



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Matias Lintula

Finanssilaitosten tiedonantovelvollisuus Verohallinnolle

Tarkastelussa toimenpiteet harmaan talouden torjumiseksi

Laskentatoimen ja rahoituksen
akateeminen yksikkö
Talousoikeuden
Pro gradu -tutkielma
Talousoikeus, KTM

Vaasa 2023

VAASAN YLIOPISTO**Laskentatoimen ja rahoituksen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Matias Lintula		
Tutkielman nimi:	Finanssilaitosten	tiedonantovelvollisuus	Verohallinnolle:
	Tarkastelussa toimenpiteet harmaan talouden torjumiseksi		
Tutkinto:	Kauppatieteiden maisteri		
Oppiaine:	Talousoikeus		
Työn ohjaaja:	Kalle Määttä		
Valmistumisvuosi:	2023	Sivumäärä:	92

TIIVISTELMÄ: Harmaa talous on globaali ilmiö, josta seuraa yhteiskunnalle vuosittain merkittäviä tulonmenetyksiä, kun lakisääteisiä veroja ja veroluonteisia maksuja laiminlyödään. Toimenpiteet harmaan talouden torjumiseksi ovat 1990-luvun lopulta alkaen kehittyneet jatkuvasti niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla. Yksi keskeinen osa kehitystä on ollut julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden välinen yhteistyön lisääntyminen, minkä johdosta sivullisten tiedonantovelvollisuus on laajentunut. Tässä pro gradu -tutkielmassa keskeisimpänä tarkastelun kohteena on finanssilaitosten tiedonantovelvollisuus Verohallinnolle verotusmenettelylain mukaan. Lisäksi tutkielman tarkoituksena on tarkastella tiedonantovelvollisuuden merkitystä ja asemaa osana tehokasta harmaan talouden torjuntaa. Tutkielman tutkimusmetodi on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen, joten tutkielman lähteinä on hyödynnetty Suomen lainsäädäntöä sekä muita oikeuslähteitä, kuten Verohallinnon antamia syventäviä vero- ohjeita, oikeuskirjallisuutta sekä vallitsevaa oikeuskäytäntöä. Vaikka tutkielma perustuu pääasiallisesti lainopilliseen tutkimusmetodiin, tutkimuskysymyksiä tarkastellaan myös veropoliittisesta sekä harmaan talouden torjuntaan perustuvasta näkökulmasta.

Sivullisten tiedonantovelvollisuudesta säännellään verotusmenettelylain 3 luvussa, jossa se on jaoteltu yleiseen ja erityiseen tiedonantovelvollisuuteen. Yleisellä tiedonantovelvollisuudella tarkoitetaan säännöllistä, automaattista ja massaluonteista tietojen luovuttamista, kun taas erityinen tiedonantovelvollisuus on kertaluonteista ja perustuu yksilötyihin tiedonantopyyntöihin. Verotusmenettelylain mukaisen yleisen tiedonantovelvollisuuden lähtökohtana on sivullisen laaja tiedonantovelvollisuus, ja erityinen tiedonantovelvollisuus on lähtökohtaisesti viranomaisten toissijainen keino hankkia tietoja. Vaikka verotusmenettelylaki asettaa kansallisella tasolla menettelylliset raamit tiedonantovelvollisuudelle, kansainväliset sopimukset, EU:n direktiivit sekä Verohallinnon ohjeet ovat ensiarvoisen tärkeitä, kun perehdytään tiedonantovelvollisuutta koskevaan sääntelyyn yksityiskohtaisemmin.

Tutkielman ensisijaisena tavoitteena on selvittää, kuinka laaja finanssilaitosten tiedonantovelvollisuus tosiasiaassa on, ja miten tiedonantovelvollisuus edesauttaa harmaan talouden torjuntaa. Finanssilaitoksilla on poikkeuksellinen asema harmaan talouden torjunnan näkökulmasta, sillä valtaosa kaikesta rahavirrasta kulkee rahoitusjärjestelmän kautta. Näin ollen finanssilaitoksilla on hallussaan sellaista taloudellista informaatiota, joka on ensisijaisen tärkeää tehokkaan verovalvonnan kannalta. Verohallinnon tiedonsaanti ja edellytykset verovalvontaan on pyritty turvaamaan muun muassa VML 21 §:n mukaisella vertailutietotarkastuksella, jossa verotarkastus kohdistuu sivulliseen, joka on velvollinen luovuttamaan tietoja kolmansista eli verovelvollisista. Vertailutietotarkastusten avulla veroviranomaiset pystyvät tarkastamaan eri lähteistä saamia tietoja ristiin ja paikantamaan mahdollisia väärinkäytöksiä tai laiminlyöntejä. On myös huomioitava, että finanssilaitosten tiedonantovelvollisuuden laajentumisen myötä pankkisalaisuuden painoarvo on pienentynyt, mikä on aiheuttanut tiettyjä haasteita asiakkaiden yksityisyyden suojan näkökulmasta.

AVAINSANAT: vero-oikeus, harmaa talous, tiedonantovelvollisuus, verotusmenettelylaki

Sisällys

1	Johdanto	7
1.1	Katsaus tutkimuksen aiheeseen	7
1.2	Tutkimusongelma ja keskeiset rajaukset	12
1.3	Tutkimusmetodit ja lähdeaineisto	14
1.4	Tutkielman rakenne	16
2	Finanssilaitosten yleinen tiedonantovelvollisuus	17
2.1	Yleistä tiedonantovelvollisuuden jaottelusta	17
2.2	Tulo-, meno- ja vähennys- sekä muita tietoja koskeva yleinen tiedonantovelvollisuus	19
2.3	FATCA-sopimukseen perustuva automaattinen tietojenvaihto	23
2.4	CRS-standardin mukainen tietojenvaihto	26
2.5	Tiedonantovelvollisuus raportoitavista rajat ylittävistä järjestelyistä	30
2.6	Tiedonanto hallintarekisteröidylle osakkeelle maksetuista osingoista	36
2.7	Tiedonantovelvollisuus oma-aloitteisista veroista ja maksupalveluntarjoajien tiedonantovelvollisuus	38
3	Finanssilaitosten erityinen tiedonantovelvollisuus	42
3.1	E erityisen tiedonantovelvollisuuden neljä osakokonaisuutta	42
3.2	E erityisen tiedonantovelvollisuuden yleissäännös	43
3.3	Vertailutietotarkastuksen mukainen verotarkastus	46
3.4	E erityistä tiedonantovelvollisuutta koskevat erityisäännökset	48
3.5	E erityinen tiedonantovelvollisuus oma-aloitteisista veroista	51
4	Yksityisyyden suoja osana tiedonantovelvollisuutta	53
4.1	Siirtyminen pankkisalaisuudesta verosalaisuuden piiriin	53
4.2	Tiedonantovelvollisuuden vaikutus asiakkaiden yksityisyyden suojaan	56
4.3	Keskeisimmät tiedonantovelvollisuuden laajuuteen ja asiakkaiden yksityisyyden suojaan vaikuttavat oikeusperiaatteet	59
5	Harmaa talous ja tiedonantovelvollisuuteen liittyvät haasteet harmaan talouden torjunnassa	63

5.1	Katsaus hallituksen ohjelman 2020-2023 mukaisiin harmaan talouden aiheuttamiin haasteisiin	63
5.2	Hallinnollinen taakka rajoittaa tiedonantovelvollisuutta	64
5.3	Finanssilaitosten tiedonantoprosessiin liittyviä haasteita	67
6	Tiedonantovelvollisuuden hyödyt harmaan talouden torjunnassa	70
6.1	Finanssilaitosten tiedonantovelvollisuus edesauttaa tehokasta verovalvontaa	70
6.1.1	Kivijalkana finanssilaitosten informaatio	70
6.1.2	Tiedonantovelvollisuus turvaa veroviranomaisten riittävän tiedonsaannin	71
6.2	Laaja tiedonantovelvollisuus lisää valvonnan uskottavuutta ja luotettavuutta	74
7	Johtopäätökset	76
7.1	Tutkimusongelma ja päätelmät	76
7.2	Katsaus finanssilaitosten tiedonantovelvollisuuden tulevaisuuteen harmaan talouden torjunnan näkökulmasta	80
	Lähteet	83

Kuviot

Kuvio 1. Raportoitavan järjestelyn määräytyminen .	32
Kuvio 2. Pääasiallisen hyödyn mittaavan testin edellytysten täyttyminen .	35
Kuvio 3. Finanssilaitosten tiedonantovelvollisuus.	77

Lyhenteet

HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki (6.6.2003/434)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KVL	Keskusverolautakunta
LLL	Laki luottolaitostoiminnasta (8.8.2014/610)
OVML	Laki oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä (9.9.2016/768)
PeVL	Perustuslakivaliokunta
PL	Suomen perustuslaki (11.6.1999/731)
VML	Laki verotusmenettelystä (18.12.1995/1558)

Oikeustapausluettelo

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2020:8

KHO 2019:40

KHO 2016:127

1 Johdanto

1.1 Katsaus tutkimuksen aiheeseen

Valtiovarainvaliokunnan mietinnössä ¹ esitetyn määritelmän mukaan *”Harmaalla taloudella tarkoitetaan taloudellista toimintaa, josta saadusta tulosta ei ole maksettu lakisääteisiä veroja ja maksuja sen johdosta, että toiminta tai tulonmuodostus tapahtuu viranomaisilta salassa tai siitä on annettu väärää tai puutteellista tietoa”*. Myöhemmin voimaan tulleen Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 2 §:n 3 kohdan mukaan harmaalla taloudella tarkoitetaan *”organisaation sellaista toimintaa, josta aiheutuvia lakisääteisiä velvoitteita laiminlyödään verojen, lakisääteisten - - maksujen suorittamisen välttämiseksi tai perusteettoman palautuksen saamiseksi”*. Kuten huomataan, harmaan talouden määritelmä on rajoitettu koskemaan ainoastaan organisaatioiden ² velvollisuuksien laiminlyöntejä. Yksityishenkilöiden lakisääteisten velvoitteiden laiminlyönnit eivät näin ollen lukeudu harmaaseen talouteen, vaikka niillä pyrittäisiin tietoisesti esimerkiksi välttämään veroja.³

Toimenpiteet harmaan talouden torjumiseksi ovat olleet, enemmän tai vähemmän, jokaisen hallituksen työpöydällä aina pääministeri Kalevi Sorsan hallituskaudesta 4.9.1972 - 13.6.1975 lähtien, jolloin hallituksen ohjelman mukaan tarkoituksena oli muodostaa lainsäädäntö veronkiertämisen estämiseksi ⁴. Ensimmäiset konkreettiset, säännönmukaiset toimenpiteet harmaan talouden torjumiseksi käynnistyivät pääministeri Paavo Lipposen hallituksen (13.4.1995 – 15.4.1999) ohjelmassa, kun tavoitteeksi asetettiin harmaan talouden torjunnan tehostaminen verokertymän kartuttamiseksi sekä harmaiden markkinoiden vastaisten toimien lisääminen oikeudenmukaisuuden ja terveen kilpailun edistämiseksi ja julkisen talouden

¹ VaVM 98/1994 vp: 1

² Organisaatiolla tarkoitetaan yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) 3 §:n mukaisia rekisteröitäviä yksiköitä.

³ Määttä, 2015: 3-4

⁴ Hirvonen & Määttä, 2014: 57

vahvistamiseksi ⁵. Lipposen ensimmäisestä pääministerikaudesta alkaen harmaan talouden torjunta on ollut osana jokaista hallitusohjelmaa, ja valtioneuvosto on tehnyt tästä lähtien yhteensä seitsemän periaatepäätöstä talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi ⁶.

Vaikka säännönmukaisten toimenpiteiden harmaan talouden torjumiseksi voidaan katsoa alkaneen vasta Lipposen ensimmäisellä pääministerikaudella, sivullisen tiedonantovelvollisuudesta sekä veroviranomaisten tiedonsaannin turvaamisesta, jotka ovat keskeinen osa harmaan talouden torjuntaa, on säännelty jo aikaisemmin ⁷. Tammikuussa 1960 voimaan tulleen Verotuslain (482/1958) 47 §:n mukaan: *”Jokaisen on valtiovarainministeriön asianomaisen virkamiehen tai verotarkastajan kehotuksesta myös annettava toisen verotusta tai siitä johtunutta valitusasiaa varten sellaisia toista koskevia tietoja, jotka selviävät hänen hallussaan olevista asiakirjoista tai muutoin ovat hänen tiedossaan, mikäli ne eivät koske sellaista asiaa, josta hänellä lain mukaan on oikeus kieltäytyä todistamasta”*. Kyseisen pykälän sanamuotoon ja vallitsevaan oikeuskäytäntöön perustuen etenkin finanssilaitokset kieltäytyivät kuitenkin luovuttamasta asiakkaiden pankkitilitietoja vedoten liike- ja ammattisalaisuuteen, minkä vuoksi sivullisen tiedonantovelvollisuus ei toteutunut tarkoituksenmukaisesti.⁸

Lain esitöiden perusteella voidaan todeta, että laajalla tiedonantovelvollisuudella pyrittiin veroviranomaisten mahdollisimman aukottomaan tiedonsaantiin. Näin ollen hallituksen julkaiseman muutosesityksen mukaan verotuslakia esitettiin muutettavaksi siten, että siinä olisi suoraan kielletty vetoaminen liike- ja ammattisalaisuuteen. Tämä olisi kuitenkin valtiovarainlautakunnan mukaan saattanut johtaa tarpeettoman laajaan tiedonantovelvollisuuteen, mikä ei olisi perusteltua. ⁹ Lopulta voimaan tulleella verotuslain 47 §:n muutoksella sivullisen tiedonantovelvollisuutta pyrittiin laajentamaan

⁵ Ks. Valtioneuvosto: Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995

⁶ Työ- ja elinkeinoministeriö, 2020: 1

⁷ Ks. HE 146/1957

⁸ Rabinä, 2022: 648

⁹ Ks. HE 99/1974 & VaVM 47/1974

virkkeellä: *”Toisen verotukseen vaikuttavia, hänen taloudellista asemaansa koskevia tietoja ei kuitenkaan saa kieltäytyä antamasta”*. Toisaalta tiedonantovelvollisuuden perusteetonta laajentumista pyrittiin rajoittamaan myös siten, että luovutettavien tietojen tulisi olla *”välttämättömiä”* verotusta, verotarkastusta tai verotusta koskevaa muutoksenhakuasiaa varten.¹⁰ Muutos oli kuitenkin kokonaisuudessaan merkittävä sivullisen tiedonantovelvollisuuden kannalta, sillä muiden ohella pankit olivat entistä laajemmin velvollisia luovuttamaan veroviranomaisille tietoja.

Seuraavan, ja viimeisen, kerran verotuslain 47 §:n asiasisältöä muutettiin merkittävästi 1.4.1995 voimaan tulleella lailla siten, että viranomaisen ei tarvinnut enää perustella tiedon luovuttajalle tiedon välttämättömyyttä verotuksen toimittamisen tai muutoksenhaun kannalta vaan edellytyksenä oli ainoastaan se, että tiedot saattaisivat olla tarpeen verotusta varten¹¹. Kyseinen muutos ei siis suoraan vaikuttanut sivullisen tiedonantovelvollisuuteen, mutta sillä oli merkittävä vaikutus luovutettavien tietojen tarpeellisuusarvioinnissa.

Hallituksen esityksen¹² mukaan lukuisat verotuslakiin vuosien varrella tehdyt muutokset ovat hämärtäneet lain systematiikkaa, minkä vuoksi lain sisältöä tulisi selkeyttää ja tiivistää. Hallituksen esitykseen perustuen tammikuussa 1996 tuli voimaan Laki verotusmenettelystä (1558/1995) eli verotusmenettelylaki, joka korvasi vanhan verotuslain. Lain esitöiden perusteella voidaan todeta, että lainsäätäjien tavoite sivullisen laajasta tiedonantovelvollisuudesta tuli säilymään, sillä hallituksen esityksessä sivullisen tiedonantovelvollisuutta ehdotettiin laajennettavaksi entisestään. Lisäksi verotusmenettelylaki tuli pitämään sisällään entistä yksityiskotaisempaa sääntelyä sivullisen tiedonantovelvollisuudesta, kuten sen jaottelusta erityiseen ja yleiseen tiedonantovelvollisuuteen.

¹⁰ Rabinä, 2022: 646–648

¹¹ HE 336/1994: 5

¹² HE 131/1995 vp: 6

Myös verotusmenettelylain mukainen sivullisen tiedonantovelvollisuus on kehittynyt jatkuvasti. Ensimmäiseksi mainittakoon 1.7.2004 voimaan tullut VML 3 luvun 22 §:n uudistus, jossa pykälään lisättiin, eräiden muiden uudistusten ohella, säännös tietojen luovuttamisesta Verohallinnolle *”salassapitosäännösten ja muiden tietojen antamista koskevien rajoitusten estämättä”*. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan säännöksen muutos on tarpeen, *”jotta varmistetaan salassa pidettävien tietojen saanti verotusta varten”*.¹³ Toiseksi mainittakoon kansainväliseen yhteistyöhön perustuvat VML 17 a-d §:t, jotka ovat tulleet voimaan yksi kerrallaan 2015-2017 välisenä aikana. Kyseiset pykälät ovat laajentaneet ja täsmentäneet finanssilaitosten tiedonantovelvollisuutta osana automaattista tietojenvaihtoa¹⁴.

Vaikka edellä on listattu ainoastaan joitain yksittäisiä, merkittäviä muutoksia liittyen sivullisen tiedonantovelvollisuutta koskevaan lainsäädäntöön eikä lista ole tyhjentävä, lainsäätäjien päämäärä on melko selkeä. Lainsäädäntö on historian saatossa muuttunut asteittain kohti avoimempaa ja laajempaa tiedonantovelvollisuutta, ja yksityis sektorilla on merkittävä rooli osana tehokasta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa. Valtioneuvosto on periaatepäätöksissään harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi korostanut yhteistyötä viranomaisten ja yksityis sektorin välillä osana tehokasta harmaan talouden torjuntaa.¹⁵

Siinä missä julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden välinen yhteistyö on merkittävässä roolissa osana harmaan talouden torjuntaa, myös viranomaisten välinen yhteistyö on hyvin keskeisessä roolissa. Tammikuussa 2011 voimaan tulleen lain Harmaan talouden selvitysyksiköstä tavoitteena on tehostaa tietojen tuottamista ja jakamista sekä edesauttaa viranomaisten välistä yhteistyötä.¹⁶ Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 1 §:n mukaan Harmaan talouden selvitysyksikön tehtävänä on edistää harmaan talouden torjuntaa tuottamalla ja jakamalla tietoa harmaasta taloudesta ja sen

¹³ HE 57/2004: 30

¹⁴ Ks. tarkemmin automaattisesta tietojenvaihdosta Äimä, 2014: 454-455

¹⁵ Valtioneuvoston periaatepäätös SM/2016/28 & Valtioneuvoston periaatepäätös TEM/2020/81

¹⁶ HE163/2010 vp: 8

torjunnasta sekä laatia velvoitteidenhoitoselvityksiä organisaatioista. Selvitysyksikkö toteuttaa laissa määriteltyä tehtäväänsä kahdella tavalla:

- laatimalla ilmiöselvityksiä eli tuottamalla tietoa, jossa kuvataan harmaan talouden ilmiöitä, ja jakamalla sitä kohderyhmälle selvitysten, julkaisujen ja tietoverkkojen avulla
- laatimalla yksittäistapauksia koskevia velvoitteidenhoitoselvityksiä viranomaisille.¹⁷

Velvoitteidenhoitoselvityksillä kuvataan organisaatioiden, kuten finanssilaitosten, toimintaa, taloutta sekä lakisääteisten velvoitteiden, kuten tiedonantovelvollisuuden, hoitamista. Selvityksiä laaditaan ainoastaan viranomaisten yksilöidystä selvityspyynnöstä Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n mukaisiin käyttötarkoituksiin. Harmaan talouden selvitysyksiköllä on tiedonsaantioikeus ainoastaan viranomaisilta, joten selvitysyksikkö ei voi esittää tietopyyntöä finanssilaitokselle, vaikka selvitystä pyytäneellä viranomaisella olisi tällainen tiedonsaantioikeus ¹⁸.

Yksi harmaan talouden perinteisimmistä ja merkittävimmistä muodoista on pimeä työ, jonka taloudellista kokonaisvaikutusta Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö on tutkinut ja arvioinut. Marraskuussa 2022 julkaistun ilmiöselvityksen mukaan Suomessa tehdyn pimeän työn arvo asettuu vuosittain arviolta 900 miljoonan euron ja 1,4 miljardin euron väliin, mikä aiheuttaa vuosittain noin 300–480 miljoonan euron vajeen verotuloihin sekä sosiaalivakuutusmaksuihin. Selvityksessä pimeäksi työksi on katsottu työntekijälle maksettu palkka, josta ei ole toimitettu veroja tai veroluonteisia, lakisääteisiä maksuja, osakasyrittäjän perusteettomasti verovapaana nostamat varat sekä elinkeinotoiminnan piilotetut tulot, perusteettomat kulut ja aiheettomat lisävähennykset. ¹⁹ Vaikka toimenpiteet harmaan talouden ja talousrikollisuuden

¹⁷ Määttä, 2015: 2 & Ansamäki, 2017: 163-164

¹⁸ Määttä, 2015: 8

¹⁹ Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö, 2022

torjumiseksi on liitetty osaksi Suomen lainsäädäntöä, pelkästään pimeästä työstä aiheutuu selvitysyksikön esittämän arvion mukaan edelleen julkiselle sektorille merkittäviä tulonmenetyksiä, mikä haittaa verotuksen fiskaalisen tavoitteen ²⁰ toteutumista.

1.2 Tutkimusongelma ja keskeiset rajaukset

Tutkielman ensisijaisena tavoitteena on muodostaa kuva finanssilaitosten tiedonantovelvollisuudesta, ja selvittää miten tiedonantovelvollisuus edesauttaa harmaan talouden torjuntaa. Finanssilaitosten tiedonantovelvollisuuden laajuutta tarkastellaan keskittyen verotusmenettelylakiin, kansainvälisiin sopimuksiin, Suomen lainsäädäntöön implementoituihin EU:n direktiiveihin sekä Verohallinnon ohjeisiin ja päätöksiin. Lisäksi tutkielmassa tarkastellaan laajan tiedonantovelvollisuuden vaikutuksia asiakkaiden yksityisyyden suojaan. Tutkielmassa syvennyttään tutkimusongelmaan seuraavien kysymysten avulla:

- Mitä tarkoitetaan sivullisen yleisellä ja erityisellä tiedonantovelvollisuudella?
- Miten yksityisyyden suoja sekä hallinnon oikeusperiaatteet huomioidaan osana veroviranomaisten laajaa tiedonsaantioikeutta?
- Miten tiedonantovelvollisuus edesauttaa harmaan talouden torjuntaa?
- Voidaanko finanssilaitosten tiedonantovelvollisuutta kehittää entistä tehokkaamman harmaan talouden torjunnan saavuttamiseksi?

Tutkielmassa tiedonantovelvollisuutta tarkastellaan yksinomaan finanssilaitosten näkökulmasta, vaikka lainsäädännön mukaisiksi sivullisiksi luetaan lukuisia muitakin yksityisen sektorin toimijoita. Finanssilaitoksella tarkoitetaan tutkielmassa VML 17 b-c §:issä tarkoitettuja finanssilaitoksia, joita ovat hallituksen esityksen mukaan säilytys- ja

²⁰ Fiskaalisella tavoitteella tarkoitetaan päämäärää rahoittaa julkisen sektorin toimintaa. Se on verotuksen ensisijainen tarkoitus. Hokkanen, Niskakangas & Viitala, 2020: 15

talletuslaitokset, sijoitusyksiköt sekä määritellyt vakuutusyhtiöt²¹. Finanssilaitoksen määritelmä perustuu alun perin FATCA-sopimukseen sekä CRS-standardiin, joiden perusteella se on muotoutunut osaksi kansallista verolainsäädäntöä.

FACTCA-sopimuksen mukaisella säilytyslaitoksella tarkoitetaan yksikköä, joka olennaisena osana liiketoimintaansa pitää eli säilyttää finanssivaroja toisten lukuun. Talletuslaitoksella puolestaan tarkoitetaan yksikköä, joka vastaanottaa talletuksia säännönmukaisen pankkiliiketoiminnan tai vastaavanlaisen liiketoiminnan tavoin. Sijoitusyksiköllä tarkoitetaan yksikköä, jonka liiketoiminta perustuu kaupankäynnistä muun muassa rahamarkkinainstrumenteilla, valuutta-, korko- ja indeksi-instrumenteilla sekä hyödykefutuureilla, yksilöllisestä ja kollektiivisesta salkunhoidosta sekä muusta varojen sijoittamisesta, hoidosta tai hallinnoinnista asiakasta varten tai asiakkaan puolesta.²² Mainittakoon, että finanssilaitos voi olla tiedonantovelvollinen myös esimerkiksi työnantajan roolissa, mutta tutkielman aiheen kannalta ei ole tarkoituksenmukaista tarkastella työnantajan tiedonantovelvollisuutta, joten finanssilaitoksia tutkitaan ainoastaan palveluntarjoajan roolissa.

Harmaalla taloudella tarkoitetaan Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 2 §:n 3 kohdan mukaista organisaation lakisääteisten velvoitteiden laiminlyömistä. Harmaaksi taloudeksi katsotaan laiminlyönnit, jotka on tehty tarkoituksenmukaisesti. Mikäli laiminlyönti on tehty tarkoituksella verojen tai lakisääteisten maksujen suorittamisen välttämiseksi tai perusteettoman palautuksen saamiseksi, laiminlyönti luetaan harmaan talouden teoksi. Näin ollen laiminlyöntiä, joka on tehty vahingossa tai maksukyvyttömyydestä johtuen, ei lueta harmaaseen talouteen.²³ Kuten aiemmin luvussa 1.1 todettiin, yksityishenkilön lakisääteisten velvoitteiden laiminlyömistä ei lueta harmaaseen talouteen, vaikka se tehtäisiin verojen kiertämiseksi.

²¹ HE 129/2015 vp: 15

²² Verohallinto, 2021: 3.1–3.2 & Verohallinto, 2017: 2.8

²³ Määttä, 2015: 4

1.3 Tutkimusmetodit ja lähdeaineisto

Tutkielma perustuu oikeusdogmaattiseen eli lainopilliseen tutkimusmetodiin. Lainopillisen tutkimuksen tarkoituksena on selvittää oikeussääntöjen sisältöjä eli tulkita ja systematisoida oikeussäännöksiä sekä tarkastella erilaisten oikeusperiaatteiden ratkaisuarvoja²⁴. Käytännössä pyritään siis rakentamaan voimassa olevista oikeusnormeista²⁵ systemaattinen kokonaisuus siten, että niiden merkityssisällöistä on mahdollista muodostaa tulkintakannanottoja. Hirvosen mukaan lainopin systematisointityössä on olennaista tutkia ja jäsentää eri oikeudenalojen oikeusperiaatteita.²⁶ Se on tässä tutkimuksessa hyvin keskeisessä roolissa, sillä muun muassa hyvän hallinnon oikeusperiaatteet sekä keskeiset oikeussuojaperiaatteet rajoittavat ja määrittävät veroviranomaisen tiedonsaantioikeutta.

Tutkielmassa on tavoitteena oikeusdogmaattisen tutkimusmetodin avulla selvittää, mitä tietoja finanssilaitosten tulee automaattisesti toimittaa veroviranomaisille ja mitä tietoja finanssilaitokset ovat puolestaan veroviranomaisten pyynnöstä velvollisia toimittamaan. Tämän yhteydessä tullaan vastapainona tarkastelemaan, mitä tietoja finanssilaitokset eivät ole velvollisia luovuttamaan viranomaisille ja miksi. Näin ollen tutkimuksen kohteena ovat voimassa olevat oikeusnormit sekä muut oikeuslähteet, kuten Verohallinnon ohjeet, oikeuskäytäntö, lain esityöt sekä oikeustieteelliset kirjoitukset.

Vaikka tutkielma perustuu pääosin lainopilliseen tutkimusmetodiin, etenkin tutkielman jälkipuoliskolla tutkimuskysymyksen lainopilliseen tarkasteluun on tarkoitus yhdistää myös veropoliittinen sekä harmaata taloutta ja talousrikollisuuden torjuntaa koskeva näkökulma. Tarkastelu pyritään kuitenkin perustamaan objektiivisiin, kriittisiin ja

²⁴ Kolehmainen 2016: 111–114

²⁵ Oikeusnormilla voidaan tarkoittaa esimerkiksi lain ilmaisua, ilmaisun sisältöä tai niiden yhdistelmää. Oikeusnormin käsite sisältää oikeussäännöt sekä -periaatteet.

²⁶ Hirvonen 2011: 23–25

johdonmukaisiin näkökulmiin, jotka ovat perusteltavissa riittävin, oikeuslähdeopin mukaisin argumentein.

Kolehmaisen mukaan oikeuslähdeoppi on juridisen argumentaation kulmakivi ²⁷. Yleispiirteisesti oikeuslähteiksi katsotaan lähteet, jotka pitävät sisällään informaatiota oikeuden sisällöstä. Yksityiskohtaisemmin oikeuslähteet jaetaan niiden velvoittavuuden mukaan kolmeen ryhmään: vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin sekä sallittuihin oikeuslähteisiin. Laadukkaan juridisen argumentaation kannalta on keskeistä tunnistaa eri oikeuslähteiden välinen etusijaisjärjestys. Oikeuslähdeopin mukaan vahvasti velvoittaviksi oikeuslähteiksi luetaan laki ²⁸ sekä maantapa, heikosti velvoittavia oikeuslähteitä ovat puolestaan lainsäätäjän tarkoitus sekä tuomioistuinratkaisut ja sallittuja oikeuslähteitä ovat muun muassa oikeustiede sekä arvot. ²⁹

Keskeisimpiä tutkielmassa hyödynnettäviä vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat verotusmenettelylaki (VML), FATCA-sopimus, CRS-standardi, Verohallinnon päätökset sekä virka-apudirektiivin ja sen muutosdirektiivien implementointiin perustuvat lait, kuten Laki hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta annetun neuvoston direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja direktiivin soveltamisesta (185/2013). Vaikka vahvasti velvoittavat oikeuslähteet ovat tutkielmassa perustellusta syystä merkittävässä roolissa, myös heikosti velvoittavat ja sallitut oikeuslähteet ovat välttämättömiä, kun syvennytään vallitsevaan oikeustilaan ja oikeusnormeihin yksityiskohtaisesti. Esimerkiksi lainsäätäjien tarkoitus on tutkielmassa keskeisessä roolissa, kun tarkastellaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelmia sekä finanssilaitosten tiedonantovelvollisuuden kehitystä. Lisäksi esimerkiksi oikeustiede ja oikeuskirjallisuus muodostavat tukipilarin tutkielman teoreettiselle viitekehykselle.

²⁷ Kolehmainen 2016: 114

²⁸ Laiksi luetaan tässä tapauksessa kaikki säädökset eli perustuslain ohella asetuksia, valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksiä, hallintoviranomaisten määräyksiä ja ohjeita sekä Suomessa voimaan saatettuja kansainvälisiä sopimuksia ja EU-oikeuden säädöksiä.

²⁹ Aarnio 1989: 220–221

1.4 Tutkielman rakenne

Tutkielma muodostuu seitsemästä pääluvusta, joiden avulla pyritään muodostamaan yksityiskohtainen, johdonmukainen ja selkeä kuva finanssilaitosten tiedonantovelvollisuudesta. Ensimmäisessä pääluvussa luodaan katsaus tutkielman aiheeseen, tutkimusongelmaan, kysymyksenasetteluun sekä tutkimusmetodeihin ja lähdeaineistoon. Ensimmäisen luvun jälkeen lukijalla tulisi olla yleisluonteinen käsitys siitä, mitä finanssilaitosten tiedonantovelvollisuudella ja harmaalla taloudella tarkoitetaan, sekä selkeä kuva siitä, mitä tutkimuksessa tullaan käsittelemään. Toisessa ja kolmannessa pääluvussa luodaan perusteellinen lainopillinen katsaus finanssilaitosten yleisen ja erityisen tiedonantovelvollisuuden vallitsevaan oikeustilaan sekä sen viimeisiin merkittäviin muutoksiin.

Neljännessä pääluvussa tarkastellaan puolestaan tiedonantovelvollisuuden ja yksityisyyden suojan välistä suhdetta oikeusjärjestyksessä sekä Verohallinnon laajaan tiedonsaantioikeuteen liittyviä keskeisiä oikeusperiaatteita. Tälle luonnollisena jatkumona viidennessä ja kuudennessa pääluvussa syvennyttään finanssilaitosten tiedonantovelvollisuuden haasteisiin ja hyötyihin. Näiden lukujen tarkoituksena on tarkastella vallitsevaa oikeudentilaa ennen kaikkea harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan näkökulmasta. Tarkastelussa on keskeisessä asemassa muun muassa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiat sekä eri asiantuntijoiden mietinnöt. Seitsemännessä, ja viimeisessä, luvussa esitetään johtopäätökset tutkimuksen tuloksista. Lisäksi seitsemännessä luvussa luodaan veropoliittisesta näkökulmasta katsaus finanssilaitosten tiedonantovelvollisuuden mahdollisuuksiin ja tulevaisuuteen.

2 Finanssilaitosten yleinen tiedonantovelvollisuus

2.1 Yleistä tiedonantovelvollisuuden jaottelusta

Jaottelu sivullisen yleiseen ja erityiseen tiedonantovelvollisuuteen tuli osaksi verolainsäädäntöä verotusmenettelylain tultua voimaan tammikuussa 1996. Hallituksen esityksen mukaan yleisellä tiedonantovelvollisuudella tarkoitettaisiin verotusmenettelylaissa ”*tiedonantovelvollisuutta, joka koskisi yleensä massaluonteisia tietoja ja olisi säännöllistä, toistuvaa, yleensä vuosittaista tiedonluovuttamista*”³⁰. Säännöllisyydellä ja massaluonteisuudella tarkoitetaan sitä, että tiedot annetaan toistuvasti, tiettyinä ajankohtina ja automaattisesti. Näin ollen laissa säädettyjen edellytykset täyttävien henkilöiden, eli tiedonantovelvollisten, on luovutettava tiedot ilman, että Verohallinto erikseen pyytää tai kehottaa toimittamaan tietoja³¹.

Sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus voidaan jakaa verotusmenettelylain 3 luvun perusteella kolmeen alaluokkaan: tulotietoja (VML 15 §), meno- ja vähennystietoja (VML 16 §) sekä muita tietoja (VML 17 §) koskevaan tiedonantovelvollisuuteen. Lisäksi verotusmenettelylain 3 luvussa on myös muita yleistä tiedonantovelvollisuutta koskevia säännöksiä, kuten VML 15 a-e §:t sekä VML 17 a-f §:t, jotka perustuvat kansainvälisiin sopimuksiin ja standardeihin. Verotusmenettelylain säännösten ohella sivullisen yleisestä tiedonantovelvollisuudesta säädetään lain oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä (768/2016) 5 luvussa 29 §:ssä, jota sovelletaan tiettyihin Verohallinnon tehtäväalaan kuuluvien verojen ja maksujen verotusmenettelyyn sekä muutoksenhakuun³².

VML 15 a-e §:ien sekä VML 17 a-f §:ien perusteella sivulliset ovat velvollisia luovuttamaan Verohallinnolle erilaisia verovalvontaan hyödynnettäviä tietoja eli

³⁰ HE 131/1995 vp: 27

³¹ Myllymäki, Myrsky & Rabinä, 2017: 135-136

³² Ks. tarkemmin soveltamisala lain oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä 1 luvun 1 §:ssä.

valvontatietoja, joiden avulla valvotaan verovelvollisten ilmoitusvelvollisuuden toteutumista.³³ Kyseisten säännösten perusteella Verohallinnolle annettavat tiedot poikkeavat VML 15-17 §:ien mukaisista tulotiedoista, meno- ja vähennystiedoista sekä muista tiedoista siten, että ne eivät toimi itsessään verotuksen perusteena vaan ne toimivat yksinomaan valvonnan välineinä.

Valvontatietojen yleisestä tiedonantovelvollisuudesta säädelään VML 15 a-e §:ssä sekä VML 17 a-f §:ssä, joista jokainen pykälä on kohdistettu jollekin tietylle tiedonantovelvolliselle kohderyhmälle. VML 15 a-e §:ssä sääntely kohdistuu laissa erikseen yksilöityihin sivullisiin, joita ovat ulkomainen työnantaja, työmaan toteuttaja, rakennuspalveluiden tilaaja, rakennuttajana oleva luonnollinen henkilö sekä rekisteröitynyt säilyttäjä. Säännöksistä ainoastaan VML 15 e § on tutkielman kannalta relevantti, sillä a-d §:t eivät koske lainkaan finanssilaitoksia. VML 17 a-f §:ien mukainen sääntely kohdistuu myös laissa yksilöityihin sivullisiin, joita ovat finanssilaitokset, palvelun tarjoajat sekä Suomeen raportoivat alustaoperaattorit. Näistä säännöksistä VML 17 a-d §:t ovat tutkielman kannalta relevantteja, sillä niissä tiedonantovelvollisia ovat finanssilaitokset.

Kansainvälinen yhteistyö kaksinkertaisen verotuksen, rajat ylittävän verojen kiertämisen sekä muiden väärinkäytösten ehkäisemiseksi on ollut keskeisessä roolissa valtioiden välisissä hankkeissa viime vuosina³⁴. Verotusmenettelylakiin on vuodesta 2015 lähtien implementoitu vaiheittain finanssilaitosten tiedonantovelvollisuutta koskevia säännöksiä, jotka perustuvat kansainväliseen yhteistyöhön ja automaattiseen tietojenvaihtoon liittyviin sopimuksiin ja standardeihin. Nykyisin tietoa kerätään nimenomaan kansainvälistä tietojenvaihtoa varten eikä tämä tietojenvaihto ole vain ja ainoastaan kansallisten veroviranomaisten tiedonkeruun sivutuote. Tämä on merkittävin muutos uuden kansainvälisen sopimuksiin ja standardeihin perustuvan sekä perinteisen

³³ Rabinä, 2022: 619

³⁴ Rabinä, 2022: 619-620

automaattisen tietojenvaihdon välillä ³⁵. Näitä sopimuksia sekä standardeja ja niiden täytäntöönpanoa verotusmenettelylaissa tarkastellaan luvuissa 2.3- 2.6 niiden voimaantulon mukaan kronologisessa järjestyksessä.

2.2 Tulo-, meno- ja vähennys- sekä muita tietoja koskeva yleinen tiedonantovelvollisuus

Verotusmenettelylain mukaisen yleisen tiedonantovelvollisuuden lähtökohtana on sivullisen laaja tiedonantovelvollisuus. Tulotietoja koskevan VML 15.1 §:n mukaan *”jokaisen on toimitettava Verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset tiedot ...”*, mikä muodostaa raamit laajalle tiedonantovelvollisuudelle. Kyseisen säännöksen sanamuoto velvoittaa kaikkia luonnollisia henkilöitä sekä oikeushenkilöitä, joten velvollisten piiri on kokonaisuudessaan hyvin laaja. Lisäksi VML 15.1. §:n mukaan *”rahanarvoisella suorituksella tarkoitetaan muun muassa - -”*, minkä perusteella rahanarvoisia suorituksia ei ole eritelty yksityiskohtaisesti. VML 15 §:n 6 momentin mukaan tiedonantovelvollisuutta voidaan kuitenkin rajoittaa Verohallinnon päätöksellä.³⁶

Viimeisimmässä Verohallinnon päätöksessä ³⁷ on julkaistu tyhjentävä luettelo rahanarvoisista suorituksista, joista sivulliset ovat tiedonantovelvollisia. Päätöksen 1 §:n mukaan tiedonantovelvollisen on ilmoitettava Verohallinnolle ilman eri kehotusta ainoastaan päätöksen 2–19 §:ssä tarkoitetut tiedot. Näin ollen VML 15 §:n tosiasiallinen soveltamisala supistuu Verohallinnon päätöksen perusteella rajoittamattomasta tiedonantovelvollisuudesta ainoastaan päätöksessä määritellyjä tietoja koskevaksi tiedonantovelvollisuudeksi³⁸. Verohallinto voi VML 15.6 §:n mukaan päätöksellään myös

³⁵ Johansson, 2015: 96

³⁶ Myrsky & Rabinä, 2015: 181-182

³⁷ Verohallinto, 2022a

³⁸ Isomaa-Myllymäki & Lilja, 2018: 392

lisätä tiedonantovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja, mikä ei kuitenkaan tässä tapauksessa ole tarkoituksenmukaista, kun lain sanamuoto on jo valmiiksi näin laaja.

Verotusmenettelylaissa on säädelty tiedonantovelvollisuudesta, joka koskee muiden sivullisten ohella finanssilaitoksia, sekä tiedonantovelvollisuudesta, joka koskee nimenomaisesti ja yksinomaan finanssilaitoksia. Edellä tarkasteltu tulotietoja koskeva VML 15 § on luonteeltaan finanssilaitoksia muiden sivullisten ohella velvoittava säädös, sillä siinä sääntelyn lähtökohtana ovat rahanarvoiset suoritukset, joista kaikki sivulliset ovat yleisesti ja yhtäläisesti tiedonantovelvollisia. Verohallinnon päätöksessä julkaistun tyhjentävän listan perusteella tutkielmassa tarkasteltavat finanssilaitokset ovat tiedonantovelvollisia

- maksamistaan vakuutuskorvauksista (4 §)
- pitkäaikaissäätämissopimukseen liittyvistä suorituksista (5 §)
- osakesäästötilisopimukseen liittyvistä tulotiedoista (6 §)
- maksamistaan ja välittämistään koroista, jälkimarkkinahyvityksistä, muista pääomatuloista sekä takausprovisioista (7 §)
- sijoitusrahaston tuotto-osuuksille maksetuista vuotuisista tuotoista (8 §)
- välittämistään ja tekemistään arvopaperikaupoista sekä rahasto-osuuksien lunastuksista (11 §)
- arvopapereiden luovutusvoittojen ja -tappioiden laskemiseksi tarvittavista tiedoista (12 §)
- pääomanpalautusta koskevista tiedoista (13 §)
- sijaisosingoista ja -ylijäämistä (15 §)
- sijoitusrahasto-osuuden tuoton sijaan saaduista ja maksetuista korvauksista (16 §)
- rajoitetusti verovelvolliselle maksetuista suorituksista (17 §).³⁹

Kuten listasta ilmenee, finanssilaitokset tarjoavat lukuisia palveluita, joihin liittyvistä rahanarvoisista suorituksista ne ovat velvollisia ilmoittamaan Verohallinnolle. Sen lisäksi, että Verohallinto hyödyntää finanssilaitosten antamia tietoja verovalvonnassa, tietoja

³⁹ Verohallinto, 2022a: 1 luku

käytetään myös suoraan verotuksen toimittamiseen, minkä vuoksi veroviranomaisten tiedonsaantitarve on hyvin laaja ⁴⁰. Osa edellä mainituista pykälistä sisältää myös joitain edellytyksiä sekä poikkeustapauksia, mutta niitä ei ole tutkielman kannalta tarkoituksenmukaista tarkastella yksityiskohtaisemmin.

VML 16 §:ssä säännellään meno- ja vähennystietoja koskevasta sivullisen yleisestä tiedonantovelvollisuudesta. Meno- ja vähennystietoja koskeva tiedonantovelvollisuus ei ole tulotietoja koskevan tiedonantovelvollisuuden tavoin laaja, sillä se käsittää ainoastaan lainkohdassa yksilöidyt menot ⁴¹. Tulotietojen tiedonantovelvollisuuden tavoin Verohallinto voi VML 16.15 §:n perusteella antaa tarkentavia määräyksiä meno- ja vähennystietoja koskevasta tiedonantovelvollisuudesta tai rajoittaa tiedonantovelvollisuutta. Verohallinnon päätöksen ja VML 16 §:n mukaan finanssilaitokset ovat tiedonantovelvollisia

- eläkevakuutuksen tai kuolemanvaravakuutuksen maksuista ja niiden vähennyskelpoisuudesta (26 §)
- pitkäaikaissästämissopimukseen liittyvistä vähennys- ja kulutiedoista (27 §)
- osakesäästötilisopimukseen liittyvistä tappioista (28 §)
- velkatiedoista (29 §)
- perityistä jälkimarkkinahyvityksistä (30 §)
- omaisuuden hoidosta ja säilytyksestä perityistä maksuista (31 §)⁴².

Edellä lueteltuja meno- ja vähennystietoja käytetään tulotietojen tavoin suoraan verotuksen perusteena. Yksinomaan tästä näkökulmasta on perusteltua, että finanssilaitosten tiedonantovelvollisuus on laaja, sillä finanssilaitos on ainoa osapuoli, jolta Verohallinto voi kyseisiä tietoja saada, mikäli itse verovelvollisia ei huomioida.

⁴⁰ Isomaa-Myllymäki & Lilja, 2018: 391

⁴¹ Rabinä, 2022: 617

⁴² Verohallinto, 2022a: luku 4

Kolmantena verotusmenettelylain mukaisena alaluokkana ovat VML 17 §:n mukaiset muut tiedot, joista sivullinen on yleisesti tiedonantovelvollinen. Myöskään muita tietoja koskeva tiedonantovelvollisuus ei ole tulotietojen tavoin laaja, sillä se käsittää ainoastaan lainkohdassa yksilöidyt tilanteet. Verotusmenettelylain mukaiset muut tiedot muodostuvat epäyhtenäisestä joukosta erilaisia tietoja, kuten varallisuutta koskevia tietoja sekä luovutusvoittojen ja -tappioiden laskemiseksi tarvittavia tietoja, minkä vuoksi on loogista, ettei tiedonantovelvollisuus voi olla yleisluonteinen ja kaikkia velvoittava. Verohallinto voi antaa myös muita tietoja koskevasta tiedonantovelvollisuudesta tarkentavia määräyksiä VML 17.11 §:n perusteella. Verohallinnon päätöksen ja VML 17 §:n mukaan finanssilaitokset ovat tiedonantovelvollisia

- sijoitusrahaston rahasto-osuuksista ja yhteissijoitusyrityksen osuuksista (20 §)
- osakesäästötilisopimusta koskevista tiedoista (23 §)
- vapaaehtoiseen eläkevakuutukseen ja pitkäaikaissäästösopimukseen liittyvistä siirroista, jos takaisinostoarvo tai säästövarat siirretään toisessa Euroopan talousalueen jäsenvaltiossa olevaan vakuutuslaitokseen (39 §)
- hallintarekisteröidylle osakkeelle maksettua osinkoa koskevista tiedoista siinäkin tapauksessa, että suorituksesta on lain tai kansainvälisen sopimuksen perusteella jätetty vero perimättä (40 §).⁴³

Myös muita tietoja käytetään tulotietojen sekä meno- ja vähennystietojen tavoin verovalvonnan lisäksi suoraan verotuksen perusteena.

Kokonaisuudessaan Verohallinnolla on tarkasteltujen verotusmenettelylain pykälien perusteella huomattavasti vaikutus- ja määräysvaltaa, kun sillä on lain mukainen oikeus antaa tarkempia määräyksiä ja rajoittaa tiedonantovelvollisuutta. Verohallinto on tarkastelun perusteella hyödyntänyt asemaansa tässä tapauksessa asianmukaisesti, sillä sen julkaisema päätös yleisestä tiedonantovelvollisuudesta on hyvin perusteellinen ja

⁴³ Verohallinto, 2022a: luku 2 & luku 5

tukee VML 3 luvun tulkintaa. Verohallinnon päätöksessä on lisäksi säännelty yksityiskohtaisesti eri tietojen antamisajoista sekä tiedonantotavoista⁴⁴.

2.3 FATCA-sopimukseen perustuva automaattinen tietojenvaihto

FATCA⁴⁵-lainsäädäntö on Yhdysvalloissa vuonna 2010 osana HIRE⁴⁶- lakia voimaan tullut sääntelykokonaisuus, jonka tarkoituksena on varmistaa yhdysvaltalaisen veroviranomaisten tiedonsaanti ja estää Yhdysvalloissa yleisesti verovelvollisten veropakoa. Käytännössä lainsäädäntö velvoittaa ulkomaisia sopimuksen hyväksyneitä finanssilaitoksia raporttoimaan Yhdysvaltoihin yleisesti verovelvollisten tuloja ja varoja koskevat tiedot. Mikäli ulkomainen finanssilaitos ei ole tehnyt kyseistä FFI-sopimusta⁴⁷ tai raportointivelvollisuutta ei panna täytäntöön sopimuksen mukaisesti, FATCA-lainsäädäntö velvoittaa pidättämään 30 prosentin veron kaikista yhdysvaltalaisista lähdeveron alaisista maksuista ulkomaiselle finanssilaitokselle.⁴⁸

Suomen ja Yhdysvaltojen välinen FATCA-sopimus tuli voimaan 20. helmikuuta 2015, ja sen voimaansaattamislainsäädäntö tuli voimaan 2. maaliskuuta 2015⁴⁹. VML 17 a §:n mukaan Yhdysvaltojen kanssa tehdyssä FATCA-sopimuksessa⁵⁰ tarkoitetun ”*raportoivan suomalaisen finanssilaitoksen on annettava Verohallinnolle sopimuksen soveltamista varten tarpeelliset tiedot*”. Lisäksi lain kohdan mukaan suomalainen finanssilaitos on velvollinen noudattamaan sopimuksessa ja sen liitteissä eriteltyjä velvoitteita sekä huolellisuusmenettelyä. Myös VML 17 a §:ssä, kuten aiemmin tarkastelluissa VML 15-17 §:issä, on säädelty Verohallinnon valtuudesta antaa tarkempia määräyksiä. Verohallinto voi päätöksellään asettaa tarkempia ohjeita sopimuksen mukaisen

⁴⁴ Ks. tarkemmin Verohallinto, 2022: luku 6

⁴⁵ *Foreign Account Tax Compliance Act*

⁴⁶ *Hiring Incentives to Restore Employment*

⁴⁷ *Foreign Financial Institution*

⁴⁸ HE 301/2014 vp: 5

⁴⁹ Äimä, 2017: 205

⁵⁰ Ks. SopS 25/2015

huolellisuusmenettelyn soveltamisesta, annettavista tiedoista sekä tietojen antamisen ajankohdasta ja tavasta. Lisäksi Verohallinto voi verotusmenettelylain mukaan rajoittaa tiedonantovelvollisuutta.

Kun Suomi hyväksyi sopimuksen yhteistyöstä ja automaattisesta tietojenvaihdosta Yhdysvaltojen kanssa, suomalaisia finanssilaitoksia pidetään automaattisesti FATCA-lainsäädäntöä noudattavina. Sen lisäksi että suomalaiset finanssilaitokset ovat velvollisia noudattamaan FATCA-sopimuksen ja sen liitteiden mukaisia määräyksiä, yhdysvaltalaiset finanssilaitokset ovat vastavuoroisesti velvollisia luovuttamaan Suomelle Suomessa asuvien tilinhaltijoiden tietoja. Käytännössä siis FATCA-sopimuksen perusteella sopimuksen osapuolet vaihtavat keskenään vuosittain automaattisesti verotusta koskevia tietoja. Itse tietojenvaihto ja raportointi tapahtuu yhteistyövaltion, eli tässä tapauksessa Suomen tai Yhdysvaltojen, kautta, sillä FATCA-lainsäädännön edellyttämästä raportoinnista olisi aiheutunut finanssilaitoksille merkittävä hallinnollinen taakka sekä ylimääräisiä kustannuksia. Näin ollen finanssilaitokset toimittavat vaadittavat tiedot asuinvaltionsa viranomaisille, ja yhteistyövaltio välittää tiedot automaattisesti kahdenvälisen sopimuksen vastapuolen veroviranomaisille.⁵¹

Kuten VML 17 a §:ssä mainitaan, raportoiva suomalainen finanssilaitos on velvollinen noudattamaan sopimuksessa ja sen liitteissä eriteltyjä velvoitteita sekä huolellisuusmenettelyä⁵². Vaikka FATCA-sopimuksen ydin näin ollen muodostuu tiedonantovelvollisuudesta, sopimuksen asiasisältö on kokonaisuudessaan huomattavasti laajempi. Suomalaisiin finanssilaitoksiin kohdistuu erilaisia sopimukseen perustuvia velvoitteita, jotka tukevat automaattista tietojenvaihtoa. Tiedonantovelvollisuuden taustalla on muun muassa suomalaisten finanssilaitosten velvollisuus tutkia ja tunnistaa asiakkaidensa Yhdysvaltoihin viittaavat tunnusmerkit.⁵³

⁵¹ Äimä, 2017: 205-206

⁵² Huolellisuusmenettelystä käytetään myös nimitystä *due diligence*.

⁵³ Verohallinto, 2021: luku 1

Toisin sanoen finanssilaitosten tulee tunnistaa asiakkaan verotuksellinen asuinvaltio, selvittää yhdysvaltalaisen asiakkaiden välittömät, sekä tietyissä määrin myös välilliset, omistukset ja raportoida tiedoista Verohallinnolle. Menettelytavoista sekä tunnistamis- ja tutkimisvelvollisuuteen liittyvistä säännöistä määritellään tarkemmin FATCA-sopimuksessa sekä Verohallinnon ohjeessa.⁵⁴

Finanssitiilin katsotaan olevan FATCA-sopimuksen mukaan raportoitava yhdysvaltalainen tili, mikäli sen tilinhaltijana on vähintään yksi määritelty yhdysvaltalainen henkilö tai passiivinen ulkomainen⁵⁵ yksikkö, jonka kontrolloivana henkilönä on vähintään yksi yhdysvaltalainen henkilö. FATCA-sopimuksen mukainen finanssitiilin käsite on määritelmältään tavanomaista kattavampi, sillä se käsittää myös sellaisia tuotteita ja velvoitteita, kuten käteisarvovakuutus sopimukset, joita ei Suomen lainsäädännön mukaan normaalisti pidettäisi tileinä. Verohallinnon ohjeessa on määritelty perusteellisesti erilaiset raportoittavat finanssitiilit sekä niihin kohdistuvat velvoitteet ja poikkeussäännöt, joita ei ole kuitenkaan tutkielman laajuuden kannalta tarkoituksenmukaista tarkastella yksityiskohtaisemmin.⁵⁶

VML 17 a §:n mukaisen huolellisuusmenettelyn tarkoituksena on asiakkaiden todellisen asuinvaltion selvittäminen yhdenmukaisia käytänteitä noudattaen kaikissa automaattisen tietojenvaihdon mallia noudattavissa valtioissa. Yhdenmukaisen tunnistamisjärjestelmän tarkoituksena on tasalaatuisen prosessin varmistamisen ohella finanssilaitosten ja veroviranomaisten hallinnollisen taakan minimointi.⁵⁷ Finanssilaitosten tulee huolellisuusmenettelyn edellyttämin tavoin tunnistaa raportoittavat finanssitiilit ja tilinhaltijat sekä niiden verotuksellinen asuinvaltio.⁵⁸ FATCA-sopimuksen liitteessä 1 on määritelty ne huolellisuusvaatimukset,

⁵⁴ Äimä, 2017: 208

⁵⁵ Ulkomaisella tarkoitetaan tässä tapauksessa muuta kuin yhdysvaltalaisista.

⁵⁶ Verohallinto, 2021: luku 4

⁵⁷ HE 301/2014 vp: 4

⁵⁸ Äimä, 2017: 208

joiden mukaisesti finanssilaitosten on toimittava tutkiessaan ja tunnistaessaan, onko kyseessä raportoitava tili.⁵⁹

Kun finanssilaitos on tunnistanut raportoitavat tilit sopimuksen edellyttämää huolellisuutta ja menettelytapoja noudattaen, sen tulee ilmoittaa raportoitavat tilit vuosi-ilmoituksella Verohallinnolle. Kuten aiemmin todettiin, FATCA-lainsäädännön mukaisesta raportoinnista aiheutuisi finanssilaitoksille merkittäviä kustannuksia, minkä vuoksi raportointi ja tietojenvaihto tapahtuu Suomessa Verohallinnon kautta. Vuosi-ilmoitus perustuu Yhdysvaltojen verohallinnon IRS:n⁶⁰ lanseeraamaan malliin, jota täydennetään ja tarkennetaan Verohallinnon jatkuvasti päivittyvällä, teknisellä soveltamisohjeella. Finanssilaitosten tulee antaa vuosi-ilmoitus riippumatta siitä, onko sillä raportoitavia asiakastilejä tai tilitapahtumia. Mikäli finanssilaitoksella ei ole ollut lainkaan raportoivia tietoja, se antaa Verohallinnolle niin sanotun nollailmoituksen. Vuosi-ilmoitus toimitetaan Verohallinnolle sähköisesti.⁶¹

2.4 CRS-standardin mukainen tietojenvaihto

FATCA-lainsäädäntö on ollut merkittävässä asemassa globaalin automaattisen tietojenvaihdon kehityksessä. Ensiaskelel automaattisen tietojenvaihdon laajentumiselle tapahtui huhtikuussa 2013, kun Euroopan talousalueen merkittävimmät valtiot, Ranska, Saksa, Italia, Espanja sekä Iso-Britannia, päättivät vaihtaa FATCA-lainsäädäntöön perustuen tietoja myös keskenään. Tästä inspiroituneena G20-maat antoivat kesäkuussa 2013 käydyssä huippukokouksessa OECD:lle täyden tukensa uuden automaattisen tietojenvaihdon normiston luomiseksi.⁶² FATCA-lainsäädännön periaatteisiin perustuva CRS- standardi⁶³ on OECD:n laatima finanssibilejä koskeva kansainvälinen malli automaattiselle tietojenvaihdolle. Se valmistui helmikuussa 2014 ja hyväksyttiin OECD:n

⁵⁹ Verohallinto, 2021: luku 5

⁶⁰ *International Revenue Service*

⁶¹ Verohallinto, 2021: luku 7

⁶² OECD, 2016: 2

⁶³ *Common Reporting Standard*

neuvostossa heinäkuussa 2014. Lisäksi OECD on laatinut standardin soveltamista ohjeistavia kommentaareja. Global Forumin vuosikokouksessa lokakuussa 2014 yhteensä 51 lainkäyttöaluetta, mukaan lukien Suomi, allekirjoittivat monenvälisen yhteistyösopimuksen automaattisesta tietojenvaihdosta. Näin ollen Suomi sitoutui, muiden allekirjoittaneiden ohella, noudattamaan CRS-standardia vuodesta 2017 lähtien.⁶⁴

DAC2-direktiivillä tarkoitetaan neuvoston direktiiviä 2014/107/EU, jonka perusteella virka-apudirektiiviin⁶⁵ lisättiin CRS-standardin mukainen finanssilitietojen pakollinen ja automaattinen tietojenvaihto⁶⁶. Velvollisuudet sisällytettiin virka-apudirektiiviin, minkä perusteella voitiin varmistua CRS-standardin yhdenmukaisesta implementoinnista jäsenvaltioiden lainsäädäntöön sekä kontrolloida jäsenvaltioille aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia⁶⁷. Virka-apudirektiivin muutos tuli voimaan Suomen lainsäädännössä VML 17 b § tultua voimaan 1.1.2016, kun DAC2-muutosdirektiivi implementoitiin osaksi verotusmenettelylakia.

VML 17 b §:n ensimmäisen momentin mukaan raportoivan suomalaisen finanssilaitoksen on luovutettava Verohallinnolle tarpeelliset tiedot direktiivin soveltamista varten ja noudatettava direktiivissä ja sen liitteissä asetettuja velvoitteita sekä huolellisuusmenettelyä. VML 17 b §:n ensimmäinen momentti pohjautuu käytännössä täysin direktiivin mukaiseen sääntelyyn, mikä perustuu siihen, että muutosdirektiivi pantiin täytäntöön sekamuotoisella täytäntöönpanolailla. Sillä tarkoitetaan hallituksen esityksen mukaan sitä, että direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset ovat Suomessa sellaisenaan noudatettavia, minkä lisäksi täytäntöönpanolaki sisältää direktiivin velvoitteiden täytäntöönpanon ja soveltamisen kannalta tarpeellisia asiasisältöisiä säännöksiä⁶⁸. Hallituksen esityksen mukaan DAC2-direktiivin säännösten voidaan katsoa olevan itsessään riittävän yksityiskohtaisia, jotta

⁶⁴ Johansson, 2015: 97-98

⁶⁵ Neuvoston direktiivi 2011/16/EU

⁶⁶ Kurikka, 2020: 51

⁶⁷ Äimä, 2017: 212

⁶⁸ HE 129/2015 vp: 4

ne asiasisältöisten säännösten rinnalla muodostavat riittävän sääntelykokonaisuuden, joka täyttää täytäntöönpanosäätelylle asetetut yleiset vaatimukset ⁶⁹.

VML 17 b §:n toisessa momentissa säännellään jälleen Verohallinnon valtuudesta antaa tarkempia määräyksiä direktiivin huolellisuusmenettelyn soveltamisesta, annettavista tiedoista sekä tietojen antamisen tavasta ja ajankohdasta. Lisäksi Verohallinto voi päätöksellään rajoittaa tiedonantovelvollisuutta. Vastaava säännös on sisällytetty myös muihin verotusmenettelylain yleistä tiedonantovelvollisuutta koskeviin pykäliin. Verohallinto on laatinut kattavan ohjeen DAC2-direktiivin voimaantulon ja verotusmenettelylain 17 b, c ja d -§:n soveltamiseksi. Sen tarkoituksena on tukea suomalaisia finanssilaitoksia CRS:ään sekä muutosdirektiiviin liittyvissä huolellisuusmenettely- ja raportointivelvoitteissaan ⁷⁰.

Nopeasti virka-apudirektiivin muutoksen astuttua voimaan hallitus esitti, että CRS-standardin mukaista finanssitilitietojen automaattista tietojenvaihtoa sovellettaisiin myös virka-apudirektiiviä laajemmalla maantieteellisellä pelikentällä. Hallituksen esityksen ⁷¹ mukaan suomalaisten finanssilaitosten tulisi selvittää nykyistä laajemmin asiakkaiden verotuksellinen asuinvaltio noudattaen kansainvälisesti hyväksyttyä huolellisuusmenettelyä sekä toimittaa verotusta koskevia tietoja Verohallinnolle. Käytännössä finanssilaitokset olisivat velvollisia noudattamaan CRS-standardin mukaisia huolellisuusmenettely- ja raportointivelvoitteita myös EU:n ulkopuolella asuviin henkilöihin. VML 17 c §:n mukainen finanssilaitosten yleinen tiedonantovelvollisuus finanssitileistä tuli voimaan 15.4.2016, kun hallituksen esitys hyväksyttiin sellaisenaan.

VML 17 c §:n ensimmäisen momentissa viitataan vahvasti edellä tarkasteltuun virka-apudirektiiviin perustuvaan 17 b §:ään, sillä momentin mukaan 17 b §:ssä tarkoitetun finanssilaitoksen tulee antaa pykälässä tarkoitetut tiedot Verohallinnolle myös niiden

⁶⁹ HE 129/2015 vp: 22

⁷⁰ Verohallinto, 2017

⁷¹ HE 6/2016 vp: 5

henkilöiden osalta, joiden verotuksellinen asuinvaltio on Euroopan unionin ulkopuolella. Lisäksi momentissa mainitaan tutkimisessa ja tunnistamisessa noudatettavista velvoitteista sekä huolellisuusmenettelystä. Näin ollen VML 17 c §:n ensimmäinen momentti perustuu täysin virka-apudirektiivin säännöksiin, mutta tiedonantovelvollisuutta on laajennettu koskemaan myös EU:n ulkopuolella asuvia asiakkaita. VML 17 c §:n viittauksella pyritään varmistamaan se, että säädöksiä tulkitaan yhdenmukaisesti ja että finanssilaitokset noudattavat vaadittavia menettelytapoja kaikkien tilinhaltijoiden kohdalla ⁷².

VML 17 c §:n muut momentit koostuvat yksityiskohtaisista ja tarkentavista säännöksistä, jotka perustuvat tiedonantovelvollisuuden välttämiseen ja kiertämiseen sekä finanssilaitosten noudattamien toimintatapojen ja huolellisuusmenettelyn dokumentoimiseen. Lisäksi VML 17 c §:n neljännessä momentissa myönnetään jälleen Verohallinnolle valtuudet antaa tarkentavia määräyksiä ja rajoittaa tiedonantovelvollisuutta. VML 17 d § perustuu puolestaan Euroopan unionin Andorran, Liechtensteinin, Monacon, San Marinon sekä Sveitsin kanssa tekemiin uudistettuihin finanssilititietojen vaihtoa koskeviin sopimuksiin. Näin ollen suomalaisten finanssilaitosten tiedonantovelvollisuus voi perustua myös Euroopan unionin uudistettuihin tietojenvaihtosopimuksiin, jotka on pantu täytäntöön Suomessa säätämällä verotusmenettelylakiin uusi 17 d §, joka tuli voimaan 20. joulukuuta 2017.

Käytännössä finanssilaitokset ovat VML 17 b-d §:ien mukaan velvollisia tunnistamaan asiakkaansa noudattaen yhdenmukaista, CRS-standardiin perustuvaa huolellisuusmenettelyä, selvittämään asiakkaiden verotuksellinen asuinvaltio sekä keräämään verotusta varten tarvittavat tunnistamistiedot. Tämän lisäksi finanssilaitosten tulee toimittaa vuosi-ilmoituksella asiakkaita koskevat raportoitavat tulo- ja varallisuustiedot Verohallinnolle. ⁷³ CRS-standardin sekä DAC2-direktiivin mukaiset vaatimukset ja velvollisuudet vastaavat verrattain paljon FATCA-lainsäädännön sisältöä,

⁷² Verohallinto, 2017: luku 1

⁷³ Äimä, 2017: 212-213

mutta sääntelykokonaisuuksien välillä on kuitenkin myös tiettyjä eroavaisuuksia. Kaiken kaikkiaan erot ovat hyvin selkeitä, yksityiskohtaisia ja seikkaperäisiä, kuten esimerkiksi asiakkaan kansalaisuuden merkitys, sillä FATCA-sopimuksessa Yhdysvaltojen kansalaisuus on raportoinnin aiheuttava tunnusmerkki, kun taas CRS-standardissa kansalaisuus ei ole tunnusmerkki. Verohallinto on ohjeessaan listannut tyhjentävästi kaikki säännösten väliset eroavaisuudet.⁷⁴

2.5 Tiedonantovelvollisuus raportoitavista rajat ylittävistä järjestelyistä

Pääoman ja henkilöiden lisääntynyt liikkuvuus sisämarkkinoilla on luonut verosuunnittelulle uudenlaisia mahdollisuuksia. Monimutkaiset verosuunnittelun rakenteet ovat samanaikaisesti heikentäneet veroviranomaisten mahdollisuuksia puuttua haitallisiin ja lainvastaisiin verokäytäntöihin. Verosuunnittelun rakenteet muodostuvat tyypillisesti järjestelyistä, joiden avulla veronalaisia tuloja siirretään siten, että verovelvollisen kokonaisverotaakka vähenee. Virka-apudirektiiviä on pyritty muuttamaan ja kehittämään, jotta veroviranomaisilla olisi paremmat mahdollisuudet reagoida aggressiiviseen verosuunnitteluun.⁷⁵ Neuvoston direktiivin⁷⁶ mukaan huomattava osa aggressiivisen verosuunnittelun järjestelyistä jakautuu useammalle kuin yhdelle lainkäyttöalueelle. Näin ollen rajat ylittävien järjestelyjen raportoinnilla voidaan edistää oikeudenmukaisen verotusympäristön kehittymistä.

DAC6-direktiivi, eli neuvoston direktiivi 2018/822/EU, on neuvoston 25. päivä toukokuuta 2018 antama virka-apudirektiivin muutosdirektiivi, jolla velvoitetaan jäsenvaltioita keräämään ja vaihtamaan tietoja raportoitavista rajat ylittävistä järjestelyistä. DAC6-direktiivi on asiasisällöltään ja käsitteistöltään melko laaja kokonaisuus, joten direktiivin täytäntöönpano edellyttää useampia eri säännöksiä.⁷⁷

⁷⁴ Verohallinto, 2017: luku 1

⁷⁵ HE 69/2019 vp: 6

⁷⁶ Neuvoston direktiivi 2018/822/EU: 2

⁷⁷ Kurikka, 2020: 53-54

Verotusmenettelylakiin lisättiin rajat ylittäviä raportoitavia järjestelyjä koskeva säännös yleisestä tiedonantovelvollisuudesta (VML 17 e §) sekä säännös palveluntarjoajan erityisestä tiedonantovelvollisuudesta (VML 23 c §), jota tarkastellaan yksityiskohtaisemmin luvussa 3.4. Lisäksi DAC6-direktiivin perusteella säädettiin Laki raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla (1559/2019), jossa säännellään kattavasti muun muassa direktiivin mukaisista raportoitavista järjestelyistä sekä järjestelyjen ilmoittamis- ja menettelytavoista. Hallituksen esityksen mukaan näin laajan säännöskokonaisuuden sisällyttäminen yksinomaan verotusmenettelylakiin ei olisi ollut tarkoituksenmukaista ⁷⁸. Vaikka tässä tutkielmassa tarkastelu kohdistetaan ennen kaikkea verotusmenettelylain mukaiseen tiedonantovelvollisuuteen raportoitavista järjestelyistä, laki raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla on myös keskeinen osa sääntelykokonaisuutta, eikä sitä voida jättää täysin tarkastelun ulkopuolelle.

VML 17 e §:n mukaan palvelun tarjoajan on annettava Verohallinnolle tiedot raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla annetun lain mukaisista raportoitavista järjestelyistä ⁷⁹ sekä tieto viitenumeron tiedoksi antamisesta saman järjestelyn mahdollisille muille palvelun tarjoajille ja asianomaisille verovelvollisille. Lisäksi palvelun tarjoajan on ilmoitettava järjestelyn mahdollisille muille palvelun tarjoajille sekä asianomaisille verovelvollisille raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla annetussa laissa säädetyt tiedot. VML 17 e §:n mukainen tiedonantovelvollisuus ei siis koske yleisesti kaikkia finanssilaitoksia vaan ainoastaan niitä, jotka toimivat lain raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla 2 §:n 1 momentin 4 kohdan määritelmän mukaisina palvelun tarjoajina ⁸⁰. Tavanomaisia raportoivia palvelun tarjoajia ovat muun muassa verokonsultit, mutta myös pankit ja sijoituspalveluiden tarjoajat voivat toimia lain mukaisina palvelun tarjoajina ⁸¹. Vaikka finanssilaitokset eivät käytännössä tarjoa

⁷⁸ HE 69/2019 vp: 13

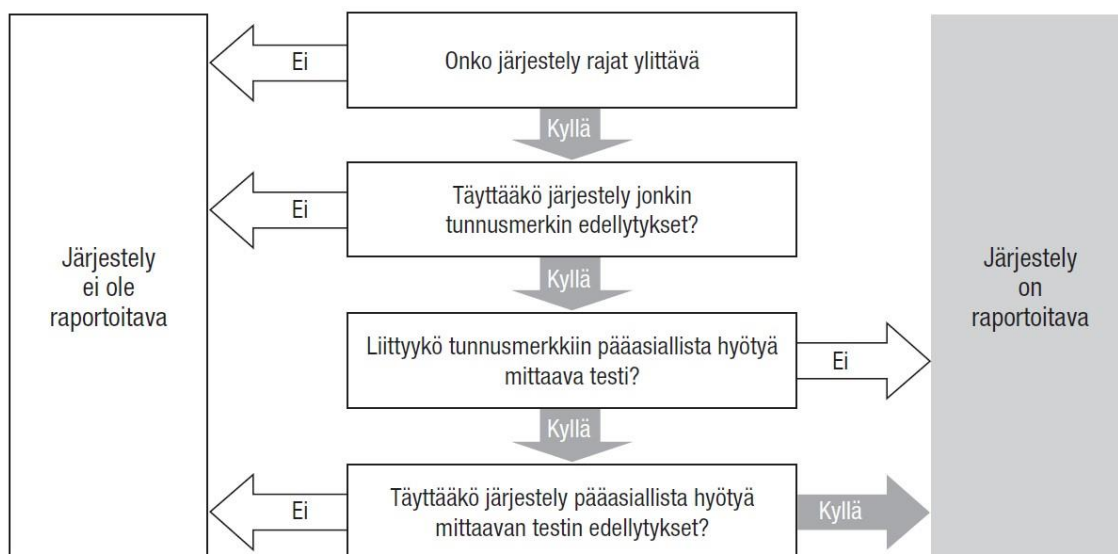
⁷⁹ Ks. Kuvio 1 raportoitavien järjestelyiden määräytymisestä.

⁸⁰ Verohallinto, 2022b: luku 4.1: Palvelun tarjoaja on henkilö, joka suunnittelee, markkinoi, organisoii tai tuo saataville toteuttamista varten raportoitavan järjestelyn tai hallinnoi sen toteuttamista. Palvelun tarjoaja on myös sellainen henkilö, joka tietää tai jonka voidaan kohtuudella olettaa tietävän ryhtyneensä tarjoamaan suoraan tai muiden henkilöiden välityksellä tukea, apua tai neuvoja johonkin edellä mainituista.

⁸¹ Laine, 2022: 48

verosuunnitteluun liittyviä palveluita, ne voivat silti joutua DAC6-direktiivin mukaisen sääntelyn alaisiksi. Finanssilaitos voi esimerkiksi tarjota sellaista palvelua, jossa se avustaa asiakasta kansainvälisten maksujen kanssa avaamalla asiakkaalle ulkomaille maksutilin sellaiseen valtioon, joka ei allekirjoittanut sopimuksia kansainvälisestä tietojenvaihdosta. Mikäli finanssilaitos tietää tai sen pitäisi tietää, että ulkomainen maksutili on osa verojärjestelyä, finanssilaitoksen tulee raportoida järjestelyistä Verohallinnolle.⁸²

Raportoitavista järjestelyistä annetun lain 1.1 §:n mukaan mainitussa laissa säädetään raportoitavista järjestelyistä, joita koskevat tiedot tulee antaa VML 17 e §:n sekä verovelvollisen ilmoitusvelvollisuutta koskevan VML 14 f §:n mukaisesti. Kuvioon 1 on koottu laissa määritellyt edellytykset järjestelyiden raportoitavuudesta.



Kuvio 1. Raportoitavan järjestelyn määrittäminen⁸³.

Järjestelyn tunnusmerkit on listattu raportoitavista järjestelyistä annetun lain 3 luvussa. Kaikkia tunnusmerkkejä ei ole tarkoituksenmukaista tarkastella erikseen, mutta

⁸² Kontkanen & Lindgren, 2022: 206

⁸³ Rabinä, 2022: 670

tutkielman aiheen kannalta on merkityksenarvoista mainita lain 20 §:n mukaiset automaattiseen tietojenvaihtoon liittyvät tunnusmerkit. Kyseisen pykälän mukaan *”järjestely on raportoitava, jos se johtaa tai sen voidaan olettaa johtavan verotusmenettelystä annetun lain 17 a–17 d §:n mukaisen - - finanssilaitosten finanssitilejä koskevan tiedonantovelvollisuuden välttämiseen tai kiertämiseen tai jos sillä voidaan olettaa tavoiteltavan kyseisen tiedonantovelvollisuuden välttämistä tai kiertämistä tai jos se hyödyntää tällaisen velvollisuuden puutetta”*. Tämän tunnusmerkin tavoitteena on säätää raportoitavaksi ne järjestelyt ja rakenteet, jotka eivät ole finanssitilitietojen pakollista, automaattista tietojenvaihtoa koskevien raportointivelvoitteiden alaisia, vaikka niiden on tarkoitettu kuuluvan raportointivelvollisuuden piiriin.⁸⁴ Vaikka tiedonantovelvollisuus raportoitavista rajat ylittävistä järjestelyistä on kohdistettu yleisesti kaikille palvelun tarjoajille, lainsäätäjien yhtenä tarkoituksena on ollut kiistatta finanssitilitietoja koskevan tiedonantovelvollisuuden laajentaminen.

Hallituksen esityksen perusteella automaattiseen tietojenvaihtoon liittyvien tunnusmerkkien (20 §) mukaisena raportoitavana järjestelynä pidetään esimerkiksi

- tilin, tuotteen tai investoinnin käyttämistä, joka ei ole finanssiliili mutta jolla on olennaisesti samankaltaisia ominaisuuksia kuin finanssiliilillä
- finanssiliilien tai varojen siirtämistä lainkäyttöalueelle, jossa ei edellytetä finanssiliilitietojen automaattista tietojenvaihtoa
- toimenpiteet, joilla tuloja ja pääomaa luokitellaan uudelleen sellaisiksi tuotteiksi tai maksuiksi, joita ei koske finanssiliilitietojen automaattinen tietojenvaihto
- finanssilaitoksen, finanssiliilin tai varojen siirtämistä tai muuntamista niin, ettei niitä koske automaattisen tietojenvaihdon mukainen raportointi
- sellaisten oikeussubjektien, järjestelyjen tai rakenteiden käyttämistä, jotka poistavat tilinhaltijan tai kontrolloivan henkilön osalta raportoinnin finanssiliiliä koskevien automaattisen tietojenvaihdon perusteella

⁸⁴ HE 69/2019 vp: 8-9

- toimenpiteet, joilla heikennetään finanssilaitosten asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevia menettelyjä.⁸⁵

Järjestely voi olla raportoitava ainoastaan, jos se on rajat ylittävä. Mikäli siis finanssitilit ovat Suomessa ja tilinhaltijat ovat yleisesti verovelvollisia yksinomaan Suomeen, kyseessä ei ole näin ollen raportoitava järjestely.

VML 17 e §:n mukaan palvelun tarjoajan tulee ilmoittaa Verohallinnolle tiedossaan, hallussaan tai määräysvallassaan olevat tiedot raportoitavista tiedoista. Näin ollen palvelun tarjoajalla ei ole tiedonantovelvollisuuden ohella erillistä selonottovelvollisuutta. Verohallinto antaa ensimmäisen ilmoituksen antaneelle palvelun tarjoajalle viitenumeron, joka on yksilöity järjestelylle. Palvelun tarjoajan tulee välittää viitenumero kaikille muille samaan järjestelyyn kuuluville ilmoitusvelvollisille palvelun tarjoajille sekä asianomaisille verovelvollisille, sillä samaan järjestelyyn kohdistuvat myöhemmät ilmoitukset tulee antaa samalla viitenumerolla.⁸⁶ Koska finanssilaitosten tulee ilmoittaa finanssitilitietojen raportoinnin kiertojärjestelyt CRS- tai FATCA-sopimukseen pohjautuvan lainsäädännön mukaan vuosi-ilmoituksella, vuosi-ilmoituksella ilmoitetuista järjestelyistä ei tarvitse raportoida enää rajat ylittävänä raportoitavana järjestelynä.⁸⁷ Verohallinnolla on VML 17 e §:n neljännen momentin mukaan oikeus antaa tarkempia määräyksiä tiedoista ja tietojen antamisen tavasta sekä rajoittaa tiedonantovelvollisuutta.

Kuten kuviosta 1 huomataan, pääasiallista hyötyä mittaavan testin⁸⁸ edellytysten täyttyminen on yksi keskeinen ehto sille, että järjestely on raportoitava. Lain raportoitavista järjestelyistä 2 luvun 1 momentin 3 kohdan mukaan pääasiallista hyötyä mittaavalla testillä arvioidaan, onko veroedun saaminen pääasiallinen hyöty tai yksi pääasiallisista hyödyistä, jonka henkilö voi kohtuudella odottaa järjestelystä saavansa,

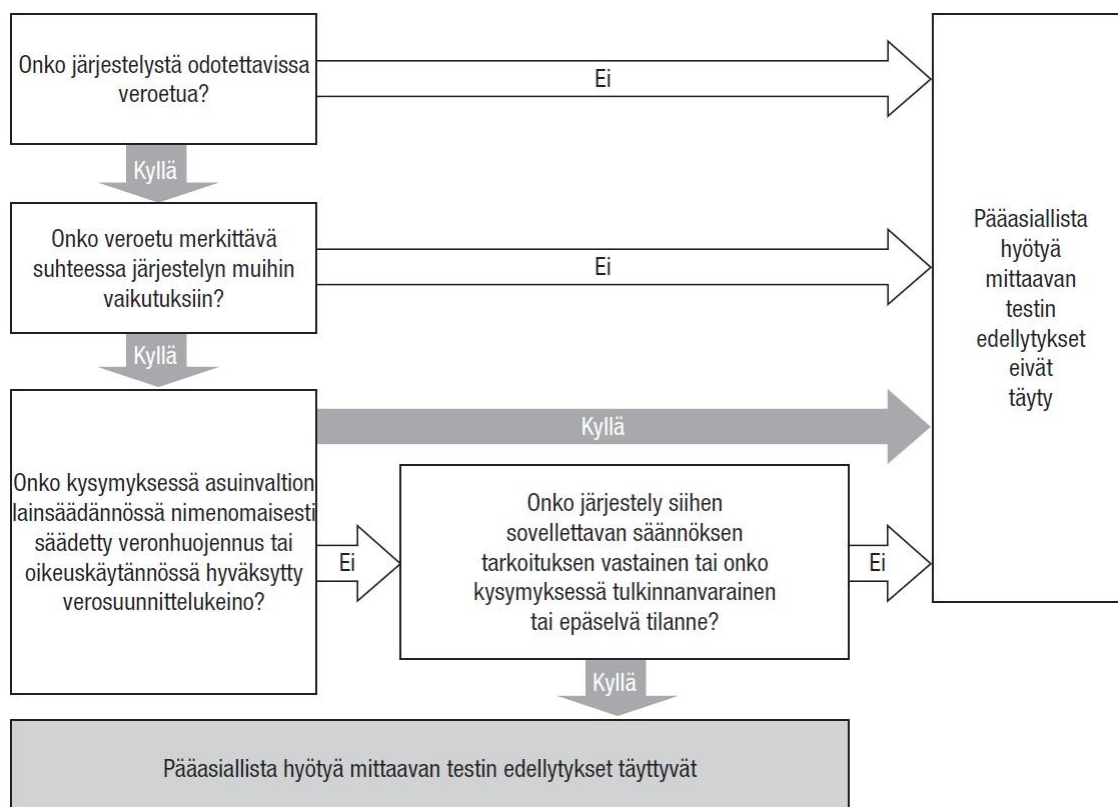
⁸⁵ HE 69/2019 vp: 35-36

⁸⁶ Verohallinto, 2022b: luku 4.2

⁸⁷ Verohallinto, 2022b: luku 3.6

⁸⁸ *Main benefit test*

kun otetaan huomioon kaikkia relevantit tosiseikat ja olosuhteet. Testin avulla pyritään tarkastelemaan erilaisia järjestelyjä tapauskohtaisesti ja rajaamaan raportoinnin ulkopuolelle sellaiset järjestelyt, joista ei ole odotettavissa veroetua⁸⁹. Kuviossa 2 esitellään, mistä pääasiallisen hyödyn mittaava testi muodostuu.



Kuvio 2. Pääasiallisen hyödyn mittaavan testin edellytysten täyttyminen⁹⁰.

Vaikka pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset täyttyvät, se ei tarkoita sitä, että järjestely automaattisesti katsottaisiin kansallisen lainsäädännön tai unionin oikeuden mukaan veron kiertämiseksi⁹¹. Pääasiallista hyötyä mittaava testi on kuitenkin yksi kriteeri sille, että järjestely on raportoitava. Veroedun saavuttaminen on yksi rajat

⁸⁹ Verohallinto, 2022b: luku 3.2.1: veroetu voi olla esimerkiksi alhaisemmasta verokannasta hyötyminen, tulon verovapaus, menon vähennys, verotuksellinen tappio, lähdeveron välttäminen tai ulkomaisen veron vähentäminen tai muu verotuksessa saatava taloudellinen hyöty.

⁹⁰ Räbinä, 2022: 675

⁹¹ Verohallinto, 2022b: luku 3.2

ylittävien järjestelyiden keskeisimmistä päämääristä, joten testin tarkoituksena on muodostaa palveluntarjoajille yhdenmukainen ja selkeä toimintamalli veroetuun tähtäävien järjestelyiden havaitsemiseksi.

2.6 Tiedonanto hallintarekisteröidylle osakkeelle maksetuista osingoista

TRACE-mallilla tarkoitetaan tutkielmassa TRACE⁹²-työryhmän laatimaa *Implementation Package for the adoption of the Authorised Intermediary system* -nimistä mallia, jonka avulla pyritään varmistamaan verosopimusten mukaisten etujen toteutuminen arvopapereiden tuottoja maksettaessa sekä verotuksessa tarvittavien tietojen toimittaminen. OECD:n tammikuussa 2013 julkaiseman TRACE-mallin mukaan sijoittajia lähinnä olevan auktorisoidun ⁹³ toimijan, kuten finanssilaitoksen, tulee tunnistaa lopullinen sijoittaja ja toimittaa osingon maksajalle tiedot sijoittajan asuinvaltioista, jolloin ennakkopidätys tai lähdevero pystytään perimään oikeamääräisenä ja osinkojen nettomäärä voidaan maksaa sijoittajille viipymättä.⁹⁴ Käytännössä finanssilaitokset ovat muiden säännösten, kuten rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) sekä kansainvälisten tietojenvaihtostandardien, perusteella jo entuudestaan velvollisia tuntemaan ja tunnistamaan asiakkaansa. Näin ollen TRACE-malli lisää suomalaisten finanssilaitosten velvollisuuksia ainoastaan olemassa olevien loppusaajatietojen toimittamisen osalta.⁹⁵

Eduskunta hyväksyi keväällä 2019 hallituksen esityksen laeiksi rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, minkä perusteella Suomi otti käyttöön OECD:n julkaiseman TRACE-mallin. Hallituksen esityksen mukaan TRACE-mallin käyttöönoton tavoitteena on mahdollistaa

⁹² *Treaty Relief and Compliance Enhancement Group*

⁹³ *AI – Authorised Intermediary*

⁹⁴ HE 282/2018 vp: 11

⁹⁵ HE 282/2018 vp: 20

Verohallinnon kattava tiedonsaanti hallintarekisteröityjen osakkeiden edunsaajista ja varmistaa hallintarekisteröidyille osakkeille maksettavien osinkojen verotuksen oikeellisuus⁹⁶. Toisena keskeisenä tavoitteena on yhdenmukaistaa osinkojen verotusjärjestelmää vastaamaan kansainvälisiä suosituksia, minkä perusteella TRACE-mallin käyttöönotto on loogista, sillä se sisältää standardoidut menetelmät muun muassa sijoittajien asuinvaltion tunnistamiseksi sekä tietojen toimittamiseksi⁹⁷.

Tammikuussa 2021 voimaan tulleen VML 15 e §:n mukaan rekisteröitynyt säilyttäjä⁹⁸, eli tässä tutkielmassa finanssilaitos, on velvollinen toimittamaan Verohallinnolle vuosittain tarvittavat tiedot hallintarekisteröidylle osakkeelle maksetuista osingoista. Mainitun pykälän ensimmäisessä momentissa säädetään rekisteröidyn säilyttäjän ilmoitusvelvollisuudesta, joka muodostuu niiden osingon saajien loppusaajatiedoista⁹⁹, joista säilyttäjä on ottanut vastuun, sekä osingon maksuhetken välitystiedoista¹⁰⁰. Finanssilaitokset ovat näin ollen vastuussa sekä siihen suorassa asiakassuhteessa olevista osingonsaajista että sellaisista siihen sopimussuhteessa olevien rekisteröityneiden säilyttäjien asiakkaista, joiden loppusaajatiedoista finanssilaitos on ottanut vastuun¹⁰¹. VML 15 e §:n toisessa momentissa säädetään puolestaan osingon maksajan ilmoitusvelvollisuudesta, ja kolmannessa momentissa Verohallinnon oikeudesta antaa tarkempia määräyksiä annettavista tiedoista, tietojen antamisen ajankohdasta ja tavasta sekä oikeudesta rajoittaa tiedonantovelvollisuutta.

⁹⁶ HE 282/2018 vp: 19-20

⁹⁷ HE 282/2018 vp: 25

⁹⁸ Rekisteröityneellä säilyttäjällä tarkoitetaan Lain rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta (627/1978) eli lähdeverolain 10 §:ssä tarkoitettuun Verohallinnon ylläpitämään säilyttäjärekisteriin rekisteröitynyttä säilyttäjää. Ks. rekisteröitymisen edellytykset Verohallinto, 2023: luku 2.1

⁹⁹ Loppusaajatiedoilla tarkoitetaan VML 15 e §:n mukaan maksettujen osinkojen ja perittyjen lähdeverojen määrää sekä tunnistetietoja, kuten nimi, syntymäaika, osoite asuinvaltiossa, verotunniste asuinvaltiossa sekä oikeushenkilöiden oikeudellinen muoto.

¹⁰⁰ Välitystiedoissa tulee mainita VML 15 e §:n mukaan niiden rekisteröityneiden säilyttäjien yksilöintitiedot, joiden osingonmaksutietoja on osingon maksuhetkellä välitetty osakkeiden säilytysketjussa edelleen liikkeellelaskijalle ilmoitettavaksi sekä sen säilyttäjän yksilöintitiedot, jolle tiedot on välitetty.

¹⁰¹ Verohallinto, 2023: luku 3.2.1

TRACE-mallin mukaan sijoittajan asuinvaltio sekä verosopimusten soveltuvuus selvitetään sijoittajan itsensä antaman ilmoituksen eli ISD¹⁰²-ilmoituksen perusteella. Rekisteröityneen säilyttäjän tulee yhteisten tietojenvaihtostandardien ja rahanpesulain edellyttämin tavoin kerättyjen tietojen sekä muiden käytettävissään olevien tietojen perusteella arvioida ja varmistaa ISD-ilmoituksen luotettavuus.¹⁰³ Mikäli rekisteröityneellä säilyttäjällä ei ole saatavilla VML 15 e §:n mukaisia tietoja osingon saajasta tai sijoittajan itsensä ilmoittamia tietoja ei voida vahvistaa luotettaviksi, osingon maksajan on perittävä lähdeverolain 7 §:n 2 momentin mukaan hallintarekisteröidylle osakkeelle maksettavasta osingosta 35 prosentin lähdevero. Näin ollen lähdeverotuksella pyritään kannustamaan sijoittajia toimittamaan ISD-ilmoitus vaatimusten mukaisesti. Kun rekisteröitynyt säilyttäjä ilmoittaa verosopimuksen alemman verokannan mukaisen veron, se sitoutuu tämän perusteella toimittamaan loppusaajatiedot Verohallinnolle.¹⁰⁴

2.7 Tiedonantovelvollisuus oma-aloitteisista veroista ja maksupalveluntarjoajien tiedonantovelvollisuus

Sivullisen tiedonantovelvollisuus laissa oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä pohjautuu vahvasti verotusmenettelylakiin, sillä säännöksessä viitataan yhteisen sääntelyn osalta verotusmenettelylain mukaiseen sivullisen tiedonantovelvollisuutta koskevaan sääntelyyn. Oma-aloitteisia veroja koskeva sääntelystä on kuitenkin koottu oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylakiin, jotta sääntely on selkeämpää ja yhdenmukaisempaa¹⁰⁵. Oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylain 29 §:n 1 momentin mukaan sivullisen yleiseen tiedonantovelvollisuuteen sovelletaan verotusmenettelylain mukaisia sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta koskevia säännöksiä. Viittauksen lisäksi pykälä muodostuu oma-aloitteisia veroja koskevasta

¹⁰² *Investors Self Declaration*

¹⁰³ Joiniemi, 2021: 31

¹⁰⁴ Verohallinto, 2023: luku 3.2.1

¹⁰⁵ HE 29/2016: 80

erityissääntelystä, kuten korkotulojen lähdeveroihin kohdistuvasta tiedonantovelvollisuudesta.

Finanssilaitokset ovat oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylain 29 §:n 2 momentin mukaan tiedonantovelvollisia korkotulojen lähdeverosta annetussa laissa (1341/1990) säädetyistä lähdeveron piiriin kuuluvista koroista ja niistä peritystä lähdeverosta. Korkotulojen lähdeverosta annetun lain 3 §:n perusteella finanssilaitokset ovat näin ollen tiedonantovelvollisia

- talletusten vastaanottamiselle tarkoitetulle tilille tehdyille talletuksille maksetusta korosta
- yleisön merkittäväksi tarkoitetulle velkakirjalain 34 §:n mukaiselle joukkovelkakirjalainalle maksetusta korosta
- talletussuojarahaston varoista maksetusta korvauksesta.

Oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylain 29 §:n viimeisessä 8 momentissa säädetään Verohallinnon oikeudesta *”antaa tarkempia määräyksiä annettavista tiedoista, tietojen antamisen ajankohdasta ja tavasta sekä rajoittaa tiedonantovelvollisuutta tilanteissa, joiden merkitys on taloudellisesti tai verovalvonnallisesti vähäinen”*. Verohallinto ei ole kuitenkaan ohjeessaan sivullisen yleisestä tiedonantovelvollisuudesta antanut tarkentavia määräyksiä tai ohjeita oma-aloitteisiin veroihin liittyvästä tiedonannosta.

Finanssilaitosten tiedonantovelvollisuus laajenee entisestään, kun oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylain 29 §:n 7 momenttia uudistetaan. 1.1.2024 tulee voimaan laki oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 29 ja 31 §:n muuttamisesta sekä laki rajat ylittäviä maksuja koskevasta maksupalveluntarjoajien tiedonantovelvollisuudesta (659/2023), joilla pannaan täytäntöön virka-apudirektiivin muutosdirektiivi DAC7 eli Euroopan unionin maksutietodirektiivi (EU 2020/284). Säännökset ovat keskeinen osa yhtä hallituksen harmaan talouden ja talousrikollisuuden

toimenpideohjelman hankkeen tavoitetta turvata Verohallinnon tiedonsaanti ¹⁰⁶. Hallituksen esityksen mukaan direktiiviin pohjautuvien säännösten tarkoituksena on parantaa veroviranomaisten mahdollisuuksia puuttua digitaalisen alustatalouden tuottamiin haasteisiin eli torjua ja havaita kansainväliseen verkkokauppaan liittyviä arvonlisäveropetoksia ¹⁰⁷. Alustatalouden liiketoimintamallit, kuten Amazon, Airbnb sekä Uber, aiheuttavat etenkin arvolisävero-oikeudellisesta näkökulmasta uudenlaisia haasteita, kun yritys perii kuluttajalta maksun hyödykkeestä, mutta yritystä itseään ei voida kuitenkaan pitää todellisena palveluntuottajana ¹⁰⁸.

Lain rajat ylittäviä maksuja koskevasta maksupalveluntarjoajien tiedonantovelvollisuudesta 2 §:n 1 momentin mukaan maksupalveluntarjoajalla tarkoitetaan toimijaa, joka tarvitsee luottolaitostoiminnasta annetun lain mukaan toimiluvan. Koska kyseisen lain kohdan sanamuodon mukaan maksupalveluntarjoajaksi katsotaan nimenomaisesti luottolaitostoiminnasta annetun lain mukaiset luottolaitokset, on otettava huomioon, että luottolaitokset sekä finanssilaitokset ovat toiminnoiltaan verrattain yhdenmukaisia, vaikka ne ovatkin määritelty hieman eri tavoin omilla oikeudenaloillaan. Näin ollen tutkielmassa tarkasteltavien finanssilaitosten voidaan katsoa olevan tiedonantovelvollisia maksupalveluntarjoajia.

Maksutietodirektiivin tarkoituksena on vahvistaa jäsenvaltioiden ja maksupalveluntarjoajien välistä yhteistyötä velvoittamalla maksupalveluntarjoajat säilyttämään tietoja tietyistä rajat ylittävistä maksuista ja toimittamaan ne veroviranomaisille ¹⁰⁹. Finanssilaitosten tulee vuodesta 2024 lähtien neljänneskalenterivuosittain toimittaa Verohallinnolle Suomessa tarjoamistaan maksupalveluista lain rajat ylittäviä maksuja koskevasta maksupalveluntarjoajien tiedonantovelvollisuudesta 5 §:n mukaiset tiedot, joita ovat muun muassa maksunsaajan nimi sekä IBAN-tilinumero. Maksupalveluntarjoajien tiedonantovelvollisuus lukeutuu

¹⁰⁶ Valtioneuvoston periaatepäätös TEM/2020/81: 27

¹⁰⁷ HE 317/2022 vp: 6

¹⁰⁸ Pikkujämsä, 2018: 628

¹⁰⁹ HE 317/2022 vp: 6

yleisen tiedonantovelvollisuuden piiriin, sillä tiedonanto on automaattista, säännönmukaista sekä massaluonteista. Kunkin jäsenvaltion veroviranomaiset toimittavat finanssilaitoksilta, ja muilta maksupalveluntarjoajilta, saamansa tiedot komission kehittämään ja ylläpitämään sähköiseen keskusrekisteriin eli CESOP ¹¹⁰ -järjestelmään, jota eri jäsenvaltioiden viranomaiset voivat hyödyntää muun muassa arvonlisäveropetosten tutkimisessa sekä havaitsemisessa ¹¹¹.

¹¹⁰ *Central Electronic System of Payments*

¹¹¹ HE 317/2022: 6

3 Finanssilaitosten erityinen tiedonantovelvollisuus

3.1 Erityisen tiedonantovelvollisuuden neljä osakokonaisuutta

Sivullisen erityisellä tiedonantovelvollisuudella tarkoitetaan sivullisen velvollisuutta luovuttaa yksittäistapauksissa Verohallinnolle hallussaan tai käytössään olevia tietoja muista verovelvollisista. Yleinen ja erityinen tiedonantovelvollisuus ovat lähes toistensa vastakohdat, sillä yleinen tiedonantovelvollisuus on luonteeltaan säännönmukaista, massaluonteista ja automaattista, kun taas erityinen tiedonantovelvollisuus on luonteeltaan kertaluonteista, yksityiskohtaista ja perustuu Verohallinnon kehotukseen.¹¹² Käytännössä veroviranomaiset saavat sivullisilta tietoja verotusmenettelylaissa säädetyin edellytyksin ilman erillistä kehotusta, erikseen tehtävillä kirjallisilla tiedusteluilla tai vertailutietotarkastuksilla¹¹³.

Erityinen tiedonantovelvollisuus on veroviranomaisten toissijainen keino hankkia tietoja suhteessa verovelvollisen ilmoittamis-, myötävaikuttamis- ja selvittämisvelvollisuuteen sekä yleiseen tiedonantovelvollisuuteen. Verotusta varten tarvittavat tiedot pyritään ensisijaisesti ja lähtökohtaisesti hankkimaan suoraan verovelvolliselta tai yleisen tiedonantovelvollisuuden nojalla. Mikäli tietoja ei kuitenkaan saada verovelvolliselta itseltään eikä tarvittavia tietoja ole saatu yleisen tiedonantovelvollisuudenkaan mukaan, veroviranomaisella on oikeus hankkia tiedot sivullisen erityisen tiedonantovelvollisuuden nojalla. Kyseinen etusijajärjestys ei ole kuitenkaan täysin ehdoton, sillä tietojenhankinta suoraan sivullisilta voi olla tapauskohtaisesti perusteltua verovalvontaan liittyvistä taktisista syistä.¹¹⁴

Sivullisen erityinen tiedonantovelvollisuus muodostuu verotusmenettelylain perusteella neljästä osakokonaisuudesta: VML 19 §:n mukaisesta yleisestä, kaikkia sivullisia koskevasta erityisestä tiedonantovelvollisuudesta, VML 20 §:n mukaisesta viranomaisen

¹¹² Rabinä, 2022: 626

¹¹³ Myrsky, 2010: 804

¹¹⁴ Rabinä, 2022: 627-628

erityisestä tiedonantovelvollisuudesta, VML 21 §:n mukaisesta vertailutietotarkastuksesta sekä VML 23 a-c §:ien mukaisesta laissa määriteltyjen tiedonantovelvollisten erityisestä tiedonantovelvollisuudesta. VML 19 §:n yleissäännös sekä VML 21 §:n vertailutietotarkastus koskevat yleisesti kaikkia tiedonantovelvollisia, kun taas VML 20 § sekä VML 23 a-c §:t on kohdistettu vain tietyille joukolle. VML 20 § on kohdistettu yksinomaan viranomaisille, minkä vuoksi se ei ole tämän tutkielman kannalta relevantti eikä sitä ole tarkoituksenmukaista tarkastella yksityiskohtaisemmin. VML 23 a-c §:ien mukaiset erityissäännökset on kohdistettu puolestaan laissa määritellyille henkilöille eli finanssilaitoksille, rekisteröityneille säilyttäjille sekä raportoitavien järjestelyiden palvelun tarjoajille, joten kyseiset säännökset ovat kaikki tutkielman aiheen kannalta olennaisia. Verotusmenettelylain mukaisen erityisen tiedonantovelvollisuuden lisäksi sivullisen erityisestä tiedonantovelvollisuudesta säädetään oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 30 §:ssä sekä 31 §:ssä.

3.2 Erityisen tiedonantovelvollisuuden yleissäännös

VML 19 §:n erityistä tiedonantovelvollisuutta koskeva yleissäännös kuuluu näin: *”Jokaisen on annettava Verohallinnon kehotuksesta nimen, pankkitilin numeron, tilitapahtuman tai muun vastaavan yksilöinnin perusteella tietoja, jotka saattavat olla tarpeen muun verovelvollisen verotusta tai muutoksenhakua koskevan asian käsittelyä varten ja jotka selviävät hänen hallussaan olevista asiakirjoista tai muutoin ovat hänen tiedossaan, jollei hänellä lain mukaan ole oikeutta kieltäytyä todistamasta asiasta. Verotukseen vaikuttavia, taloudellista asemaa koskevia tietoja ei kuitenkaan saa kieltäytyä antamasta”*. Säännöksen mukaan tiedonantovelvollisuuden muodostuminen edellyttää Verohallinnon yksilöityä kehotusta eli tietopyyntöä, joka perustuu johonkin Verohallinnon selvityksen alaiseen, konkreettiseen verotusta koskevaan asiaan tai

asiakokonaisuuteen.¹¹⁵ KHO 2019:44 ratkaisusta ilmenee, miten tietopyynnön yksilöinti vaikuttaa käytännössä tiedonantovelvollisuuden muodostumiseen.

Tutkivien journalistien kansainvälinen järjestö oli saanut haltuunsa veroparatiisiyhtiöihin liittyvän aineiston, johon se oli myöntänyt Suomessa lukuoikeuden A Oy:lle ja sen palveluksessa oleville toimittajille B:lle ja C:lle. A Oy oli uutisoinut aineistosta saatuja tietoja. Verohallinto oli verotusmenettelystä annetun lain sivullisen erityistä tiedonantovelvollisuutta koskevan 19 §:n nojalla kehottanut A Oy:tä, B:tä ja C:tä esittämään toimittajien keräämät tiedot, jotka koskivat aineistosta tunnistettuja suomalaisia yrityksiä ja henkilöitä. Korkein hallinto-oikeus totesi lain esitöihin viitaten, että tietopyynnot, joiden yksilöinti ei perustu Verohallinnon tiedossa oleviin konkreettisiin seikkoihin, eivät ole mahdollisia. Kehotuksia oli pidettävä sellaisina massaluonteisina tietopyyntöinä, joiden esittämiseen Verohallinnolla ei mainitun lainkohdan perusteella ollut oikeutta.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun perusteella sivullinen ei ole tiedonantovelvollinen, mikäli tietopyyntö ei perustu Verohallinnon tiedossa oleviin konkreettisiin ja yksilöityihin seikkoihin. Näin ollen Verohallinto ei voi säännöksen nojalla esimerkiksi velvoittaa finanssilaitosta toimittamaan tietoja kaikista tietyn rahasumman ylittävistä talletuksista, sillä tietopyynnön yksilöinti ei perustu Verohallinnon tiedossa oleviin todellisiin seikkoihin ¹¹⁶.

Luovutettavien tietojen tarpeellisuusharkinta verotusta tai muutoksenhakua varten on Verohallinnon vastuulla. VML 19 §:n sanamuoto ”saattavat olla tarpeen” ei määrittele sen yksityiskohtaisemmin tietojen tarpeellisuuden edellytyksiä tai vaadi sitä, että tietojen tarpeellisuus tulisi konkreettisesti osoittaa. Vaikka säännöksen sanamuoto jättää Verohallinnolle huomattavasti tapauskohtaista harkintavaltaa, tarpeellisuuden arvioimisessa on kuitenkin otettava huomioon tiettyjä edellytyksiä, joita Verohallinnon

¹¹⁵ Rabinä, 2022: 631

¹¹⁶ Rabinä, 2022: 631

tulee noudattaa virkavastuulla. Asiayhteysvaatimus on yksi keskeinen tarpeellisuuden vaatimus, jonka perusteella Verohallinnon tulee arvioida objektiivisesti tietojen tarpeellisuutta yksilöllisesti kunkin verotusta tai muutoksenhakua koskevan tapauksen osalta. Verohallinnon tulee myös tietopyynnön yhteydessä perustella tietojen tarpeellisuus sille tiedonantovelvolliselle, jolta tietoja pyydetään.¹¹⁷ Säännöksen sanamuotoon liittyvää problematiikkaa henkilötietojen- sekä yksityisyyden suojan välillä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin jäljempänä luvussa 4.2.

Sivullinen on VML 19 §:n mukaan velvollinen luovuttamaan ainoastaan hallussaan tai tiedossaan olevia tietoja. Näin ollen sivulliselle ei voida asettaa velvollisuutta hankkia erikseen tietoja, joita hänellä ei ole hallussaan. Mainitun pykälän mukaan sivullista ei voida myöskään velvoittaa muokkaamaan olemassa olevia asiakirjoja tai laatimaan olemassa olevien asiakirjojen pohjalta täysin uusia asiakirjoja. Mikäli tiedot ovat useamman sivullisen hallussa, Verohallinnon tulee tapauskohtaisesti arvioida, keneen sivulliseen tiedonantovelvoite kohdistetaan.¹¹⁸ Näin ollen esimerkiksi finanssilaitoksia ei voida velvoittaa laatimaan olemassa olevista asiakastiedoista uusia dokumentteja, mikä lisäisi niiden hallinnollista taakkaa huomattavasti.

Asianosaisen aineellisen verolain säännöksen sisältö on keskeisessä roolissa, kun tarkastellaan VML 19 §:n mukaista tiedonantovelvollisuutta verotukseen vaikuttavista, taloudellista asemaa koskevista tiedoista. Eri verolakien soveltaminen vaatii erilaisia tietoja, minkä vuoksi on tapauskohtaisesti tunnistettava, mitkä tiedot voivat vaikuttaa verovelvollisen veron suuruuteen tai määräytymiseen. Tietopyyntö voi kohdistua hyvin selkeästi johonkin tiettyyn sovellettavana olevaan säännökseen, tai sen yhteys verotukseen voi olla myös etäisempi. Esimerkiksi finanssilaitosta voidaan kehottaa antamaan veroviranomaisten tutkinnan yhteydessä esiin nousseen finanssitilin numeron perusteella tilitapahtumat tietyltä ajanjaksolta, vaikka tietopyyntö ei perustu suoraan

¹¹⁷ Rabinä, 2022: 643-644

¹¹⁸ Rabinä, 2022: 636-637

minkään tietyn säännöksen soveltamiseen.¹¹⁹ Tiedonantovelvollisuutta ei kuitenkaan välttämättä muodostu, mikäli tiedot eivät itsessään vaikuta verovelvollisen verotukseen, kuten vuosikirjaratkaisussa KHO 2016:127 todetaan.

Verokonsultointia harjoittava yhtiö ei ollut velvollinen luovuttamaan asiakkaansa toimeksiannosta laatimaansa verotusta koskevaa muistiota Verohallinnolle. Asiassa otettiin huomioon muistion luonne lähinnä arviona asiakkaana olevan verovelvollisen verokohtelusta, se, että muistio ei itsessään muodostanut verotuksen perustetta, sekä todistamiskieltoa koskevista säännöksistä ilmenevät periaatteet.

Vaikka korkeimman hallinto-oikeuden perustelut ovat melko suppeat, ratkaisusta ilmenee selkeästi, että verokonsultointia harjoittava sivullinen ei ollut tiedonantovelvollinen, sillä Verohallinnon vaatima asiakirja ei itsessään muodostanut verotuksen perustetta.

3.3 Vertailutietotarkastuksen mukainen verotarkastus

Vertailutietotarkastuksella tarkoitetaan VML 21 §:n mukaan verotarkastusta, jossa pyritään selvittämään, onko Verohallinnolle annettu oikeat ja riittävät tiedot verotuksen toimittamiseksi ja maksuvelvollisuuden täyttämiseksi¹²⁰. Vertailutietotarkastuksessa verotarkastus kohdistuu sivulliseen, joka on velvollinen luovuttamaan hallussa olevia tietojaan vastaavalla tavalla, kuin verovelvollinen olisi velvoitettu luovuttamaan aineiston tarkastettavaksi¹²¹. Vertailutietotarkastukseen sovelletaan menettelyllisesti verotarkastusta koskevia säännöksiä, mutta siinä päämääränä on tietojen hankkiminen sivullisilta kolmansien verovelvollisten verotusta varten. Näin ollen finanssilaitokset ovat

¹¹⁹ Rabinä, 2022: 638-639

¹²⁰ Verohallinto, 2014

¹²¹ Rabinä, 2022: 688

velvollisia luovuttamaan tietoja asiakkaistaan Verohallinnolle vertailutietotarkastuksena toteutetun verotarkastuksen nojalla.

Vertailutietotarkastukset ovat merkittävä osa tehokasta verovalvontaa. Niiden avulla pyritään systematisoimaan verovalvonnassa hyödynnettävää tietojen ristiin tarkastamista väärinkäytösten paikantamiseksi ja harmaan talouden torjumiseksi. Verohallinto voi tehdä suunnitelmallisia vertailutietotarkastuksia jollekin tietylle toimialalle, minkä avulla valvontatoimia pystytään fokusoimaan tehokkaasti esille nousseisiin ristiriitoihin ja poikkeamiin.¹²² Hallituksen esityksen mukaan vertailutietotarkastuksen katsotaan olevan tiedonantovelvollisille sekä Verohallinnolle hallinnollisesti vuosi-ilmoitusmenettelyn laajentamista kevyempi vaihtoehto, sillä se voidaan kohdentaa ja rajata täsmällisemmin, eikä tietoja tule toimittaa vuosittain¹²³.

Vertailutietotarkastus luetaan osaksi sivullisen erityistä tiedonantovelvollisuutta, sillä tietoja ei luovuteta automaattisesti ja säännöllisesti vaan Verohallinnon erityisestä kehotuksesta. Vaikka vertailutietotarkastukset luetaan osaksi erityistä tiedonantovelvollisuutta, niillä kerätään VML 19 §:stä poiketen yksilöimätöntä tietoa. Vertailutietotarkastuksissa voidaan siis kerätä ennalta yksilöimättömiä verovelvollisia koskevia ennalta yksilöimättömiä tietoja¹²⁴. VML 21 §:n mukaista vertailutietotarkastusta ei voida kuitenkaan hyödyntää sellaisissa tapauksissa, joissa tietopyyntöä ei kyetä yksilöimään VML 19 §:n soveltamisen edellyttämällä tavalla.¹²⁵

Vertailutietotarkastuksia koskee vastaava laaja esittämisvelvollisuus kuin muitakin verotarkastuksia. Verotarkastuksesta sääntelevän VML 14 §:n mukaan tarkastuksen kohteena voi olla tiedonantovelvollisen kirjanpito, muistiinpanot tai muu elinkeinotoimintaan tai muuhun tulonhankkimistoimintaan liittyvä aineisto. Ratkaisussa KHO 2019:40 katsottiin, että vertailutietotarkastusta ei voitu kuitenkaan kohdistaa

¹²² Äimä, 2017: 237

¹²³ HE 122/2010 vp: 11

¹²⁴ Rabinä, 2022: 690

¹²⁵ Isomaa-Myllymäki & Lilja, 2018: 394

media-alalla toimineen yhtiön haltuunsa saamaan aineistoon, sillä aineisto ei ollut yhtiön kirjanpitoaineistoa tai liittynyt yhtiön tulonhankkimistoimintaan.

Tutkivien journalistien kansainvälinen järjestö oli saanut haltuunsa veroparatiisiyhtiöihin liittyvän aineiston, johon se oli myöntänyt Suomessa lukuoikeuden A Oy:lle ja sen palveluksessa oleville toimittajille B:lle ja C:lle. A Oy oli uutisoinut aineistosta saatuja tietoja.

Verohallinto oli verotusmenettelystä annetun lain verotarkastusta ja vertailutietotarkastusta koskevien 14 ja 21 §:n nojalla kehottanut A Oy:tä esittämään aineiston tarkastettavaksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että vertailutietotarkastuksessa on tavanomaisen verotarkastuksen tavoin lähtökohtana tarkastuksen kohdentaminen kirjanpitoon tai muuhun tulonhankkimistoimintaan liittyvään aineistoon. A Oy:öön kohdistuvaa vertailutietotarkastusta ei voitu toimittaa yksinomaan siinä tarkoituksessa, että yhtiötä kehoitettiin esittämään nyt kysymyksessä oleva aineisto, joka ei ollut yhtiön kirjanpitoaineistoa tai liittynyt sen tulonhankkimistoimintaan.

Korkein hallinto-oikeus viittasi ratkaisussaan muiden ohella Hallintolain (434/2003) mukaisiin hallinnon oikeusperiaatteisiin. Viranomaisten on HL 6 §:n mukaan käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Näin ollen A Oy ei ollut velvollinen luovuttamaan Verohallinnolle aineistoja, sillä vertailutietotarkastuksen toimittamiselle ei ollut tässä tapauksessa laillista perustetta.

3.4 Erityistä tiedonantovelvollisuutta koskevat erityisäännökset

VML 23 a §:ssä säädetään rahanpesulain mukaisten ilmoitusvelvollisten erityisestä tiedonantovelvollisuudesta. Kyseessä on erityisäännös, sillä sääntely kohdistuu yksinomaan määrättyyn tiedonantajajoukkoon eli finanssilaitoksiin. VML 23 a §:n mukaan *”lain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017) 1 luvun*

2 §:ssä tarkoitettujen ilmoitusvelvollisten on Verohallinnon kehotuksesta tunnistetiedon, pankkitilin numeron, tilitapahtuman tai muun vastaavan yksilöinnin perusteella annettava ja esitettävä tarkastettavaksi hallussaan olevat tiedot mekanismeista, menettelyistä, asiakirjoista sekä muista tiedoista, joiden perusteella raportoivat suomalaiset finanssilaitokset ovat suorittaneet edellä 17 a §:n 1 momentissa, 17 b §:n 1 momentissa, 17 c §:n 1 momentissa sekä 17 d §:ssä tarkoitetut velvoitteet ja huolellisuusmenettelyt raportoitavien tilien tunnistamisessa”. Finanssilaitokset ovat siis velvollisia toimittamaan tarkastettavaksi tiedot mekanismeista, menettelytavoista, asiakirjoista sekä muista tiedoista, joiden perusteella ilmenee, miten finanssilaitokset ovat täyttäneet VML 17 a-d §:ien mukaiset velvoitteet sekä huolellisuusmenettelyt ¹²⁶.

Joulukuussa 2017 voimaan tullut VML 23 a § perustuu DAC5-direktiiviin eli virka-apudirektiivin muutosdirektiiviin, joka on implementoitu kansalliseen lainsäädäntöön mainitulla verotusmenettelylain pykälällä. Direktiivin keskeisimpänä tarkoituksena on varmistaa veroviranomaisten mahdollisuus valvoa, vahvistaa sekä tarkastaa, että finanssilaitokset soveltavat virka-apudirektiiviä asianmukaisesti.¹²⁷ Hallituksen esityksen perusteella veroviranomaisilla on paremmat edellytykset täyttää virka-apudirektiivin mukaiset velvoitteensa ja torjua tehokkaammin veron kiertoa sekä veropetoksia, kun heillä on pääsy finanssilaitosten rahanpesulain mukaisin menettelytavoin hankkimiin tietoihin¹²⁸. Aiemmistä muutosdirektiiveistä poiketen DAC5-direktiivin tarkoituksena ei näin ollen varsinaisesti ole automaattisen tietojenvaihdon soveltamisalan laajentaminen vaan veroviranomaisten valvontamahdollisuuksien tehostaminen sekä tiedonsaannin varmistaminen.

VML 23 a §:n tavoin VML 23 b §:n sääntely kohdistuu yksinomaan määrätylelle joukolle tiedonantovelvollisia, joita ovat rekisteröityneet säilyttäjät. Mainittu pykälä on muutenkin rakenteeltaan huomattavasti VML 23 a §:n kaltainen, sillä VML 23 b §:n

¹²⁶ Rabinä, 2022: 664-665

¹²⁷ Neuvoston direktiivi 2016/2258/EU: 2

¹²⁸ HE 154/2017 vp: 6

mukaan rekisteröityneen säilyttäjän ”on Verohallinnon kehotuksesta osinkotapahtuman, osingon saajan tai maksajan yksilöintitiedon tai muun vastaavan yksilöinnin perusteella annettava ja esitettävä tarkastettavaksi hallussaan olevat tiedot mekanismeista, menettelyistä ja asiakirjoista sekä muut tiedot, joiden perusteella se on suorittanut 15 e §:ssä - - tarkoitetut osingon saajan tutkimis-, tunnistamis-, selvittämis-, varmistamis- ja ilmoitusvelvoitteet vastuulleen ottamiensa osingonmaksun ja osingon saajien osalta”. Näin ollen rekisteröityinä säilyttäjinä toimivat finanssilaitokset ovat yksilöidystä kehotuksesta velvollisia toimittamaan Verohallinnolle tiedot mekanismeista, menettelytavoista, asiakirjoista sekä muista tiedoista, joiden perusteella ilmenee, miten he ovat täyttäneet VML 15 e §:n mukaiset velvoitteensa.

Tammikuussa 2021 voimaan tulleen VML 23 b §:n keskeisimpänä tarkoituksena on siis varmistaa, että finanssilaitos noudattanut VML 15 e §:n mukaisen sääntelykokonaisuuden edellyttämiä velvoitteita. Mikäli finanssilaitos on selvittänyt huolellisesti osingon saajan asuinvaltion sekä vahvistanut, että verosopimuksen osinkoa koskevia määräyksiä voidaan soveltaa osingon saajaan, hallintarekisteröidylle julkisesti noteeratun osakeyhtiön osakkeelle maksetusta osingosta voidaan periä verosopimuksen mukainen lähdevero. VML 23 b §:n nojalla pyritään varmistamaan, että osinkoon kohdistuu lain ja verosopimusten mukainen oikeansuuruinen lähdevero.¹²⁹

Edellisten pykälien tavoin VML 23 c § perustuu VML 17 e §:n mukaisiin rajat ylittäviin raportoitaviin järjestelyihin, ja sen sääntely kohdistuu yksinomaan laissa määriteltyihin palvelun tarjoajiin¹³⁰. VML 23 c § on myös rakenteeltaan edellä tarkasteltujen erityissäännösten kaltainen, sillä sen mukaan ”17 e §:ssä tarkoitetun palvelun tarjoajan on Verohallinnon kehotuksesta viitenumeron, nimen, järjestelyn tai muun vastaavan yksilöinnin perusteella annettava ja esitettävä tarkastettavaksi hallussaan tai määräysvallassaan olevat tiedot menettelyistä, asiakirjoista sekä muista tiedoista, jotka

¹²⁹ Rabinä, 2022: 665-666

¹³⁰ Ks. Palvelun tarjoajan määritelmä. Laki raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla 2 § 4 momentti & Verohallinto, 2022b: luku 4.1

ovat tarpeen sen varmistamiseksi, että palvelun tarjoaja on suorittanut 17 e §:ssä tarkoitettut velvoitteet”. Palvelun tarjoajina toimivat finanssilaitokset ovat näin ollen, myös VML 23 c §:n mukaan, velvollisia Verohallinnon yksilöidystä kehotuksesta toimittamaan tarkastettavaksi tiedot mekanismeista, menettelytavoista, asiakirjoista sekä muista tiedoista, joiden perusteella ilmenee, miten he ovat täyttäneet tietyt verotusmenettelylain mukaiset velvoitteensa.

Tammikuussa 2020 voimaan tullut VML 23 c § perustuu DAC6-direktiiviin, jonka 25 a artikla edellyttää, että jäsenvaltiot tekevät kaikki tarvittavat toimenpiteet direktiivin mukaisten säännösten täytäntöönpanon varmistamiseksi. Tämän artiklan perusteella Verohallinnolla on oltava mahdollisuus tehokkaasti valvoa tiedonantovelvollisten VML 17 e §:n mukaisten velvoitteiden noudattamista.¹³¹ VML 23 c §:n sääntelyn mukaisen tarkastusoikeuden nojalla Verohallinto voi varmistua siitä, että palvelun tarjoajina toimivat finanssilaitokset ovat

- antaneet järjestelyitä koskevat tiedot oikein ja riittävinä
- ilmoittaneet toiselle palvelun tarjoajalle tai verovelvolliselle tätä koskevasta tiedonanto- tai ilmoittamisvelvollisuudesta
- antaneet järjestelyä koskevan viitenumeron tiedoksi saman järjestelyn muille palvelun tarjoajille ja verovelvolliselle.

Lisäksi sääntelyn perusteella Verohallinnolla on mahdollisuus saada palvelun tarjoajalta ilmoitettuun järjestelyyn liittyvät asiakirjat ja muut tiedot, joita tarvitaan verotusta varten.¹³²

3.5 Erityinen tiedonantovelvollisuus oma-aloitteisista veroista

Myös sivullisen erityinen tiedonantovelvollisuus laissa oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä pohjautuu vahvasti verotusmenettelylakiin, sillä säännöksen

¹³¹ HE 69/2019 vp: 40

¹³² Rabinä, 2022: 686

ensimmäisessä momentissa viitataan suoraan verotusmenettelylain mukaiseen sivullisen erityistä tiedonantovelvollisuutta koskevaan sääntelyyn¹³³. Oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylaissa on kuitenkin säädelty sellaisesta oma-aloitteisiin veroihin liittyvästä sivullisen tiedonantovelvollisuudesta, joista ei säädetä verotusmenettelylaissa. Finanssilaitokset ovat oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylain 30 §:n 2 momentin perusteella velvollisia Verohallinnon kehotuksesta antamaan tiedot verovelvollisista, joiden saamista korkotulon lähdeverosta annetun lain 3 §:n mukaisista koroista ei ole peritty lähdeveroa, sekä maksettujen korkojen määrästä.

¹³³ Ks. oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylain 30 § 1 momentti: *Sivullisen erityiseen tiedonantovelvollisuuteen sovelletaan, mitä verotusmenettelystä annetun lain 19 ja 20 §:ssä säädetään.*

4 Yksityisyyden suoja osana tiedonantovelvollisuutta

4.1 Siirtyminen pankkisalaisuudesta verosalaisuuden piiriin

Kansainvälistyminen on aiheuttanut uudenlaisia haasteita verotuksessa, ja eri maiden veroviranomaisilta on vaadittu entistä perusteellisempaa yhteistyötä, jotta veronalaiset tulot tulevat verotetuiksi vain yhden kerran ja oikeassa valtiossa ¹³⁴. Finanssilaitoksilla on verovalvonnan sekä verotuksen tehokkaan toimittamisen kannalta tarpeellista informaatiota, mutta veroviranomaisten tiedontarpeen sekä pankkisalaisuuden ¹³⁵ välinen suhde on aiheuttanut problematiikkaa. Veroviranomaiset tarvitsevat tietoja, kuten finanssilitietoja, verotuksen tehokkaaseen toteutukseen, mutta tiedonsaanti-intressi on ollut ristiriidassa pankkisalaisuuden kanssa.¹³⁶ Ensimmäisen kerran 1990-luvulla OECD ¹³⁷ alkoi aktiivisesti systematisoimaan ja yhdenmukaistamaan pankkisalaisuuden sekä veroviranomaisten tiedonsaanti-intressien välistä suhdetta kansainvälisellä tasolla.

Pankkisalaisuus on ollut pitkään hyväksytty peruste kieltäytyä valtioiden välisestä verotusta koskevasta tietojenvaihdosta, sillä aina vuoteen 2005 saakka kansallinen pankkisalaisuus on saattanut estää kansainvälisen pankkitietojen vaihtamisen ¹³⁸. Toisistaan poikkeavien verotuskäytänteiden, kuten vetoaminen pankkisalaisuuteen tietojenvaihdosta kieltäytymiseksi, aiheuttamat haasteet nousivat ensi kerran OECD:n työlistalle G7-maiden kokouksessa vuonna 1996 ¹³⁹. Aluksi OECD:n toimenpiteet kohdistuivat ennen kaikkea veroparatiiseihin eikä tiettyjen OECD-valtioiden, kuten Sveitsin, Itävallan ja Belgian, vahvaan pankkisalaisuuteen puututtu. Asteittain OECD:n

¹³⁴ Johansson, 2015: 93

¹³⁵ Pankkisalaisuudella tarkoitetaan Lain luottolaitostoiminnasta (610/2014) 15 luvun 14 §:n mukaan luottolaitoksen toimielimen jäsenen, varajäsenen, palveluksessa toimivan tai toimeksiannosta tehtävää suorittavan velvollisuutta pitää salassa saamiensa asiakkaan tai muun sen toimintaan liittyvän henkilön taloudellista asemaa, henkilökohtaisia oloja tai liike- tai ammattisalaisuutta koskevia tietoja.

¹³⁶ Äimä, 2017: 218–219

¹³⁷ *Organization for Economic Co-operation and Development*

¹³⁸ Johansson, 2015: 93

¹³⁹ Cavelti, 2013: 178

tavoitteet kuitenkin kehittyivät verokilpailun säätelemisestä kohti avoimuutta ja tiedonvaihtoa. OECD:n työ verotuskäytänteiden yhdistämiseksi koki valtavan takaiskun, kun EU hyväksyi vuonna 2003 ns. säästödirektiivin¹⁴⁰, jonka mukaan EU:n jäsenvaltiot saivat vapautuksen koskien pankkisalaisuutta sekä vapauden valita tietojenvaihdon tai lähdeveron pidättämisen väliltä. Direktiivin myötä OECD:n työ pysähtyi eikä tavoiteltua avoimempaa tietojenvaihtoa saavutettu toistaiseksi.¹⁴¹

2000-luvun alussa perustettiin täysin uusi organisaatio Global Forum¹⁴², jotta myös muut kuin OECD-valtiot pystyisivät osallistumaan kansainvälisten verotuskäytänteiden kehittämiseen¹⁴³. Yhteistyössä OECD:n kanssa, Global Forum julkaisi vuonna 2002 kansainvälisen tietojenvaihdon virka-apupyynnön standardin, jonka tarkoituksena oli mahdollistaa eri maiden veroviranomaisten välinen tietojenvaihto pankkisalaisuudesta riippumatta. Global Forum jatkoi aloittamaansa työtä kansainvälisen tietojenvaihdon edistämiseksi, vaikka OECD:n veroprojekti hiipui Säästö-direktiivin johdosta.¹⁴⁴ Kaikki EU-maat Itävaltaa, Luxemburgia sekä Belgiaa lukuun ottamatta ovat vuodesta 2005 lähtien noudattaneet OECD:n ja Global Forumin laatimaa verotietojen vaihtoa koskevaa mallisopimusta, jonka 26. artiklan mukaan maan sisäinen pankkisalaisuus ei saa olla syy kieltäytyä verotietojen vaihtamisesta¹⁴⁵. Myös Belgia hyväksyi mallisopimuksen mukaiset käytännöt ja siirtyi tammikuussa 2010 mukaan tietojenvaihtojärjestelmään¹⁴⁶. Maaliskuussa 2014 myös Luxembourg sekä Itävalta hyväksyivät lopulta mallisopimuksen ehdot, minkä seurauksesta pankkisalaisuus ei ole enää EU-maiden kesken peruste tietojenvaihdosta pidättäytymiselle¹⁴⁷.

¹⁴⁰ Neuvoston direktiivi 2003/48/EY säästöjen tuottamien korkotulojen verotuksesta.

¹⁴¹ Johansson, 2015: 94–95

¹⁴² *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*

¹⁴³ Malmgrén & Myrsky, 2017: 475

¹⁴⁴ Johansson, 2015: 95

¹⁴⁵ Ulkoministeriö, 2009

¹⁴⁶ Ks. Euroopan parlamentin päätöslauselma 10. helmikuuta 2010 hyvän hallintotavan edistämisestä verotusalaalla (2009/2174(INI)).

¹⁴⁷ Hakelberg, 2015: 409

Heinäkuussa 2004 voimaan astuneen VML 22 §:n 4 momentin mukaan tiedot tulee antaa veroviranomaisille salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä. Tämän perusteella Verohallinnon tiedonsaantioikeus murtaa toisessa laissa säädetyt salassapitovelvoitteet ja esimerkiksi finanssilaitosten tulee luovuttaa Verohallinnolle tietoja pankkisalaisuutta koskevan sääntelyn estämättä¹⁴⁸. Hallituksen esityksen mukaan säännös on tarpeen, jotta varmistetaan salassa pidettävien tietojen saanti verotusta varten¹⁴⁹. Verotusmenettelylain säännöksen lisäksi luottolaitoslain 15 luvun 14 §:n 2 momentin mukaan *”luottolaitoksella ja sen kanssa samaan konsolidointiryhmään kuuluvalla yrityksellä on velvollisuus antaa 1 momentissa tarkoitettuja tietoja - - viranomaiselle, jolla on lain mukaan oikeus saada sellaisia tietoja”*¹⁵⁰. Näin ollen mallisopimuksen allekirjoittamisen myötä pankkisalaisuuteen vetoamista on rajoitettu laajasti kansallisessa lainsäädännössä eri oikeudenaloilla.

Mallisopimuksesta ja lainsäädännön kehityksestä huolimatta pankkisalaisuuden ja veroviranomaisten tiedonsaantitarpeen välillä vallitsee edelleen yleisen edun ja yksityisten intressien välinen ristiriita. Salassapitovelvoite on finanssisektoria koskeva yleisperiaate, mutta finanssilaitoksilla on verovalvonnan kannalta olennaista informaatiota, jota veroviranomaiset tarvitsevat. Kun pankkisalaisuuden alaisia tietoja siirtyy Verohallinnolle, tiedot siirtyvät Lain verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (1346/1999) 4 §:n mukaisen salassapidon piiriin.¹⁵¹ Näin ollen tietojen siirtyminen pankkisalaisuuden alaisuudesta verosalaisuuden piiriin ei vaikuta merkittävästi asiakkaiden yksityisyyden suojaan, sillä sekä pankkisalaisuuden että verosalaisuuden lähtökohtana on asiakkaiden yksityisyyden turvaaminen. On kuitenkin huomattava, että verotustietojen salassapitovelvoite on hieman löysempi kuin pankkisalaisuus, sillä verotustietojen julkisuudesta annetun lain 5 §:n mukaan muun

¹⁴⁸ Rabinä, 2022: 701

¹⁴⁹ HE 57/2004 vp: 30

¹⁵⁰ Kyseinen lain kohta on maininnan arvoinen, sillä luottolaitokset vastaavat toiminnoiltaan tutkielmassa tarkasteltavia finanssilaitoksia. Luottolaitos sekä finanssilaitos on määritelty hieman eri tavoin omilla oikeudenaloillaan, mutta ne ovat funktioltaan verrattain yhdenmukaisia.

¹⁵¹ Äimä, 2017: 219-220

muassa verovelvollisen verotettava tulo, maksuunpantu veron yhteismäärä sekä veronkannossa maksettava tai palautettava määrä ovat julkista tietoa ¹⁵².

Tietyissä sivullisen tiedonantovelvollisuutta koskevissa säännöksissä, kuten sääntelyssä raportoitavista rajat ylittävistä järjestelyistä, eräät sivulliset on vapautettu tiedonantovelvollisuudesta. Lain raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla 6 §:ssä on eritelty ne palvelun tarjoajat, jotka ovat vapautettu tiedonantovelvollisuudesta. Vapautus perustuu kansallisiin ammattisalassapitosäännöksiin, joihin pankkisalaisuus ei lukeudu.¹⁵³ Täten todettakoon, että vaikka myös verosalaisuudella pyritään suojaamaan asiakkaiden yksityisyyttä, pankkisalaisuuden takaama yksityisyyden suoja on toissijainen suhteessa veroviranomaisten laajaan tiedonsaantioikeuteen.

4.2 Tiedonantovelvollisuuden vaikutus asiakkaiden yksityisyyden suojaan

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 17/2016) todetaan, että mitä yleisluonteisempaa tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suuremmalla riskillä salassapitovelvoitteiden avulla turvatut intressit syrjäytyvät ¹⁵⁴. Yleistä tiedonantovelvollisuutta koskevat säännökset perustuvat standardoituihin sopimuksiin ja malleihin tai säännösten sisältöä on tarkennettu Verohallinnon syventävillä ohjeilla, kun taas erityistä tiedonantovelvollisuutta koskevat säännökset ovat yleisluonteisempia ja jättävät veroviranomaisille tapauskohtaista harkintavaltaa. Sivullisen erityisen tiedonantovelvollisuuden yleissäännöksen, VML 19 §:n, sanamuodon¹⁵⁵ on katsottu olevan ongelmallinen Suomen Perustuslain (731/1999) 10 §:n mukaisen yksityisyyden

¹⁵² Äimä, 2017: 220

¹⁵³ Rabinä, 2022: 679-680

¹⁵⁴ PeVL 17/2016 vp

¹⁵⁵ VML 19 §: ”Jokaisen on annettava Verohallinnon kehotuksesta - - tietoja, jotka saattavat olla tarpeen ...”

suojan suhteen¹⁵⁶. Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyä on PL 10 §:n perusteella välttämätöntä täsmentää liittämällä tiedonantovelvollisuus välttämättömyysedellytykseen tai tarpeellisuusedellytykseen ja konkretisoimalla annettavien tietojen sisältöä¹⁵⁷.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 48/2018) korostetaan tietojen luovuttajan mahdollisuutta kieltäytyä tietojen antamisesta, jolloin tietojen luovuttamisvelvollisuus siirtyy ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. VML 65 a §:n 7 momentin mukaan tiedonantovelvollinen voi hakea muutosta Verohallinnon päätökseen, joka koskee velvollisuutta luovuttaa 3 luvussa tarkoitettuja tietoja. Tietojen luovuttajalla on siis mahdollisuus itsenäisesti tarkastella tietopyynnön laillisia edellytyksiä, kieltäytyä luovuttamasta tietoja ja hakea muutosta kolmannelta osapuolelta, verotuksen oikaisulautakunnalta, Verohallinnon kehotuspäätökseen. Tämän avulla pyritään turvaamaan tietojen tarpeellisuusedellytyksen toteutuminen sekä tiedonantovelvollisuuden oikeudenmukainen muodostuminen. Perustuslakivaliokunnan mukaan tällainen mahdollisuus on tärkeä veroviranomaisten tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi.¹⁵⁸

Myös toisen erityistä tiedonantovelvollisuutta koskevan säännöksen, VML 21 §:n, voidaan katsoa olevan ongelmallinen yksityisyyden suojan näkökulmasta. Vertailutietotarkastuksessa tiedonantovelvollisuus perustuu VML 14 §:n mukaiseen velvollisuuteen luovuttaa tietoja, jotka ”saattaa olla tarpeen”. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2020:8 arvioinut vertailutietotarkastuksen lainmukaisuutta tietosuojasetuksen perusteella.

Verohallinto oli verotusmenettelystä annetun lain 21 §:n nojalla kehottanut pankki A Oyj:tä esittämään muun ohella listauksen kaikista asiakkaistaan

¹⁵⁶ Yksityisyyden suojalla tarkoitetaan PL 10 §:n mukaista yksityiselämän, kunnian, kotirauhan sekä henkilötietojen turvaamista ja suojaa.

¹⁵⁷ PeVL 17/2016 vp: 6

¹⁵⁸ PeVL 48/2018 vp: 5

vertailutietotarkastuksen suorittamista varten. Korkein hallinto-oikeus katsoi Euroopan unionin tietosuoja-asetukseen viitaten, että tällainen tietopyyntö ei ollut lainmukainen. Verohallinnon kehotuspäätös kumottiin.

Tietosuojavaikuttettu on tapauksen käsittelyvaiheessa todennut, että *”vertailutietotarkastuksella kerättävien tietojen tulisi olla olennaisia kyseessä olevan asian selvittämiseksi sekä rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään.”* Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tietopyyntöä ei ole edes pyritty rajaamaan asiakkaisiin, joita koskevien tietojen voidaan olettaa olevan tarpeellisia. Lisäksi korkein hallinto-oikeus on todennut, että oikeasuhteisuuden vaatimus ei ilmene VML 21 §:stä, joten säännöstä sovellettaessa on otettava huomioon tietosuojalain 4 §:n 2 kohta¹⁵⁹, sillä ainoastaan tällä tavoin kansallinen lainsäädäntö täyttää tietosuoja-asetuksen¹⁶⁰ edellytykset. Näin ollen oikeasuhteisuuden arvioimisessa on otettava huomioon verovalvonnan turvaaminen tietojen keräämistä puoltavana tekijänä ja toisaalta tietosuoja-asetuksen 5 artiklasta ilmenevät henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet¹⁶¹ tietojen keräämistä rajoittavina tekijöinä. Korkein hallinto-oikeus on johtopäätöksissään todennut, että tietosuoja-asetuksen johdanto-osan kohdan 31 perusteella *”tietopyynnön ei ole yleensä katsottava täyttävän oikeasuhteisuuden vaatimusta silloin, kun tietopyyntö koskee kokonaista rekisteriä”*. Koska tietopyynnön toteuttaminen tällaisenaan ei ole tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain 4 §:n 2 kohdan mukainen, Verohallinnon kehotuspäätös on kumottava.

Vaikka VML 19 ja 21 §:ien sanamuodot ovat ongelmallisia finanssilaitosten asiakkaiden yksityisyyden suojan näkökulmasta, edellä tarkasteltujen perustuslakivaliokunnan

¹⁵⁹ Tietosuojalain 1050/2018 4 §:n 2 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti, jos käsittely on tarpeen ja oikeasuhteista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi.

¹⁶⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2016/679/EU

¹⁶¹ Kohtuullisuuden- ja läpinäkyvyyden-, käyttötarkoitussidonnaisuuden- sekä tietojen minimoinnin periaate.

lausuntojen sekä oikeuskäytännön perusteella voidaan todeta, että veroviranomaisten virkavastuu, hallinnolliset oikeusperiaatteet sekä tietosuoja-asetuksen mukaiset henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet turvaavat asiakkaiden yksityisyyttä. Sivullisen tiedonantovelvollisuutta koskevien säännösten tulkinta ei voi siis perustua yksinomaan säännösten sanamuotoon, sillä kyseiset säännökset ovat laajoja ja sisältävät normatiivisia eli arvostusta edellyttäviä ilmaisuja ¹⁶². Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO 2016:127 todettiin, että *”VML 19 §:n tulkinnassa ja soveltamisessa yksittäistapauksessa on otettava huomioon myös hallinnon yleiset oikeusperiaatteet”*. Etenkin jos on kysymys luonnollisista henkilöistä, yksityisyyden suojaa sekä perusoikeuksia koskevat periaatteet voivat tietyissä tapauksissa jopa rajata tiedonantovelvollisuuden piiriä ¹⁶³.

4.3 Keskeisimmät tiedonantovelvollisuuden laajuuteen ja asiakkaiden yksityisyyden suojaan vaikuttavat oikeusperiaatteet

Sen lisäksi, että tiedonantovelvollisuutta koskevien säännösten tulkinnassa ja soveltamisessa on otettava huomioon hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, hyvä hallinto pyritään turvaamaan myös lainsäädännöllä. Hallintolaki on yleislaki, jossa säännellään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasioissa noudatettavista menettelytavoista. Tiedonantovelvollisuutta koskevassa sääntelyssä ei ole juurikaan säännöksiä yleisistä periaatteista, joten hallintolain asema on merkityksellinen ¹⁶⁴. Hallintolain 6 §:ssä määritellään hallinnon oikeusperiaatteet, jotka asettavat viranomaisen toiminnalle laadulliset vähimmäisvaatimukset. ¹⁶⁵ Hallintolain mukaisia hyvän hallinnon perusteita koskeva sääntely perustuu PL 21 §:ään, jonka nojalla hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Näin ollen verolainsäädännön sekä verotusmenettelyä koskevan lainsäädännön

¹⁶² Isomaa-Myllymäki & Lilja, 2018: 396

¹⁶³ Rabinä, 2022: 645

¹⁶⁴ Myrsky, 2009: 355

¹⁶⁵ Rabinä, 2022: 125

soveltaminen on sidottua harkintaa, jossa harkintavaltaa rajoittavat hallinnolliset oikeusperiaatteet ¹⁶⁶.

HL 6 §:ssä on lueteltu ja määritelty viisi hallinnon oikeusperiaatetta: yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, puolueettomuusperiaate, suhteellisuusperiaate sekä luottamuksensuojaperiaate ¹⁶⁷. Hallintolain mukaisten oikeusperiaatteiden lisäksi lainalaisuusperiaate on keskeinen hyvän hallinnon oikeusperiaate, joka on vero-oikeudellisesta näkökulmasta relevantti, sillä verotuksella puututaan PL 15 §:n mukaiseen omaisuuden suojaan. Kaiken julkisen vallankäytön tulee PL 2 §:n 3 momentin mukaan perustua lakiin, joten lainalaisuusperiaatteen piiriin kuuluu lähtökohtaisesti kaikki yksipuolinen viranomaisen toiminta, jolla on vaikutusta yksityisen oikeussubjektin asemaan ¹⁶⁸. Finanssilaitosten tiedonantovelvollisuus kuuluu lainalaisuusperiaatteen piiriin, sillä muun muassa veroviranomaisten tietopyynnöt ovat yksipuolisia viranomaistoimia, joilla on vaikutusta yksityisen oikeussubjektin asemaan.

Kun tarkastellaan finanssilaitosten tiedonantovelvollisuuden laajuutta, keskeisimpiä hallinnon oikeusperiaatteita ovat suhteellisuusperiaate sekä tarkoitussidonnaisuuden periaate. Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisten toiminnan on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Se muodostuu kolmesta peruselementistä, joiden perusteella viranomaisten toimien suhteellisuutta arvioidaan. Toimen on oltava

- asianmukainen ja tehokas sekä sopiva suhteessa asetettuun tavoitteeseen
- tarpeellinen ja välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi
- oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden.

Oikeasuhtaisuutta arvioidaan tyypillisesti kohtuullisuuden näkökulmasta, sillä toimenpiteet eivät saa rajoittaa yksityisten toimijoiden oikeuksia enempää kuin on

¹⁶⁶ Isomaa-Myllymäki & Lilja, 2018: 397

¹⁶⁷ HL 6 §: *Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.*

¹⁶⁸ Mäenpää, 2008: 60-61

välttämätöntä.¹⁶⁹ Veroviranomaisten tulee ottaa suhteellisuusperiaate huomioon esimerkiksi silloin, kun se arvioi finanssilaitokselle kohdistettavan tietopyynnön laajuutta.

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan viranomainen voi käyttää toimivaltaansa ainoastaan sellaisiin tarkoituksiin, jotka ovat laissa määriteltyjä tai hyväksyttäviä. Periaate pitää sisällään yleisen toimivallan väärinkäyttökiellon, jonka perusteella viranomaisten toimivallan käyttö on sidottu tapauksessa sovellettavassa laissa määriteltyihin tarkoituksiin.¹⁷⁰ Vaikka viranomaisen toimivallan käytön oikea tarkoitus ei ole aina yksiselitteisesti määriteltävissä, tarkoitussidonnaisuuden periaate asettaa tietyt edellytykset viranomaisen harkintavallan käytölle.¹⁷¹ Finanssilaitosten näkökulmasta tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan tiedonantovelvollisuuden tulee perustua yksinomaan lain vahvistamaan tarkoitukseen, minkä perusteella veroviranomainen voi käyttää harkintavaltaansa ainoastaan verotusmenettelylain puitteissa.

Hallinnon oikeusperiaatteiden lisäksi tietosuoja-asetuksen 5 artiklan mukaiset henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet suojaavat finanssilaitosten asiakkaiden yksityisyyttä ja vaikuttavat tiedonantovelvollisuutta koskevien säännösten tulkintaan. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan periaatteista finanssilaitosten tiedonantovelvollisuuden näkökulmasta keskeisiä ovat käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate, joka vastaa sisällöltään edellä tarkasteltua hallinnon oikeusperiaatetta, sekä tietojen minimoinnin periaate. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan c-kohdan tietojen minimoinnin periaatteen mukaan *”henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään”*.¹⁷² Tietojen minimoinnin periaate on näin ollen keskeinen ennen kaikkea tarpeellisuusedellytyksen näkökulmasta. Veroviranomaisen tulee pystyä osoittamaan,

¹⁶⁹ Mäenpää, 2008: 74

¹⁷⁰ Rabinä, 2022: 132

¹⁷¹ Mäenpää, 2008: 72

¹⁷² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2016/679/EU

että finanssilaitokselle osoitetut tietopyynnot tai vertailutietotarkastukset ovat tarpeellisia ja oikeasuhtaisia verotuksen tai verovalvonnan toimittamiseksi ¹⁷³.

¹⁷³ Rabinä, 2022: 694

5 Harmaa talous ja tiedonantovelvollisuuteen liittyvät haasteet harmaan talouden torjunnassa

5.1 Katsaus hallituksen ohjelman 2020-2023 mukaisiin harmaan talouden aiheuttamiin haasteisiin

Harmaan talouden negatiivisia vaikutuksia arvioidaan monesti ainoastaan valtion välittömien tulomenetysten näkökulmasta, vaikka sen vaikutukset yhteiskunnassa ovat tosiasiassa paljon monitasoisempia. Sen lisäksi että lakisääteisten velvoitteiden laiminlyönti vähentää yhteiskunnan ylläpitämiseen tarvittavia verotuloja, harmaa talous muun muassa horjuttaa yritysten välistä tervettä kilpailua sekä heikentää työntekijöiden ja kuluttajien asemaa. Uusia haasteita harmaan talouden torjunnan näkökulmasta ovat viime vuosina aiheuttaneet muun muassa kansainvälistyminen, sähköinen kaupankäynti sekä digitalisaatio. Vaikka kansainvälinen yhteistyö on kehittynyt, valtioneuvoston harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian ja toimenpideohjelman mukaan tietojenvaihdon katvealueet sekä uudenlaiset rahoitus- ja sijoitusinstrumentit vaikeuttavat edelleen harmaan talouden torjuntaa. Lisäksi kehittyneet digitaaliset alustataloudet, kuten verkkokauppojen alustat, ovat luoneet täysin uudenlaisia haasteita harmaan talouden torjunnalle.¹⁷⁴

Hallitus on pyrkinyt reagoimaan uudennlaisiin haasteisiin laajentamalla ja vauhdittamalla työtä harmaan talouden torjumiseksi. Se on laatinut kattavan toimenpideohjelman, jonka toteuttamiseen on varattu vaalikauden aikana yhteensä 20 miljoonan euron lisärahoitus¹⁷⁵. Toimenpideohjelman perustana toimii valtioneuvoston laatima harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategia, jonka tavoitteena on

- edistää yritysten välisen tervettä kilpailua ja reiluja työmarkkinoita
- ennaltaehkäistä harmaata taloutta ja talousrikollisuutta

¹⁷⁴ Valtioneuvoston periaatepäätös TEM/2020/81: 5-6

¹⁷⁵ Valtioneuvoston periaatepäätös TEM/2020/81: 3

- turvata harmaata taloutta ja talousrikollisuutta torjuvien viranomaisten toimintaedellytykset
- kehittää harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa ja viranomaisyhteistyötä.¹⁷⁶

Harmaa talous on kokonaisuudessaan hyvin laaja ja monimuotoinen globaali ilmiö, minkä vuoksi strategiset tavoitteet sen torjumiseksi ovat melko suurpiirteisiä ja yleisluonteisia. Toimenpideohjelmassa on kuitenkin määritelty 23 konkreettista ja yksityiskohtaista hanketta, joiden avulla strategiset tavoitteet pyritään saavuttamaan. Tutkielman aiheen ja laajuuden kannalta ei ole tarkoituksenmukaista tarkastella erikseen jokaista toimenpideohjelman hanketta, mutta mainittakoon tutkielman näkökulmasta keskeisimpänä hankkeena Verohallinnon tietojensaannin turvaaminen. Hankkeen tarkoituksena on kehittää entisestään Verohallinnon tiedonsaantia kolmansilta osapuolilta eli verotusmenettelylain mukaisilta sivullisilta. Etenkin digitaaliset alustataloudet¹⁷⁷ ovat hankkeessa keskeisessä roolissa, sillä verotusmenettelylain sääntely sivullisen tiedonantovelvollisuudesta ei sovellu lainkaan esimerkiksi alustatalouden välityspalveluihin.¹⁷⁸

5.2 Hallinnollinen taakka rajoittaa tiedonantovelvollisuutta

Sekä sivullisten, viranomaisten että yhteiskunnan näkökulmasta yksi harmaan talouden torjunnan suurimmista haasteista on sen aiheuttama hallinnollinen taakka eli lakisääteisten tiedonantovelvoitteiden toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset¹⁷⁹. Finanssilaitoksilla on runsaasti sellaista informaatiota, joka on olennaista ja jopa kriittistä verovalvonnan sekä tehokkaan verotuksen toimittamisen näkökulmasta, minkä johdosta finanssilaitosten laajasta tiedonantovelvollisuudesta on tullut eräänlainen itseisarvo. On

¹⁷⁶ Valtioneuvoston periaatepäätös TEM/2020/81: 2

¹⁷⁷ Esimerkiksi verkkokaupat, kuten Amazon. Ks. tarkemmin Eskola & Viitanen, 2022: 10.

¹⁷⁸ Valtioneuvoston periaatepäätös TEM/2020/81: 27

¹⁷⁹ Hallinnollinen taakka muodostaa osan sääntelytaakasta, jolla tarkoitetaan kaikkia lakisääteisten velvoitteiden täyttämistä aiheuttavia kustannuksia. Ks. tarkemmin Määttä & Tala, 2015: 6-7

kuitenkin muistettava, että finanssilaitosten ensisijainen tehtävä ei ole harmaan talouden torjunta, vaikka se onkin merkittävässä roolissa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan etulinjassa. Finanssilaitosten tiedonantovelvollisuus on laajentunut asteittain viimeisten vuosikymmenten aikana, mikä on kasvattanut finanssilaitosten hallinnollista taakkaa. Tiedonantovelvollisuus muodostuu vaatimuksista kerätä, arkistoida, lähettää ja säilyttää tietoja, joiden toteuttamiseksi finanssilaitokset joutuvat suorittamaan hallinnollisia toimenpiteitä, jotka aiheuttavat kustannuksia ¹⁸⁰. Hallinnollista taakkaa ei tule kuitenkaan sekoittaa hallinnollisiin kustannuksiin, jotka pitävät sisällään kaikki organisaation hallintoon liittyvät menoerät.

Hallinnollinen taakka on lainsäätäjien tiedostama ongelmakohta, joka nostettu esille monissa hallituksen esityksissä. Alle on listattuna kaksi esimerkkiä hallituksen esityksistä, joissa on huomioitu hallinnollinen taakka osana finanssilaitosten tiedonantovelvollisuutta koskevan sääntely laatimista:

- Hallituksen esitysten HE 301/2014 vp sekä HE 6/2016 vp mukaan FATCA-sopimuksen sekä CRS-standardin yhdenmukaisten tunnistamisjärjestelmien ansiosta finanssilaitosten sekä verohallinnon hallinnollinen taakka voidaan minimoida.
- Hallituksen esityksen HE 69/2019 vp mukaan rajat ylittäviä järjestelyjä koskeva tiedonvaihto lisää tiedonantovelvollisten hallinnollista taakkaa. Esityksen yhteydessä tarkasteltu raportointivelvollisuuden laajentaminen kansallisiin järjestelyihin lisäisi hallinnollista taakkaa entisestään. Näin ollen kansallisten järjestelyiden raportointivelvollisuuden tarvetta ja siitä saatavaa hyötyä tulee hallituksen mukaan arvioida myöhemmin suhteessa siitä aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan.

Hallinnolliseen taakkaan viitataan yhä useammin etenkin uudemmissa hallituksen esityksissä, mikä on ymmärrettävää, sillä sivullisten tiedonantovelvollisuus on jo entuudestaan laaja ja lainsäätäjien tulee huomioida, että hallinnollinen taakka pysyy

¹⁸⁰ Määttä & Tala, 2015: 19-20

kokonaisuudessaan kohtuullisena. Hallinnollinen taakka ei ole kuitenkaan paras mittari lainsäädännön aiheuttamalle kustannusrasitukselle, sillä siinä huomioidaan ainoastaan lakisääteisten tiedonantovelvoitteiden toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset. Valtaosalle tiedonantovelvollisista kohdistuu hallinnollisen taakan lisäksi muitakin lakisääteisten velvoitteiden hoitamisesta aiheutuvia kustannuksia, joten sääntelytaakka on parempi mittari, kun tarkastellaan lainsäädännön aiheuttamaa kustannusrasitetta.¹⁸¹

Vaikka hallinnolliseen taakkaan viitataan useissa hallituksen esityksissä, on todettava, että viittaukset ovat tyypillisesti hyvin yleisluonteisia ¹⁸². Esimerkiksi hallituksen esityksissä HE 301/2014 vp sekä HE 6/2016 vp todetaan ainoastaan, että yhdenmukaisten tunnistamisjärjestelmien ansiosta finanssilaitosten hallinnollinen taakka voidaan minimoida, minkä perusteella on vaikea arvioida lainsäädännön lopullista vaikutusta finanssilaitosten hallinnolliseen taakkaan. Hallituksen esityksessä HE 69/2019 vp puolestaan mainitaan ainoastaan, että rajat ylittäviä järjestelyjä koskeva tiedonvaihto lisää tiedonantovelvollisten hallinnollista taakkaa. Tästä ei myöskään ilmene tarkasti, mitkä seikat lainsäädännön muutoksessa lisäävät hallinnollista taakkaa ja missä määrin.

Tiedonantovelvollisuus koskee yhdenvertaisesti kaikkia finanssilaitoksia liikevaihdesta tai henkilöstön lukumäärästä riippumatta. On kuitenkin huomattava, että hallinnollinen taakka ei jakaudu yhdenmukaisesti erisuuruisten yritysten välillä, vaan tiedonantovelvollisuudesta aiheutuu suhteellisesti enemmän kustannuksia pienille yrityksille kuin suurille. Vaikka eri oikeudenalojen vertailu keskenään ei ole lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaista niiden yksilöllisten tavoitteiden ja erityispiirteiden takia, tässä tapauksessa on kuitenkin suotavaa tarkastella kirjanpitolakia, jossa on huomioitu sääntelytaakan vaikutukset erisuuruisiin yrityksiin. Mainittakoon esimerkkinä 1.1.2016 voimaan tullut Valtioneuvoston asetus pien- ja mikroyrityksen tilinpäätöksessä esitettävistä tiedoista (1753/2015), jonka tarkoituksena on keventää pien- ja

¹⁸¹ Määttä & Tala, 2015: 22

¹⁸² Määttä & Tala, 2015: 22

mikroyritysten tilinpäätöksiin liittyviä velvoitteita. Asetuksessa säädetään pien- ja mikroyritysten tilinpäätöstietoihin kohdennetuista huojennuksista taseessa, tuloslaskelmassa sekä liitetiedoissa, joiden perusteella niiden ei esimerkiksi tarvitse laatia toimintakertomusta, rahoituslaskelmaa eikä konsernitilinpäätöstä.¹⁸³

Kirjanpitolain kaltaiset huojennukset eivät olisi kuitenkaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan näkökulmasta asianmukaisia. Mikäli pienten finanssilaitosten tiedonantovelvollisuutta huojennettaisiin hallinnollisen taakan keventämiseksi, lakisääteisiä velvoitteita tarkoituksenmukaisesti laiminlyöville organisaatioilla olisi mahdollisuus hakeutua asiakkaiksi lievempien velvoitteiden alaisiin finanssilaitoksiin. Tämä veisi käytännössä pohjan finanssilaitosten laajalta tiedonantovelvollisuudelta osana tehokasta harmaan talouden torjuntaa. Vaikka tiedonantovelvollisuutta ei näin ollen ole kannattavaa lieventää ainakaan yksittäisten tiedonantovelvollisten osalta, kuten hallituksen esityksestä HE 69/2019 vp ilmenee, lainsäätäjät pyrkivät uusia säädöksiä laatiessaan arvioimaan kokonaisvaltaisesti tiedonantovelvollisuuden laajentamisesta saatavaa hyötyä suhteessa siitä aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan.

5.3 Finanssilaitosten tiedonantoprosessiin liittyviä haasteita

Finanssilaitosten tiedonantovelvollisuuteen perustuvan tiedonantoprosessin voidaan yleisesti katsoa jakautuvan viiteen vaiheeseen. Ensiksi finanssilaitosten tulee arvioida ja selvittää, ovatko ne ylipäättään lainsäädännön mukaan tiedonantovelvollisia. Toiseksi niiden tulee määrittää, tarjoavatko ne sellaisia palveluita, jotka ovat lain mukaan raportoitavia. Kolmanneksi finanssilaitosten tulee tunnistaa asiakkaansa asianmukaisin menettelytavoin, jotta ne pystyvät yksilöimään raportoitavat palvelut. Tämän jälkeen finanssilaitosten tulee kerätä palveluista vaadittavat tiedot ja lopuksi toimittaa eli

¹⁸³ Kykkänen & Leppiniemi, 2023: 111-113

raportoida tiedot veroviranomaiselle vaaditussa muodossa ja ajassa.¹⁸⁴ Edellä tarkasteltiin hallinnollista taakkaa, jonka aiheuttamat haasteet kohdistuivat enemmän tai vähemmän tiedonantoprosessin kaikkiin vaiheisiin. Osa finanssilaitosten tiedonantovelvollisuuteen liittyvistä haasteista kohdistuu kuitenkin yksinomaan tiettyihin prosessin vaiheisiin, kuten raportointiin tai asiakkaiden tunnistamiseen.

Lainsäädännön tulkinnanvaraisuus on yksi keskeisimpiä tiedonantoprosessin ongelmia etenkin raportoinnin näkökulmasta. Tulkinnanvaraisuuden aiheuttamien haasteiden havainnollistamiseksi tarkastellaan raportointia yhden finanssilaitoksen tiedonantovelvollisuuden piiriin kuuluvan käytännön esimerkin avulla. Raportoinnin määräaika on VML 17 e §:n mukaisista rajat ylittävistä järjestelyistä 30 päivää, jonka voidaan kuitenkin katsoa olevan hyvin tulkinnanvarainen, sillä säädöksessä ei ole yksiselitteisesti määritelty sitä, mistä ajan katsotaan lähtevän kulumaan. Koska sääntelyyn sisältyy myös avustavan palveluntarjoajan kohdalta oma raportointiaika, kansainväliset järjestelyt voivat aiheuttaa ongelmatilanteita, joissa järjestelyt tulevat kahdessa jäsenvaltiossa raportoitaviksi eri aikaan.¹⁸⁵ Lisäksi mainittakoon, että vaikka VML 17 e §:n mukainen pääasiallista hyötyä mittaava testi on teoriassa hyvin selkeä, sen soveltaminen on käytännössä melko tulkinnanvaraista. Kokonaisuudessaan lainsäädännön tulkinnanvaraisuus voi johtaa raportoinnin epäjohtonmukaisuuteen niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla, minkä seurauksena harmaan talouden torjunta ei ole tehokasta ja finanssilaitosten asiakkaat eli verovelvolliset eivät ole täysin yhdenvertaisessa asemassa. Lisäksi tulkinnanvaraisuus voi lisätä organisaatioiden hallinnollista taakkaa, kun erilaisten tulkintaongelmien ratkaiseminen vaatii resursseja.

Tietojen luotettavuuteen ja oikeellisuuteen sekä finanssilaitosten sisäiseen valvontaan liittyvät haasteet koskevat ennen kaikkea tiedonantoprosessin viimeisiä vaiheita eli asiakkaan tunnistamista, tietojen keräämistä sekä raportointia. Finanssilaitoksiin kohdistuu valtava määrä erinäisiä tiedonantovelvoitteita, etenkin kun otetaan huomioon

¹⁸⁴ Finér & Tokola, 2017: 287

¹⁸⁵ Laine, 2022: 52

finanssilaitosten tiedonantovelvollisuus muillekin viranomaisille kuin Verohallinnolle. Tämän perusteella finanssilaitokset ovat mahdollisesti merkittävin yksittäinen yksityisen sektorin toimija harmaan talouden torjunnassa sekä muun muassa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä. Näin ollen finanssilaitoksilla on suuri vastuu harmaan talouden torjuntaan hyödynnettävien tietojen luotettavuudesta sekä oikeellisuudesta. Vaikka asiakkaiden tunnistamisen ja tietojen keräämisen prosessit ovat nykyään laajasti automatisoituja tai vähintäänkin standardoituja, finanssilaitoksilla ja sen henkilöstöllä on viime kädessä vastuu tietojen asianmukaisesta käsittelemisestä, keräämisestä sekä raportoinnista. Yhteiskunnallisesta näkökulmasta finanssilaitosten velvoitteiden noudattamista valvotaan ulkopuolisten valvontaviranomaisten, kuten Fivan¹⁸⁶, toimesta, mutta finanssilaitosten näkökulmasta sisäisen valvonnan merkitys on korostunut, jotta voidaan varmistua siitä, että lakisääteiset velvollisuudet tulevat hoidetuksi.

¹⁸⁶ Finanssivalvonta

6 Tiedonantovelvollisuuden hyödyt harmaan talouden torjunnassa

6.1 Finanssilaitosten tiedonantovelvollisuus edesauttaa tehokasta verovalvontaa

6.1.1 Kivijalkana finanssilaitosten informaatio

Finanssilaitokset pitävät hallussaan merkittävän määrän taloudellista informaatiota asiakkaitaan, minkä vuoksi ne ovat poikkeuksellinen ja kriittinen toimija osana harmaan talouden torjuntaa. Valtaosa kaikesta yhteiskunnan rahavirrasta kulkee rahoitusjärjestelmän kautta, minkä ansiosta finanssilaitokset pääsevät käsiksi sellaiseen taloudelliseen informaatioon, mihin oikeastaan kenelläkään muulla yksittäisellä toimijalla ei ole pääsyä.¹⁸⁷ Kun otetaan huomioon tämä finanssilaitosten asema kansantaloudessa, on täysin ymmärrettävää, että finanssilaitosten roolia osana tehokasta verotietojenvaihtoa sekä verovalvontaa on pyritty kasvattamaan. Harmaan talouden torjunnan näkökulmasta finanssilaitokset ovat näin ollen yksi merkittävimmistä tai jopa merkittävin yksittäinen yksityisen sektorin toimija.

Mikäli tarkastellaan finanssilaitosten tiedonantovelvollisuuden tuottamia hyötyjä esimerkiksi FATCA-sopimuksen sekä CRS-standardin näkökulmasta, voidaan todeta, että finanssilaitosten hallinnoima informaatio luo käytännössä pohjan kyseiselle sääntelylle. FATCA-lainsäädännön sekä DAC2-direktiiviin perustuvan CRS-standardin tarkoituksena on varmistaa veroviranomaisten tiedonsaanti ja estää verovelvollisten veropakoa, minkä perusteella jäsenvaltioiden veroviranomaiset vaihtavat keskenään finanssilaitoksilta saamia tietoja toisen jäsenvaltion asukkaista. Näin ollen finanssilaitoksilta saatavat tiedot, kuten tilinhaltijoiden nimi- ja osoitetiedot, tunnistenumero, tilinumero sekä tilille suoritettujen koron bruttomäärä, tilille suoritettujen osinkojen bruttomäärä sekä tietyin

¹⁸⁷ Kontkanen & Lindgren, 2022: 204-205

rajoituksin tilille suoritetun muun tulon bruttomäärä, toimivat automaattisen tietojenvaihdon perusteena¹⁸⁸. Ilman finanssilaitoksilta saatavia tietoja muun muassa kansainvälinen yhteistyö ja tietojenvaihto, jotka ovat keskeisessä roolissa harmaan talouden torjunnassa, eivät olisi nykyisessä laajuudessaan mahdollisia.

Informaation hyödyntäminen sekä yhteistyö veroviranomaisten kanssa ovat myös finanssilaitosten näkökulmasta hyödyllisiä. Laadukkaalla yhteistyöllä ja tietojenvaihdolla voidaan edesauttaa maksuliikenteen läpinäkyvyyttä, jolloin yksilöiden ja yhteisöiden normaalista poikkeava ja epäilyttävä toiminta on helpommin havaittavissa. Tämä tukee ennen kaikkea finanssilaitosten rahanpesulain mukaisten velvoitteiden täyttämistä, mutta myös harmaan talouden torjuntaa, sillä läpinäkyvyys edesauttaa myös verovalvonnan toteuttamista. Lisäksi finanssilaitokset voivat puolestaan Verohallinnon tuottaman informaation, kuten verovelkarekisterin, perusteella arvioida eri asiakkuuksiin liittyviä riskejä ja ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin riskien vähentämiseksi.

6.1.2 Tiedonantovelvollisuus turvaa veroviranomaisten riittävän tiedonsaannin

Se, että finanssilaitoksilla on hallussaan harmaan talouden torjunnan kannalta merkittävää taloudellista informaatiota, ei yksin riitä edesauttamaan tehokasta harmaan talouden torjuntaa, vaan informaatiota pitää pystyä hyödyntämään. Harmaan talouden torjunnan näkökulmasta on näin ollen olennaista, että veroviranomaiset saavat riittävästi tietoa, mikä on pyritty turvaamaan tiedonantovelvollisuutta koskevalla sääntelyllä. Verohallinto hyödyntää finanssilaitoksilta saatavia tietoja verovelvollisen verotuksen perusteena sekä verovalvontaan eli verovelvollisten ilmoitusvelvollisuuden valvontaan¹⁸⁹.

¹⁸⁸ HE 301/2014 vp: 5

¹⁸⁹ Räbinä, 2022: 619

Harmaalla taloudella tarkoitetaan Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 2 §:n 3 kohdan mukaan ”*organisaation sellaista toimintaa, josta aiheutuvia lakisääteisiä velvoitteita laiminlyödään verojen, lakisääteisten eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksujen taikka tullin perimien maksujen suorittamisen välttämiseksi tai perusteettoman palautuksen saamiseksi*”. Määritelmän perusteella todettakoon, että verotuksen perusteena hyödynnettävät tiedot ovat harmaan talouden torjunnan näkökulmasta huomattavasti vähemmän merkityksellisiä, sillä määritelmä koskee ainoastaan organisaatioita, eikä organisaatioilla ole esimerkiksi esitetyttä veroilmoituksia. Verotuksen perusteena hyödynnettävien tietojen voidaan katsoa olevan olennaisia esimerkiksi verotuksen tehokkaan toimittamisen sekä laadukkaan verojärjestelmän näkökulmasta, sillä luonnollisten henkilöiden esitetyt veroilmoitukset perustuvat sivullisilta saatuihin tietoihin ¹⁹⁰. Verovalvontaan hyödynnettävät tiedot ovat puolestaan keskeisiä nimenomaan harmaan talouden torjunnan näkökulmasta, sillä niiden avulla on mahdollista havaita ja selvittää erilaisia väärinkäytöksiä ja laiminlyöntejä.

Finanssilaitokset luovuttavat Verohallinnolle eri säännöksiin perustuen erilaisia valvontatietoja, kuten VML 17 a-d §:ien mukaisesti kansainväliseen tietojenvaihtoon eli FATCA-sopimukseen tai CRS-standardiin perustuvia valvontatietoja. Hallituksen esityksessä HE 6/2016 vp, jossa säädettiin muun muassa VML 17 c §:n mukaisesta finanssilaitosten tiedonantovelvollisuudesta finanssitileistä, mainitaan, että ”*lisääntyvällä tietojenvaihdolla ja tehtävällä verovalvonnalla voidaan puuttua veronkiertoon sekä vaikuttaa ennaltaehkäisevästi ja ohjaavasti verovelvollisen käyttäytymiseen*” ¹⁹¹. Verohallinto voi näin ollen finanssilaitosten luovuttamia valvontatietoja hyödyntäen ennaltaehkäistä, havaita ja estää veronkiertoon tai veropetoksiin liittyviä järjestelyitä. Sekä FATCA-sopimuksen että CRS-standardin yksi keskeisimmistä tarkoituksista on nimenomaan turvata kansainvälisesti eri

¹⁹⁰ Isomaa-Myllymäki & Lilja, 2018: 391

¹⁹¹ HE 6/2016 vp: 6

jäsenvaltioiden veroviranomaisten tiedonsaanti tehokkaan ja laadukkaan verovalvonnan suorittamiseksi.

Toinen keskeinen säännös, jonka perusteella finanssilaitokset ovat velvollisia luovuttamaan Verohallinnolle nimenomaan verovalvontaan hyödynnettäviä tietoja on VML 15 e §. Ennen kyseistä pykälää, kuten hallituksen esityksessä HE 282/2018 vp tarkasteltujen Verohallinnon raporttien pohjalta todetaan, hallintarekisteröityjen osakkeenomistajien verovalvonta on ollut haastavaa, ellei jopa mahdotonta ¹⁹². Raporttien mukaan verovalvontaa varten tarvittavat tiedot ovat olleet ulkomailla sellaisissa valtioissa, joista tietoja on ollut hyvin vaikea saada ¹⁹³. Lisäksi tehokkaan verovalvonnan näkökulmasta ongelmallisena on pidetty lähdeverotuksen yksinkertaista menettelyä, jossa loppusaajatietoja ei toimiteta systemaattisesti vaan ainoastaan Verohallinnon kehotuksesta. Kyseiset Verohallinnon raporteissa sekä lausunnoissa esitetyt verovalvontaan liittyvät ongelmat on otettu hallituksen esityksessä laajamittaisesti huomioon. Hallituksen esityksen tavoitteena on *”mahdollistaa Verohallinnon mahdollisimman kattava tiedonsaanti”*, mikä kuvastaa myös lainsäätäjien näkemystä Verohallinnon tiedonsaannin merkityksestä osana tehokasta verovalvontaa sekä harmaan talouden torjuntaa.¹⁹⁴

Mainittakoon kolmantena keskeisenä verovalvontatietojen luovuttamista koskevana säännöksenä VML 21 §, jonka mukainen vertailutietotarkastus on äärimmäisen merkittävä työkalu osana Verohallinnon tehokasta verovalvontaa. Vertailutietotarkastuksella tarkoitetaan verotarkastusta, jonka perusteella finanssilaitokset ovat velvollisia luovuttamaan tietoja kolmansista eli verovelvollisista. Kuten aiemmin luvussa 3.3 todettiin, vertailutietotarkastusten avulla Verohallinto voi tarkastaa sekä verovelvolliselta itseltään että sivullisilta saatuja tietoja ristiin väärinkäytösten paikantamiseksi. Lisäksi vertailutietotarkastusten avulla valvontatoimia

¹⁹² HE 282/2018 vp: 16

¹⁹³ HE 282/2018 vp: 17

¹⁹⁴ HE 282/2018 vp: 19

on mahdollista fokusoida tehokkaasti kohdentamalla tarkastuksia esimerkiksi jollekin tietylle toimialalle.¹⁹⁵

6.2 Laaja tiedonantovelvollisuus lisää valvonnan uskottavuutta ja luotettavuutta

Konkreettisten hyötyjen lisäksi on perusteltua mainita teoreettisempiakin hyötyjä, kuten uskottavuus, joka on äärimmäisen merkittävä tekijä, kun otetaan huomioon finanssilaitosten laajan tiedonantovelvollisuuden kokonaisvaikutukset harmaan talouden torjuntaan. Myrsky ja Rabinä ovat lajitelleet verovelvolliset lainkuuliaisuuden perusteella neljään ryhmään, jotka muodostavat pyramidin. Sen alatasolla ovat ne verovelvolliset, jotka haluavat toimia oikein ja myös toimivat oikein. Näitä verovelvollisia on lukumäärällisesti kaikkein eniten. Toiseksi eniten on niitä verovelvollisia, jotka haluavat toimia oikein, mutta eivät aina osaa toimia oikein. Pyramidin kolmannella tasolla ovat sellaiset verovelvolliset, jotka eivät halua toimia oikein, mutta toimivat kuitenkin oikein, sillä heidän toimintaansa vaikutetaan uskottavalla verovalvonnalla, joka muodostaa riskin kiinnijäämiselle. Viimeiseen ryhmään kuuluu pieni osa verovelvollisia, jotka eivät halua toimia oikein eivätkä toimi oikein.¹⁹⁶

Tämä ajattelumalli toimii kuvastaa erinomaisesti laajan tiedonantovelvollisuuden luoman uskottavuuden merkitystä osana harmaan talouden torjuntaa. Kun tiedostetaan yleisesti, että yhteistyö finanssilaitosten ja veroviranomaisten välillä on tiivistä ja perusteellista, verovelvolliset epätodennäköisemmin edes yrittävät laiminlyödä lakisääteisiä velvoitteita, sillä riski kiinnijäämiselle on liian suuri. Erään yleisesti hyväksytyn ajatuksen mukaan epätoivottuun käytökseen liitettyllä sanktiouhkalla voidaan vaikuttaa yksilön tai yhteisön käytökseen¹⁹⁷. Kyseinen ajatus sopii tähän tilanteeseen mainiosti, vaikka laajalla tiedonantovelvollisuudella ei suoranaisesti tarkoiteta sanktiota.

¹⁹⁵ Äimä, 2017: 237

¹⁹⁶ Myrsky & Rabinä, 2015: 142-143

¹⁹⁷ Määttä, 1999: 76

Tiedonantovelvollisuus on kuitenkin liitännäinen sanktiouhkaan, sillä lisääntynyt valvonta kasvattaa riskiä sanktioon, jolloin epätoivotun käytöksen sanktiouhka on suurempi ja sillä voidaan vaikuttaa yksilöiden ja yhteisöjen käytökseen. Näin ollen todettakoon, että laaja tiedonantovelvollisuus luo uskottavuutta valvontajärjestelmälle ja ennaltaehkäisee lakisääteisten velvoitteiden laiminlyöntejä.

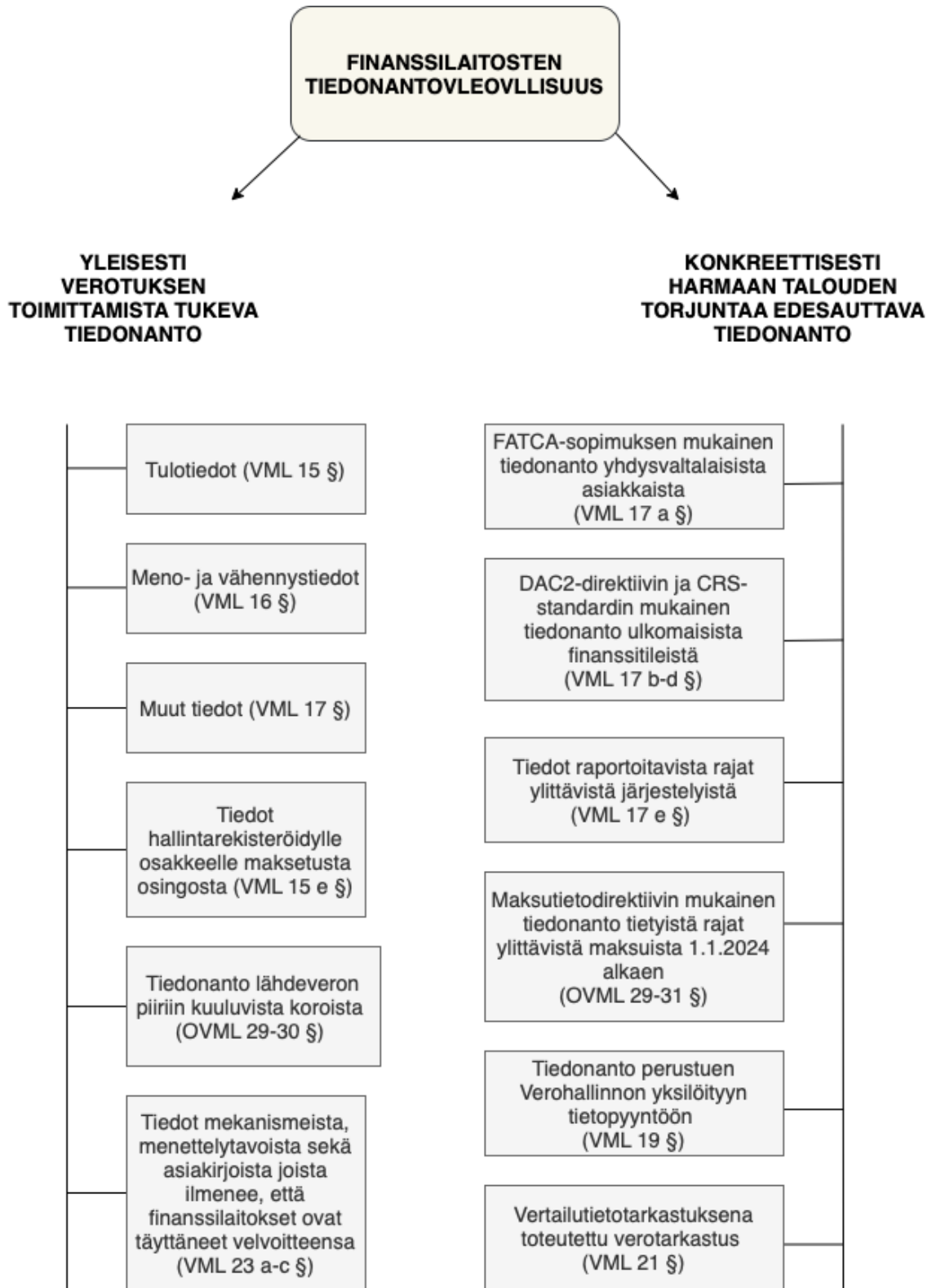
Uskottavuuden lisäksi finanssilaitosten tiedonantovelvollisuus lisää valvontajärjestelmän luotettavuutta. Mikäli tietoja ei kerättäisi sivullisilta lainkaan, tai edes nykyisessä laajuudessaan, vaan niitä kerättäisiin verovelvollisilta itseltään, verovalvonta olisi huomattavasti sattumanvaraisempaa ja epävarmempaa. Finanssilaitokset ovat verotuksessa sivullisia, kolmansia osapuolia, minkä perusteella niillä ei ole lähtökohtaisesti intressiä toimittaa puutteellisia tai virheellisiä tietoja Verohallinnolle, joten finanssilaitosten luovuttamia tietoja voidaan pitää erittäin luotettavina. Sen ansiosta, että finanssilaitoksilta saadaan luotettavasti ja yhdenmukaisin menettelytavoin tietoja verovalvontaa sekä verovelvollisten verotusta varten, finanssilaitosten tiedonantovelvollisuuden voidaan katsoa keventävän veroviranomaisten taakkaa, jolloin resurssit voidaan hyödyntää entistä tehokkaammin harmaan talouden torjuntaa tukeviin toimenpiteisiin.

7 Johtopäätökset

7.1 Tutkimusongelma ja päätelmät

Tutkielman ensisijaisena tavoitteena on muodostaa kuva finanssilaitosten tiedonantovelvollisuudesta, ja selvittää miten tiedonantovelvollisuus edesauttaa harmaan talouden torjuntaa. Tutkielman luvuissa 2 ja 3 onkin pyritty luomaan mahdollisimman yksityiskohtainen ja perinpohjainen katsaus finanssilaitosten tiedonantovelvollisuuden vallitsevaan oikeustilaan, ja luvuissa 5 ja 6 on tarkasteltu finanssilaitosten tiedonantovelvollisuuteen perustuvia haasteita ja hyötyjä harmaan talouden torjunnan näkökulmasta. On huomioitava, että finanssilaitosten tiedonantovelvollisuuden oikeustilaa on tarkoituksenmukaisesti haluttu tarkastella mahdollisimman kokonaisvaltaisesti, joten tarkastelussa on otettu huomioon kaikki verovelvolliset. Kun tiedonantovelvollisuutta tarkastellaan harmaan talouden torjunnan näkökulmasta, kuitenkin ainoastaan tiedonantovelvollisuus yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) 3 §:n mukaisista organisaatioista on merkityksellinen, sillä harmaan talouden määritelmä on rajattu koskemaan ainoastaan organisaatioiden velvollisuuksien laiminlyöntejä.

Alla olevassa kuviossa on pyritty jaottelemaan finanssilaitosten tiedonantovelvollisuus yleisesti verotuksen toimittamista ja laadukasta verojärjestelmää tukevaan tiedonantoon sekä välittömästi harmaan talouden torjuntaa edesauttavaan tiedonantoon. Kuvion tarkoituksena on näin ollen havainnollistaa finanssilaitosten tiedonantovelvollisuuden laajuutta sekä eritellä tiedot, joiden voidaan katsoa olevan nimenomaisesti Verohallinnon verovalvonnan ja harmaan talouden torjunnan näkökulmasta keskeisimpiä.



Kuvio 3. Finanssilaitosten tiedonantovelvollisuus.

Harmaan talouden selvitysyksikön laatimat selvitykset harmaan talouden eri ilmiöiden nykytilasta sekä viimeisin harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategia ja toimenpideohjelma 2020-2023 ovat olleet keskeisessä roolissa, kun kuvioon on määritelty, mitkä tiedot katsotaan nimenomaan harmaan talouden torjunnan näkökulmasta merkittävimmiksi. Yleisesti verotuksen toimittamista tukevaksi tiedonannoksi on katsottu kaikki muut finanssilaitosten tiedonantovelvollisuuden piiriin kuuluvat tiedonannot, jotka eivät välttämättä koske harmaan talouden torjuntaa lainkaan, kuten osakesäästötisopimukseen liittyvä tiedonanto¹⁹⁸, tai eivät ole harmaan talouden torjunnan näkökulmasta niin merkittäviä.

Yksi keskeinen harmaan talouden ilmiö on pimeä työ, jonka koetaan valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan edelleen vaikuttavan negatiivisesti yritysten tasapuoliseen kilpailuun¹⁹⁹. Harmaan talouden selvitysyksikön laatiman selvityksen mukaan pimeän työn vaikutuksen on arvioitu olevan noin 900–1400 miljoonaa euroa vuodessa²⁰⁰. Pimeä työ on eräänlainen yläkäsite, joka liittyy useaan eri harmaan talouden teemaan, eikä pimeän työn torjumiseksi ole olemassa yksittäisiä, konkreettisia keinoja, vaan pimeän työn torjunta perustuu systemaattiseen harmaan talouden torjuntaan²⁰¹. Verohallinnon vertailutietotarkastuksina toimittamat verotarkastukset edesauttavat systemaattista verovalvontaa, ja vertailutietojen avulla voidaan mahdollisesti jopa havaita pimeää työtä, minkä perusteella vertailutietotarkastukseen perustuva tiedonanto on luettu harmaan talouden torjunnan näkökulmasta merkittäväksi.

Toisena keskeisenä perusteena kuvion mukaiselle jaottelulle ovat olleet valtioneuvoston viimeisimmässä periaatepäätöksessä harmaan talouden torjunnan strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi linjaamat haasteet sekä uhkakuvat, kuten digitalisaatio, sähköinen kaupankäynti sekä kansainvälinen harmaa talous²⁰². Maksutietodirektiivin

¹⁹⁸ Osakesäästötisopimus voidaan solmia ainoastaan luonnollisen henkilön ja palveluntarjoajan välille, joten osakesäästötili ei koske lainkaan organisaatioita. Ks. Verohallinto, 2022c: luku 2

¹⁹⁹ Valtioneuvoston periaatepäätös TEM/2020/81: 5

²⁰⁰ Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö, 2022: 10

²⁰¹ Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö, 2022: 12

²⁰² Valtioneuvoston periaatepäätös TEM/2020/81: 6

mukainen tiedonanto rajat ylittävistä maksuista vastaa käytännössä suoraan sähköisen kaupankäynnin aiheuttamiin haasteisiin, minkä vuoksi se on luettu harmaan talouden torjunnan näkökulmasta merkittäväksi, vaikka sääntely astuukin voimaan vasta 1.1.2024. Tiedonanto raportoitavista rajat ylittävistä järjestelyistä on yhdessä FATCA-lainsäädännön sekä CRS-standardin mukaisen kansainvälisen tietojenvaihdon kanssa merkittävässä asemassa kansainvälisen harmaa talouden ennaltaehkäisemisessä. Lisäksi automaattisella tietojenvaihdolla sekä globaaleilla tietojärjestelmillä pyritään vastaamaan digitalisaation aiheuttamiin haasteisiin harmaan talouden torjunnassa.

Viimeinen keskeinen peruste ovat olleet arvonlisäveron virheet, joista on aiheutunut arvioiden mukaan noin miljardin euron arvonlisäveron kokonaisvaje Suomessa. Harmaan talouden torjunnan selvitysyksikön laatiman selvityksen mukaan arvonlisäverotukseen liittyviä petosmuotoja on useampia, kuten sisäkauppapetoksia, arvonlisäveron palautuspetoksia sekä arvonlisäveron ilmoittamiseen sisältyviä väärinkäytöksiä.²⁰³ Sisäkauppapetoksilla tarkoitetaan EU:n sisämarkkina-alueella yritysten väliseen tavarakauppaan perustuvia arvonlisäveropetoksia²⁰⁴. Palautuspetoksilla tarkoitetaan puolestaan virheellisiä veroilmoituksia, joilla on tavoiteltu veronmaksun välttämistä tai jopa negatiivista arvonlisäveroa eli arvonlisäveron palautusta²⁰⁵. Verohallinnon tietopyyntöön perustuva tiedonantovelvollisuus sekä vertailutietotarkastukset ovat arvonlisäverotukseen liittyvien väärinkäytösten ja laiminlyöntien ennaltaehkäisemisen ja torjumisen näkökulmasta merkittävässä roolissa, sillä arvonlisävero on oma-aloitteinen vero²⁰⁶, jolloin tehokas verovalvonta on entistä tärkeämmässä asemassa.

²⁰³ Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö, 2021: 1-2

²⁰⁴ Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö, 2018: 4

²⁰⁵ Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö, 2019: 4

²⁰⁶ Oma-aloitteisella verolla tarkoitetaan veroa, jonka verovelvollinen itse ilmoittaa ja tilittää Verohallinnolle ilman erillistä verotuspäätöstä.

7.2 Katsaus finanssilaitosten tiedonantovelvollisuuden tulevaisuuteen harmaan talouden torjunnan näkökulmasta

Finanssilaitosten tiedonantovelvollisuuden kehityksessä on ollut viime vuosien aikana selkeä trendi, kuten jo tutkielman ensimmäisessä luvussa todettiin. Finanssilaitosten tiedonantovelvollisuutta on vuosi vuodelta laajennettu asteittain, millä on ollut sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia. Kuten tutkielman luvussa 6 todettiin, finanssilaitosten laaja tiedonantovelvollisuus on parantanut veroviranomaisten tiedonsaantia sekä edesauttanut tehokasta verovalvontaa, mikä on puolestaan vahvistanut harmaan talouden torjuntaa. Lisäksi tiedonantovelvollisuus on lisännyt verovalvonnan uskottavuutta ja luotettavuutta. Myös tilastollisesti voidaan todeta, että harmaan talouden torjunnan toimenpiteillä on ollut positiivisia vaikutuksia, sillä erään tutkimuksen mukaan harmaan talouden osuus Suomen bruttokansantuotteesta on laskenut joka vuosi tasaisesti aina vuodesta 2003 vuoteen 2014 saakka ²⁰⁷.

Mikäli tarkastellaan nykytilan sijaan tiedonantovelvollisuuden tulevaisuutta, negatiiviset vaikutukset ovat positiivisia olennaisempia. Negatiivisten vaikutusten voidaan katsoa olevan kehityskohteita, joiden uudistamisella tai korjaamisella finanssilaitosten tiedonantovelvollisuutta voidaan hyödyntää entistä tehokkaammin. Finanssilaitosten laajan tiedonantovelvollisuuden merkittävin haaste on hallinnollinen taakka, jota tarkasteltiin yksityiskohtaisemmin luvussa 5.2. Todettakoon, että finanssilaitosten lakisääteisten tiedonantovelvoitteiden toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset rajoittavat tiedonantovelvollisuutta, sillä lainsäätäjien tulee ottaa huomioon, että hallinnollinen taakka pysyy kohtuullisena. Kun arvioidaan finanssilaitosten tiedonantovelvollisuuden tulevaisuutta, vääjäämättä tulee mieleen, voitaisiinko hallinnollista taakkaa vähentää ilman, että se vaikuttaisi tiedonantovelvollisuuden laatuun tai laajuuteen, tai vaihtoehtoisesti tiedonantovelvollisuutta kehittää ja kasvattaa ilman, että se lisää hallinnollista taakkaa.

²⁰⁷ Mróz & muut, 2015: 45

Se, että finanssilaitosten tiedonantovelvollisuutta pystyttäisiin laajentamaan Verohallintoa hyödyttävällä tavalla ilman, että hallinnollinen taakka lisääntyisi, on käytännössä hyvin haastavaa. Toisaalta hallinnollisen taakan keventäminen, tinkimättä finanssilaitosten laajasta tiedonantovelvollisuudesta, on puolestaan ainakin teoreettisesti täysin mahdollista. Kuten aiemmin luvussa 5.3 todettiin, lainsäädännön tulkinnanvaraisuus voi aiheuttaa hallinnollista taakkaa etenkin pienemmissä yrityksissä, joissa ei välttämättä löydy riittävää asiantuntemusta tai resursseja vaikeampien tulkintaongelmien ratkaisemiseksi ²⁰⁸. Selkeillä ja tarkkarajaisilla normeilla sekä riittäväillä tulkinta- ja toimintaohjeilla pystytään näin ollen vähentämään sääntelyn tulkinnanvaraisuutta ja hallinnollista taakkaa.

Toinen selkeä ja melko yksinkertainen uudistus, joka vähentäisi finanssilaitosten hallinnollista taakkaa, olisi raportointitiheyden lieventäminen ²⁰⁹. Vaikka kyseinen uudistus varmasti keventäisi hallinnollista taakkaa, se olisi hyvin haastavaa toteuttaa ilman, että finanssilaitosten tiedonantovelvollisuuden laatu ja laajuus heikkenisivät harmaan talouden torjunnan näkökulmasta ainakin jossain määrin, kun veroviranomaiset saisivat valvontatietoja entistä harvemmin.

Kolmantena keinona mainittakoon ilmoitusvelvollisuuden soveltamisalan supistaminen tai uudelleen kohdistaminen. Supistaminen voidaan toteuttaa rajoittamalla ilmoitusvelvollisten piiriä tai ilmoitusvelvollisuuden piiriin lukeutuvien tietojen alaa. Käytännössä supistaminen on hyvin haastavaa ilman, että tiedonantovelvollisuus kärsii. Uudelleen kohdistamisella pyrittäisiin puolestaan lisäämään viranomaisten keskinäistä tietojenvaihtoa siten, että se keventäisi finanssilaitosten hallinnollista taakkaa. ²¹⁰ Uudelleen kohdistaminen on puolestaan hyvin haastavaa, sillä kuten todettua, finanssilaitoksilla on verovalvonnan kannalta olennaista ja jopa kriittistä informaatiota.

²⁰⁸ Määttä & Tala, 2015: 23

²⁰⁹ Määttä & Tala, 2015: 23

²¹⁰ Määttä & Tala, 2015: 24

Tiivistettynä voidaan todeta, että merkittävien uudistusten tekeminen finanssilaitosten tiedonantovelvollisuuteen on hyvin haastavaa ilman lisäkustannuksia. Se ei ole kuitenkaan täysin mahdotonta, sillä hallinnollisen taakan lisäys riippuu monesti siitä, kuinka paljon finanssilaitokset voivat hyödyntää olemassa olevia asiakirjoja ja dokumentaatioita ²¹¹ . Esimerkiksi TRACE-mallin käyttöönotto lisäsi suomalaisten finanssilaitosten hallinnollista taakkaa ainoastaan tietojen toimittamisen osalta, sillä finanssilaitokset ovat muiden säännösten perusteella jo entuudestaan velvollisia tuntemaan ja tunnistamaan asiakkansa. ²¹² Myöskään hallinnollisen taakan merkittävä keventäminen ei ole helppoa ilman, että sillä olisi negatiivisia vaikutuksia veroviranomaisten tiedonsaantiin. Lainsäätäjien tulee näin ollen tapauskohtaisesti harkita, onko esimerkiksi uudesta, tiedonantovelvollisuutta laajentavasta säännöksestä saatava hyöty suurempi kuin siitä aiheutuvat hallinnolliset kustannukset. Vaikka finanssilaitosten laaja tiedonantovelvollisuus sekä veroviranomaisten tiedonsaantioikeus ovat lähtökohtia, lainsäätäjien tulee ottaa huomioon, että hallinnollinen taakka pysyy kohtuullisena.

Sen lisäksi, että hallinnollinen taakka rajoittaa tiedonantovelvollisuuden laajentumista, myös hallinnon oikeusperiaatteet sekä asiakkaiden yksityisyyden suojaan ja tietosuojaan liittyvät periaatteet asettavat tiettyjä rajoituksia tiedonantovelvollisuudelle. Kuten luvussa 4 tarkasteltiin, suhteellisuusperiaate sekä tarkoitussidonnaisuuden periaate asettavat tietyt kriteerit muun muassa Verohallinnon tietopyynnöille. Lainsäätäjien näkökulmasta todettakoon, että vaikka finanssilaitosten laajaa tiedonantovelvollisuus edesauttaa tehokasta verovalvontaa ja on perusteltua, että veroviranomaisten tiedonsaanti pyritään turvaamaan, tiedonantovelvollisuutta ei voida laajentaa verovelvollisten oikeusturvan kustannuksella. Finanssilaitosten tiedonantovelvollisuudessa on hyvän verojärjestelmän ja harmaan talouden torjunnan näkökulmasta valtavasti potentiaalia, mutta kaikkien uudistusten on oltava perusteltuja ja tarkkaan harkittuja.

²¹¹ Määttä & Tala, 2015: 24

²¹² HE 282/2018 vp: 20

Lähteet

Aarnio, A. (1989). *Mitä on lainoppi?* Helsinki. Tammi.

Ansamäki, P. (2017). *Sujuva verotarkastus – Opas asiakkaalle* (1. painos). Alma Talent Oy.

Cavelti, L.U. (2013). *Automatic Information Exchange versus the Withholding Tax Regime Globalization and increasing Sovereignty Conflicts in International Taxation*. World Tax Journal.

Eskola, A. & Viitanen, J. (2022). Kilpailuetua alustoista: Horisontissa digitaalisen alustaja datatalouden vahvistuva symbioosi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:26. ISBN: 978-952-327-700-7.

Euroopan parlamentti (10. helmikuuta 2010). Euroopan parlamentin päätöslauselma hyvän hallintotavan edistämisestä verotuslalla (2009/2174(INI)).

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2016/679/EU, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus).

Finér, L. & Tokola, A. (2017). Automaattisen tietojenvaihdon laajentumisen vaikutukset verokeidasvilppiin sekä rahoituslaitosten ja veroviranomaisten toimintaan. *Verotus-lehti*, 3/2017, 281-296.

Hakelberg, L. (2015). The power politics of international tax co-operation: Luxembourg, Austria and the automatic exchange of information. *Journal of European Public Policy*, Vol. 22 (3), 409-428. <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.941380>

HE 146/1957. Hallituksen esitys Eduskunnalle verotuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 99/1974. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi verotuslain ja ennakoperintälain muuttamisesta.

HE 336/1994. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi verotuslain, ennakoperintälain, arvonlisäverolain ja verohallintolain sivullisen tiedonantovelvollisuutta ja viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevien säännösten muuttamisesta.

HE 131/1995. Hallituksen esitys Eduskunnalle verohallintolaiksi ja laiksi verotusmenettelystä sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 57/2004. Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden verolakien muuttamiseksi.

HE 122/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vuoden 2011 tuloveroasteikkolaiksi sekä laeiksi eräiden verolakien muuttamisesta.

HE 163/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä sekä Verohallinnosta annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

HE 301/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle verosäännösten kansainvälisen noudattamisen parantamiseksi ja FATCA:n toteuttamiseksi Amerikan yhdysvaltojen kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta.

HE 129/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta annetun neuvoston direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta

täytäntöönpanosta ja direktiivin soveltamisesta annetun lain, verotusmenettelystä annetun lain, rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain 3 ja 13 §:n sekä ulkomaisten väliyhteisöjen osakkeiden verotuksesta annetun lain 2 a §:n muuttamisesta.

HE 6/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta.

HE 20/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle verotusmenettelyn ja veronkannon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 282/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 69/2019 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä verotuksen alalla koskevaksi lainsäädännöksi.

Hirvonen, A. (2011). *Mitkä metodit? : opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011. ISBN 978-952-92-9638-5.

Hirvonen, M. & Määttä, K. (2014). *Harmaan talouden torjunta. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2014*. ISBN 978-951-53-3583-8.

Hokkanen, M., Niskakangas, H. & Viitala, T. (2020). *Johdatus Suomen verojärjestelmään* (4. uudistettu painos). Alma Talent Oy.

Isomaa-Myllymäki, A. & Lilja, J. (2018). Sivullisen tiedonantovelvollisuus verotusmenettelyssä ja henkilötietojen suoja. *Defensor Legis*, 3/2018, 390-403.

Johansson, A-S. (2015). Kansainvälinen tietojenvaihto rikkoo rajoja. *Verotus-lehti*, 1/2015, 93-99.

Joiniemi, H. (2021). Hallintarekisteröidylle osakkeelle maksettavien pörssiyritysten osinkojen lähdeverotuksen muutokset. *Verotus-lehti*, 1/2021, 29-36.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto. (2018). Harmaan talouden

Kolehmainen, A. (2016). *Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta*. ISBN: 978-951-37-6896-6. Edita Publishing Oy.

Kontkanen, E. & Lindgren, J. (2022). Financial institutions' reporting requirements and the criteria for a good tax system. Teoksessa Auvinen, T., Järvenpää, M. & Kalmi, P., *Responsible Finance and Digitalization*. (s. 204-217). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003144427>

Kurikka, A. (2020). Rajat ylittävien järjestelyjen raportointivelvollisuus - DAC6-direktiivi. *Verotus-lehti*, 1/2020, 51-62.

Kykkänen, T. & Leppiniemi, J. (2023). *Kirjanpito, tilinpäätös ja tilinpäätöksen tulkinta* (12. uudistettu painos). Alma Talent Oy.

Laine, P. (2022). Käytännön kokemuksia rajat ylittävien verotuksen järjestelyjen raportoinnista. *Verotus-lehti*, 1/2022, 47-58.

Malmgrén, M. & Myrsky, M. (2017). *Kansainvälinen henkilö- ja yritysverotus* (3. uudistettu painos). Alma Talent Oy.

- Mróz, B., Raczkowski, K. & Schneider, F. (2015). Shadow economy and tax evasion in the EU. *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 18, 34-51. Noudettu osoitteesta: <http://dx.doi.org/10.1108/JMLC-09-2014-0027>
- Myllymäki, J., Myrsky, M. & Räbinä, T. (2017). *Verotusmenettelyn perusteet*. Alma Talent Oy.
- Myrsky, M. (2009). Hyvä hallinto ja verotus. *Verotus-lehti*, 4/2009, 355-365.
- Myrsky, M. (2010). Verotarkastuksen kysymyksiä. *Defensor Legis*, 6/2010, 796-812.
- Myrsky, M. & Räbinä, T. (2015). *Verotusmenettely ja muutoksenhaku* (7. uudistettu painos). Talentum Media.
- Mäenpää, O. (2008). Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet (3. painos). Edita Publishing Oy.
- Määttä, K. (1999). *Oikeustaloustieteen aakkoset*. Helsingin yliopisto.
- Määttä, K. (2015). Velvoitteidenhoitoselvitykset harmaan talouden torjunnassa. Edita Publishing Oy.
- Määttä, K. & Tala, J. (2015). Mitä sääntely maksaa – sääntelytaakan ja lainsäädännön kustannusten tarkastelua. Edita Publishing Oy.
- Neuvoston direktiivi 2016/2258/EU, annettu 6 päivänä joulukuuta 2016, direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse veroviranomaisten pääsystä rahanpesun torjuntaa koskeviin tietoihin.

Neuvoston direktiivi 2018/822/EU, 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.

OECD. (2016). *Automatic Exchange of Financial Account Information*. Background Information Brief. Noudettu 6.3.2023 osoitteesta: <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/Automatic-Exchange-Financial-Account-Information-Brief.pdf>

PeVL 17/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle tupakkalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, hallituksen esityksestä eduskunnalle tupakkalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2016 vp) täydentämisestä sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

PeVL 48/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sekä talousvaliokunnalle.

Pikkujämsä, M. (2018). Kohdennetut maksuvälineet ja alustatalous arvonlisäverotuksen ongelmina. *Defensor Legis*, 4/2018, 628-646.

Räbinä, T. (2022). *Verotusmenettely ja muutoksenhaku* (8. painos). Alma Talent Oy.

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2020). Muistio: *Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2020–2023*. Noudettu 8.2.2023 osoitteesta: <https://valtioneuvosto.fi/delegate/file/75001>

Ulkoministeriö. (2009). *Edustustojen raportit: Itävallan pankkisalaisuus kansainvälisen paineen alla*. Noudettu 17.2.2023 osoitteesta: https://um.fi/edustustojen-raportit/-/asset_publisher/W41AhLdTjdag/content/itavallan-pankkisalaisuus-kansainvalisen-paineen-alla/384951

Valtioneuvosto. *Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995*. Noudettu 8.2.2023 osoitteesta: <https://valtioneuvosto.fi/-/66-paaministeri-paavo-lipposen-hallituksen-ohjelma>

Valtioneuvoston periaatepätös SM/2016/28. Valtioneuvoston periaatepätös kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi 2016–2020.

Valtioneuvoston periaatepätös TEM/2020/81. Valtioneuvoston periaatepätös kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2020–2023.

VaVM 98/1994 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 98 hallituksen esityksen johdosta laeiksi verotuslain, ennakkoperintälain, arvonlisäverolain ja verohallintolain sivullisen tiedonantovelvollisuutta ja viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevien säännösten muuttamisesta.

VaVM 15/2015 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta annetun neuvoston direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja direktiivin soveltamisesta annetun lain, verotusmenettelystä annetun lain, rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain 3 ja 13 §:n sekä ulkomaisten väliyhteisöjen osakkeiden verotuksesta annetun lain 2 a §:n muuttamisesta.

Verohallinto (2014). Vertailutietotarkastukset luottolaitoksissa. Diaarinumero: A110/200/2014. Noudettu 7.5.2023 osoitteesta: https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48488/vertailutietotarkastukset_luottolaitoks/#miten-vertailutietotarkastus-toteutetaan-kaytannossa?

Verohallinto (2017). *Verohallinnon ohje ns. DAC2-direktiivin voimaannpanolain sekä verotusmenettelylain 17 b, c ja d -§:n soveltamiseksi*. Diaarinumero: VH/1935/00.01.00/2021. Noudettu 14.2.2023 osoitteesta: <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48599/verohallinnon-ohje-ns-dac2-direktiivin-voimaannpanolain-seka-veromenettelylain-17-b-c-ja-d--n-soveltamiseksi/#2.8-viii-jakso:-maaritelmat>

Verohallinto (2021). *Verohallinnon ohje Suomen ja Yhdysvaltain välistä verotietojen vaihtoa koskevan FATCA-sopimuksen soveltamiseksi*. Diaarinumero: VH/3246/00.01.00/2021. Noudettu 14.2.2023 osoitteesta: <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48528/verohallinnon-ohje-suomen-ja-yhdysvaltain-vaalista-verotietojen-vaihtoa-koskevan-fatca-sopimuksen-soveltamiseksi3/>

Verohallinto (2022a). *Verohallinnon päätös yleisestä tiedonantovelvollisuudesta*. Diaarinumero: VH/5385/00.01.00/2022. Noudettu 20.2.2023 osoitteesta: <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/paatokset/47436/verohallinnon-paatos-yleisesta-tiedonantovelvollisuudesta6/#2-luku>

Verohallinto (2022b). *Raportoitavat rajat ylittävät järjestelyt*. Diaarinumero: VH/6107/00.01.00/2021. Noudettu 10.3.2023 osoitteesta: <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/84830/raportoitavat-rajat-ylittavat-jarjestelyt2/>

Verohallinto (2022c). Osakesäästötilin verotus. Diaarinumero: VH/6281/00.01.00/2021.

Noudettu 21.5.2023 osoitteesta: <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/81118/osakesäästötilin-verotus2/#2-osakesäästötilin-avaaminen>

Verohallinto (2023). *Rekisteröityneen säilyttäjän velvollisuudet ja vastuut*. Diaarinumero:

VH/5949/00.01.00/2022. Noudettu 30.3.2023 osoitteesta: <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/86474/rekisteröityneen-säilyttäjän-velvollisuudet-ja-vastuut3/#2.1-rekisteröitymisen-edellytykset>

Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö (2018). *Sisäkauppapetokset*. Noudettu

21.5.2023 osoitteesta: <https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/laajuus/kuvat-videot-ja-tiedostot/sisäkauppapetokset.pdf>

Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö (2019). *Arvonlisäveron palautuspetokset*.

Noudettu 21.5.2023 osoitteesta: https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2019_01-arvonlisäveron-palautuspetokset.pdf

Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö (2021). *Arvonlisäveron virheet – Maksetun arvonlisäveron vaje*. Diaarinumero: VH/760/02.98.00 00/2020.

Noudettu 21.5.2023 osoitteesta: https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2021_01-arvonlisäveron-virheet---maksetun-arvonlisäveron-vaje.pdf

Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö (2022). *Pimeä työ Suomessa - Kooste selvityksistä 2022*. Diaarinumero: VH/5725/02.98.00.00/2022. Noudettu 8.2.2023 osoitteesta: https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/laajuus/lohkot-harmaan-talouden-mittaaminen/2022_08-pimeä-työ-suomessa--kooste-selvityksistä-2022.pdf

Äimä, K. (2014). Automaattinen tietojenvaihto Euroopan unionissa. Noudettu 1.3.2023 osoitteesta: <https://www.edilex.fi/artikkelit/13442>

Äimä, K. (2017). Verotustiedot: tietojen hankkiminen ja käyttö Suomen oikeudessa sekä kansainvälinen verotustietojenvaihto (1. painos). Alma Talent Oy.