huolenaiheena on myös mihin vaihdettavia tietoja tullaan jatkossa hyödyntämään<sup>310</sup>. Luottamuksellisuus ja käyttötarkoitussidonnaisuus ovat keskeisiä henkilötietojen käsittelyä koskevia periaatteita, joita tulee EU-oikeuden mukaan noudattaa kaikissa jäsenmaissa<sup>311</sup>. DAC6:ssa todetaan nimenomaisesti, että jäsenvaltioiden tulee henkilötietojen käsittelyssä noudattaa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 95/46/EY ja asetusta 45/2001, jotka sääntelevät siis henkilöiden tietosuojaa (Direktiivi 2018/822: Esipuhe kohta 17). Näin ollen EU-tasolla sekä kansallisella tasolla pyritään kyllä turvaamaan verovelvollisten oikeuksia parhaan mukaan.

Vaikka päivittäinen tietojenvaihto tuleekin muuttamaan koko verojärjestelmää, uskotaan, että niin verovelvollinen kuin veroviranomainenkin tulevat myös hyötymään tästä muutoksesta.<sup>312</sup> Läpinäkyvyyden tavoittelulla ja jäsenvaltioiden välisellä yhteistyöllä haetaan

---

<sup>304</sup> Suomen asianajoliitto 2019: 7, Vaikka lausunto viittaa nimenomaisesti asianajajiin, voi toteamuksen rinnastaa myös muihin DAC6:n tarkoitamiin välittäjä-veroammattilaisiin.

<sup>305</sup> Geuther ym. 2019: 34

<sup>306</sup> PwC Global Tax Policy, PwC EU Direct Tax Group & PwC ITS 2018: 61

<sup>307</sup> Dourable 2018: 102-103

<sup>308</sup> Giusy De Flora 2017: 448

<sup>309</sup> Cockfield 2010: 17-18

<sup>310</sup> Mehboob 2019b

<sup>311</sup> HE 69/2019 vp: 43

<sup>312</sup> International Tax Review 2019b

kuitenkin pääasiassa oikeudenmukaisempaa ja tehokkaampaa verotusta koko EU-alueelle<sup>313</sup>. Mikä puolestaan olisi kaikkien, ainakin puhtailla papereilla pelaavien, asianomaisten verovelvollisten etu. Lisäksi verotuksen läpinäkyvyyden ja yksinkertaisuuden on katsottu parantavan mahdollisuuksia arvioida verojen vaikutuksia ja verojen oikeasuuruisuutta, mikä puolestaan lisää verotuksen tasa-arvoisuutta<sup>314</sup>.

### 7.3. Haasteena tiedon paljous

Vain sellaisten tietojen vaihtamisen tulisi olla sallittua, jotka ovat tarpeen veronkierron estämiseksi<sup>315</sup>. Lisäksi, että tietojenvaihtoa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, tulee sen koskea vain luotettavia tietoja<sup>316</sup>. Tunnusmerkkien epämääräisyys voi johtaa kuitenkin ylitraportointiin, koska yritykset haluavat varmistua siitä, etteivät joudu syytetyksi veronkierrosta ja joudu maksamaan korkeita sakkoja raportoimatta jätetyistä järjestelyistä<sup>317</sup>. EU:n laajuiset raportointivelvoitteet asettavat puolestaan haasteita säännösten noudattamiselle etenkin, jos jäsenvaltiot omaksuvat erilaisia lähestymistapoja<sup>318</sup>. Tietoja tullaan siis todennäköisesti raportoimaan paljon enemmän kuin olisi tarpeen aggressiivisen verosuunnittelun estämiseksi. Samalla liian laajat tunnusmerkit aiheuttavat suhteetoman rasituksen raportointivelvollisille sekä veroviranomaisille<sup>319</sup>. Tunnusmerkkien soveltaminen kattaa varsin laajan joukon raportoitavia järjestelyjä ja yksikin raportointivelvollisuuden laukaiseva järjestely voi sisältää osia useissa eri liiketoimintalinjassa ja tarkasteltava tieto on voitu tallentaa eri osastoille ja eri muodoissa tehden raportointivelvollisuudesta monimutkaista<sup>320</sup>. Direktiivissä ei myöskään harkita minkäänlaista *de minimis*-vähimmäisarvoa, jolloin arvoltaan vähäiset järjestelyt rajautuisivat raportointivelvollisuuden ulkopuolelle<sup>321</sup>.

Kun suuria määriä tietoja vaihdetaan jäsenvaltioiden veroviranomaisten kesken, voivat todelliset aggressiiviset verosuunnittelujärjestelyt hukkaa kaiken sen tietomassan keskelle<sup>322</sup>. Ilmoitettujen järjestelyjen tulva vaikeuttaa niiden järjestelyjen suodattamista,

<sup>313</sup> Financial Services Monitor Worldwide 2018

<sup>314</sup> Valtiovarainministeriö 2010: 35, González 2018: 146

<sup>315</sup> PwC Global Tax Policy, PwC EU Direct Tax Group & PwC ITS 2018: 62

<sup>316</sup> Dourado 2018: 103

<sup>317</sup> International Tax Review 2018 a

<sup>318</sup> PwC Global Tax Policy, PwC EU Direct Tax Group & PwC ITS 2018: 61

<sup>319</sup> PwC Global Tax Policy, PwC EU Direct Tax Group & PwC ITS 2018: 62, White 2019b

<sup>320</sup> Geuther ym. 2019: 35

<sup>321</sup> Norton Rose Fulbright 2018: 8

<sup>322</sup> Haines 2018



joita pitäisi tarkastella tarkemmin<sup>323</sup>. Yhtenä EU:n ongelmana DAC6:n toteuttamisessa pidetäänkin juuri suurien tietomassojen määrää ja niiden käsittelyä. Tietomassojen läpikäymiseen tarvitaan keinoja, joilla todelliset aggressiiviset verosuunnittelujärjestelyt voidaan tunnistaa. Jotta tiedonkäsittelymenetelmät voisivat toimia tehokkaasti, tulisi kerätä maksimimäärä relevanttia tietoa ja kyseisiin menetelmiin tulisi olla koulutettua henkilökuntaa.<sup>324</sup> Että tietojenvaihdosta saatava hyöty maksimoituisi, tarvitaan myös lisää työvoimaa sekä IT-työkaluja, joiden avulla suurien tietomassojen käsittely on mahdollista. Vain näin tietojenvaihtoa voisi todellisuudessa pitää tehokkaana ja tarkoituksenmukaisena.<sup>325</sup> Pelkästään jo siirtymävaiheessa syntyvän raportoitavan tiedon määrä edellyttää sellaisia tietojärjestelmiä, joihin on mahdollista varastoida ja joissa on mahdollista jäsenellä suuria määriä tietoa ennen kuin varsinainen raportointivelvollisuus toteutuu ensimmäisen kerran<sup>326</sup>.

#### 7.4. Onnistutaanko tavoitteissa raportointivelvollisen kustannuksella?

DAC6:lla tavoitellaan oikeudenmukaisen verotusympäristön luomista sisämarkkinoilla lisäämällä verotuksen läpinäkyvyyttä ja puuttamalla, pääsääntöisesti välittäjien harjoittamaan, aggressiiviseen verosuunnitteluun (Direktiivi 2018/822: Esipuhe). Direktiivissä säädettyillä laajoilla tunnusmerkeillä taas pyritään mahdollistamaan tehokas sääntely jatkuvan muutoksen alla olevia aggressiivisia verosuunnittelujärjestelyjä vastaan ja peittämään kaikki mahdolliset lakiaukot. Lisäksi direktiivillä halutaan mahdollistaa veroviranomaisten ripeät vastatoimenpiteet. (Direktiivi 2018/822: Esipuheen kohdat 2 ja 9.) Edellisten kappaleiden perusteella voi todeta DAC6:lla olevan vaikutuksia niin välittäjien kuin asianomaisten verovelvollistenkin kannalta, mutta mennäänkö direktiivissä yli sen, mikä on perusteltua tavoitteiden saavuttamiseksi?

Aggressiivisen verosuunnittelun estämisessä merkittävässä roolissa ovat DAC6:ssa säädetty tunnusmerkit: Direktiivin tunnusmerkit johtavat suureen määrään raportoitavia järjestelyjä, joista osa ei ole edes lähellä verosuunnittelua, puhumattakaan aggressiivisesta verosuunnittelusta. Myös sellaiset järjestelyt, joista ei saada veroetuja saattavat aiheuttaa

---

<sup>323</sup> White 2019a

<sup>324</sup> Siviude 2018: 39 Mainittakoon, että Ranskan verohallinnossa on tähän mennessä sovellettu menetelmää ”tietojen louhinta”, jossa yritykset luokitellaan ensin ominaispiirteidensä mukaan ja tarkastellaan niitä kyseisen luokan yleisimpien veropetosten näkökulmasta. Toinen sovellettava tietojenkäsittelymenetelmä Siviuden mukaan on ohjelmoinnin mahdollistama riskianalyysi, jolla pyritään tunnistamaan veropetoksia todennäköisyyksien mukaan.

<sup>325</sup> Hemels 2018: 210-211

<sup>326</sup> Haines 2018

raportointivelvollisuuden.<sup>327</sup> Toisin sanoen, vaikka raportointivelvollinen luopuisi täysin aggressiivisesta verosuunnittelusta, hallinnollinen taakka ei välttämättä kuitenkaan pienentyisi samassa suhteessa. DAC6:ssa säädettyjen tunnusmerkkien soveltamisessa syntyy myös mahdollisesti epävarmuutta, mikä puolestaan vaikeuttaa raportointivelvollisten oikeusvarmuuden toteutumista<sup>328</sup>. Komission olisikin pitänyt pohtia enemmän ylläraportointiin liittyviä vaikutuksia, erityisesti veroviranomaisten ja raportointivelvollisten kannalta<sup>329</sup>.

Tunnusmerkit perustuvat kyllä direktiivin pakottavaan sääntelyyn<sup>330</sup>. Tarkoittaen siis, että kaikkien jäsenvaltioiden tulee implementoida direktiivin tarkoittamat tunnusmerkit kansalliseen lainsäädäntöön. Jäsenvaltioiden on kuitenkin mahdollisuus täsmentää sääntelyn soveltamisalaa ja käsitteiden määritelmiä. Suomessa direktiiviä vastaavan lain esitysluonnoksesta annetussa lausunnossa toivottiin nimenomaisesti, että soveltamisalaa ja käsitteiden määritelmää täsmennettäisiin erityisesti pääasiallista hyötyä mittaavan testin ja tunnusmerkkien määritelmien kohdalla<sup>331</sup>. DAC6:n tunnusmerkeistä syntyvä epävarmuus voidaan siis kuitenkin, ainakin jossain määrin korjata kansallisella tasolla niin, etteivät tunnusmerkit uhkaa raportointivelvollisen oikeusvarmuutta. Valtiovarainvaliokunta piti myös tärkeänä, että Verohallinto antaa ohjeita direktiiviin perustuvien säädösten, myös tunnusmerkkien, noudattamiseen ennakoitavuuden ja verovelvollisten oikeusturvan takaamiseksi<sup>332</sup>.

On myös syytä huomioida, että verolaila säännellään nopeasti muuttuvia taloudellisia olosuhteita ja vaikeita taloudellisia ilmiöitä, minkä vuoksi relevantteja käsitteitä ei edes voida määritellä yksiselitteisesti<sup>333</sup>. DAC6:n tunnusmerkkien tarkoituksena on nimenomaisesti pyrkiä vastaamaan jatkuvasti muuttuviin aggressiivisen verosuunnittelustrategioihin (Direktiivi 2018/822: Esipuheen kohta 9). Tämä kriteeri ei täytyisi, jos tunnusmerkkien sijasta oltaisiin käytetty tarkkoja määritelmiä. Säännösten tehokkuuden voidaan katsoa perustuvan sanamuotojen avoimuuteen ja joustavan tulkinnan mahdollisuuteen, jolloin ne mahdollistavat säädöksiä dynaamisuuden jatkuvassa muuntuvassa toimintaympäristössä<sup>334</sup>. Näin ollen tunnusmerkkien voidaan kuitenkin katsoa toimivan

---

<sup>327</sup> White 2019b, Artikkelissa lainattu Alexander Vögele, NERA Economic Consulting neuvottelukunnan puheenjohtajan lausuntoa.

<sup>328</sup> White 2019b

<sup>329</sup> Van Weeghel ym. 2017: 54

<sup>330</sup> HE 69/2019 vp: 14

<sup>331</sup> HE 69/2019 vp: 17

<sup>332</sup> VaVM 19/2019 vp: 9

<sup>333</sup> Lönnblad 2019: 72

<sup>334</sup> Lönnblad 2019: 73

tehokkaammin aggressiivisten verosuunnittelukeinojen estämisessä kuin tarkoin määriteltyjen säädöksiä.

Toisaalta tunnusmerkkien soveltamisen haasteeksi on ilmentynyt myös ylläraportointi ja raportoitavien tietojen tulva<sup>335</sup>. Mikäli aggressiivisiä verosuunnittelujärjestelyjä ei pystytä tehokkaasti tunnistamaan tietomassojen keskeltä, voidaanko DAC6:n läpinäkyvyyttä koskevan tavoitteen katsoa toteutuvan? Joidenkin näkemysten mukaan on mahdollista, että DAC6:n monimutkaiset säädökset jopa lisääisivät esteitä verotuksen avoimuudelle<sup>336</sup>. Liiketoiminnan avoimien puitteiden ja verotuksen läpinäkyvyyden on kyllä kiistattomasti katsottu edistävän veronkierron ja verovilpin torjuntaa sisämarkkinoilla (Direktiivi 2018/822: Esipuheen kohta 4). Lisäksi DAC6 menee sääntelyssä ja läpinäkyvyyden tavoittelussa jopa OECD:n aikaisempaa CRS-standardia pidemmälle estäen näin veronkierron mahdollisuudet, joihin ei aikaisemmilla säädöksillä pystytty vastaamaan<sup>337</sup>. Toisaalta pakollisen automaattisen tietojenvaihdon ja jatkuvan läpinäkyvyyden tavoittelun on jo aikaisemmin pelätty aiheuttavan liian suuren taakan hyötyihin nähden<sup>338</sup>. Nyt DAC6:n verotuksen avoimuuden tavoittelu saattaa mennä jopa yli BEPS-toimintasuunnitelman<sup>339</sup>. Vaikka läpinäkyvyys on hyvä asia, sitä on kuitenkin erittäin vaikea saavuttaa<sup>340</sup>.

DAC6:n tavoitteina voidaan, läpinäkyvyyden lisäämisen ja aggressiivisen verosuunnittelun estämisen lisäksi, pitää ennakoitavuutta ja ennaltaehkäisevyyttä. Raportoitavien järjestelyjen aikataulutukseen liittyvä etukäteen ilmoittamisen tarkoituksena on, että veroviranomaiset pystyisivät ripeästi reagoimaan aggressiivisiin verosuunnittelukeinoja hyödyntäviin järjestelyihin (Direktiivi 2018/822: Esipuheen kohta 2). Toisaalta tiedon paljouden voidaan katsoa varjostavan myös tätä aspektia: Miten juuri ne aggressiivisiä verosuunnittelukeinoja sisältävät järjestelyt voidaan tunnistaa tehokkaasti – ja hyvissä ajoin – suurten tietomassojen tulvasta? Jos olennaisia aggressiivisiä verosuunnitteluja ei tunnisteta tietomassasta ajoissa, ennakoitavuuden tavoitteeseen pääseminen ei täyty, mutta raportointivelvollisilta edellytetään silti kohtuullisen ripeitä toimia raportoinnin suhteen. Sanktioiden perimmäisenä tarkoituksena taas on toimia ennaltaehkäisevänä, etteivät raportointivelvolliset enää ryhtyisi aggressiiviseen verosuunnitteluun sanktioiden uhalla<sup>341</sup>. Jos kuitenkin tunnusmerkit kattavat myös sellaisia järjestelyjä, jotka eivät ole lähelläkään

<sup>335</sup> Haines 2018, White 2019a, International Tax Review 2018a

<sup>336</sup> ks. esimerkiksi White 2019b

<sup>337</sup> Marnin 2019

<sup>338</sup> Hoopes ym. 2018: 161

<sup>339</sup> Van Der Made 2018

<sup>340</sup> Mehboob 2019b, John Billage, EMEAn operatiivinen verojohtaja on todennut näin Financial services tax conference -tilaisuudessa 7.11.2019

<sup>341</sup> Feuerstein 2019a

aggressiivista verosuunnittelua<sup>342</sup>, voivatko sanktiot estää myös joidenkin perusteltujen liiketaloudellisten toimien toteuttamista. Toisaalta raportointivelvollisuuden laiminlyönnistä koituvat sanktiot voi joutua maksamaan myös järjestelystä, jota raportointivelvollinen ei tunnusmerkkien tulkintavaikeuksien takia ole raportoinut. Huomioitavaa on myös jäsenvaltioiden toisistaan merkittävästi poikkeavat seuraamusmaksut ja niiden vaikutukset esimerkiksi raportoitavien tietojen laatuun<sup>343</sup>.

DAC6:ssa todetaan, ettei siinä ylitetä sitä mikä on tarpeen aggressiivisten verosuunnittelujen lannistamiseksi eikä se siten loukkaa EU:n suhteellisuusperiaatteen perusoikeutta. Kun otetaan huomioon direktiivin laaja muotoilu, tämä on kuitenkin toisinaan varsin rohkea lausunto.<sup>344</sup> DAC6:ta on kritisoitu paljon alan kirjoituksissa ja monien mielestä DAC6:ssa mennään liian pitkälle toimenpiteissä<sup>345</sup>. Olennaista on rajanveto, kuinka pitkälle voidaan vedota yleiseen etuun veropetosten, aggressiivisen verosuunnittelun, välttämiseksi<sup>346</sup>. On ymmärrettävää, että muuttuvassa toimintaympäristössä pyritään puuttumaan uusiin ei-toivottuihin verosuunnittelukeinoihin. Toisaalta verotuksella ja aggressiivisen verosuunnittelun estämisellä ei saisi estää verovelvollista toteuttamasta liiketaloudellisesti perusteltuja toimia.<sup>347</sup>

Joissain jäsenvaltioissa kansalliset sääntelyviranomaiset ovat huomanneet, ettei DAC6:n säännöksiä ole käsitelty täysin asianmukaisesti. Esimerkiksi Ison-Britannian verohallinto on korostanut, että säädös tulee panna täytäntöön oikeudenmukaisella, kohtuullisella ja oikeasuhtaisella tavalla.<sup>348</sup> Osoittaen, etteivät direktiivin sisältämät säädökset välttämättä täytä näitä kriteereitä täysin. Suomessa perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että sääntelyä on välttämätöntä täsmentää, kun otetaan huomioon että seuraamusmaksut voivat koitua myös luonnollisille henkilöille<sup>349</sup>. Valtiovarainvaliokunta on puolestaan ehdottanut, että kohtuullisuutta noudattaakseen on perusteltua säätää sanktioista ensimmäisen vuoden aikana vain niissä tilanteissa, joissa verovelvollisen ja välittäjän menettelyissä ilmenee selkeää välinpitämättömyyttä ilmoittamisvelvollisuuden noudattamisesta<sup>350</sup>.

<sup>342</sup> White 2019b, Artikkelissa lainattu Alexander Vögele, NERA Economic Consulting neuvottelukunnan puheenjohtajan lausuntoa.

<sup>343</sup> PwC Global Tax Policy, PwC EU Direct Tax Group & PwC ITS 2018: 61

<sup>344</sup> Norton Rose Fulbright 2018: 4

<sup>345</sup> Haines 2018, Van Weeghel ym. 2017: 60, International Tax Review 2018 a

<sup>346</sup> Van Weeghel ym. 2017: 60

<sup>347</sup> Lönnblad 2019: 74

<sup>348</sup> White 2019b

<sup>349</sup> PeVL 13/2019 vp: 8

<sup>350</sup> VaVM 19/2019 vp: 10

Toisaalta direktiivin säädöksiä on myös tiukennettu kansallisen tason sääntelyssä, mikä puoltaisi sitä, ettei kansallisten lainsäätäjien mielestä DAC6 vielä rajoita liikaa raportointivelvollisten oikeuksia. Valtiovarainvaliokunta on kommentoinut lausunnossaan, että pitää tarpeellisena täsmentää sääntelyyn liittyviä perusteluja erityisesti ilmoittamisajankohdan osalta niin, että raportointivelvollisuuden välttäminen ei olisi muodollisten seikkojen kautta mahdollista<sup>351</sup>. DAC6 antaa jäsenvaltioille myös mahdollisuuden toteuttaa lisää samankaltaisia kansallisia raportointitoimia (Direktiivi 2018/822: Esipuhe kohta 10). Monet jäsenvaltiot ovatkin ottaneet käyttöön joitain kansallisia järjestelyjä koskevia raportointivelvoitteita<sup>352</sup> laajentaen näin soveltamisalaa entisestään. Suomessa kansallisten toimien raportointivelvollisuus jätettiin kuitenkin soveltamisen ulkopuolelle juurikin liiallisen hallinnollisen taakan vuoksi<sup>353</sup>.

Pakollinen automaattinen tietojenvaihto ja läpinäkyvyyden liiallinen tavoittelu saattavat luoda kohtuuttomia compliance-taakkoja, paljastaa arkaluontoisia tietoja, aiheuttaa sekaannusta yritysten käyttäytymisessä ja aiheuttaa maineen menettämisen riskin yrityksille<sup>354</sup>. Epäselvien ja laajojen tunnusmerkkien soveltaminen sekä varmuuden puuttuminen taas voivat aiheuttaa haasteita ja turhaa hallinnollista taakkaa kansalliselle lainsäätäjille ja raportointivelvollisille<sup>355</sup>. Toisaalta mahdollisten aggressiivisten verosuunnittelukeinoja hyödyttävien järjestelyjen raportointi voi edistää tehokkaasti oikeudenmukaisen veroympäristön luomista sisämarkkinoilla (Direktiivi 2018/822: Esipuhe kohta 6). Mikä puolestaan olisi raportointivelvollistenkin edun mukaista. Päivittäisen tietojenvaihdon verovelvollisilta yrityksistä veroviranomaisille nähdään myös edistävän molempien osapuolien etua<sup>356</sup>. Yleisesti tunnistetun, hyvän verojärjestelmän tärkeimmät ominaisuudet liittyvät usein oikeudellisiin arvopäämääriin kuten oikeusvarmuuteen, ennustettavuuteen ja verotuksen oikeudenmukaisuuteen<sup>357</sup>. Toisinaan DAC6:n säännöksissä onkin kyse siitä, mikä oikeudellinen arvopäämäärä nousee toisen yläpuolelle: DAC6:n säädöksen yhteisenä tavoitteena voidaan pitää verotuksen oikeudenmukaisuutta, kun taas tunnusmerkit ja muut epäselvät säännökset haastavat oikeusvarmuuden ja ennustettavuuden toteutumista. Mikäli kansallisen tason lainsäädännössä pystytään poistamaan tai vähentämään oikeusvarmuuden ja ennustettavuuden riskiä sekä vähentämään direktiivissä ole-

---

<sup>351</sup> VaVM 19/2019 vp: 8

<sup>352</sup> HE 69/2019 vp: 12 Esimerkiksi Ruotsissa ja Saksassa on säännelty joistain kansallisista raportointivelvollisuuden alaisista järjestelyistä. Puolassa kaikki kansallisetkin järjestelyt kuuluvat soveltamisen alaan.

<sup>353</sup> HE 69/2019 p: 12

<sup>354</sup> Hoopes ym. 2018: 161

<sup>355</sup> White 2019b

<sup>356</sup> International Tax Review 2019b

<sup>357</sup> Lönnblad 2019: 66

vien muiden ongelmakohtien vaikutuksia, oikeudenmukaisemman veroympäristön luomisen hyötyjen voisi katsoa nousevan raportointivelvolliselle koituvien kustannuksien yläpuolelle.

## 8. JOHTOPÄÄTÖKSET

Aggressiiviseen verosuunnitteluun on syytä puuttua monestakin eri syystä<sup>358</sup>. DAC6:lla EU komissio on pyrkinyt verotuksen läpinäkyvyyden lisäämisen ja pakollisen automaattisen tietojenvaihdon keinoin estämään aggressiivista verosuunnittelua, joka on monista uudistuksista huolimatta katsottu edelleen mahdolliseksi. DAC6:n laajat säännökset ovat kuitenkin joutuneet usealta eri osa-alueelta kritiikin kohteeksi. Tässä tutkimuksessa on pyritty selvittämään, saavutetaanko direktiivillä halutut tavoitteet vai mennäänkö säännöksissä yli sen mikä olisi suhteellisuusperiaatteen mukaan tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Useamman kritiikin kohdalla yhdeksi avaintekijäksi nostetaan DAC6:n säännösten epäselvyys ja sen johtaminen mahdolliseen epävarmuuteen säännöksiä sovellettaessa<sup>359</sup>. Erityisesti tunnusmerkkien epäselvyys tuntuu olevan kytköksissä raportointivelvollisille koituvan kohtuuttomaan taakkaan. Aggressiivisen verosuunnittelun katsotaan mukautuvan veroviranomaisten vastatoimien seurauksena. Tarkkojen määritelmien sijaan direktiivissä pyritäänkin estämään mukautumista sekä peittämään vanhoja lakiaukkoja tunnusmerkkien avulla. (Direktiivi 2018/822: Esipuheen kohta 9.) Säännösten tehokkuuden voidaan katsoa perustuvan juuri sanamuotojen avoimuuteen ja joustavan tulkinnan mahdollisuuteen, jota komissio on hakenut DAC6:n tunnusmerkeillä. Kuitenkin tunnusmerkkien laajuuden ja tulkinnanvaraisuuden vuoksi, raportointivelvollisten voi olla haastavaa selvittää tuleeko järjestely raportoida vai ei<sup>360</sup>. Euroopan komissio ei ole myöskään antanut yksityiskohtaisempia ohjeita direktiivin sanamuotoihin<sup>361</sup>. Oikeusvarmuuden ja säännösten yhdenmukaisuuden turvaamiseksi tunnusmerkkien selvyys olisi kuitenkin ollut tarpeen<sup>362</sup>. DAC6:n tunnusmerkkien tulkinnanvaraisuus voi johtaa myös ylitraportointiin ja suhteettoman suureen työtaakkaan niin raportointivelvollisille kuin veroviranomaisillekin<sup>363</sup>. Aggressiivisesta verosuunnittelusta luopuminenkaan ei vähennä raportointivelvollisille koituvia kustannuksia samassa suhteessa, sillä myös tavanomaiset järjestelyt voivat tunnusmerkkien laajuuden vuoksi tulla raportoitaviksi.

<sup>358</sup> ks. esimerkiksi Euroopan komissio 2017a: 1, On välttämätöntä puuttua aggressiivisen verosuunnitteluun esimerkiksi julkisten investointien, koulutuksen, terveydenhuollon ja hyvinvoinnin verotulojen turvaamiseksi, oikeudenmukaisen työjaon varmistamiseksi, veronmaksajien veromoraalin säilyttämiseksi ja viimeiseksi, yritysten välisen kilpailun vääristämisen estämiseksi.

<sup>359</sup> PwC Global Tax Policy, PwC EU Direct Tax Group & PwC ITS 2018: 61

<sup>360</sup> Norton Rose Fulbright 2018:8, White 2019a

<sup>361</sup> International Tax Review 2018b

<sup>362</sup> Van Weeghel ym. 2017: 53

<sup>363</sup> PwC Global Tax Policy, PwC EU Direct Tax Group & PwC ITS 2018: 62, White 2019b

Direktiivissä ei ole juurikaan valinnanvaraisia tai vapaaehtoisia elementtejä, minkä vuoksi kansallinen lainsäädäntö voi mahdollisesti olla hyvin saman sisältöinen direktiivin kanssa<sup>364</sup>. Suomen esimerkki osoittaa kuitenkin, että direktiivin säännösten sisältöä, sanamuotoa, rakennetta sekä käsitteiden määritelmiä on voitu täsmentää kansallisella tasolla<sup>365</sup>. Valtiovarainministeriö on pitänyt tärkeänä myös Verohallinnon ohjeita direktiiviin perustuvien säännösten, erityisesti tunnusmerkkien noudattamiseen, ennakoitavuuden ja verovelvollisten oikeusturvan takaamiseksi<sup>366</sup>. Näiden seurauksena esimerkiksi tunnusmerkkien soveltamisesta syntyvää epävarmuutta voidaan ehkäistä kansallisella lainsäädännöllä. Tarkemmin määritellyt tunnusmerkit edesauttavat raportointivelvollisen veroseuraamusten ennustettavuutta ja oikeusvarmuuden toteutumista, mikä puolestaan voi vähentää ylliraportointia ja näin sekä raportointivelvollisten, että veroviranomaisten työtaakkaa.

Sanktioiden tarkoituksena olisi toimia aggressiivista verosuunnittelua ennaltaehkäisevänä<sup>367</sup>. Yhtenä syynä ylliraportointiin on kuitenkin esitetty raportointivelvollisuuden laiminlyönnistä koituvat sanktiot. Tunnusmerkkien epämääräisyys voisi johtaa ylliraportointiin, koska välittäjät ja yritykset haluavat varmistua siitä, etteivät joudu syytetyksi aggressiivisesta verosuunnittelusta ja joudu maksamaan korkeita sakkoja raportoimatta jääneestä järjestelystä<sup>368</sup>. Mikäli tunnusmerkkien määrittelyä on täsmennetty kansallisella tasolla, ei raportointivelvollisilla ole tarvetta ylliraportointiin välttääkseen varmuudella sanktiot. Toisaalta sanktioiden suuruudellakin voi olla vaikutus ”varman päälle” raportointiin. Kevyemmät seuraamukset johtavat luonnollisesti helpommin raportointivelvollisuuden laiminlyömiseen, kun taas liialliset rangaistukset johtavat järjestelyjen ylliraportointiin<sup>369</sup>. Jäsenvaltioilla on ollut direktiivin sallimissa rajoissa mahdollisuus säätää oikeasuhtaiset seuraamukset raportointivelvollisuuden laiminlyönnistä (Direktiivi 2018/822: Esipuhe kohta 15). Tässäkin kohdassa on siis ollut mahdollisuus kansallisella tasolla vaikuttaa raportointivelvollisten kustannuksiin suhteessa aggressiivisten verosuunnittelukeinoista saataviin hyötyihin. Toisaalta direktiivin väljä sanktioita koskeva säädös on johtanut siihen, että jäsenmaiden sanktiot voivat poiketa paljokin toisistaan<sup>370</sup>.

---

<sup>364</sup> HE 69/2019 vp: 5

<sup>365</sup> HE 69/2019 vp: 17

<sup>366</sup> VaVM 19/2019 vp: 9

<sup>367</sup> Hemels 2018: 109

<sup>368</sup> International Tax Review 2018a

<sup>369</sup> PwC Global Tax Policy, PwC EU Direct Tax Group & PwC ITS 2018: 61

<sup>370</sup> Laine 2019



Useammassa lähteessä on kannettu huolta siitä, että ilmoitettavien järjestelyjen tulva hankaloittaa taas niiden järjestelyn tunnistamista, joihin tulisi todellisuudessa puuttua<sup>371</sup>. Tämä aiheuttaa haasteensa niin läpinäkyvyyden toteutuvuudelle kuin ennakoitavuudenkin tavoitteelle. Tietojenvaihtoa voidaan pitää tehokkaana ja tarkoituksenmukaisena vain, jos käytössä on sellaisia IT-työkaluja ja työvoimaa, joiden avulla suurien tietomassojen käsittely on mahdollista<sup>372</sup>. Ensinnäkin mikäli yliraportointia saadaan kansallisella tasolla kohdistettua vain niihin järjestelyihin, joita on tarkoituksenmukaista raportoida, tämä tietojen tulva pienentyy. Toisaalta tietojärjestelmien kehittäminen ensimmäisten raportointikertojen jälkeen tulee loppupeleissä ratkaisemaan, kuinka hyvin ja nopeasti oikeasti aggressiivisia verosuunnittelukeinoja sisältävät järjestelyt löydetään tietomassan seasta.

On kiistämättä selvää, että DAC6 tulee muuttamaan kansainvälisen verotuksen pelikenttää ja muutostoimenpiteistä tulee syntymään lisää kustannuksia ja hallinnollista taakkaa sekä raportointivelvollisille, että veroviranomaisille. Raportointivelvollisista ensi sijassa välittäjät joutuvat suuren työtaakan alla, sillä pääsääntöisesti raportointi tulee tapahtumaan välittäjien toimesta. Esimerkiksi henkilökunnan kouluttaminen ja tietojärjestelmien mukauttaminen tarpeisiin aiheuttavat omat haasteensa kansallisen tason implementoinnista riippumatta. Toisaalta raportointivelvollisen määräytyminen aiheuttaa myös omat haasteensa ainakin tapauksissa, joissa raportointivelvollisia on useammassa eri maassa. Lisäksi DAC6:n antama mahdollisuus laajentaa vastaavanlaiset raportointitoimet myös kansallisiin järjestelyihin tulee myös lisäämään työtä ja hallinnollista taakkaa. Nämä haasteet on tunnistettu myös kansallisella tasolla<sup>373</sup>, mutta näitä ei kuitenkaan yksistään ole katsottu liialliseksi taakaksi raportointivelvollisten näkökulmasta.

Sekä aggressiivisen verosuunnittelun estämisen ja läpinäkyvyyden tavoitteisiin pääsemisen, että raportointivelvollisille koituvien kustannuksien osalta DAC6-säännösten tarkentaminen olisi tämän tutkimuksen mukaan ollut tarpeen. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan käyttäessään direktiiveillä saamaansa toimivaltaa, jäsenvaltioiden tulisi noudattaa oikeusjärjestykseen kuuluvia yleisiä oikeusperiaatteita: oikeusvarmuuden periaatetta, suhteellisuusperiaate sekä luottamuksensuojan periaatetta (C-271/06 Netto Supermarkt GmbH & Co. OHG kohta 18). DAC6 itsessään ei tunnu kuitenkaan täyttävän näitä oikeuskäytännön edellyttämiä kriteerejä täysin. Toisaalta kansallisen tason sääntelyllä voidaan korjata merkittävästikin direktiivin jättämiä ongelmakohtia, jolloin raportointivelvollisille koituvia kustannuksia voidaan keventää ja tavoitteisiin pääsemistä vahvistaa.

---

<sup>371</sup> White 2019a

<sup>372</sup> Hemels 2018: 210-211

<sup>373</sup> HE 69/2019 vp: 12 ja 16

DAC6:n edellyttämät lait ja asetukset astuivat voimaan vuoden 2020 alusta ja ensimmäisen kerran säännöksiä sovelletaan heinäkuussa 2020 (Direktiivi 2018/822). DAC6:n vaikutusten lopputulos riippuukin nyt suurilta osin kansallisesta toteutuksesta ja todellisia seurauksia voidaan tarkastella paremmin vasta ensimmäisen raportointivelvollisuuden täytyttyä. Tutkimuksen rajauksessa mainitaan kriittisten lähteiden vaikuttaneen tutkimusaiheen tarkasteluun negatiivisten seurausten kautta. Toisinaan negatiivisten seurausten painotus ennen muutosta on luonnollista, toisaalta DAC6 jätti myös useamman kohdan tarjolle kritiikkiä varten. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole vähätellä DAC6:n jälkeisen lainsäädännön positiivisia vaikutuksia. Kuinka kansallisen tason sääntely on toteuttanut DAC6:n edellytykset, vaikuttaa tavoitteisiin pääsemisessä ja todellisten hyötyjen toteutumisessa. Jatkotutkimuksien kannalta olisikin mielekäästä tarkastella tarkemmin kansallisen tason säännösten toteutumista ja niiden aiheuttamia seurauksia ensimmäisten raportointitoimien jälkeen.

Toisaalta jatkotutkimuksissa voisi tarkastella myös verotuksen läpinäkyvyyden toteutumista ja kehittymistä tulevaisuudessa. Olemmeko loppuvaiheilla verotuksen avoimuuden tavoittelussa vai olemmeko vasta verotuksen avoimuuden aikakauden alkumetreillä?<sup>374</sup> DAC6 oli jo kuudes muutos hallinnollisen yhteistyön direktiiviin. Voidaanko näitä säännöksiä pitää lopullisena, kaiken kattavana muutoksena, joka tulee tekemään lopun kaikille mahdollisille aggressiivisen verosuunnittelukeinoja hyödyttävien järjestelyille? Toisinaan DAC6 osoittaa kiinnostusta myös digitalisoinnin merkityksestä verotoiminnassa: Tietojen säilyttäminen ja tietojenvaihto edellyttää tiedontalletusjärjestelmää, joka mahdollistaisi keskittymisen tunnusmerkeillä ilmoitettaviin järjestelyihin.<sup>375</sup> Ehkä jatkuvassa muutoksessa oleva kansainvälisen verotuksen ala ja digitalisoinnin merkitys johtavat lopulta direktiiviudistukseen DAC7.

---

<sup>374</sup> Van Der Made 2018

<sup>375</sup> Pinard-Fabro 2018

**LÄHDELUETTELO**

- Arnold, J. Brian & James R Wilson (2014). Aggressive International Tax Planning by Multinational Corporations: The Canadian Context and Possible Responses. *The School of Public Policy, SPP Research Papers* [online]. Numero 7:29, Kanada: University of Calgary. 77s. Saatavilla: <URL: <https://journalhosting.ucalgary.ca>>
- Baker, Philip (2015). The BEPS Project: Disclosure of Aggressive Tax Planning Schemes. *Intertax* [online]. Numero 43:1, Alankomaat: Kluwer Law International BV. 85-90s. Saatavilla: <URL: <http://www.fieldtax.com>> ISSN: 0165-2826
- Brown, Patricia A, Victor Jaramillo, Vincent van der Lans, Floris Verweijmeren & Diane Ring (2019). Combating Aggressive Tax Planning Through Disclosure: A Comparison of U.S and EU Rules Applicable to Tax Advisors. *ABA Tax Times* [online]. Numero 38:3, Yhdysvallat: American Bar Association. Saatavilla: <URL: <https://search-proquest-com.proxy.uwasa.fi>> ISSN: 23815868
- Cachia, Franklin (2018). Tax Transparency for Intermediaries: The Mandatory Disclosure Rules and Its EU Impact. *EC Tax Review* [online]. Numero 27:4, Alankomaat: Kluwer Law International BV. 206-217s. Saatavilla: <URL: <http://www.kluwerlawonline.com>>
- Cockfield, Arthur J. (2010). Protecting Taxpayer Privacy Rights under Enhanced Cross-border Tax Information Exchange: Towards a Multilateral Taxpayer Bill of Rights. *UBC Law Review* [online]. Numero 42, University of British Columbia Law Review. 47s. Saatavilla <URL: <http://www.allard.ubc.ca>> ISSN 0068-1849
- Debelva, Filip & Irma Mosquera (2017). Privacy and Confidentiality in Exchange of Information Procedures: Some Uncertainties, Many Issues, but Few Solutions. *Intertax* [online]. Numero 45:5, Alankomaat: Kluwer Law International BV. 362-381s. Saatavilla: <URL: <https://openaccess.leidenuniv.nl>>
- Dourado, Anna Paula (2018). Editorial: Fake Tax Transparency? Leaks and Taxpayers Rights. *Intertax* [online]. Numero 46:2, Alankomaat: Kluwer Law International BV. 100-103s Saatavilla: <URL: <http://www.kluwerlawonline.com>>

- Euroopan komissio (2017a). *European Semester Thematic Factsheet. Curbing Aggressive Tax planning* [online]. Julkaistu 20.11.2017. 9s. Saatavilla: <URL: <https://ec.europa.eu>>
- Euroopan komissio (2017b). *Ehdotus: neuvoston direktiivi direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin kyse on raportoitavista rajatylittäviä järjestelyjä koskevasta pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla. Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, Tiivistelmä vaikutusten arvioinnista* [online]. Julkaistu 21.6.2017. Saatavilla: <URL: <https://eur-lex.europa.eu>>
- Euroopan komissio (2016). The Commission Sets out Next Steps to Increase Transparency and Tackle Tax Abuse. *European Commission – Press release* [online]. Ranska, Strasbourg. Julkaistu 5.7.2016. Saatavilla: <URL: <https://europa.eu/>>
- Euroopan parlamentti (2019). *Pääomien vapaa liikkuvuus* [online]. [siteerattu 9.11.2019]. Saatavilla: <URL: <http://www.europarl.europa.eu>>
- Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto (2018). *Ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse raportoitavia rajatylittäviä järjestelyjä koskevasta pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla* [online]. Julkaistu 8.6.2018. Saatavilla: <URL: <https://eur-lex.europa.eu>>
- EY (2018). EU publishes Directive on New Mandatory Transparency Rules for Intermediaries and Taxpayers. *Global Tax Alert* [online]. [Siteerattu 15.8.2019]. Saatavilla: <URL: <https://www.ey.com>>
- Feuerstein, Ingrid (2019a). De Nouvelles Avancées contre l’Optimisation Fiscale Aggressive. *Les Echos* [online]. Julkaistu 21.10.2019. Pariisi: Les Echos. Saatavilla: <URL: <https://search-proquest-com.proxy.uwasa.fi>> ISSN 01534831
- Feuerstein, Ingrid (2019b). Impôts: les Montages d’Optimisation Fiscale dans le Collimateur. *Les Echos* [online]. Julkaistu 1.10.2019. Pariisi: Les Echos. Saatavilla: <URL: <https://www.lesechos.fr>>
- Financial Services Monitor Worldwide (2018). Commission Welcomes Adoption of Far-reaching New Transparency Rules for Tax Advisers in the EU. Financial Services

Monitor Worldwide [online]. Julkaistu 14.3.2018. Amman: SyndiGate Media Inc. Saatavilla: <URL: <https://search-proquest-com.proxy.uwasa.fi>>

Geuther, Joni, Maarten Maaskant, Christine Saliba & William Morris (2019). Tax Reform Readiness: Threading Tax Reform Through the EU Mandatory Disclosure, OECD MLI Needles. *Journal of International Taxation* [online]. Numero 30:1, Yhdysvallat: Thomson Reuters (Tax & Accounting) Inc. 33-35s. Saatavilla: <URL: <https://search-proquest-com>> ISSN: 10496378

Giusy De Flora, Menita (2017). Protection of the Taxpayer in the Information Exchange Procedure. *Intertax* [online]. Numero 6:7, Alankomaat: Kluwer Law International BV. 447-460s. Saatavilla: <URL: <http://www.kluwerlawonline.com>>

González, Saturnina Moreno (2016). The Automatic Exchange of Tax Information and the Protection of Personal Data in the European Union Reflections on the Latest Jurisprudential and Normative Advances. *EC Tax Review* [online]. Numero 25:3, Alankomaat: Kluwer Law International BV. 146-161s. Saatavilla: <URL: <https://search-proquest-com>> ISSN 09282750

Grebe, Michael & Marnix Kippersluis (2018). Switzerland: EU DAC6 Mandatory Disclosure Rules - Why Should Swiss Intermediaries Care? *International Tax Review* [online]. Numero 11, Englanti: Euromoney Institutional Investor PLC. Saatavilla: <https://search-proquest-com.proxy.uwasa.fi>> ISSN 09587594

Haines, Anjana (2018). DAC6 Reporting Requirements Pose Numerous Compliance Problems. *International Tax Review* [online]. Numero 12, Englanti: Euromoney Institutional Investor PLC. Saatavilla: <URL: <https://search-proquest-com.proxy.uwasa.fi>> ISSN 09587594

HE 69/2019 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä verotuksen alalla koskevaksi lainsäädännöksi* [online]. [siteerattu 16.2.2020]. Saatavilla: <URL: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE\\_69+2019.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_69+2019.pdf)>

Helminen, Marjaana (2018). *EU-Vero-oikeus: Välitön verotus*. 4. Uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent Oy. ISBN 978-952-14-3668-0

- Helminen, Marjaana (2016). *Kansainvälisen vero-oikeuden perusteet*. Helsinki: Talentum Media Oy. 667s. ISBN 978-952-14-2858-6
- Hemels, Sigrid J. C. (2018). Implementation of BEPS in European Union Hard Law. *The Ritsumeikan Economic Review* [online]. Numero 67:2, Ruotsi: Lund Universitet, Department of Business law. 34s. Saatavilla: <URL: <https://lup.lub.lu.se>> ISSN 0288-0180
- Hirvonen, Ari (2011). *Mitkä metodit? opas oikeustieteen metodologiaan* [online]. Helsinki: Ari Hirvonen. Saatavilla: <URL: <https://issuu.com/arihirvonen/>> ISBN 978-952-92-9638-5
- Hoopes, Jeffrey L, Leslie Robinson & Joel Slemrod (2018). Public Tax-return Disclosure. *Journal of Accounting and Economics* [online]. Numero 66, Alankomaat: Elsevier B.V. 142-162s. Saatavilla: <URL: <https://pdf.sciencedirectassets.com>> ISSN 0165-4101
- Huang, Xiaoqing (2018). Ensuring Taxpayer Rights in the Era of Automatic Exchange of Information: EU Data Protection Rules and Cases. *Intertax* [online]. Numero 46:3, Alankomaat: Kluwer Law International BV. 225-239s. <URL: <http://www.kluwerlawonline.com>>
- International Tax Review (2019a). Financial Institutions Adapt to Tax Transparency. *International Tax Review* [online]. Tammikuu 2019, Englanti: Euromoney institutional investor PLC. Saatavilla: <URL: <https://search-proquest-com.proxy.uwasa.fi>> ISSN 09587594
- International Tax Review (2019b). 2019 The Eye of the Storm. *International Tax Review* [online]. Tammikuu 2019, Englanti: Euromoney Institute Investor PLC. Saatavilla: <URL: <https://search-proquest-com.proxy.uwasa.fi>> ISSN 09587594
- International Tax Review (2018a). Businesses Brace Controversial Polish Mandatory Disclosure Rules. *International Tax Review* [online]. Joulukuu 2018, Englanti: Euromoney Institutional Investor PLC. Saatavilla: <URL: <https://search-proquest-com>> ISSN 09587594

- International Tax Review (2018b). The GP Surgery. *International Tax Review* [online]. Englanti: Euromoney Institutional Investor PLC. Saatavilla: <URL: <https://search-proquest-com.proxy.uwasa.fi>> ISSN 09587594
- Investopedia (2019). *Disclosure of Tax Avoidance Schemes (DOTAS.)*[online]. [siteerattu 9.11.2019]. Saatavilla: <URL: <https://www.investopedia.com>>
- Kurikka, Antti (2020). Rajat ylittävien järjestelyjen raportointivelvollisuus – DAC6-direktiivi. *Verotus* 2020: 1, 51-62s. ISSN 0357-2331.
- Kurikka, Antti (2019). *Rajat ylittäviä järjestelyjä koskea automaattinen tietojenvaihto, DAC6-direktiivi*. Helsinki: Vero-opintopäivät, 2019. 99-110s.
- Labarca, Melissa Carolina Elechiguerra (2017). *Brief Considerations about Current Protection of Taxpayers' Rights in Europe: Under the Exchange of Information Perspective* [online]. 65:2, Venezuela: Universidad Central de Venezuela. 351-369s. Saatavilla: <URL: <https://dialnet.unirioja.es>> ISSN 0423-4847
- Laine, Pauliina (2019). *Verotusta koskevien järjestelyjen raportointivelvollisuus etenee* [online]. Julkaistu 6.11.2019. KPMG Suomi. Saatavilla : <URL : <https://home.kpmg/fi>>
- Lang, Michael, Pasquale Pistone, Josef Schuch & Claus Staringer (2018). *Introduction to European Tax Law on Direct Taxation* [online]. 5. painos. Itävalta: Linde, 2018. Saatavilla: <URL: <https://books.google.fi/books>> ISBN 978-3-7094-0932-9 (E-kirja).
- Loeillet, Thomas (2019). Optimisation Fiscale: Les Conseils dans le Viseur de DAC6. *Les Echos* [online]. Julkaistu 21.10.2019. Ranska: InvestIR Publications. Saatavilla : <URL: <https://search-proquest-com.proxy.uwasa.fi>>
- Lönblad, Siru (2019). Veron kiertämisen estäminen muuttuvassa toimintaympäristössä. *Verotus* 2019: 1, 62-74s. ISSN 0357-2331
- Malmgrén, Marianne (2014). *OECD:n ja EU:n hankkeet aggressiivisen verosuunnittelun rajoittamiseksi ja veropohjan rapautumisen estämiseksi* [online]. Helsinki: Edita Publishing Oy, 2014. Saatavilla: <URL: <https://www-edilex-fi>>

- Marnin, Michaels J. (2019). Is Tax planning Still Possible after New Reporting Obligations and Data Disclosure? *Journal of International Taxation* [online]. Numero 30:7, Yhdysvallat: Copyright Thomson Reuters (Tax Accounting) Inc. 56-60s. Saatavilla: <URL: <https://search-proquest-com.proxy.uwasa.fi>>\_ISSN 10496378
- Mehboob, Danish (2019a). Residence-by-investment Schemes Continue to Create Tax Loopholes. *International Tax Review* [online]. Englanti: Euromoney Institutional Investor PLC. Saatavilla: <URL: <https://search-proquest-com.proxy.uwasa.fi>> ISSN 09587594
- Mehboob, Danish (2019b). Tax Directors Advise Their Board on Tax Crimes Ahead of DAC6. *International Tax Review* [online]. Englanti: Euromoney Institutional Investor PLC. Saatavilla: <URL: <https://www.internationaltaxreview.com>>
- Michel, Anne (2018). Evasion Fiscale: Un An Après, Quel Bilan pour les Paradise Papers? *Le Monde* [online]. Ranska: Le Monde. Julkaistu 7.11.2018. Saatavilla: <URL: <https://www.lemonde.fr>>
- Mosquera Valderrama, Irma Johanna (2019). The EU standard of good governance in the Tax Matters for Third (non-EU) Countries. *Intertax* [online]. Numero 47:5, Alankomaat: Kluwer Law International BV. 454-467s. Saatavilla: <URL: <http://www.kluwerlawonline.com>>
- Myrsky, Matti (2011). *Ennakkopäätökset verotuksessa*. Helsinki: Talentum Media Oy, 2011. 248s. ISBN 978-952-14-1631-6
- Mäenpää, Olli (2016). *Julkisuusperiaate*. 3. Uudistettu painos. Helsinki: Talentum Pro, 2016. 506s. Saatavilla: <URL: <http://verkkokirjahylly.almatalent.fi>> ISBN 978-952-14-2637-7
- Norton Rose Fulbright (2018). *DAC6 New EU Tax Disclosure Rules, Mandatory Reporting of Cross-border Transactions for Taxpayers and Intermediaries* [online]. Norton Rose Fulbright LLP. 16s. Saatavilla: <URL: <https://www.nortonrosefulbright.com>>



- OECD (2020). *Understanding Tax Avoidance* [online]. [Siteerattu 21.1.2020]. Saatavilla: <URL: <https://www.oecd.org/tax/beps/>>
- OECD (2019). *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes* [online]. [Siteerattu 5.10.2019]. Saatavilla: <URL: <https://www.oecd.org/tax/transparency/>>
- OECD (2017): *Model Tax Convention on Income and on Capital, Condensed version* [online]. OECD Publishing 2017. Saatavilla: <URL: <https://read.oecd-ilibrary.org>> ISBN 978-92-64-28794-5
- OECD (2015). *Mandatory Disclosure Rules, Action 12: 2015 Final Report. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project* [online]. Ranska: OECD Publishing, 2015. Saatavilla: <URL: <http://dx.doi.org>> ISSN 2313-2612
- OECD (2014). *Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters* [online]. OECD Publishing 2014. Saatavilla: <URL: <https://read.oecd-ilibrary.org>> ISBN 978-92-64-21652-5
- OECD (2003). *Taxpayer's Rights and Obligations – Practice Note. Tax Guidance Series* [online]. Saatavilla: <URL: <https://www.oecd.org>>
- Oikeusministeriö (2013). *Lainkirjoittajan opas 37/2013. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita* [online]. Suomi: Edita Publishing Oy. [siteerattu 8.1.2020]. Saatavilla: <URL: <http://lainkirjoittaja.finlex.fi>>
- Olson, Pam, William Morris, Maarten Maaskant, Edwin Visser & Bob Van Der Made (2018). *EU DAC6 Adoption: Taxpayers should plan soon for documenting reportable transactions. Journal of International Taxation* [online]. Numero 29:8, Yhdysvallat: Thomson Reuters (Tax & Accounting) Inc. 22-23s. Saatavilla: <URL:<https://search-proquest-com.proxy.uwasa.fi>> ISSN 10496378
- PeVL 13/2019 vp - HE 69/2019 vp. *Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä verotuksen alalla koskevaksi lainsäädännöksi* [online]. [siteerattu 16.2.2020]. Saatavilla: <URL: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL\\_13+2019.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_13+2019.pdf)>

- Pinard-Fabro, Marie-Hélène (2018). Nouvelles Obligations de Transparence Fiscale (Directive DAC6): Quels Enjeux Organisationnels pour les Groups? *Opinion Finance* [online]. Saatavilla: <URL: <https://www.optionfinance.fr>>
- PwC Global Tax Policy, EU Direct Tax Group & PwC ITS (2018). EU Member States Agree on Tax Information Disclosure for certain Cross-Border Arrangements, *Journal of International Taxation, Dateline European Union* [online]. Numero 29:7. Saatavilla: <URL: <https://search-proquest-com>> ISSN 1049-6378
- Raunio, Merja & Jukka Karjalainen (2018). *Siirtohinnoittelu* [online]. 2. Uudistettu painos. Suomi: Alma Talent Oy. 430s. Saatavilla: <URL: <http://verkkokirjahylly.almatalent.fi>> ISBN 978-952-14-2816-6
- Rosander, Ulrika (2007). *Generalklausul mot skatteflykt* [online]. Ruotsi: Jönköping International Business School. 291s. Saatavilla: <URL: <https://tritonina.finna.fi/uva/>> ISBN 91-89164-78-4
- Sivieude, Olivier (2018). Comment Lutter Efficacement contre la Fraude Fiscale Aujourd'hui? *Gestion & Finances Publiques* [online]. Touko-kesäkuun numero, 3 asia. 35-42s. Saatavilla: <URL: <https://search-proquest-com.proxy.uwasa.fi>> ISSN 1969-1009
- Suomen asianajoliitto (2019). *Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi raportoitava rajatylittäviä järjestelyjä koskevasta sääntelystä verotuksen alalla*. Suomi: Asianajoliitto. Julkaistu 13.8.2019. 17s. Saatavilla: <URL: [file:///Suomen asianajoliitto](file:///Suomen%20asianajoliitto)>
- Surakka, Jani (2018). *VM: Verosuunnittelujärjestelyjen raportointia koskevalla direktiivillä parannetaan verotuksen läpinäkyvyyttä* [online]. Uutinen 14.8.2018. Suomi: Edita Publishing Oy, 2018. Saatavilla: <URL: <https://www-edilex-fi>>
- Tiago, Rosa & João Sousa (2019). Portugal Publishes Draft Proposal on Mandatory Disclosure Rules. *Journal of International Taxation* [online]. Numero 30:8. Yhdysvallat: Thomson Reuters (tax Accounting) Inc. 15-18s. Saatavilla: <URL: <https://search-proquest-com.proxy.uwasa.fi>> ISSN 10396378

- Valtiovarainministeriö (2017). *BEPS-toimenpiteiden taloudellisten vaikutusten arviointiraportti* [Online]. Suomi: Valtiovarainministeriö. Saatavilla: <URL: <https://vm.fi/julkaisut/verotus>>
- Valtiovarainministeriö (2010). *Verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportti* [online]. Suomi: Valtiovarainministeriö. Saatavilla: <URL: [www.vm.fi](http://www.vm.fi)> ISBN 978-951-251-100-3 (PDF).
- Valtiovarainministeriö (2002). *Kilpailukykyiseen verotukseen. Tuloverotuksen kehittämistyöryhmän muistio* [online]. Suomi: Valtiovarainministeriö. Saatavilla: <URL: [www.vm.fi/julkaisut](http://www.vm.fi/julkaisut) > ISBN 951-804-326-4
- VaVM 19/2019 vp - HE 69/2019 vp. *Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esitykseen raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä verotuksen alalla koskevaksi lainsäädännöksi* [online]. [siteerattu 16.2.2020]. Saatavilla: <URL: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/VaVM\\_19+2019.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/VaVM_19+2019.pdf)>
- Van Cleynenbreugel, Pieter (2019). Regulating Tax Competition in the Internal Market: Is the European Commission Finally Changing Course? *European Papers, Special section – Regulatory Competition in the EU: Foundations, Tools and Implications* [online]. Numero 1:4. 225-250s. Saatavilla: <URL:<https://orbi.uliege.be>> ISSN 2499-8249
- Van Der Made, Bob (2019). EU: Full Tax Harmonization under the New Von Der Leyen Commission? *International Tax Review* [online]. Englanti: Euromoney Institutional Investor PLC. Saatavilla: <URL: <https://search-proquest-com>> ISSN 09587594
- Van Der Made, Bob (2018). European Union: EU Tax Transparency is Here to Stay. *International Tax Review* [online]. Englanti: Euromoney Institutional Investor PLC. Julkaistu 12.12.2018. Saatavilla: <URL: <https://search-proquest-com.proxy.uwasa.fi>> ISSN 09587594
- Van Weeghel, Stef, Edwin Visser, Phil Greenfield, Dave Murray & Aamer Rafiq (2017). EU Proposes Mandatory Disclosure for Reportable Cross-Border Arrangements. *Journal of International Taxation* [online]. Numero 28:11. Yhdysvallat: Thomson

- Reuters (Tax & Accounting) Inc. 53-60s. saatavilla: <URL: <https://search-proquest-com.proxy.uwasa.fi>> ISSN 10496378
- Vaudano, Maxime & Jérémie Baruch (2018a). Evasion Fiscale: "Les Intermédiaires Financiers Sont au Cœur du Problème." *Le Monde* [online]. Ranska: Le Monde. Julkaistu 11.5.2018. Saatavilla : <URL: <https://www.lemonde.fr>>
- Vaudano, Maxime & Jérémie Baruch (2018b). Paradis Fiscaux : Ce Qu'Ont Changé Dix Ans de Révélations. *Le Monde* [online]. Ranska: Le Monde. Julkaistu 11.5.2018. Saatavilla: <URL: <https://www.lemonde.fr>>
- Verohallinto (2019). *Uusi laki rajat ylittävien verosuunnittelujärjestelyjen raportoinnista* [online]. [siteerattu 11.2.2020]. Saatavilla: <URL: <https://www.vero.fi>>
- Weckström, Jouni (2019). Rajat ylittävien tappioiden vähentäminen EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön valossa – missä mennään, tulisiko tappioiden lopullisuuden doktriinista luopua? *Verotus* 2019: 1, 18-32. ISSN 0357-2331
- White, Josh (2019a). Banks Feel the Strain of Getting Ready for DAC6. *International Tax Review* [online]. Englanti: Euromoney Institutional Investor PLC. Julkaistu 25.1.2019. Saatavilla: <URL: <https://www.internationaltaxreview.com>>
- White, Josh (2019b). Regulators Not Ready for the Reality of DAC6. *International Tax Review* [online]. Englanti: Euromoney Institutional Investor PLC. Julkaistu 4.4.2019. saatavilla: <URL: <https://www.internationaltaxreview.com>>
- Äimä, Kristiina (2017). *Verotustiedot: tietojen hankkiminen ja käyttö Suomen oikeudessa sekä kansainvälinen verotustietojenvaihto* [online]. 1. painos. Suomi: Alma, 2017. Saatavilla: <URL: <http://verkkokirjahylly.almatalent.fi>>
- Äimä, Kristiina (2014). *Automaattinen tietojenvaihto Euroopan unionissa* [online]. Suomi: Edita Publishing Oy, 2014. Saatavilla: <URL: <https://www-edilex-fi>>
- Äimä, Kristiina (2011). *Veroprosessioikeus: ihmis- ja perusoikeuksien sekä EU-oikeuden vaikutukset verotusmenettelyyn ja muutoksenhakuun erityisesti tuloverotuksessa* [online]. 1. verkkoaineisto. Suomi: Talentum Media, 2011. Saatavilla: <URL: <http://verkkokirjahylly.almatalent.fi>> ISBN 978-952-63-2860-7

**OIKEUSTAPAUSLUETTELO****sivu**Korkein hallinto-oikeus

10.5.2017 taltio 2227	KHO 2017:78	61
5.7.2013 taltio 2305	KHO 2013:126	61

EU-tuomioistuin ratkaisut

Asia C-271/06	Netto Supermarkt GmbH & Co. OHG	79
Asia C-196/04	Cadbury Schweppes plc	41
Asia C-446/03	Marks & Spencer plc	41