

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi koskien pöytälaatikkoyhtiöiden väärinkäytön estämistä verotuksessa (U 11/2022 vp)

Suomen Asianajajaliitto (jäljempänä ”Asianajajaliitto”) kiittää mahdollisuudesta lausua ot-sikkoasiassa ja antaa seuraavan lausunnon.

Tausta

Lausunnon kohteena olevalla direktiiviehdotuksella (direktiivin (EU) 2011/16 muuttami-sesta, ns. Anti-Tax Avoidance Directive 3 tai ATAD 3) pyritään estämään pöytälaatikkoyhtiöiden väärinkäyttöä verojen välttelyn tarkoituksessa. Direktiiviehdotus sisältää:

- (1) raportointivelvoitteita verovelvollisille,
- (2) veroseuraamuksia verovelvollisille, jos heidän omistamansa yhtiö katsotaan pöytälaa-tikkoyhtiöksi,
- (3) sanktioita verovelvollisille, jos ne laiminlyövät direktiivin asettamat uudet raportointi-velvollisuudet ja
- (4) uusia tietojenvaihtokeinoja EU-maiden veroviranomaisille.

Direktiiviehdotuksen taustalla ovat erityisesti median tekemät paljastukset, kuten ns. Pandoran-paperit. Aiempien EU:n toimenpiteiden ei nähdä olevan vielä riittäviä estämään veronvälttelyä, jossa käytetään hyödyksi ulkomaisia yhtiöitä, joilla ei ole lainkaan tai niillä on vain hyvin vähän liiketoimintasuhteita.¹ Pandoran-paperit käsittivät tietoja yh-teensä 27 000 veroparatiisiyhtiöstä ja niiden 29 000 tosiasiallisesta edunsaajasta.² Suo-malaisia tässä joukossa oli 210 ja näistä 50 asui muualla kuin Suomessa. Pandoran-pape-rien kattamista suomalaisista ulosotossa merkintöjä oli 49 henkilöllä ja 19 oli jo tuomittu jostain rikoksesta.³ Tiedot kattoivat useampia vuosia ja tätä vasten ilmiö, jossa pöytälaa-tikkoyhtiöitä käytetään veronvälttelyyn, ei vaikuta olevan Suomessa kovin laaja. Ilmiön marginaalisuutta ehkä korostaa myös ulosottomerkintöjen ja rikostuomioiden määrät näiden henkilöiden keskuudessa.

Asianajajaliiton kanta

Asianajajaliitto pitää direktiiviehdotusta kannatettavana. EU-maiden viranomaisten tie-donsaanti ja tietojenvaihto ovat välttämättömiä keinoja kansainvälisiä yhteyksiä hyödyn-tävien laittomien tekojen paljastamiseksi ja selvittämiseksi.

¹ Direktiiviehdotuksen sivu 1.

² <https://www.icij.org/investigations/pandora-papers/frequently-asked-questions-about-the-pandora-papers-and-icij/>

³ <https://yle.fi/uutiset/3-12124898>

Samalla Asianajajaliitto on kuitenkin samaa mieltä valtioneuvoston U-kirjelmässä todetusta valtioneuvoston kannasta, jonka mukaan valtioneuvosto pitää tärkeänä varmistaa jatkovalmistelussa, että toimet kohdistuvat tarkoituksenmukaisesti tilanteisiin, joissa veroja pyritään välttämään pöytälaatikkoyhtiöjärjestelyllä, samoin kuin, että sääntely ei aiheuta kohtuutonta hallinnollista rasitusta verovelvollisille tai verohallinnolle myös EU-oikeudellinen suhteellisuusperiaate huomioon ottaen. valtioneuvoston mukaan jatkovalmistelussa tulisi myös pyrkiä löytämään tapoja keventää raportointitaakkaa ja myös direktiiviehdotuksen suhdetta muihin EU:n veronkiertämisen estämiseen tähtääviin direktiiveihin tulisi selkiyttää.

Yksityiskohtaiset kommentit

Toimien tarkoituksenmukainen kohdentaminen järjestelyihin, joilla pyritään välttämään veroja

Direktiiviehdotuksen kattama alue on poikkeuksellisen laaja. On huomattava, että ehdotuksen mukaan verovaikutukset ulottuvat pöytälaatikkoyhtiön osakkeenomistajiin riippumatta näiden omistusosuuden suuruudesta yhtiössä. Esimerkiksi väilyhteiseläki asettaa omistusosuuden alarajaksi 25 prosenttia, mutta direktiiviehdotuksessa ei ole mitään alarajaa, vaan veroseuraamukset voivat seurata kuinka pienestä omistusosuudesta tahansa. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista. Pandoran-paperit selvitys käsitti 27 000 yhtiötä, joilla oli vain 29 000 tosiasiallista edunsaajaa. Kyseessä ovat luultavimmin yhtiöt, jotka ovat selvästi jonkun tietyn tai tiettyjen edunsaajien ja näiden lähipiirin kontrollissa ja omistuksessa. Normaaleissa liiketoiminnallisissa tilanteissa omistus on usein hajaantuneempaa. Direktiivin ei ole tarkoituksenmukaista asettaa raportointivelvollisuuksia ja sanktioita sellaisille yhtiöille, jotka eivät ole jonkun tietyn edunsaajatahon ja tämän lähipiirin kontrollissa. Direktiiviehdotuksen asettamat raportointivelvollisuudet ovat sitä paitsi hyvin laajoja ja sanktiot hyvin ankaria (sakko jopa viisi prosenttia liikevaihdosta).

Asianajajaliiton kannan mukaan raportointivelvollisuuksia ei pitäisi asettaa yhtiöille, joilla ei ole yhtään yli 25 prosentin edunsaajaa (edunsaajan lähipiiri mukaan laskettuna) eikä verovaikutuksia (artiklat 11 ja 12) ulottaa alle 25 prosentin edunsaajiin (lähipiiri mukaan lukien). Ei ole tarkoituksenmukaista, että esimerkiksi 0,3 prosentin omistus voisi johtaa veroseuraamuksiin suomalaiselle veronmaksajalle. Asiaa hankaloittaa erityisesti se, että pöytälaatikkoyhtiön tutkinnan suorittavat yhtiön kotimaan veroviranomaiset. Ei ole mielekäästä ajatella, että hyvin pieni 0,3 prosentin omistaja Suomessa saisi edes tietoa tällaisesta toisessa maassa tapahtuvasta tutkinnasta, saati sen tuloksista. Näin pieni omistusosuus tuskin edes liittyy verovaikutuksiin, vaan on syntynyt liiketoiminnallisin perustein. Kun tietoa toisen maan tutkinnasta ei saada, ei myöskään veroilmoitusta Suomessa osata täyttää oikein. Tästä aiheutuisi direktiivin tarkoituksperiin nähden turhia ilmoituslaiminlyöntejä, sanktioita verovelvollisille ja turhaa hallinnollista taakkaa sekä viranomaisille että verovelvollisille.

Kohtuuttoman hallinnollisen rasituksen välttäminen

Direktiiviehdotus rajaa tietyissä tilanteissa raportointivelvollisuuden ulkopuolelle vain sellaiset yhtiöt, joiden kaikki osakkeenomistajat asuvat yhtiön kotimaassa (artikla 6(2)(d)). Tämä ajatus ei ole sopusoinnussa nykyaikaisen normaalin ihmisten liikkuvuuden kanssa.

Esimerkiksi jos suomalaiset yksityishenkilöt ovat yhdessä perustaneet sijoitusyhtiön Suomeen ja yksi heistä saa työtarjouksen Ruotsista ja muuttaa sinne, ei ole perusteltua, että raportointivelvollisuudet vain tämän takia iskevät täydellä voimalla suomalaiseen sijoitusyhtiöön.

Lopullisessa direktiivissä raportointivelvollisuuden **ulkopuolelle tulisi rajata kaikki sellaiset yhtiöt, joiden edunsaajista yli puolet asuvat samassa valtiossa yhtiön kanssa, kun muut lopulliset edunsaajat asuvat kuitenkin toisessa EU-maassa tai verosopimusmaassa, joka ei ole EU:n talouspakotteiden kohteena.**

Direktiiviehdotus jättää raportointivelvollisuuksien ulkopuolelle yhtiöt, joiden päivittäistä hallinnointia ja päätöksentekoa ei ole ulkoistettu kahden edellisen verovuoden aikana (artikla 6(1)(c)). Tällä on tarkoitus kohdentaa raportointi vain yhtiöihin, joita mahdollisesti käytetään epäasiallisesti veroetujen hankkimiseen. Tilanteet liittyvät henkilöiden ulkomaille omistamiin yhtiöihin, joiden kautta he kanavoivat omistuksiaan muihin valtioihin ja joita yhtiöitä nämä henkilöt itse eivät pääse hallinnoimaan, vaan he hankkivat tähän tarkoitukseen palveluita muilta – usein ammattimaisilta niin sanottujen yhtiöpalvelujen (*corporate services*) tarjoajilta. Tämä direktiiviehdotuksen tarkoitus on selvä ja kannatettava. Ongelmana direktiiviehdotuksessa on se, että hallinnon ja päätöksenteon ulkoistamista ei ole kovin tarkasti määritelty direktiivissä. Direktiiviehdotuksen johdannossa (s. 17–18) vain todetaan, että tiettyjen avustavien palveluiden kuten kirjanpidon ulkoistaminen ei tarkoita yhtiön olevan pöytälaatikkoyhtiö. Tämä jättää liian paljon tulkinnanvaraa ja tulee aiheuttamaan turhia tulkintatilanteita siitä, mihin tilanteisiin direktiivin on tarkoitettu kohdentuvan. Esimerkiksi mihin vedetään raja sijoitusneuvonannon osalta? Milloin neuvonanto tai varainhoitopalvelu alkaa olla hallintoa ja päätöksentekoa? Mitä jos suomalainen yksityishenkilö on myynyt suomalaisen yrityksensä liiketoiminnan, myynnistä saadut varat jäävät yhtiön sijoitettavaksi ja henkilö itse muuttaa Espanjaan eläkepäivien viettoon. Minkälaiset yrityksen Suomessa ostamat palvelut saattavat muuttaa sen direktiivin tarkoittamaksi pöytälaatikkoyhtiöksi ja laukaisevat sille raportointivelvollisuuden ja uhkan maksaa sakkoa jopa 5 prosenttia liikevaihdosta, jos raportointi laiminlyödään?

Lopullisen direktiivin johdannossa tulee mainita selkeästi, että päätöksenteon ja hallinnon ulkoistamisella tarkoitetaan sitä, että nimenomaan tietyt funktiot ostetaan kokonaisuudessaan palveluna esimerkiksi ammattimaiselta yhtiöpalvelun (*corporate services*) tarjoajalta ilman että yhtiöllä on ollenkaan omia henkilöitä johtamistehtävissä.

EU-oikeuden suhteellisuusperiaate



Direktiiviehdotus sisältää hyvin voimakkaan sanktion raportointivelvollisuuden laiminlyönnistä. Sanktio voi nousta 5 prosenttiin yhtiön liikevaihdosta ja se seuraisi pelkästä raportointivelvollisuuden laiminlyönnistä (vaikka yhtiö ei lopulta edes olisi pöytälaatikkoyhtiöksi katsottava yhtiö).

Kuten edellä on todettu, direktiiviehdotuksen kattavuus on tällä hetkellä hyvin laaja ja raportointivelvollisuudet ulottuvat jopa monenlaisiin normaalielämän tilanteisiin, kuten yksityishenkilön maastamuuttoon työtarjouksen perässä, joilla ei ole yhteyttä direktiiviehdotuksen tarkoitukseen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on toistuvasti katsonut, että hallinnolliset sanktiot ovat rinnastettavissa rangaistukseen. Ihmisoikeusperiaatteiden mukaan teon rangaistavuus edellyttää teon kuvaukselta tarkkarajaisuutta ja ennakoitavuutta. Henkilön on pystyttävä tietämään ennakkoon, tekeekö hän rangaistavan teon, ja hankkimaan tietoa, mikä on rangaistavaa ja mikä sallittua. Oikeusjärjestelmään koetun luottamuksen ylläpitämiseksi ei ole suotavaa säätää rangaistavaksi tekoja niin, että rangaistavuus voi tulla yllätyksenä sen kohteelle. **Lopullisessa direktiivissä on säädettävä selvät perusteet sille, miten sanktiomaksusta vapaudutaan. Tämän tulisi tapahtua aina silloin, kun verovelvollinen ei ole toiminut huolimattomasti vaan kyse on aidosta erehdyksestä tai tulkintavaikeudesta epäselvän raportointivelvollisuuksien kattavuuden suhteen.**

Helsingissä 9. maaliskuuta 2022

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO

Niko Jakobsson

Asianajajaliiton pääsihteeri

LAATI: Asianajaja Heikki Vesikansa, Helsinki

Suomen Asianajajaliiton lausunnot valmistellaan oikeudellisissa asiantuntijaryhmissä, joiden toiminnassa on mukana noin 120 asianajajaa. Tämä lausunto on valmisteltu vero-oikeuden asiantuntijaryhmässä.