



Verohallinto
Verotarkastusyksikkö/ohjaus- ja kehittämissyksikkö

LUOTTOLAITOSTEN VERTAILUTIETOTARKASTUKSIA KOSKEVA OHJELUONNOS

Ohjeluonnoksessa esitetyt näkemykset ja johtopäätökset tukeutuvat monelta osin Helsingin hallinto-oikeuden 25.6.2014 antamaan päätökseen taltionumero 14/0570/6, diaarinumero 01652/13/8511. Selvää ei kuitenkaan ole, jääkö ratkaisu lainvoimaiseksi. Näin ollen olisi lopullisen ohjeen antamista syytä lykätä siihen saakka kunnes selviää, jääkö ko. päätöksen sisältö pysyväksi.

Voimassa oleva säännöstö ja oikeuskäytäntö sallivat käytännössä merkittävän laajat mahdollisuudet verotarkastusten toimittamiseen ja siihen tarvittavan aineiston saamiseen verovelvollisilta. Tällöin on kuitenkin huomattava ja erityisesti korostettava sitä, että lainsäädännön selkeänä lähtökohtana on varsinaisen käytännön tarkastustyön suorittaminen viranomaistoimintana, olkoonkin, että verotusmenettelyasetuksessa on verovelvolliselle asetettu rajattu avustusvelvollisuus. Periaate on ilmaistu selkeästi verotusmenettelylain verotarkastusta koskevassa 14 §:ssä, jonka mukaan "verovelvollisen on...esitettävä *tarkastettavaksi* kirjanpitoa jne. Tämä merkitsee sitä, etteivät verotarkastajat voi velvoittaa tarkastettavan henkilökuntaa valmistamaan sellaisia laajoja kohteja ja muuta materiaalia, jota ei ole saatavilla jo valmiina. Periaate on ilmaistu myös vertailutietotarkastuksia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa, missä todetaan: "Vertailutietotarkastusoikeus mahdollistaisi veroviranomaisen koota ja analysoida...Verovelvollisen etuna on se, että tarkastajat avustavat tietojen kokoamisessa, vastaavat tietojen saattamisesta haluttuun muotoon ja tekevät tarvittavat seulonnat." Tästä huolimatta voi luonnollisesti joissain tilanteissa, jos molemmat osapuolet sen hyväksyvät, olla prosessitaloudellisesti tarkoituksenmukaista, että tarkastettava työstää materiaalia velvollisuuksiaan laajemmin.

Luonnoksessa näyttäisi olevan lähtökohtana, ettei verotarkastus kuuluisi termin "verotus" piiriin siinä mielessä, että verotusmenettelylain 19 §:n sisältämä yksilöintivaatimus koskisi tätä toimintaa. Kuitenkin aiemmin voimassa olleen verotuslain 47 §:n sivullisen erityistä tiedoksiantovelvollisuutta koskevan säännöksen hallituksen esityksen 336/1994 perusteluissa todetaan: "Pykälässä käytettävä termi "verotus" kattaa kaikki ne tehtävät, jotka on mainittu verohallinnon tehtäväksi verohallintolain 2 §:n 1 momentissa." Verohallintolain 188/1991 sekä sen sittemmin korvanneen samannimisen säännöksen 503/2010 kummankin 2 §:n 1 momentissa nimetään muun ohella verohallinnon tehtäväksi verovalvonta. Edelleen VNA:n Verohallinnon yksiköistä 4 §:n mukaan "Verotarkastusta ja muuta verovalvontaa varten on Verotarkastusyksikkö, jonka toimialueena on koko maa." Verotuslain sittemmin verotusmenettelylain 19 §:ksi siirretty 47 § vastaavat tässä suhteessa täysin toisiaan, joten on selvää, että yksilöintivaatimus koskee myös verotarkastustoimintaa. Edellä mainitun hallituksen esityksen 336/1994 47 §:n perusteluissa todetaan lisäksi: "Tietopyynnöt, joiden yksilöinti ei perustuisi verohallinnon tiedossa oleviin konkreettisiin seikkoihin, eivät olisi mahdollisia. Esi-merkiksi massaluonteisia tietoja kaikista tietyn rahamäärän ylittävistä tai tietyn tiliehdon



täyttävistä talletuksista ei voitaisi kehottaa antamaan.” Huomattakoon lisäksi, että lainmuutos 1411/2010 koski ainoastaan verotusmenettelylain 21 §:n 2 momentin kumoamista. Kosäännöksen sisältönä oli, ettei vertailutietotarkastuksia voitu tehdä luottolaitoksissa. Näin ollen aiemman lainsäädännön sisältö ja tarkoitus pysytettiin muutoin ennallaan, mikä kylläkin ohjelunoksessakin todetaan. Tämä merkitsee sitä, että hallituksen esityksessä 336/1994 sanottu pitää edelleen kaikilta osin paikkansa.

Edellä sanotun osalta yhteenvetona voidaan todeta, etteivät säännökset mahdollista edellä kuvatuin tavoin rajattujen massatietojen vaatimista verotarkastuksenkaan yhteydessä ilman yksilöintitietoja. Myöskään aiemmin mainitusta Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä ei löydy tukea vastakkaiselle kannalle, koska tältä osin ei asiasta siinä lausuta. Tarkastajien omatoimista tietojen keräämistä ja yhdistelemistä ei säännöstö luonnollisestikaan estä.

Muilta osin olisi ohjeessa hyvä todeta, että tarkastajien tulisi täsmentää, voiko, miltä osin ja missä tilanteessa tarkastuksen kohteena oleva luottolaitos kertoa asiakkaalleen tietojen luovuttamisesta ja milloin sitä ei ehdottomasti voida tehdä. Yleisellä tasolla on myös tarpeen erityisesti painottaa sitä kylläkin luonnoksessa jo todettua seikkaa, ettei tarkastettaville luottolaitoksille tule synnyttää aiheettomia kustannuksia tarkoituksettoman laajoilla tietovaatimuksilla ja niistä tehtävillä koosteilla. Tältä osin Helsingin hallinto-oikeuden päätöksessäkin todetaan seuraavasti: ”Verotarkastuksista tarkastuksen kohteelle aiheutuvien kustannusten on kuitenkin erikseen kussakin yksittäistapauksessa arvioiden oltava oikeassa suhteessa pyydettyjen tietojen määrään, laatuun ja niiden käyttötarkoitukseen nähdän.”

Vertailutietotarkastusprosessi on säännönmukaisesta verotusmenettelystä niin suuressa määrin poikkeavaa toimintaa, että ohjeeseen olisi hyvä kirjata erikseen sitä koskeva muutoksenhakumenettely. Paikallaan olisi varmastikin pyytää myös tietosuojavaltuutetun lausunto luonnoksesta. Ohjeessa ei ole huomioitu esimerkiksi henkilötietolain vaatimuksia luovutettavan tiedon tarpeellisuuden osalta. Verotuksen ei tulisi mennä yleisen viranomaisen tiedonsaantioikeuden edelle.

FINANSSIALAN KESKUSLIITTO

Esko Kivisaari
Varatoimitusjohtaja