

# **Jakamistaloustulot ja Verohallinnon tiedonsaanti sivullisilta**

Lapin yliopisto  
Oikeustieteiden tiedekunta  
Finanssioikeus  
Maisteritutkielma  
Liisa Tervo  
Syksy 2020

# Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

**Työn nimi:** Jakamistaloustulot ja Verohallinnon tiedonsaanti sivullisilta

**Tekijä:** Liisa Tervo

**Opetuskokonaisuus ja oppiaine:** Oikeustiede, finanssioikeus

**Työn laji:** Maisteritutkielma

**Sivumäärä:** XII + 77

**Vuosi:** 2020

## Tiivistelmä

Tutkielman tavoitteena on selvittää, miten Verohallinnon tiedonsaantia sivullisilta säännellään nykyisessä verolainsäädännössämme ja kuinka tämä sääntely soveltuu tiedonsaantiin jakamistaloustuloista. Tutkielmassa pohditaan lisäksi mitä ongelmia nykysääntelyyn liittyy jakamistaloustulojen näkökulmasta tarkasteltuna ja kuinka nämä ongelmat voitaisiin ratkaista. Tutkimuskysymyksiä tarkastellaan veropoliittisesta näkökulmasta, mutta lainsäädännön kehittämistarpeiden analysoimiseksi tulkitaan ja systematisoidaan myös voimassa olevaa oikeutta lainopin keinoin. Aiheen kansainvälisyyden vuoksi tutkielmassa on myös lyhyt oikeusvertaileva osuus.

Verotusmenettelylaki (VML) antaa Verohallinnolle useita mahdollisia keinoja sivullisilta tapahtuvaan verotustietojen hankkimiseen ja nämä keinot soveltuvat sinällään myös tiedonsaantiin jakamistaloustuloista. Tiedonsaanti nykylainsäädännön valossa ei ole kuitenkaan systemaattista. Keskeinen ongelma on erityisesti se, että VML 15 § ei velvoita jakamistalousalustoja tiedonantoon silloin, kun alusta ei ole toiminut välittämäänsä palveluun liittyvän rahasuorituksen maksajana tai välittäjänä. Parhaana ratkaisuna vallitsevaan ongelmaan voidaan pitää hallituksen tuoretta lakihanketta sivullisen yleisen tiedonantovelvollisuuden laajentamiseksi. Voimaantullessaan mahdollinen uusi VML 15 f § laajentaisi sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta koskemaan myös niitä palveluiden välittäjiä, jotka eivät itse maksa tai välitä välitettyyn palveluun liittyvää rahamääräistä suoritusta. Lakimuutos ei kuitenkaan ratkaisisi täysin jakamistaloustuloihin liittyvää tiedonsaantiongelmaa, sillä sen nojalla ulkomaisia jakamistalousalustoja ei voitaisi velvoittaa tiedonantoon Suomessa. Ulkomaisilta alustoilta tapahtuvan tiedonsaannin varmistamiseksi tarvitaan ylikansallisia toimia.

**Avainsanat:** finanssioikeus, vero-oikeus, verotusmenettely, Verohallinto, jakamistalous, tiedonantovelvollisuus

# Sisällys

Lähteet .....	V
Lyhenteet .....	XII
<b>1. Johdanto .....</b>	<b>1</b>
1.1 Tutkimuksen kohde.....	1
1.2 Tutkimuskysymys ja aiheen rajausta .....	3
1.3 Tutkimusmenetelmät ja lähteet .....	4
1.4 Tutkielman rakenne .....	6
<b>2. Jakamistalous ilmiönä .....</b>	<b>8</b>
2.1 Käsitteen määrittelyn hankaluus .....	8
2.2 Toimijat .....	11
2.3 Haasteet verotuksessa .....	14
<b>3. Verotustietojen hankinta sivullisilta .....</b>	<b>17</b>
3.1 Sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus .....	18
3.1.1 Yleistä .....	18
3.1.2 Verohallinnon yleisestä tiedonantovelvollisuudesta antaman päätöksen uusi 20 § .....	20
3.1.3 Ensisijainen tiedonhankintakeino .....	23
3.2 Sivullisen erityinen tiedonantovelvollisuus .....	24
3.2.1 Yleistä .....	24
3.2.2 Selvitettävän asian yksilöintivaatimus .....	25
3.2.3 Oikeus kieltäytyä tiedonantovelvollisuudesta .....	27
3.2.4 Toissijainen tiedonhankintakeino .....	29
3.3 Vertailutietotarkastus .....	31
3.3.1 Yleistä .....	31
3.3.2 Laaja tietojen esittämisvelvollisuus .....	32
3.3.3 Täydentävä tiedonhankintakeino .....	34
3.3.4 Oikeuskäytännön vaikutus vertailutietotarkastuksiin – KHO 2020:8 .....	35
3.4 Kansainvälinen verotustietojenvaihto .....	39
3.4.1 Yleistä .....	39
3.4.2 Toteuttamistavat .....	39
3.4.2.1 Automaattinen tietojenvaihto .....	40
3.4.2.2 Pyynnöstä tapahtuva tietojenvaihto .....	41
3.4.2.3 Oma-aloitteinen eli spontaani tietojenvaihto .....	42
3.4.2.4 Verotarkastuksen yhteydessä tapahtuva tietojenvaihto .....	43

3.4.3 Tiedonsaanti ulkomaantuloista .....	43
3.5 Nykysääntelyn epäsystemaattinen soveltuminen jakamistalousalustoille .....	44
<b>4. Jakamistaloustuloihin liittyvä veroviranomaisten tiedonhankinta eräissä muissa EU- maissa .....</b>	<b>48</b>
4.1 Tanska .....	48
4.2 Viro .....	51
4.3 Ruotsi .....	52
4.4 Kansallisten sääntelyjen erot ja ylikansallisen sääntelyn tarve .....	55
<b>5. Tarvittavat muutokset Verohallinnon tiedonsaannin varmistamiseksi .....</b>	<b>57</b>
5.1 Nykysääntelyn epäsystemaattisuus muutosten vauhdittajana .....	57
5.2 Hallituksen ehdottama yleisen tiedonantovelvollisuuden laajentaminen .....	58
5.2.1 Soveltamisala .....	59
5.2.2 Lausuntopalaute .....	61
5.3 Muut mahdolliset muutokset vaihtoehtona hallituksen lakihankkeelle .....	63
5.3.1 Verovapaus .....	63
5.3.2 Kiinteämääräinen vähennys .....	64
5.3.3 Automatisoitu verkkopalvelu ja yhteistyösopimukset alustojen kanssa .....	65
5.4 Muutosvaihtoehtojen arviointia .....	67
5.5 Muutosten vaikutukset .....	70
5.5.1 Kotimaiset alustat .....	70
5.5.2 Ulkomaiset alustat .....	71
<b>6. Lopuksi .....</b>	<b>75</b>

## Lähteet

### Kirjallisuus

*Ailisto, Heikki – Collin, Jari – Juhanko, Jari – Mäntylä, Martti – Ruutu, Sampsa – Seppälä, Timo – Halen, Marco – Hiekkänen, Kari – Hyytinen, Kirsi – Kiuru, Eeva – Korhonen, Heidi – Kääriäinen, Jukka – Parviainen, Päivi – Talvitie, Jaakko:* Onko Suomi jäämässä alustatalouden junasta? Valtion selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2016.

*Bruckner, Caroline:* Shortchanged – The Tax Compliance Challenges of Small Business Operators Driving the On-Demand Platform Economy. Kogod School of Business, Washington DC 2016.

*Faehnle, Maija – Immonen, Hilma – Mäenpää, Pasi – Nylund, Mats – Träskman, Tomas:* Jakamistalous ja verotus: Eväitä yhteiskunnalliseen keskusteluun. Arcada Working Papers 4/2016.

*Harmaala, Minna-Maari:* Jakamistalouden monta tulevaisuutta. Teoksessa Jakamistalous. Toimittanut Harmaala, Minna-Maari – Toivola, Tuija – Faehnle, Maija – Manninen, Petri – Mäenpää, Pasi – Nylund, Mats. Helsinki 2017, s. 179–184.

*Helminen, Marjaana:* Kansainvälinen verotus. Helsinki 2016.

*Hirvonen, Ari:* Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki 2011.

*Isomaa-Myllymäki, Anita – Lilja, Johanna:* Sivullisen tiedonantovelvollisuus verotusmenettelyssä ja henkilötietojen suoja. Defensor Legis 3/2018, s. 390–403.

*Juanto, Leila:* Jakamistalous ja arvonlisäverotus. Teoksessa Jakamistalousjuridiikan käsikirja. Toimittanut Päläs, Jenna – Määttä, Kalle. Helsinki 2019, s. 179–209.

*Juusela, Janne:* Kansainväliset sijoitukset ja verotuksen tehokkuus. Oikeustieteellinen tutkimus verotuksen tehokkuudesta ja verovalvonnan sääntelystä erityisesti kansainvälisiä portfoliosijoituksia silmällä pitäen. Helsinki 1998.

*Kalin, Salla – Kari, Seppo – Kauppinen, Ilpo – Kotakorpi, Kaisa – Määttänen, Niku – Ropponen, Olli – Valkonen, Tarmo:* Verotuksen muospaineet ja tulevaisuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:35. Helsinki 2019.

*Lahti, Vesa-Matti – Selosmaa, Jenni:* Kaikki jakoon! Kohti uutta yhteisöllistä taloutta. Keuruu 2013.

*Lehtonen, Asko:* Ilmoittamisvelvollisuuden ongelmista tuloverotuksessa. Edilex 21.8.2013.

*Lohiniva-Kerkelä, Mirva:* Verosalaisuus. Helsinki 2003.

*Malmgrén, Marianne – Myrsky, Matti:* Kansainvälinen henkilö- ja yritysverotus. Helsinki 2017.

*Manninen, Petri:* Verotus jakamistalouden haasteena. Teoksessa Jakamistalous. Toimittanut Harmaala, Minna-Maari – Toivola, Tuija – Faehnle, Maija – Manninen, Petri – Mäenpää, Pasi – Nylund, Mats. Helsinki 2017, s. 105–129.

*Mattila, Maija:* Alustatalous ei ole jakamistaloutta (välttämättä) – Lähtökohtia alustatalouden sääntelyyn. Kalevi Sorsa –säätio 2018.

*Myrsky, Matti:* Suomen veropolitiikka. Helsinki 2013.

*Myrsky, Matti:* Vero-oikeudellisen tutkimuksemme tilannekuva. LM 7-8/2015, s. 1091–1101.

*Mäenpää, Pasi – Faehnle, Maija:* Johdatus jakamistalouteen. Teoksessa Jakamistalous. Toimittanut Harmaala, Minna-Maari – Toivola, Tuija – Faehnle, Maija – Manninen, Petri – Mäenpää, Pasi – Nylund, Mats. Helsinki 2017, s. 19–39.

*Määttä, Kalle:* Jakamistalous harmaan talouden haasteena. Teoksessa Jakamistalousjuridiikan käsikirja. Toimittanut Päläs, Jenna – Määttä, Kalle. Helsinki 2019, s. 147–178.

*Määttä, Kalle:* Veropolitiikka: Teoria ja käytäntö. Helsinki 2007.

*Nieminen, Martti – Nykänen, Pekka:* Jakamistalous henkilökohtaisen tulon verotuksessa. Verotus 1/2018, s. 45–59. (Nieminen – Nykänen 2018a)

*Nieminen, Martti – Nykänen, Pekka:* Vertaistalouden tuloverokysymyksiä. Edilex 2018/12. (Nieminen – Nykänen 2018b)

*Nykänen, Pekka:* Juoksevan velkakirjan lopullinen arvonmenetys oli vähennyskelpoinen luovutustappiona – KHO 2018:11. Edilex 2018.

*Nylund, Mats:* Jakamistalous Pohjoismaissa. Strategia ja toimenpideoitteet Tanskassa, Suomessa ja Ruotsissa. Helsinki 2019.

*Pikkujämsä, Mikko:* Kohdennetut maksuvälineet ja alustatalous arvonlisäverotuksen ongelmina. Defensor Legis 4/2018, s. 628–646.

*Päläs, Jenna:* Johdatus jakamistalouteen ja jakamistalousjuridiikkaan. Teoksessa Jakamistalousjuridiikan käsikirja. Toimittanut Päläs, Jenna – Määttä, Kalle. Helsinki 2019, s. 1–42.

*Päläs, Jenna – Manninen, Petri:* Vertaisluottosijoitus – arvopaperi vai ei? Sijoituksen oikeudellisen luonteen määrittely yhtenä jakamistalouden tulovero-oikeudellisena kysymyksenä. Teoksessa Jakamistalousjuridiikan käsikirja. Toimittanut Päläs, Jenna – Määttä, Kalle. Helsinki 2019, s. 211–253.

*Räbinä, Timo – Myrsky, Matti – Myllymäki, Janne: Verotusmenettelyn perusteet. Helsinki 2017.*

*Saarenpää, Ahti: Henkilö- ja persoonallisuusosoikeus. Teoksessa Oikeus tänään osa II. Toimittanut Marja-Leena Niemi. Rovaniemi 2015, s. 203–430.*

*Äimä, Kristiina: Veroprosessioikeus. Helsinki 2011.*

*Äimä, Kristiina: Verotustiedot. Helsinki 2017.*

## **Virallislähteet**

COM(2016) 356 final: Yhteistyötaloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus). Annettu 27.4.2016.

European Commission: Flash Eurobarometer 438. The use of collaborative platforms. EU 2016.

*Harmaan talouden selvitysyksikkö: Millaisia ovat suomalaiset jakamistalousalustat? Kokonaiskuva suomalaisten jakamistalousalustojen toiminnasta ja velvoitteidenhoidosta. Selvitys 2/2019.*

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

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

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

HE 161/2016 vp. Hallituksen esitys liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Helsinki 2016.

*OECD: Technology Tools to Tackle Tax Evasion and Tax Fraud. OECD 2017.*

Oikeusministeriön lausunto hallituksen esityksestä verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta. Helsinki 2020.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. Helsinki 2019.

Regeringen: Strategi for vækst gennem deleøkonomi. Kööpenhamina 2017.

Skatteverket: Delningsekonomi – Kartläggning och analys av delningsekonomin påverkan på skattesystemet. Dnro 131 129 651-16/113. Antopäivä 31.10.2016. (Skatteverket 2016b)

Skatteverket: Kartläggning och analys av delningsekonomin påverkan på skattesystemet. Uppdrag i regleringsbrevet 2016, delrapport. Dnro 131 129 651-16/113. Antopäivä 15.3.2016. (Skatteverket 2016a)

Tietosuojavaltuutetun lausunto: Henkilötietojen käsittely veroviranomaisen vertailutietotarkastuksissa. Antopäivä 27.1.2014, Dnro 1410/41/2012.

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 44/2017: Jakamistalouden säädösympäristö. Haasteet ja kehittämistarpeet. Helsinki 2017. (TEM 2017a)

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 9/2017: Jakamistalous Suomessa 2016. Nykytila ja kasvunäkymät. Helsinki 2017. (TEM 2017b)

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:31: Jakamistalouteen liittyvien kysymysten vaihtoehtoisia ratkaisutapoja. Jakamistaloustyöryhmän loppuraportti. Helsinki 2019.

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto hallituksen esityksestä verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta. Helsinki 2020.

VaVM 98/1994: Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 98 hallituksen esityksen johdosta laeiksi verotuslain, ennakkoperintälain, arvonlisäverolain ja verohallintolain sivullisen tiedonantovelvollisuutta ja viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevien säännösten muuttamisesta. Helsinki 1995.

Verohallinnon lausunto työryhmämuistiosta VM033:00/2014, Arvopaperien säilytysmallien laajentumisen ja yhdentyvien markkinarakenteiden toteutumisen arviointi sekä arvopaperikeskusasetuksen täytäntöönpanon valmistelu. Antopäivä 20.8.2014.

Verohallinnon ohje: Hyvä verotarkastustapa. Antopäivä 22.1.2018.

Verohallinnon ohje: Kansainvälinen tietojenvaihto henkilöverotuksessa. Antopäivä 19.12.2018, Dnro VH/2381/00.01.00/2018.

Verohallinnon ohje: Talkoo-, naapuriapu- ja vaihtotyön verotus. Antopäivä 4.7.2018, Dnro A93/200/2018.



Verohallinnon ohje: Vertailutietotarkastukset luottolaitoksissa. Antopäivä 6.10.2014, Dnro A110/200/2014.

Verohallinnon ohje: Vuokratulojen verotus. Antopäivä 7.2.2020. Dnro VH/5804/00.01.00/2019.

Verohallinnon päätös yleisestä tiedonantovelvollisuudesta. Antopäivä 11.12.2018. Dnro A125/200/2018.

Verohallinnon päätös yleisestä tiedonantovelvollisuudesta. Antopäivä 3.12.2019. Dnro VH/1942/00.01.00/2019.

VM123:00/2019. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta. Helsinki 2019.

## **Oikeustapaukset**

### **Korkein oikeus**

KKO 2017:56

### **Korkein hallinto-oikeus**

KHO 1978 A I 1

KHO 1983 II 12

KHO 1983 II 13

KHO 1989 A 5

KHO 1991 A 11

KHO 2006 T 434

KHO 30.8.2016/3593

KHO 2016:127

KHO 2019:40

KHO 2020:8

### **Hallinto-oikeudet**

Helsingin hallinto-oikeus 25.6.2014 14/0570/6

Helsingin hallinto-oikeus 3.12.2019 19/0793/5

### **Euroopan unionin tuomioistuin**

C-434/15 Asociación Profesional Elite Taxi vs. Uber Systems SpainSL

C-390/18 X vs. YA, Airbnb Ireland UC, Hôtelière Turenne SAS, Association pour un hébergement et un tourisme professionnels (AHTOP) ja Valhotel

## Verkkolähteet

*Ahsanullah, Tarik:* Airbnb oikeudellisena ilmiönä. Edilex Uutiset 7.1.2020. Saatavissa <https://www.edilex.fi/uutiset/62689>. Luettu 5.8.2020.

*Botsman, Rachel:* Defining The Sharing Economy: What Is Collaborative Consumption – And What Isn't? Fast Company 27.5.2015. Saatavissa <https://www.fastcompany.com/3046119/defining-the-sharing-economy-what-is-collaborative-consumption-and-what-isnt>. Luettu 5.8.2020.

*Botsman, Rachel:* The Sharing Economy Lacks a Shared Definition. Fast Company 21.11.2013. Saatavissa <https://www.fastcompany.com/3022028/the-sharing-economy-lacks-a-shared-definition>. Luettu 5.8.2020.

*ETCB:* ETCB and Uber collaborate in seeking solutions for the development of the sharing economy. ETCB News 9.10.2015. Saatavissa <https://www.emta.ee/eng/etcb-and-uber-collaborate-seeking-solutions-development-sharing-economy>. Luettu 5.8.2020.

*ETCB:* Estonia and Airbnb sign unique agreement on host income tax. ETCB News 5.12.2018. Saatavissa <https://www.emta.ee/eng/estonia-and-airbnb-sign-unique-agreement-host-income-tax>. Luettu 5.8.2020.

*ETCB:* Income declared through Uber and Taxify has overwhelmingly increased. ETCB News 1.6.2017. Saatavissa <https://www.emta.ee/eng/income-declared-through-uber-and-taxify-has-overwhelmingly-increased>. Luettu 5.8.2020.

*Goodwin, Tom:* The Battle Is For The Customer Interface. Tech Crunch 4.3.2015. Saatavissa <https://techcrunch.com/2015/03/03/in-the-age-of-disintermediation-the-battle-is-all-for-the-customer-interface/>. Luettu 5.8.2020.

*Gov.uk:* Income Tax when you let property: work out your rental income. Saatavissa <https://www.gov.uk/guidance/income-tax-when-you-rent-out-a-property-working-out-your-rental-income>. Luettu 5.8.2020.

*Gov.uk:* Rent a room in your home. Saatavissa <https://www.gov.uk/rent-room-in-your-home/the-rent-a-room-scheme>. Luettu 5.8.2020.

*Mardiste, David:* Embracing Uber, Estonia shows tax needn't be an issue. Reuters 9.6.2016. Saatavissa <https://www.reuters.com/article/us-estonia-uber/embracing-uber-estonia-shows-tax-neednt-be-an-issue-idUSKCN0YV1PS>. Luettu 5.8.2020.

*Owyang, Jeremiah:* Honeycomb 3.0: The Collaborative Economy Market Expansion. 10.3.2016. Saatavissa <https://web-strategist.com/blog/2016/03/10/honeycomb-3-0-the-collaborative-economy-market-expansion-sxsw/>. Luettu 5.8.2020.

*Parviala, Antti:* Airbnb-vuokraajien verovilunki tuplaantunut – Verottaja huomasi että tuloja jää ilmoittamatta jo 15 miljoonaa euroa. Yle Uutiset 1.11.2019. Saatavissa <https://yle.fi/uutiset/3-11043579>. Luettu 5.8.2020.

*Parviala, Antti:* Verottaja näkee kaiken: Uber, Airbnb ja muu jakamistalous nousukiidossa – 2400 asunnon ”lyhytaikaista vuokraajaa” unohti ilmoittaa tulonsa. Yle Uutiset 1.11.2018. Saatavissa <https://yle.fi/uutiset/3-10469375>. Luettu 5.8.2020.

*Passoja, Annu:* Suomen suurimmissa Airbnb-kaupungeissa lakia luetaan eri lasien läpi – Rovaniemellä voit lyödä surutta rahoiksi, kun Helsingissä sama on kiellettyä. Yle Uutiset 4.2.2020. Saatavissa <https://yle.fi/uutiset/3-11190397>. Luettu 5.8.2020.

*Raeste, Juha-Pekka:* Airbnb-talous kasvaa vauhdilla, ja verottaja huolestui – valtiolla on kolme tapaa valmistautua muutokseen. Helsingin Sanomat 10.8.2018. Saatavissa <https://www.hs.fi/talous/art-2000005786012.html>. Luettu 5.8.2020.

*Shareabletourism:* Poimintoja vertaismajoituksen ja lyhytaikaisen vuokrauksen sääntelystä Euroopassa. Shareabletourism blogi 14.11.2019. Saatavissa <https://shareabletourism.com/2019/11/14/poimintoja-vertaismajoituksen-ja-lyhytaikaisen-vuokrauksen-saantelysta-euroopassa/>. Luettu 5.8.2020.

*Skatteministeriet:* Skattemyndighederne indgår historisk samarbejdsaftale med Airbnb. 17.5.2018. Saatavissa <https://www.skm.dk/aktuelt/presse-nyheder/pressemeddelelser/skattemyndighederne-indgaar-historisk-samarbejdsaftale-med-airbnb/>. Luettu 5.8.2020.

*Skat.dk:* Renting out a room or property you live in. Saatavissa <https://skat.dk/skat.aspx?oid=2285757>. Luettu 6.8.2020.

*Skat.dk:* Renting out your holiday home. Saatavissa <https://skat.dk/skat.aspx?oid=2285758>. Luettu 6.8.2020.

*Weckström, Jouni:* Verohallinnon oikeus verovelvollista koskeviin tietoihin - aineellisen totuuden edellytys oikean verotuspäätöksen taustalla. Edilex Uutiset 13.1.2017. Saatavissa <https://www.edilex.fi/uutiset/50932>. Luettu 5.8.2020.

## Lyhenteet

<b>AVL</b>	arvonlisäverolaki, 1501/1993
<b>Dnro</b>	diaarinumero
<b>ETCB</b>	Republic of Estonia Tax and Customs Board, Viron tasavallan vero- ja tullihallitus
<b>EU</b>	Euroopan unioni
<b>HaO</b>	hallinto-oikeus
<b>HE</b>	hallituksen esitys
<b>HL</b>	hallintolaki, 434/2003
<b>KHO</b>	korkein hallinto-oikeus
<b>KPL</b>	kirjanpitolaki, 1336/1997
<b>LBK</b>	lovbekendtgørelse, yhdistämislaki
<b>LM</b>	Lakimies
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-operation and Development, Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
<b>OK</b>	oikeudenkäymiskaari, 4/1734
<b>OM</b>	oikeusministeriö
<b>PL</b>	perustuslaki, 731/1999
<b>PwC</b>	PricewaterhouseCoopers
<b>TEM</b>	työ- ja elinkeinoministeriö
<b>TVL</b>	tuloverolaki, 1535/1992
<b>VaVM</b>	valtiovarainvaliokunnan mietintö
<b>VM</b>	valtiovarainministeriö
<b>VML</b>	laki verotusmenettelystä, 1558/1

# 1. Johdanto

## 1.1 Tutkimuksen kohde

*“Uber, the world’s largest taxi company, owns no vehicles. Facebook, the world’s most popular media owner, creates no content. Alibaba, the most valuable retailer, has no inventory. And Airbnb, the world’s largest accommodation provider, owns no real estate. Something interesting is happening.”<sup>1</sup>*

Idea tavaroiden ja palvelujen jakamisesta ei ole uusi, onhan meillä ollut vuosikymmeniä kirpputoreja, autovuokraamoita, kirjastoja, naapuriapua ynnä muuta jakamiseen perustuvaa toimintaa. Tänä päivänä teknologia kuitenkin mahdollistaa jakamisen suurempien ihmismassojen kesken, sillä digitalisaation myötä kysyntä ja tarjonta voidaan yhdistää entistä tehokkaammin. Jakamisen digitalisoituminen on samalla tuonut mukanaan uuden jakamistalouden käsitteen. Käsitteelle ei ole olemassa yhtä yksiselitteistä määritelmää, mutta useimmiten se on määritelty tietoverkon palvelu- ja yhteisöalustojen mahdollistamaksi yksilöiden väliseksi alikäyttöisten resurssien jakamiseksi, joka tapahtuu joko vastikkeellisesti tai vastikkeetta.<sup>2</sup> Nykymuotoisen jakamistalouden keskiössä on toimintamalli, jossa erilaiset verkkoalustat, kuten edellä mainitut Uber, Facebook, Alibaba ja Airbnb, mahdollistavat uusia taloudellisia ja sosiaalisia toimintamuotoja, joita erilaiset toimijat voivat hyödyntää tavaroiden ja palveluiden hankkimiseksi ja tarjoamiseksi ajasta ja paikasta riippumatta.<sup>3</sup>

Jakamistalous on toistaiseksi kokonaisuutena pieni, mutta varsin nopeasti kasvava ja kehittyvä taloudenala niin Suomessa kuin maailmalla. Palveluiden, hyödykkeiden tai pääoman myynti, vuokraus tai lainaus sähköisillä markkinapaikoilla eli alustoilla yleistyy jatkuvasti. Tilintarkastusyhteisö PwC:n työ- ja elinkeinoministeriölle tuottaman selvityksen mukaan Suomen jakamistalousmarkkinoiden transaktioiden kokonaisarvo oli vuonna 2016 noin 100 miljoonaa euroa.<sup>4</sup> Vuonna 2020 jakamistalousmarkkinoiden kokonaisarvon arvioidaan yltävän jo 1,3 miljardiin euroon, mikä tarkoittaa markkinoiden kymmenkertaistuvan vain muutamassa vuodessa.<sup>5</sup> Kehitys on ollut vastaavaa myös muualla Euroopassa, jossa jakamistalousmarkkinat

---

<sup>1</sup> Goodwin 2015.

<sup>2</sup> Ks. esimerkiksi Botsman 2013, TEM 2017b, s. 7 ja Päläs 2019, s. 3.

<sup>3</sup> Päläs 2019, s. 1–2.

<sup>4</sup> TEM 2017b, s. 18.

<sup>5</sup> TEM 2017b, s. 20.

ovat noin kaksinkertaistuneet vuosittain.<sup>6</sup> Kyseessä on siis huimaa vauhtia kasvava taloudenala, jonka nopeaa kasvua selittää osaltaan se, että kuluttajien kiinnostus ilmiötä kohtaan on suurta. Jakamistalouspalveluiden etuina on nähty muun muassa palveluiden helppo saatavuus ja edullisuus.<sup>7</sup> Helppoa saatavuutta ja edullisuutta takaa osaltaan digitaalisuus, jonka myötä transaktiokustannukset ovat huomattavasti pienempiä ja jonka myötä palveluiden saatavuus on laajentunut kauppojen ilmoitustauluilta verkkoon.<sup>8</sup> Jakamistalouden etujen listaan voisi lisätä myös yhteisöllisyyden sekä ympäristönäkökohdat ja kestävä kulutuksen.

Jakamistalouteen liittyy paljon taloudellisia mahdollisuuksia, mutta myös paljon epäselviä ja kyseenalaisia piirteitä, jotka kaipaavat selkiyttämistä. Jakamistalouden oikeudelliset haasteet liittyvät erityisesti siihen, että lainsäädäntömme on suunniteltu sääntelemään toisenlaista toimintaa, kuin mistä jakamistaloudessa on kysymys. Kun jakamistaloutta koskevaa erityislainsäädäntöä ei ole, joudutaan pohtimaan sitä, miten nykylainsäädäntöä sovelletaan jakamistalouden toimintakentällä. Merkittäviä haasteita liittyy muun muassa työntekoon, kilpailuun, tietoturvaan ja verotukseen. Verotuksen näkökulmasta jakamistalous ei ole mikään uusi ilmiö, sillä verotusnäkökulmasta jakamistaloutta on esiintynyt aina ja esimerkiksi talkootyön verotusongelmat ovat olleet esillä jo vuosikymmeniä.<sup>9</sup> Uuteen verkkoalustoja hyödyntävään jakamistalouteen liittyy kuitenkin piirteitä, jotka sekä aineellisen vero-oikeuden että verotusmenettelyn näkökulmasta aiheuttavat uudenlaisia haasteita. Suomessa jakamistalouden verotuksellisia ongelmia on aiemmin tutkittu lähinnä tuloverotuksen näkökulmasta.<sup>10</sup> Myös arvonnäkökulmia on käsitelty, vaikkakin huomattavasti vähäisemmin.<sup>11</sup> Jakamistalouden verotusmenettelyyn liittyviä haasteita sen sijaan ei ole tarkemmin tutkittu sivuhuomautuksia lukuun ottamatta. Sivuhuomautuksissa on lähinnä todettu ongelmien olemassaolo, mutta ongelmia ei ole systematisoitu, saati yritetty ratkaista sen tarkemmin. Jakamistalouden verotusmenettelyyn liittyvät haasteet on tunnistettu myös kansainvälisesti ja esimerkiksi Euroopan komissio on esittänyt huolensa siitä, että jakamistalouden piirissä verosäännösten noudattaminen ja noudattamisen valvonta on puutteellista. Pulmallisia kysymyksiä liittyy muun muassa veroviranomaisten tiedonsaannin varmistamiseen sekä kansainvälisen verotustietojenvaihdon riittämättömyyteen.<sup>12</sup>

---

<sup>6</sup> COM(2016) 356 final, s. 2.

<sup>7</sup> Flash Eurobarometer 438, s. 15.

<sup>8</sup> Nieminen – Nykänen 2018b, s. 4.

<sup>9</sup> Manninen 2017, s. 108 ja Juanto 2019, s. 179.

<sup>10</sup> Ks. esimerkiksi Nieminen – Nykänen 2018a, Nieminen – Nykänen 2018b, Nykänen 2018 ja Päläs – Manninen 2019.

<sup>11</sup> Ks. Juanto 2019 ja Pikkujämsä 2018.

<sup>12</sup> COM(2016) 356 final, s. 14.

Vaikka jakamistalouden verotusmenettelyyn liittyviä haasteita on aikaisemmin käsitelty oikeuskirjallisuudessa ja muussa kirjallisuudessa verrattain vähän, ongelmat on kuitenkin vastikään tiedostettu Suomen hallituksen toimesta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa on ensinnäkin todettu, että Verohallinnon työtä alustatalouden verottamiseksi on syytä tukea.<sup>13</sup> Hallitusohjelman tavoitteena on mahdollistaa tuen toteuttaminen siten, että Verohallinnolle tarjotaan tarvittavat lainsäädännölliset ja teknologiset keinot, joilla se voi mahdollisimman automaattisesti kerätä digitaalisen alustatalouden toimijoiden tiedot verotuksen käyttöön.<sup>14</sup> Hallitusohjelman tavoitteiden pohjalta hallitus on 23.12.2019 laittanut vireille lakihankkeen VM123:00/2019, jonka tarkoituksena on laajentaa jakamistalousalustojen tiedonantovelvollisuutta siten, että tiedonantovelvollisuus ulotettaisiin koskemaan myös niitä alustoja, jotka eivät itse maksa tai välitä välittämäänsä palveluun liittyvää maksusuoritusta. Hallituksen lakihankkeessa ollaan yhden keskeisen jakamistalouden verotukseen liittyvän ongelman ytimessä, sillä tällä hetkellä Verohallinto ei saa systemaattisesti tietoja verovelvollisten jakamistalousalustoilta saamista tuloista. Mikäli alustan välittämään palveluun liittyvän maksusuorituksen maksaa tai välittää alustan sijaan toinen taho, esimerkiksi maksupalveluyritys tai alustan tytäryhtiö, jakamistalousalustalla ei ole nyky-lainsäädännön valossa velvollisuutta antaa tulosta vuosi-ilmoitustietoa Verohallinnolle. Ilmoitusvelvollisuutta ei ole myöskään silloin, jos jakamistalousalustan välittämään palveluun liittyvä maksusuoritus maksetaan suoraan palvelun käyttäjältä sen tarjoajalle.

## 1.2 Tutkimuskysymys ja aiheen rajaus

Jakamistalous vaatii verolainsäädännön uudelleenajattelua, sillä lainsäädäntöä ei ole valmisteltu jakamistalous mielessä. Tämän ajatuksen pohjalta tutkielman tutkimuskysymyksenä on sen selvittäminen, miten Verohallinnon sivullisilta tapahtuvaa tiedonsaantia säännellään nykyisessä verolainsäädännössä ja kuinka tämä sääntely soveltuu tiedonsaantiin jakamistaloustoiminnasta saaduista tuloista. Lisäksi selvitetään sitä, mitä ongelmia nykysääntelyyn liittyy jakamistaloustulojen näkökulmasta tarkasteltuna ja kuinka nämä ongelmat voitaisiin ratkaista.

Ajatus tutkimuksen tarpeellisuudesta heräsi työskennellessäni Verohallinnossa lyhytaikaisen vuokraustoiminnan vertailutietoihin perustuvan verovalvonnan parissa. Huomasin työssäni huomattavia puutteita näiden jakamistaloustulojen ilmoittamisessa. Suuri osa

---

<sup>13</sup> Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019, s. 22.

<sup>14</sup> Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019, s. 190.

ilmoituspuutteista oli summaltaan pienehköjä, ehkä tiedonpuutteesta johtuvia ilmoittamatta jättämisistä, mutta pahimmissa tapauksissa ilmoituspuutteet johtivat rikosoikeudelliseen harkintaan. Tällöin ilmoittamatta jätettyjen jakamistaloustulojen määrä ei ollut vähäinen. Verohallinnon tekemän selvityksen mukaan lyhytaikaisesta vuokraustoiminnasta saatuja tuloja jätettiin ilmoittamatta vuonna 2017 noin 7 miljoonan euron verran. Vuonna 2018 vastaava luku oli tuplaantunut jo 15 miljoonaan.<sup>15</sup> Ilmoituspuutteet siis näkyvät käytännön verotustyössä ja on selvää, että jatkuvan jakamistalouden kehityksen myötä myös ilmoituspuutteiden fiskaalinen merkitys tulee kasvamaan. Vertailutietoihin perustuva valvonta on työlästä ja siten aikaa ja resursseja vievää. Verovalvontaa ja verotulojen keräämistä helpottaisi esimerkiksi se, että jakamistalousalustoilla olisi tiedonantoon ja ennakonpidätykseen liittyviä velvoitteita.

Tutkielmassa keskitytään jakamistalouden muodolliseen vero-oikeuteen tuomiin haasteisiin, eikä siinä tarkastella aineelliseen vero-oikeuteen liittyviä lainsoveltamiskysymyksiä. Verotusmenettelyyn liittyviä kysymyksiä tarkastellaan luonnollisen henkilön säännönmukaisen tuloverotuksen näkökulmasta, eikä tutkielmassa käsitellä esimerkiksi arvonlisäverovelvollisuuteen liittyvää tiedonantovelvollisuutta. Vaikka jakamistalouteen kuuluu olennaisena osana erilaiset vastikkeettomat oikeustoimet, tutkielmassa tarkastelun kohteena ovat vastikkeelliset oikeustoimet, sillä tuloverotuksessa verovelvollisuus syntyy tulon perusteella. Vastikkeettomassa jakamistaloudessa tuloa ei synny, jolloin palvelun tarjoajalle ei myöskään synny tuloverovelvollisuutta. Tiedonantovelvollisuutta tarkastellaan sivullisen tiedonantovelvollisen, eli muun tahon, kuin verovelvollisen itsensä näkökulmasta. Verotusmenettelylain (VML, 1558/1995) terminologiassa sivullisten piiriin kuuluvat myös eri viranomaistahot, mutta tässä tutkielmassa viranomaiset rajataan sivulliskäsitteen ulkopuolelle keskittyen muihin sivullistahoihin, erityisesti jakamistalousalustoihin.

### **1.3 Tutkimusmenetelmät ja lähteet**

Tutkielmassa käytetään pääasiallisena tutkimusmenetelmänä veropolitiikkaa. Veropoliittisesta näkökulmasta verolainsäädäntöä tarkastellaan muutoksessa olevana ilmiönä analysoiden voimassa olevan oikeuden ja parhaan mahdollisen saavutettavissa olevan lainsäädännön eroja. Analyysin pohjalta voidaan esittää perusteltuja ehdotuksia lainsäädännön kehittämiseksi.<sup>16</sup> Tätä veropolitiikan suuntausta kutsutaan normatiiviseksi veropolitiikaksi. Tutkielmassa huomioidaan myös positiivisen veropolitiikan näkökulma, sillä tutkielman lopussa pohditaan

---

<sup>15</sup> Parviala 2019.

<sup>16</sup> Myrsky 2015, s. 1094 ja Myrsky 2013, s. 5.



lyhyesti sitä, millaisia vaikutuksia tietyllä verovaihtoehdolla on.<sup>17</sup> Tutkielman pääasiallisesti tutkimusmetodiksi on valittu veropolitiikka siitä syystä, että uusi ilmiö edellyttää mukautumista voimassa olevaan lainsäädäntöön. Koska lainsäädäntöä ei ole valmisteltu jakamistalous mielessä, lainsäädäntöä ja sen kehittämistarpeita on syytä tarkastella kriittisesti. Myös kokemusperäistä tutkimusta verojärjestelmän toiminnasta on peräänkuulutettu, joten tämä tutkimus vastaa osittain myös siihen tarpeeseen.<sup>18</sup>

Veropoliittisessa tutkimuksessa otetaan huomioon useita intressejä, kuten taloudellinen tehokkuus, oikeudenmukaisuus ja verotuksen kustannukset.<sup>19</sup> Laaja-alaisen intressipohdinnan tuloksena pyritään antamaan oikeudenmukaisesti ja kokonaistaloudellisesti edullisin ratkaisu käsillä olevaan ongelmaan, tässä tapauksessa jakamistaloustuloihin liittyvän tiedonsaannin varmistamiseen. Analyysin laaja-alaisuutta täydennetään oikeusvertailun keinoin huomioimalla eräissä muissa EU-maissa tehtyjä ratkaisuja veroviranomaisten tiedonsaannin varmistamiseksi. Oikeusvertailevat näkökohdat lisäävät argumentoinnin konkreettisuutta ja samalla päästään analysoimaan elävissä elämässä jo testattuja ratkaisuja.<sup>20</sup>

Aihetta ei kuitenkaan tarkastella yksistään veropoliittisesta näkökulmasta, vaan tarkastelun pohjana ovat aiheen oikeusdogmaattisen eli lainopillisen tarkastelun yhteydessä esille tulleet näkökohdat. Metodit eivät ole kuitenkaan toisiaan pois sulkevia. Jotta lainsäädännön kehittämistarpeita voidaan analysoida, tulee ensiksi tulkita ja systematisoida voimassa olevaa oikeutta. Lainopille tyypillisten tulkinnan ja systematisoinnin keinoin tuotetaan tietoa voimassa olevasta oikeudesta ja siitä, mikä merkitys lailla ja muulla oikeuslähdemateriaalilla, kuten lainvalmistelulla ja oikeuskäytännöllä, siihen on.<sup>21</sup> Vasta vallitsevan oikeustilan selvittämisen jälkeen voidaan osoittaa siihen liittyviä kehittämistarpeita. Tiivistetysti voidaankin todeta, että lainopin keinoin etsitään lainsäädäntötarpeita, joihin veropolitiikan keinoin selvitetään perusteltuja ehdotuksia lainsäädännön kehittämiseksi.

Tutkielman lähteinä on käytetty voimassa olevaa verolainsäädäntöä, sen valmisteluasiakirjoja sekä siitä johdettua oikeuskäytäntöä. Keskeinen asema on erityisesti edellä esitellyllä sivullisen yleisen tiedonantovelvollisuuden laajentamista koskevalla lakihankkeella VM123:00/2019. Lakihanke oli lausuntokierroksella alkuvuodesta 2020 ja se oli määrä käsitellä eduskunnassa

---

<sup>17</sup> Määttä 2007, s. 7.

<sup>18</sup> Myrsky 2015, s. 1098.

<sup>19</sup> Juusela 1998, s. 39.

<sup>20</sup> Juusela 1998, s. 41.

<sup>21</sup> Hirvonen 2011, s. 23 ja 35.

keväällä 2020. Vallitsevan koronapandemian aiheuttamien kiireiden vuoksi lakihankkeen käsittely eduskunnassa on kuitenkin siirretty syksylle 2020.<sup>22</sup> Lakihankkeen keskeneräisen käsittelyvaiheen vuoksi lakihanketta pidetään tässä tutkielmassa yhtenä mahdollisena ratkaisuvaihtoehtona Verohallinnon puutteellisen tiedonsaannin ratkaisemiseen eikä sille anneta yhtä vahvaa painoarvoa, kuin läpi menneille hallituksen esityksille yleensä annetaan.

Oikeuslähteiden ohella tutkielman lähteinä on käytetty myös erilaisia viranomaisraportteja, oikeuskirjallisuutta sekä ajankohtaista uutisointia. Aiheen kansainvälisyyden vuoksi on hyödynnetty myös erilaisia ulkomaisia lähteitä. Tutkielmassa hyödynnettyjä lähteitä on analysoitu siitä näkökulmasta, mikä on niiden merkitys Verohallinnon jakamistaloustuloihin liittyvään tiedonsaantiin. Koska jakamistalouteen liittyviä verotusmenettelyongelmia ei ole aiemmin juurikaan tutkittu eikä aihetta koskevaa erityislainsäädäntöä ole olemassa, tutkielmassa käytettyjä lähteitä on tulkittu monissa tilanteissa analogisesti eli laajentaen lähteiden merkityssisältöä niin pitkälle, että niitä voidaan soveltaa myös jakamistalouden verotusmenettelyä koskeviin ongelmiin.<sup>23</sup>

#### 1.4 Tutkielman rakenne

Tutkielman ensimmäisessä luvussa eli johdannossa tarkastellaan yleispiirteisesti tutkimuksen kohdetta sekä esitellään tutkimuskysymys, aiheen rajaus, tutkimusmenetelmät, lähteet sekä tutkielman rakenne. Johdannon jälkeen toisessa luvussa käsitellään jakamistaloutta uudenlaisena yhteiskunnallisena ilmiönä. Luvussa kerrotaan mitä jakamistalous käytännössä tarkoittaa, millaisia toimijoita sen piirissä toimii sekä millaisia haasteita tämä ilmiö aiheuttaa verotuksen näkökulmasta tarkasteltuna. Kolmannessa luvussa tarkastellaan Verohallinnon tiedonhankintaa sivullisilta nykylainsäädännön puitteissa. Luvussa tarkastellaan olemassa olevia tiedonhankinnan keinoja sekä niiden soveltumista tiedonhankintaan jakamistaloustuloista. Luvussa tarkastellaan erityisesti sitä, miten nykyinen voimassa oleva verolainsäädäntömme pystyy ratkaisemaan jakamistaloustulojen tiedonsaantiin liittyvät ongelmat. Tarkastelunäkökulma on oikeusdogmaattinen ja luvussa luodaan pohjaa aiheen oikeuspoliittiselle analysoinnille. Neljännessä luvussa perehdytään siihen, kuinka jakamistaloustulojen tiedonantovelvollisuus ja paikallisten veroviranomaisten tiedonsaanti

---

<sup>22</sup> Lakihankkeen käsittelyvaihetta on tiedusteltu valtiovarainministeriöstä toukokuussa 2020. Tieto lakihankkeen etenemisestä on saatu 28.5.2020 sähköpostitse lakihankkeesta vastaavalta erityisasiantuntijalta Pertti Niemiseltä. Koska lakihanke ei ole vielä ehtinyt hallituksen esityksen tasolle, kutsutaan sitä tässä tutkielmassa hallituksen esityksen sijaan lakihankkeeksi ja viittauksissa käytetään valtiovarainministeriön hankenumeroa VM123:00/2019.

<sup>23</sup> Hirvonen 2011, s. 39.

on ratkaistu eräissä muissa EU-maissa. Tanska ja Viro ovat valikoituneet vertailukohteiksi siksi, että niissä on jo toteutettu käytännön toimia paikallisten veroviranomaisten tiedonsaannin parantamiseksi. Ruotsi valikoitui vertailukohteeksi siksi, että sen verojärjestelmä on hyvin saman tyyppinen Suomen kanssa ja se on siten realistisin vertailuvaltio. Viidennessä luvussa pohditaan tarpeita kansallisen lainsäädännön muutoksiin tai muihin toimenpiteisiin muun muassa verotusmenettelyä koskevan lakihankkeen VM123:00/2019, vertailuvaltioiden, kirjallisuudessa ja tutkimuksissa esitettyjen näkemysten sekä omien näkökantojen pohjalta. Kappaleessa siis pohditaan sitä, millaisia vaihtoehtoja tulisi harkita, jotta jakamistalouden verotusmenettelyongelmia voitaisiin nyky-lainsäädäntöä paremmin ratkaista. Lisäksi arvioidaan näiden vaihtoehtojen käytännön vaikutuksia sekä tarpeita ylikansallisille harmonisointitoimille. Viimeiseksi tutkielman kuudennessa luvussa tehdään yhteenveto tutkimuksesta ja sen tuloksista.

## 2. Jakamistalous ilmiönä

### 2.1 Käsitteen määrittelyn hankaluus

Jakamistalous (*sharing economy*) on ilmiönä vanha mutta käsitteenä varsin uusi eikä sille ole vakiintunut yhtä yksiselitteistä määritelmää. Samasta tai saman tyyppisistä ilmiöistä puhutaan useilla eri termeillä. Käsitteen määrittelyn hankaluutta lisää muun muassa se, että nykypäivän jakamistaloudelle on olemassa useita rinnakkaisilmiöitä, joilla on sama tausta-ajatus kuin jakamistaloudella, mutta joihin liittyy samalla omat erityispiirteensä, jotka eriyttävät ilmiöt ja niiden määritelmät toisistaan.<sup>24</sup> Samansuuntaisia, mutta kuitenkin hieman eri asioita tarkoittavia ilmiöitä ja niiden määritelmiä on siis useita. Tällaisia jakamistalouden rinnakkaisilmiöitä ovat esimerkiksi yhteistyötalous (*collaborative economy*), vertaistalous (*peer-to-peer economy*) sekä alustatalous (*platform economy*).

Jakamistalouden käsite on määritelty useissa yhteyksissä tietoverkon palvelu- ja yhteisöalustojen mahdollistamaksi yksilöiden väliseksi alikäyttöisten resurssien jakamiseksi, joka tapahtuu joko vastikkeellisesti tai vastikkeetta.<sup>25</sup> Jakamisen piiriin kuuluu hyvin monenlaista toimintaa ja jakamisen kohteena voivat olla esimerkiksi asuinhuoneistot, käyttötavarat, autokyydit, raha tai työsuoritukset. Markkinointikonsultti *Jeremiah Owyangin* kolmannen version hunajakennomallissa jaettavat resurssit on jaoteltu 16 eri kategoriaan, joten jaettavien resurssien ala on todella moninainen ja jakamisen kohteena voivat olla kaikenlaiset omaisuusobjektit.<sup>26</sup> Jakamisella toimintona tarkoitetaan yleensä resurssien yhteiskuluttamista, -käyttöä ja -tuotantoa, mikä rajaa käsitteen ulkopuolelle omaisuuden poisjakamisen ja tasajaon.<sup>27</sup> Jakamistalouteen liittyvässä jakamisessa hyödykkeen omistusoikeus ei siis siirry, vaan kyse on väliaikaisesta pääsystä tai käyttöoikeudesta hyödykkeeseen. Näin ollen esimerkiksi kirpputorit ja muu käytetyn tavaran talous (*second-hand economy*) jää jakamistalouden ulkopuolelle. Näissä kyse on kaupankäynnistä, ei jakamisesta.<sup>28</sup>

Vaikka jakamistalous perinteisimmässä muodossaan on vastikkeetonta talkootyön tai naapuriavun kaltaista toimintaa, taloudelliselta ja yhteiskunnalliselta merkitykseltään

<sup>24</sup> Ks. Botsman 2013.

<sup>25</sup> Ks. mm. Botsman 2013, TEM 2017b, s. 7 ja Päläs 2019, s. 3.

<sup>26</sup> Owyang 2016 ja Päläs 2019, s. 8.

<sup>27</sup> Päläs 2019, s. 9.

<sup>28</sup> Mattila 2018, s. 10. Väliaikaisessa pääsystä tai käyttöoikeudessa hyödykkeeseen on paljon samoja piirteitä kuin vuokraustoiminnassa. Esimerkiksi Nieminen ja Nykänen käyttävät siksi kirjoituksissaan jakamistalouden rinnakkaiskäsitteenä käsitettä vertaisvuokraus. Ks. Nieminen – Nykänen 2018b, s. 2.

vastikkeellinen jakamistalous on vastikkeetonta jakamistaloutta merkittävämpi ilmiö.<sup>29</sup> Vastikkeellinen jakamistalous on merkittävämpi ilmiö myös verotuksen näkökulmasta tarkasteltuna, sillä tuloverotuksessa verovelvollisuus syntyy tulon perusteella. Toimintaa verotetaan joko tuloverolain (TVL, 1535/1992) tai elinkeinotulotulon verottamisesta annetun lain (EVL, 360/1968) mukaan riippuen siitä, täytyvätkö elinkeinotoiminnan yleiset tunnusmerkit. Vastikkeettomassa jakamistaloudessa tuloa ei synny, jolloin palvelun tarjoajalle ei myöskään synny tuloverovelvollisuutta. Täten vastikkeettomalla jakamistaloudella ei ole juurikaan merkitystä verotuksen näkökulmasta tarkasteltuna, kunhan toiminta on tosiasiasa vastikkeetonta, eikä esimerkiksi aikapankkien kaltaista vastavuoroisten palvelujen vaihdantaan perustuvaa toimintaa.<sup>30</sup>

Euroopan komissio käyttää jakamistaloutta käsittelevissä julkaisuissaan käsitettä yhteistyötalous, jonka määritelmä on pitkälti vastaavanlainen jakamistaloudesta useimmiten käytetyn määritelmän kanssa. Komission yhteistyötaloutta koskevassa eurooppalaisessa toimintasuunnitelmassa yhteistyötalous on määritelty yhteistyöalustoja hyödyntäviksi liiketoimintamalleiksi, joilla luodaan avoin markkinapaikka yleensä yksityishenkilöiden tarjoamien tavaroiden tai palvelujen väliaikaista käyttöä varten.<sup>31</sup> Kuten huomataan, määritelmä on paljolti vastaava jakamistalouden määritelmän kanssa ja voidaankin katsoa, että sillä tarkoitetaan samaa ilmiötä. Yhteistyötalous on siis Euroopan komission käyttämä käsite jakamistaloudelle.

Vertaistalous eroaa perinteisestä jakamistaloudesta ja samalla yhteistyötaloudesta sillä, että se korostaa oikeustoimen osapuolten tasavertaisuutta. Vertaistalous on keskenään tasavertaisten tahojen välistä toimintaa ja se onkin yleensä määritelty tasavertaisten tahojen väliseksi hyödykkeiden vaihdoksi, joka tapahtuu ilman välikättä.<sup>32</sup> Olennaiseksi osaksi vertaistaloutta on yleensä katsottu se, että palvelun tarjoajat ja käyttäjät ovat yksityishenkilöitä.<sup>33</sup> Jakamistalouden käsite ei samalla tavalla rajaa oikeustoimen osapuolten välisiä valtasuhteita ja jakamistaloudessa oikeustoimen osapuolina voivatkin olla esimerkiksi yritys ja yksityishenkilö, yritys ja yritys taikka yksityishenkilö ja yksityishenkilö.

---

<sup>29</sup> Nieminen – Nykänen 2018a, s. 46.

<sup>30</sup> Ks. lisää Verohallinnon ohje: Talkoo-, naapuriapu- ja vaihtotyön verotus.

<sup>31</sup> COM(2016) 356 final, s. 3.

<sup>32</sup> Mäenpää – Faehnle 2017, s. 28. Suomalaisia esimerkkejä vertaistaloudesta ovat esimerkiksi Facebookin kierrätysryhmät ja REKO-lähiruokarengas.

<sup>33</sup> Mattila 2018, s. 7.

Verkkoalustoilla on tärkeä merkitys nykypäivän jakamistaloudessa ja siksi modernia jakamistaloutta kutsutaan usein alustataloudeksi.<sup>34</sup> Verrattuna jakamistalouden perinteisempään määritelmään alustataloudessa korostuu sen digitaalisuus ja teknologisuus. Alustataloudella tarkoitetaan yleensä jakamiseen perustuvaa vaihdantaa, joka tapahtuu sellaisten digitaalisten tietojärjestelmäpohjaisten palveluiden kautta, jotka ovat internetin välityksellä eri toimijoiden käytössä. Palvelut luodaan alustalle eri toimijoiden toimesta ja niitä käytetään alustan yhteisten pelisääntöjen mukaan.<sup>35</sup> Näin on toki usein myös nykypäivän jakamistaloudessa, joten voisi sanoa käsitteiden lähentyneen toisiaan digitalisaation myötä. Keskeistä on kuitenkin huomata, että ainoastaan se, että kuluttaja hankkii tarvitsemansa palvelun tai tavaran verkkopalvelun välityksellä ei tarkoita sitä, että palvelun toiminta olisi jakamis- tai alustataloutta. Kyse voi olla paremminkin tilaustaloudesta (*on-demand economy*). Tilaustaloudessa kysyntä ja tarjonta kohtaavat niin, että asiakkaat löytävät alustojen kautta heti tekijän tarvitsemalleen palvelulle ilman, että toimintaan liittyy ollenkaan jakamista tai muuta yhteistoimintaa.<sup>36</sup> Toiminta ei täytä tällöin jakamis- ja alustatalouden perinteistä tausta-ajatusta yhteisöllisyydestä ja yhteiskäytöstä.

Edellä on tarkasteltu muutamia jakamistalouden rinnakkaisilmiöitä ja niitä olisi olemassa vielä ainakin kymmenkunta lisää.<sup>37</sup> Kuten huomataan, jakamistalouden ja sen rinnakkaiskäsitteiden määrittely ja niiden välinen rajanveto on haastavaa. Käsitteisiin liittyvää problematiikkaa on pohdittu paljon eri yhteyksissä, mutta verotuksen näkökulmasta käsitteiden määrittelyyn ja niiden väliseen rajanvetoon liittyvät kysymykset eivät ole kuitenkaan käännteentekeviä. Verotukseen ei esimerkiksi vaikuta se, onko toiminta verkkoalustalla tapahtuvaa vai yksilöiden välistä. Verotuksen osalta merkitystä ei ole myöskään sillä, onko toiminta yhteisöllistä, yhteiskäyttöön perustuvaa tai ekologista. Käsitteiden avaaminen ja niiden ymmärtäminen on kuitenkin tärkeää, jotta ymmärretään, millaisesta ilmiöstä jakamistaloudessa on kysymys. Keskeistä on lisäksi huomata, että jakamistalouteen liittyvät käsitteet eivät ole tarkkarajaisia ja toisiaan poissulkevia, vaan ne ovat paremminkin päällekkäisiä. Ilmiöillä on sama tausta-ajatus, mutta jokaisessa käsitteessä korostuu jokin tietty omanlaisensa erityispiirre.<sup>38</sup> Toisaalta vaikka jakamistalouden ja sen rinnakkaisilmiöiden määritelmät painottavat eri näkökulmia, ilmiöille voidaan kuitenkin löytää runsaasti yhteneviä piirteitä. Niitä ovat muun muassa vajaakäyttöisten

---

<sup>34</sup> Päläs 2019, s. 4–5.

<sup>35</sup> Mäenpää – Faehnle 2017, s. 27.

<sup>36</sup> Botsman 2015. Tällaisiksi tilaustalouden palveluiksi on katsottu esimerkiksi suoratoistopalvelut Netflix ja Spotify, ks. Päläs 2019, s. 8.

<sup>37</sup> Rinnakkaiskäsitteistä tarkemmin esim. Mäenpää – Faehnle 2017, s. 26–31 sekä Mattila 2018, s. 7–11. Muita käsitteitä ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä tässä yhteydessä tarkemmin, mutta niiden suuresta määrästä käy hyvin ilmi se, kuinka moniulotteisesta ilmiöstä jakamistaloudessa on kysymys.

<sup>38</sup> TEM 2017a, s. 10.

resurssien tehokkaampi hyödyntäminen, ajatus käyttöoikeuksien hyödyntämisestä omistamisen sijaan, kuluttajat palvelujen tuottajina, yhteisöllisyys, ekologisuus, taloudellisuus ja digitaalisuus. Näiden ominaispiirteiden hahmottaminen tekee jakamistaloudesta ja sen rinnakkaisilmiöistä selkeämmin hahmotettavan kokonaisuuden.

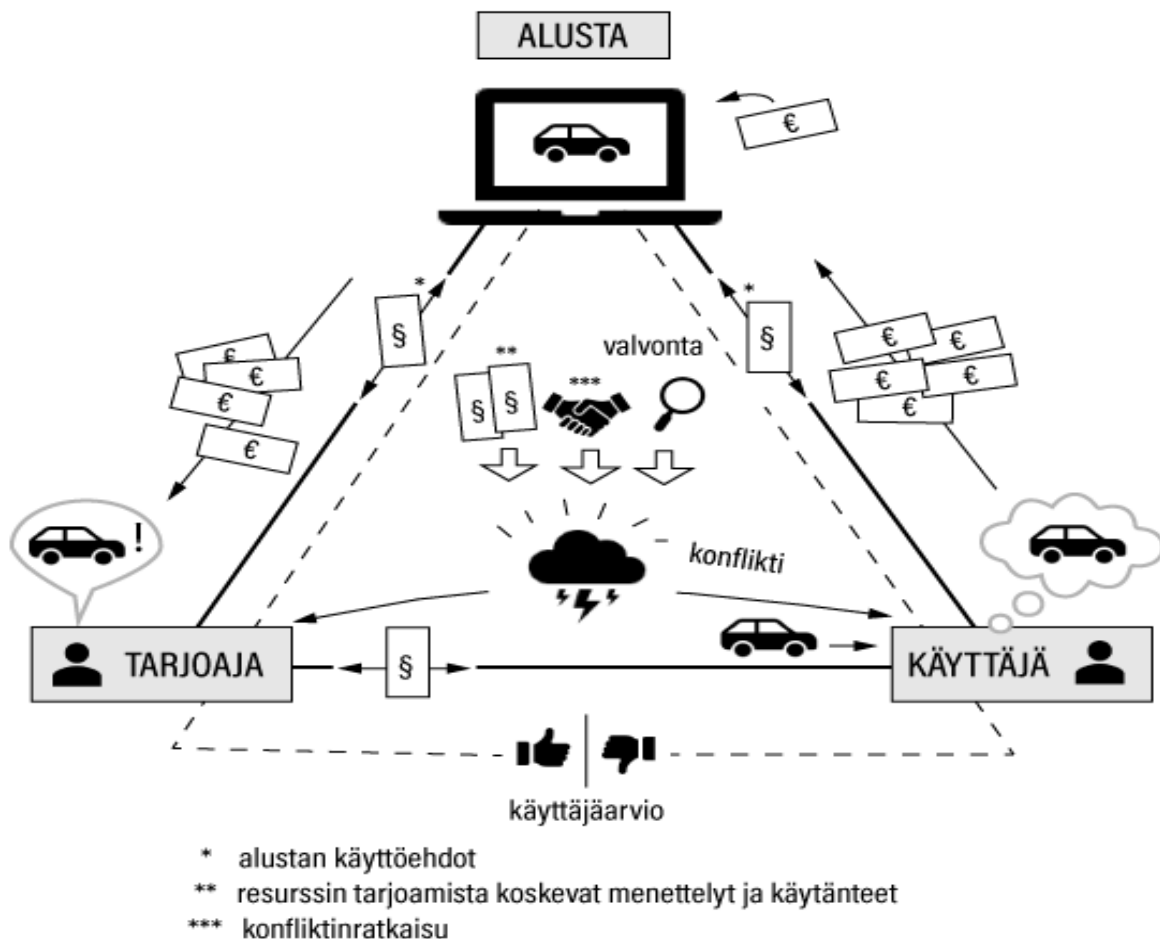
Jakamistalouden moninaisuudesta johtuen ilmiötä tarkastellaan tässä tutkielmassa laajana kokonaisuutena huomioiden jakamistalouden eri ulottuvuuksia. Puhuttaessa jakamistaloudesta puhutaan osaltaan myös alustataloudesta, sillä nykypäivän jakamistalous pohjautuu pitkälti erilaisiin digitaalisiin verkossa toimiviin palvelualustoihin. Siksi ei ole tarpeen rajata tutkielmassa paljon käytettyä jakamistalouden käsitettä vain yhteen määritelmään. On tavallista, että käsitteitä käytetään ristiin ja moni toiminta sopii sekä jakamistalouden että alustatalouden määritelmän sisään.<sup>39</sup> Jatkossa jakamistaloudella tarkoitetaan eri toimijoiden välillä tapahtuvaan jakamiseen perustuvaa ilmiötä, jonka ominaispiirteitä ovat vajaakäyttöisten resurssien tehokkaampi hyödyntäminen, ajatus käyttöoikeuksien hyödyntämisestä omistamisen sijaan, kuluttajat palvelujen tuottajina, yhteisöllisyys, ekologisuus, taloudellisuus ja digitaalisuus. Jakamistalouden käsitettä käytetään siis hyvin laajassa määritelmässä ymmärrettynä. Laajan määritelmän käyttämistä puoltaa se, että verotus liittyy jakamistaloustoimintaan aina, kun jakaminen tapahtuu vastikkeellisesti. Verotuksen näkökulmasta käsitteiden nyanssieroilla tai niiden välisellä rajanvedolla ei ole ratkaisevaa merkitystä.

## 2.2 Toimijat

Perinteisessä liiketoiminnassa on pääsääntöisesti kaksi osapuolta; ostaja ja myyjä. Jakamistaloudessa toimijoiden kenttä on perinteistä liiketoimintaa monipuolisempi, sillä jakamistaloustransaktioissa osapuolia on pääsääntöisesti kolme; alusta, hyödykkeen tarjoaja ja hyödykkeen käyttäjä. Osapuolten keskinäistä suhdetta on tyypillisesti hahmotettu kolmikantaisella kuviolla. Kolmiomalli kuvaa hyvin jakamistalouden toimintamallia sekä jakamistalouden toimijoiden välisiä vuorovaikutussuhteita.

---

<sup>39</sup> Mattila 2018, s. 5. Muun muassa Airbnb ja Uber mainitaan eri lähteissä vaihdellen esimerkkinä alusta- tai jakamistaloudesta. Mattila on kuitenkin vahvasti sitä mieltä, että jakamis- ja alustatalouden käsitteitä ei saa sekoittaa keskenään. Nykypäivän jakamistaloudessa jakamis- ja alustatalouden käsitteet ovat kuitenkin lähentyneet toisiaan digitalisaation myötä, sillä jakaminen tapahtuu pääosin verkkoalustojen välityksellä. Tukea tälle näkökannalle on annettu oikeuskirjallisuudessa ja viranomaisraporteissa, joissa modernia jakamistaloutta on luonnehdittu yhdeksi alustatalouden muodoksi ja käsitteitä jopa synonyymeiksi toisilleen. Ks. Päläs 2019, s. 5, Nieminen – Nykänen 2018b, s. 7, TEM 2017a, s. 11 ja TEM 2019, s. 17.



Kuva 1. Jakamistalouden toimijat ja niiden väliset suhteet.<sup>40</sup>

Kolmiomallin mukaisessa relaatiossa hyödykkeen tarjoaja omistaa auton, joka on kuitenkin hänellä vajaakäytössä. Tarjoaja päättää tarjota autonsa vuokralle alustan kautta silloin, kun hän ei sitä itse tarvitse. Kuvan käyttäjä ei omista itse autoa, mutta tarvitsisi sitä silti silloin tällöin. Koska hän ei halua ostaa omaa autoa, hän vuokraa auton käyttöönsä alustan kautta. Alusta siis toimii julkisena markkinapaikkana, jossa kysyntä ja tarjonta kohtaavat. Jakamistalousalusta on käytännössä välittäjän roolissa palveluntarjoajan ja palvelun käyttäjän välillä helpottaen näiden välisiä transaktioita.<sup>41</sup> Palvelun tarjoaja ja käyttäjä voivat olla toisilleen tuntemattomia tahoja ja kasvokkain kohtaamista ei välttämättä tapahdu missään vaiheessa vaihtotapahtumaa, koska sopiminen, maksaminen ja käyttöönotto on mahdollista hoitaa digitaalisesti. Osapuolien välinen luottamus syntyy muiden käyttäjien kokemusten avulla, esimerkiksi sosiaalisen median tai alustalle annetun käyttäjäkohtaisen palautteen perusteella.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Päläs 2019, s. 12.

<sup>41</sup> Mäenpää – Faehnle 2017, s. 19 ja TEM 2017b, s. 7.

<sup>42</sup> Lahti – Selosmaa 2013, s. 28.



Jakamistalousalustan käsite voidaan ymmärtää ainakin kahdella tapaa. Yhtäältä alustalla tarkoitetaan tietoteknistä järjestelmää, kuten verkkoalustaa, jolla käyttäjät ja tarjoajat tuottavat toimintaansa.<sup>43</sup> Kuvan tilanteessa alusta olisi esimerkiksi verkko- tai puhelinsovellus, jonka kautta palvelun käyttäjä voi vuokrata kulkuneuvon käyttöönsä. Toisaalta alustalla tarkoitetaan myös toimijaa, joka tarjoaa markkinapaikan tai verkkoalustan, joka saattaa palvelun tarjoajan ja käyttäjän yhteen.<sup>44</sup> Tällöin kuvan tilanteessa alusta olisi autonvuokraussovelluksen tarjoava yritys.

Jakamistalousalustoilla on kahdenlaisia käyttäjiä. Alustoja käyttävät ensinnäkin palvelun tarjoajat, jotka tarjoavat omistamaansa resurssia alustan kautta sen käyttäjille eli toiselle jakamistalousalustojen käyttäjäryhmälle. Palvelun tarjoaja siis jakaa alustan kautta omaisuuttaan, varojaan, aikaansa tai osaamistaan hänelle entuudestaan tuntemattomille tahoille. Jakamistalousalustojen keskeinen ominaispiirre onkin se, etteivät alustat itse omista jakamisen kohteena olevaa resurssia vaan alustalla tarjottavan resurssin omistaa alustan käyttäjä, joka tarjoaa resurssinsa muiden käyttöön alustan välityksellä.<sup>45</sup> Tämä on keskeinen ero esimerkiksi tavallisen autovuokraamon ja jakamiseen perustuvan auton välityksen välillä. Se, että alustat eivät omista välittämäänsä hyödykkeitä tarkoittaa myös sitä, että hyödykkeen omistava palvelun tarjoaja on jakamistaloudessa yksi keskeisimmistä tulonsaajista. Vaikka pääsääntöisesti suurin osa hyödykkeestä maksetusta vastikkeesta menee palvelun tarjoajalle, maksua ei kuitenkaan yleensä suoriteta suoraan hänelle. Jakamistaloudessa on tyypillistä, että maksu hyödykkeestä on suoritettava alustan tai sen lukuun toimivan maksupalvelun tarjoajan kautta.<sup>46</sup> Verotuksen kannalta alustan kautta tapahtuva maksunvälitys on erityisen keskeinen seikka. Kun alusta toimii maksunvälittäjänä, se tarkoittaa sitä, että sen hallussa on tiedot palvelun tarjoajan saamista jakamistaloustuloista. Nämä tiedot ovat keskeisiä verotuksen toimittamisessa, sillä jakamistalouden palveluita tarjoava luonnollinen henkilö on aina tuloverovelvollinen palvelujen suorittamisesta saamistaan tuloista.

---

<sup>43</sup> Ailisto ym. 2016, s. 14.

<sup>44</sup> COM(2016) 356 final, s. 3.

<sup>45</sup> Päläs 2019, s. 14.

<sup>46</sup> Pikkujämsä 2018, s. 628 ja Päläs 2019, s. 17. Tämä on hyvin ymmärrettävää, sillä välitetyistä transaktioista perittävä välityspalkkio on yleensä keskeinen osa jakamistalousalustojen tulonmuodostusta. Muita mahdollisia alustojen tulomuotoja ovat esimerkiksi alustalle liittymisestä maksettava liittymismaksu tai alustan käyttöoikeudesta maksettava vuosimaksu. Voi myös olla, että alusta ei peri sen käyttäjiltä minkäänlaisia maksuja. Tällöin sen tulonmuodostus pohjautuu pitkälti mainostuloihin tai käyttäjätiedon myyntiin. Ks. Nieminen – Nykänen 2018b, s. 4.

### 2.3 Haasteet verotuksessa

Sekä perinteiseen että verkkoalustoja hyödyntävään jakamistalouteen liittyy piirteitä, jotka aiheuttavat haasteita sekä aineellisen vero-oikeuden että verotusmenettelyn näkökulmasta tarkasteltuna. Haasteet aiheutuvat pääosin siitä, että voimassa olevat verolakimme on säädetty ennen nykymuotoisen verkkoalustoja hyödyntävän jakamistalouden olemassaoloa ja ne on siten kohdennettu sääntelemään hyvin erilaista toimintaa, kuin mistä nykymuotoisessa jakamistaloudessa on kysymys. Jakamistaloudessa rajat kuluttajan ja palveluntarjoajan, työntekijän ja itsenäisen ammattiharjoittajan sekä ammattimaisen ja satunnaisen palveluntarjoajan välillä eivät ole yhtä vakiintuneita, kuin tavanomaisessa liiketoiminnassa. Tämä on omiaan aiheuttamaan epävarmuutta ja epäselvyyttä siitä, mitä lainsäädäntöä jakamistalouden toimijoihin tulisi soveltaa ja miten.<sup>47</sup> Kun jakamistaloustoiminnan verotusta koskevaa erityislainsäädäntöä ei ole, jakamistaloustoimintaan sovelletaan voimassa olevaa nykysääntelyä. Jakamistaloustalustoilla tapahtuvaa vaihdantaa verotetaan siis samojen säännösten mukaan, kun muutakin taloudellista toimintaa. Kuitenkin sovellettaessa lainsäädäntöä, joka ei ole säädetty jakamistaloutta ajatellen, on olemassa vaara, että sääntelyn harmaita alueita hyödynnetään yleisen edun säilyttämiseen tarkoitettujen sääntöjen kiertämisessä.<sup>48</sup> Näin on osittain verotusmenettelyn alalla käynyt.

Jakamistalouden verotusmenettelyyn liittyviä haasteita on käsitelty oikeuskirjallisuudessa ja muussa kirjallisuudessa verrattain vähän, vaikka menettelylliset haasteet on tunnistettu useissa yhteyksissä.<sup>49</sup> Suurimmat haasteet liittyvät siihen, kuinka jakamistaloudesta saadut tulot saadaan verotuksen piiriin. Huomattavia ongelmia liittyy palvelun tarjoajina toimivien verovelvollisten jakamistaloustulojen ilmoittamiseen. Ainoastaan lyhytaikaisesta vuokraustoiminnasta saatuja tuloja jäi vuonna 2018 ilmoittamatta noin 15 miljoonan euron verran. Se on noin kolmannes suomalaisten lyhytaikaisesta vuokraustoiminnasta saamista tuloista.<sup>50</sup> Jos laskentaan otettaisiin mukaan kaikki muutkin mahdolliset jakamistaloustulot, summa olisi vielä huomattavasti suurempi. Verovelvolliset siis jättävät, tahallisesti tai tahattomasti, ilmoittamatta jakamistaloudesta saamia tuloja, mikä taas aiheuttaa sen, että jakamistaloustoiminnasta saadut tulot eivät tule Verohallinnon tietoon ja jäävät siten

---

<sup>47</sup> TEM 2017a, s. 8.

<sup>48</sup> TEM 2017a, s. 15.

<sup>49</sup> Ks. esimerkiksi TEM 2019, s. 97, Nieminen – Nykänen 2018b, s. 33 ja Juanto 2019, s. 182.

<sup>50</sup> VM123:00/2019, s. 3. Tärkeää on kuitenkin huomata se, että erilaisten digitaalisten alustojen kautta välitetyistä palveluista saatujen tulojen kokonaismäärästä ei ole olemassa täsmällistä tutkimustietoa, mikä tarkoittaa sitä, että Suomessa verovelvollisten saamien jakamistaloustulojen määrä voi olla huomattavasti Verohallinnon tietoja suurempi. Ilmiön todellista laajuutta on vaikea selvittää sen vuoksi, että suuri osa jakamistaloustalustoista välitetään ulkomaisten alustojen kautta.

verotuksen ulkopuolelle. Ongelma ei kuitenkaan ole suoraan jakamistalousilmiön syytä, sillä vastaavaa ilmoittamisongelmaa ei liity jakamistalousalustojen saamien tulojen ilmoittamiseen. Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön vuonna 2019 tekemästä selvityksestä käy ilmi, että vuosina 2015–2017 yhdellekään suomalaiselle jakamistalousalustalle ei oltu tehty arvioverotusta ilmoituspuutteen tai muunkaan syyn vuoksi.<sup>51</sup> Suomalaiset jakamistalousalustat siis hoitavat yhtiöiden verotukseen liittyvät velvollisuudet kiitettävästi. Ongelmat keskittyvät palvelun tarjoajina toimivien yksityishenkilöiden verotukseen.

Palveluntarjoajien jakamistaloustuloihin liittyvien ilmoituspuutteiden paljoutta selittää osaltaan se, että tyypillinen jakamistalouden palveluntarjoaja on satunnaisia sivutuloja hankkiva ja tuloverotuksen laskentasääntöjä ja ilmoittamismenettelyjä huonosti tunteva yksityishenkilö.<sup>52</sup> Hän ei siis välttämättä edes tiedä, että hänen tulisi ilmoittaa jakamistaloudesta saamansa tulot Verohallinnolle. Verovelvolliset ovat tottuneet siihen, että esimerkiksi palkkatulojen osalta verotuksen toimittaminen perustuu pitkälti Verohallinnon sivullisilmoittajilta saamiin vuosilmoitustietoihin. Osan ilmoittamatta jättämisistä selittää varmasti tämä tietämättömyys, mutta selvää on myös se, että osa tulonsaajista pyrkii tietoisesti kasvattamaan voittojaan jättämällä tulonsa ilmoittamatta. Tietämättömyys ei myöskään tee tulojen ilmoittamatta jättämisestä yhtään sen hyväksyttävämpää, sillä tietämättömyys verolakien sisällöstä ei poista verovelvollisen ilmoittamisvelvollisuutta, saati verovelvollisuutta.

Ilmoituspuutteiden merkittävyyttä lisää osaltaan se, että jakamistaloustulot eivät ole kaikissa tilanteissa kolmannen osapuolen eli sivullisen yleisen tiedonantovelvollisuuden tai ennakonpidätysvelvollisuuden piirissä.<sup>53</sup> Mikäli alustan välittämään palveluun liittyvän maksusuorituksen maksaa tai välittää alustan sijaan toinen taho, esimerkiksi maksupalveluyritys tai alustan tytäryhtiö, jakamistalousalustalla ei ole nykylainsäädännön valossa velvollisuutta antaa tulosta vuosilmoitusta Verohallinnolle. Verohallinto ei saa vuosilmoituksia myöskään silloin, jos palveluun liittyvä maksusuoritus tapahtuu suoraan palvelun tarjoajan ja sen käyttäjän välillä. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että Verohallinto ei saa useimmissa tilanteissa jakamistalousalustoilta vuosilmoitustietoja palveluntarjoajan alustan kautta saamista jakamistaloustuloista. Jakamistaloustulojen ilmoittaminen on siten lähes täysin verovelvollisen itsensä vastuulla. Houkutus tulojen ilmoittamatta jättämiselle voi kasvaa suureksi, kun tulonsaajien tiedossa on tämä Verohallinnon vuosilmoitustietojen

---

<sup>51</sup> Harmaan talouden selvitysyksikkö 2/2019, s. 16–17.

<sup>52</sup> Nieminen – Nykänen 2018a, s. 59 ja Nieminen – Nykänen 2018b, s. 2.

<sup>53</sup> Nieminen – Nykänen 2018b, s. 2.

puutteellisuus. Ongelman merkittävyys on tunnistettu myös kansainvälisesti, sillä OECD on selvityksessään todennut, että jakamistalous on toimialana erityisen herkkä veropetoksille ja verovälttelylle siksi, että jakamistalouden piirissä tapahtuvia tuloja tuottavia toimintoja on haastava jäljittää.<sup>54</sup> Esimerkiksi vuokrattaessa omaa vakituista asuntoa lyhytaikaisesti silloin tällöin, viranomaisten on vaikeaa havaita asunnon olevan osittaisessa tulonhankkimiskäytössä, kun lyhytaikaisia vuokrasuhteita eivät koske väestötieto- tai sosiaaliturvajärjestelmään liittyvät vuokralaisen rekisteröinti- ja ilmoittamistarpeet.<sup>55</sup>

Vaikka jakamistalouden verotusmenettelyyn liittyviä haasteita on aikaisemmin käsitelty oikeuskirjallisuudessa ja muussa kirjallisuudessa verrattain vähän, ongelmat on kuitenkin vastikään tiedostettu Suomen hallituksen toimesta. Pääministeri Sanna Marinin hallitus on laittanut vireille 23.12.2019 lakihankkeen VM123:00/2019, jossa ehdotetaan laajennettavaksi sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta koskevaa sääntelyä. Koska nykymuotoinen sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta koskeva sääntely ei systemaattisesti velvoita jakamistalousalustoja ilmoittamaan tiedossaan olevia jakamistaloustuloihin liittyviä verotuksessa tarpeellisia tietoja Verohallinnolle, Verohallinto on joutunut hankkimaan tietoja jakamistaloustuloista toissijaisia tiedonhankintakeinoja hyödyntäen. Se ei ole ollut taloudellisesti tai toiminnallisesti tehokkain mahdollinen keino tiedonsaantiin. Siksi hallituksen lakihankkeessa ehdotetaan VML 15 §:n sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta laajennettavaksi koskemaan suurempaa joukkoa jakamistalousalustoja niiden taloudellisesta toimintamallista riippumatta. Hallituksen ehdottama muutos tai muu vaihtoehtoinen ratkaisu on tarpeen, sillä jakamistalouden hyödyntäminen tulonhankinnassa on kasvanut valtavaa vauhtia ja kasvu tulee edelleen moninkertaistamaan jakamistaloudesta saatavien tulojen ja tuloja saavien verovelvollisten määrän. Täten ilmoituspuutteisiin ja erityisesti alustojen yleisen tiedonantovelvollisuuden puuttumiseen liittyvää ongelmaa ei voida vain sivuuttaa, vaan sille on tehtävä jotain. Muutoin riskinä on muun muassa harmaan talouden kasvu, neutraalin verojärjestelmän horjumisen sekä verovaje.

---

<sup>54</sup> OECD 2017, s. 23.

<sup>55</sup> Nieminen – Nykänen 2018b, s. 30.

### 3. Verotustietojen hankinta sivullisilta

Jakamistalouden palveluita tarjoava luonnollinen henkilö on aina tuloverovelvollinen tarjoamistaan palveluista saamistaan tuloista. Jotta tulot voidaan verottaa oikeaan aikaan ja oikean määräisinä, tulee veroviranomaisilla olla riittävät tiedot niistä. Verohallinnolla on laaja lainsäädäntöön perustuva oikeus tiedonsaantiin. Verotus toimitetaan VML 26 §:n 5 momentin mukaisesti verovelvollisen oman ilmoituksen, sivullisilta tiedonantovelvollisilta saatujen tietojen ja asiassa saadun muun selvityksen perusteella. Verovelvollisella itsellään sekä kolmansilla tahoilla, sivullisilla, on sanktion uhalla tehostettu velvollisuus luovuttaa tietoja Verohallinnon käyttöön.

Verotuksen perustana ovat lähtökohtaisesti verovelvolliselta itseltään VML 7 §:n ilmoittamisvelvollisuuden nojalla saadut tiedot. Verovelvollisen on verotusta varten ilmoitettava Verohallinnolle veronalaiset tulonsa, niistä tehtävät vähennykset, tiedot varoistaan ja veloistaan sekä muut verotukseen vaikuttavat tiedot. Verohallinto kuitenkin kerää verovelvollisen ohella sille tarpeellisia tietoja myös muilta tahoilta. Nämä tahot ovat velvoitettuja antamaan verotuksessa tarpeellisia tietoja VML 3 luvun ja eräiden muiden verolakien nojalla joko kehotuksesta tai Verohallinnon niitä erikseen pyytäessä. Tiedonantoon velvoitettuja tahoja nimitetään verolainsäädännössä sivullisiksi tiedonantovelvollisiksi. Sivullisella tiedonantovelvollisella tarkoitetaan muuta tahoja, kuin verovelvollista itseään.<sup>56</sup> Sivullisen tiedonantovelvollisuudella taas tarkoitetaan velvollisuutta antaa Verohallinnolle tietoja muuta, kuin omaa verotusta varten.<sup>57</sup>

Vaikka VML 2 luvun mukainen verovelvollisen ilmoittamisvelvollisuus on periaatteellisesti Verohallinnon tiedonsaannin perusta, sen käytännön merkitys on nykypäivänä vähentynyt sivullisilmoittajilta saatavien tietojen myötä. Verotus nimittäin käytännössä toimitetaan pääosin sivullistietojen perusteella.<sup>58</sup> Sivullisilta saadut tiedot täytetään useimmiten valmiiksi esitäytetylle veroilmoitukselle ja verovelvollisen tehtävänä on tarkastaa ja tarvittaessa korjata nämä tiedot. Menettely parantaa verovelvollisen oikeusturvaa sekä mahdollistaa samalla verotuksen toimittamisen oikein, yhtenäisesti, kustannustehokkaasti ja nopeasti, kun tulojen ilmoittaminen ei jää täysin verovelvollisen oman ilmoituksen varaan.<sup>59</sup> Verotuksen

---

<sup>56</sup> HE 336/1994, s. 1 ja Lehtonen 2013, s. 3.

<sup>57</sup> Rabinä – Myrsky – Myllymäki 2017, s. 134.

<sup>58</sup> Lohiniva-Kerkelä 2003, s. 178.

<sup>59</sup> VM123:00/2019, s. 3.

tehokkuuden ja oikeellisuuden kannalta on lisäksi välttämätöntä, että veroviranomaisilla on sivullistietojen avulla mahdollisuus tarkistaa verovelvollisen antamien tietojen paikkansapitävyys. Sivullistiedot toimivat siten myös valvontatietoina tarkastellessa verovelvollisen itse ilmoittamien tietojen oikeellisuutta.<sup>60</sup>

### 3.1 Sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus

#### 3.1.1 Yleistä

Sivullisen yleisellä tiedonantovelvollisuudella tarkoitetaan muun tahon kuin itse verovelvollisen lakiperusteista velvollisuutta antaa toista verovelvollista koskevia tietoja verotuksen tarpeita varten. Jokaisen laissa säädetyt edellytykset täyttävän tahon on annettava määrätyt tiedot Verohallinnolle tai tulorekisteriin oma-aloitteisesti ilman eri kehotusta.<sup>61</sup> Yleiseen tiedonantovelvollisuuteen perustuva tietojenkeruu on massaluontoisia tietoja koskevaa tiedonkeruuta, joka on luonteeltaan säännöllistä ja toistuvaa, yleensä vuosittaista tietojen luovuttamista.<sup>62</sup> Tiedonantovelvollisuus koskee muun muassa työnantajia, eläkelaitoksia, pankkeja ja vakuusyhtiöitä ja se voidaan jaotella tulotietoja sekä meno- ja vähennystietoja koskevaan tiedonantovelvollisuuteen. Sivullisen yleisen tiedonantovelvollisuuden piiriin kuuluvia tulo-, meno- ja vähennystietoja kerätään yleensä vuosittain, minkä vuoksi ilmoitettuja tietoja kutsutaan usein vuosi-ilmoitustiedoiksi.<sup>63</sup> Tulorekisterin käyttöönoton myötä sinne ilmoitettavista tiedoista on alettu käyttää myös käsitettä tulorekisteritiedot. Käsitettä voidaan pitää uutena rinnakkaiskäsitteenä vuosi-ilmoitustiedoille. Käsitteiden välillä erona on se, että vuosi-ilmoitustiedot tulevat vanhan vuosi-ilmoitusmenettelyn kautta, kun taas tulorekisteritiedot ilmoitetaan uuteen tulorekisteriin. Molempien kanavien kautta tietoja kerätään pääsääntöisesti tuloverotuksen tarpeita varten ja ne muodostavat pohjan tuloverotuksen toimittamiselle, sillä ne tulostetaan valmiiksi esitetäytetylle veroilmoitukselle. Tietoja käytetään lisäksi verotuksen valvonnassa lähinnä siitä syystä, että sivullisen tiedonantovelvollisen antamat tiedot ovat yleensä oikeampia kuin verovelvollisen itsensä antamat tiedot.<sup>64</sup>

VML 15 § on tulotietoja koskevaa sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta koskeva yleissäännös. Sen 1 momentin mukaan jokaisen on toimitettava Verohallinnolle verotusta

---

<sup>60</sup> Äimä 2011, s. 184.

<sup>61</sup> Rabinä – Myrsky – Myllymäki 2017, s. 135.

<sup>62</sup> HE 131/1995, s. 27.

<sup>63</sup> Lehtonen 2013, s. 4.

<sup>64</sup> VM123:00/2019, s. 3.

varten tarpeelliset tiedot maksamistaan tai välittämistään rahanarvoisista suorituksista, niiden oikaisuista, saajista ja suoritusten perusteista.<sup>65</sup> Tiedot on toimitettava, vaikka suoritus olisi maksettu ennakonpidäystä toimittamatta taikka suoritus olisi maksettu tai välitetty rajoitetusti verovelvolliselle taikka kyseinen tulo olisi saajalleen verosta vapaa. VML 15 §:n 1 momentin soveltamisala on hyvin laaja, sillä se on kirjoitettu kaikkia velvoittavaksi. Sanamuotonsa mukaisesti se velvoittaa jokaista ilmoittamaan Verohallinnolle tiedot maksamistaan tai välittämistään rahanarvoisista suorituksista. Soveltamisalan laajuutta lisää myös se, että verotusta varten pyydettävän tiedon ei tarvitse olla verotuksessa välttämätön vaan riittää, että tieto on verotuksessa tarpeen. Aiemmin oikeuskäytännössä edellytettiin, että tietojen välttämättömyys oli kiistattoman selvää ja näyttötaakka tietojen välttämättömyydestä oli veroviranomaisilla.<sup>66</sup> Oikeustila kuitenkin muuttui, kun aiemman sääntelyn toimimattomuuden vuoksi lainsäädäntöä muutettiin ja Verohallinnon tiedonsaantia sivullisilta laajennettiin kattamaan kaikki verotuksessa tarpeelliset tiedot.<sup>67</sup>

VML 15 §:n 1 momentti velvoittaa sivullista ilmoittamaan Verohallinnolle tiedot maksamistaan tai välittämistään suorituksista. Sanamuoto siis velvoittaa käytännössä maksun suorittajia tai sen välittäjiä. Sivullinen ei ole yleisesti tiedonantovelvollinen ainoastaan sillä perusteella, että sillä on verotuksessa tarpeellisia tietoja hallussaan, mikäli tämä ei ole itse suorittanut tai välittänyt näihin tietoihin liittyvää maksua. Jakamistalousalustojen näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että tulotietoja koskeva sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus koskee ainoastaan niitä alustoja, jotka itse maksavat tai välittävät rahanarvoisia suorituksia välittämistään palveluista. Alustoja, jotka eivät itse maksa tai välitä suorituksia, tämä pykälä ei velvoita. Säännöstä on nimittäin tulkittu niin, että tiedonantovelvolliseksi ei ole katsottu palveluiden välittäjiä, jotka eivät itse välitä palveluihin liittyviä maksusuorituksia.<sup>68</sup> Poikkeuksen muodostavat VML 15 §:n 4–7 momentit, joissa tiedonantovelvollisuus ulotetaan myös sellaisiin tahoihin, joiden rooli ei ole aina suorituksen maksaja tai välittäjä. Tällaisia tahoja ovat esimerkiksi arvopaperinvälittäjät, jotka on veloitettu ilmoittamaan Verohallinnolle tietoja tekemistään ja välittämistään arvopaperikaupoista, kauppojen osapuolista ja maksetuista

---

<sup>65</sup> Rahanarvoisella suorituksella tarkoitetaan muun muassa palkkaa, luontoisetua ja palkkiota sekä työstä, tehtävästä tai palveluksesta maksettua korvausta sekä palkintoa, apurahaa, stipendiä, tunnustuspalkintoa, opintotukea, kustannusten korvausta, eläkettä, pitkäaikaisäästämissopimukseen perustuvaa suoritusta ja veronalaista tuloa, sosiaalietuutta, osinkoa, osakaslainaa, rahasto-osuuden tuottoa, korkoa, vuokraa ja vakuutuskorvausta sekä tekijänoikeudesta, patentista, kaivosoikeudesta tai muusta sen kaltaisesta oikeudesta maksettua korvausta.

<sup>66</sup> Juusela 1998, s. 210. Ks. esimerkiksi ratkaisut KHO 1983 II 12, KHO 1983 II 13, KHO 1989 A 5 ja KHO 1991 A 11.

<sup>67</sup> Ks. HE 336/1994.

<sup>68</sup> VM123:00/2019, s. 6.

kauppahinnoista. Myös puun ostajan on toimitettava Verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset tiedot hankinta- ja pystykaupalla myydyn puun myyjistä ja myyntitapahtumista. Vastaavaa erityissäätelyä ei kuitenkaan kohdistu jakamistalousalustoihin, joten niihin sovelletaan VML 15 §:n 1 momentin yleissäännöstä. Jakamistalousmaailmassa on tyypillistä, että alustan sijaan maksun tai suorituksen alustan välittämästä palvelusta välittää toinen firma, esimerkiksi maksupalveluyritys tai alustan tytäryhtiö. On myös mahdollista, että alustalla tarjotun palvelun maksaminen ei tapahdu ollenkaan alustan välityksellä, mutta tästä huolimatta palvelusta maksettu hinta on alustan tiedossa.<sup>69</sup> Näissä kaikissa tilanteissa alustat vapautuvat yleistä tiedonantovelvollisuutta koskevista velvollisuuksista kokonaan, vaikka niillä olisi kaikki verotuksessa tarpeelliset tiedot hallussaan.

### **3.1.2 Verohallinnon yleisestä tiedonantovelvollisuudesta antaman päätöksen uusi 20 §**

Verohallinnolla on eri verolakien nojalla toimivalta antaa tarkentavia määräyksiä sivullisen tiedonantovelvollisuudesta. Verohallinto voi lisäksi ohjeistuksillaan rajoittaa sivullisen tiedonantovelvollisuutta. Keskeisin sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta koskeva ohjeistus on vuosittain annettava Verohallinnon päätös yleisestä tiedonantovelvollisuudesta.<sup>70</sup> Siitä löytyy muun muassa tarkemmat vuosittaiset ohjeet Verohallinnolle yleisen tiedonantovelvollisuuden nojalla annettavista tulo-, meno- ja vähennystiedoista, tietojen antamisen ajankohdasta sekä tiedonannon tavoista.<sup>71</sup> Verovuodelle 2019 ja verovuodelle 2020 annetut päätökset eroavat jakamistaloustulojen ilmoittamisen osalta keskeisesti toisistaan. Jakamistaloustulojen kannalta keskeinen päätöksen kohta on verovuodelle 2020 annetun päätöksen uusi 20 §, jossa säädetään välitettyihin kuljetus- ja vuokrauspalveluihin liittyvien tulojen ilmoittamisesta.<sup>72</sup> Vastaavaa pykälää ei ole ollut aiemmissa Verohallinnon yleistä tiedonantovelvollisuutta koskevissa päätöksissä. Keskeisin syy sille, että pykälässä säädetään ainoastaan näistä tulotyypeistä, on se, että henkilönkuljetus ja asunnon lyhytaikainen vuokraus ovat tavallisimpia jakamistalousalustojen välittämiä palveluita ja tulovirta niistä on suurinta. Tiedonantovelvollisuutta voidaan kuitenkin myöhemmin laajentaa myös muihin jakamistalouden tulotyyppeihin.

Verovuodelle 2020 annetun päätöksen 20 §:n 1 momentin mukaan liikenteen palveluista annetussa laissa (liikennepalvelulaki, 320/2017) tarkoitetun välityspalvelun tarjoajan tai sen

---

<sup>69</sup> VM123:00/2019, s. 6.

<sup>70</sup> Rabinä – Myrsky – Myllymäki 2017, s. 135.

<sup>71</sup> Ks. Verohallinnon päätös yleisestä tiedonantovelvollisuudesta vuodelle 2019 Dnro A125/200/2018 ja vuodelle 2020 Dnro VH/1942/00.01.00/2019.

<sup>72</sup> Ks. VM123:00/2019, s. 3.



Suomessa olevan edustajan on ilmoitettava Verohallinnolle tiedossaan olevat korvaukset, jotka kuljetuspalvelun tarjoajat ovat saaneet sen välittämistä kuljetuksista. 2 momentin mukaan välityspalvelun tarjoajan tai sen Suomessa olevan edustajan on ilmoitettava Verohallinnolle tiedossaan olevat suoritukset, jotka vuokranantaja on saanut sen välittämästä huoneiston, kiinteistön tai niiden osan vuokrauksesta. 20 §:n säännökset siis erittelevät, mitä tietoja välityspalvelun tarjoajan, eli esimerkiksi jakamistalousalustan, on annettava Verohallinnolle. Keskeistä on huomata se, että Verohallinnon päätös yleisestä tiedonantovelvollisuudesta ainoastaan täsmentää VML 15 §:n laajaa yleistä tiedonantovelvollisuutta. VML 15 §:n 9 momentin mukaan Verohallinto voi antaa tarkempia määräyksiä annettavista tiedoista, niiden antamisen ajankohdasta ja antamistavasta, minkä lisäksi se voi rajoittaa tiedonantovelvollisuutta. Verohallinto ei kuitenkaan voi säännöksen nojalla laajentaa sivullisen tiedonantovelvollisuutta lain säännöksiä laajemmalle.

Verohallinnon yleistä tiedonantovelvollisuutta koskevan päätöksen 20 §:n 1 momentti on siinä mielessä lakiperusteinen, että liikennepalvelulain 15 §:n 2 momentissa on vastaava erityinen säännös välityspalvelun tarjoajan selvitys- ja ilmoitusvelvollisuudesta. Sen nojalla välityspalvelun tarjoajan tai sen Suomessa olevan edustajan on ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle vuosittain tammikuun loppuun mennessä kokonaissummat tiedossaan olevista korvauksista, jotka kuljetuspalvelun tarjoajat ovat saaneet sen välittämistä kuljetuksista, ellei kyseinen tieto jo ole viranomaisen saatavilla Verohallinnolle tehdyn vastaavan ilmoituksen perusteella. Kuljetuspalveluntarjoajat ovat siis jo pelkästään liikennepalvelulain nojalla velvollisia ilmoittamaan Liikenne- ja viestintävirastolle tai Verohallinnolle välittämistään kyydeistä maksetut korvaukset, vaikka palveluntarjoajat eivät itse vastaisi suorituksen maksusta tai välityksestä. Kuljetuspalveluiden välittäjien tiedonantovelvollisuus ulottuu siis liikennepalvelulain 15 §:n 2 momentin myötä laajemmalle, kuin muiden palvelujen välittäjien tiedonantovelvollisuus ulottuu VML 15 §:n nojalla. Liikennepalvelulaissa säädettyssä välityspalvelun tarjoajan ilmoitusvelvollisuudessa ei ole kuitenkaan lähtökohtaisesti kysymys verotusta koskevasta tiedonantovelvollisuudesta. Ilmoitusvelvollisuuden rikkomisesta ei ole esimerkiksi seurauksena VML 22 a §:ssä säädettyä laiminlyöntimaksua, kuten sivullisen yleisen tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnistä yleensä on.<sup>73</sup> Välityspalvelun tarjoajan liikennepalvelulakiin perustuva ilmoitusvelvollisuus on enneminkin valvontakeino ja sen tarkoituksena on edistää veroviranomaisen mahdollisuuksia

---

<sup>73</sup> VM123:00/2019, s. 3. VML 22 a §:n mukaan tiedonantovelvolliselle voidaan määrätä laiminlyöntimaksu, jos ilmoituksessa on virhe, puute tai se on jätetty kokonaan antamatta. Laiminlyöntimaksun suuruus määräytyy laiminlyönnin moitittavuuden perustella ja se on määrältään 2 000–15 000 euroa.

seurata kuljetuspalvelun tarjoajien ilmoittamien tulojen oikeellisuutta.<sup>74</sup> Vaikka kyseessä ei ole nimenomainen verotusta koskeva tiedonantovelvollisuus, kuljetuspalvelun välittäjän ilmoitusvelvollisuuden käytännön vaikutus on kuitenkin paljolti vastaava VML 15 §:n yleisen tiedonantovelvollisuuden kanssa. Ilmoitusvelvollisuus oikeastaan laajentaa VML 15 §:n mukaista yleistä tiedonantovelvollisuutta, sillä kuljetuspalvelun välittäjän tulee ilmoittaa tiedossaan olevat korvaukset siitä huolimatta, että se ei olisi toiminut suorituksen maksajana tai välittäjänä. Riittää, että kuljetuspalvelun välittäjällä on verotuksessa tarpeelliset tulo- ja yksilöintitiedot hallussaan.

Verohallinnon yleistä tiedonantovelvollisuutta koskevan päätöksen vuokrauspalveluiden välittäjiä koskevalla 20 §:n 2 momentilla ei ole vastaavaa erityislainsäädäntöön pohjautuvaa taustaa, kuin pykälän 1 momentilla. Vuokrauspalveluiden välittäjiä koskevan tiedonantovelvollisuuden taustalla on ainoastaan VML 15 §:n 1 momentin yleinen tulotietoja koskeva tiedonantovelvollisuus, josta Verohallinto on antanut tarkemman määräyksen VML 15 §:n 9 momentin antaman toimivallan nojalla. Tästä johtuen 2 momentin käytännön soveltamisala jää kapeammaksi kuin 1 momentin. Koska tiedonantovelvollisuus pohjautuu VML 15 §:n 1 momenttiin, se velvoittaa ainoastaan suorituksen maksajia ja välittäjiä. Mikäli suorituksen on maksanut tai välittänyt jakamistalousalustan sijaan esimerkiksi sen tytäryhtiö tai mikäli maksu on tapahtunut suoraan palvelun ostajalta sen tarjoajalle, VML 15 § tai Verohallinnon päätöksen 20 §:n 2 momentti ei velvoita jakamistalousalustaa ilmoittamaan tiedossaan olevia verotuksessa tarpeellisia tietoja Verohallinnolle. Perustuslain (PL, 731/1999) 2 §:n 3 momentin lakisidonnaisuuden periaatteen nojalla Verohallinto ei voi päätöksellään laajentaa tiedonantovelvollisten sivullisten joukkoa muihin tahoihin, kuin suorituksen maksajiin tai välittäjiin.<sup>75</sup> Alustat, jotka eivät itse maksa tai välitä suorituksia palveluistaan ovat siten edelleen Verohallinnon päätöksen uudesta 20 §:stä huolimatta sääntelyn ulkopuolella. 2 momentti kuitenkin ulottaa tiedonantovelvollisuuden koskemaan niitä alustoja, jotka itse maksavat tai välittävät suorituksen palveluistaan. Aiemmin vuokrahuoneistojen välityspalveluilla ei ole ollut veloitetta ilmoittaa Verohallinnolle tietoja vuokranantajille välittämistään suorituksista. Tämä johtui siitä, että tiedonantovelvollisen on ilmoitettava Verohallinnolle ilman eri kehotusta ainoastaan Verohallinnon yleistä tiedonantovelvollisuutta koskevassa päätöksessä mainitut tiedot, joihin välitetyt vuokratulot eivät ole ennen verovuodelle 2020 annettua päätöstä kuuluneet.

---

<sup>74</sup> HE 161/2016, s. 141.

<sup>75</sup> Lakisidonnaisuuden periaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Tärkeä huomio uudesta Verohallinnon päätöksen 20 §:stä on se, että säännöksen soveltamisala ei rajoitu ainoastaan sähköisillä alustoilla toimiviin välittäjiin, vaan tiedonantovelvollisuus tulee koskemaan myös perinteisempiä kuljetus- ja vuokrauspalveluiden välittäjiä. Säännöksen nojalla tiedonantovelvollisiksi tulevat esimerkiksi perinteiset taksinvälityskeskukset sekä hiihtokeskuksissa mökkejä välittävät tahot. Tiedot välitetyistä kuljetus- ja vuokrauspalveluista annetaan ensimmäisen kerran verovuodelta 2020 eli tiedonantovelvollisuus aktualisoituu ensimmäisen kerran alkuvuodesta 2021. Siten tiedonantovelvollisuuden toimimisesta ei ole vielä käytännön kokemusta.

### 3.1.3 Ensisijainen tiedonhankintakeino

Yleistä tiedonantovelvollisuutta voidaan pitää tehokkaana Verohallinnon tiedonsaanti- ja valvontakeinona, sillä se on itsenäinen ja reaaliaikainen valvontametodi.<sup>76</sup> Ilmoitusvelvolliset sivulliset antavat oma-aloitteisesti tiettyä ajankohtana vuosi-ilmoituksensa, eikä Verohallinnon tarvitse lähtökohtaisesti suorittaa erillisiä toimia tietojen saamiseksi. Kyseessä on Verohallinnon kannalta helppo, edullinen ja tehokas tiedonsaannin tapa. Se on lisäksi vahvistettu Verohallinnon ensisijaiseksi tiedonhankintakeinoksi sivullisen erityistä tiedonantovelvollisuutta koskeneissa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa KHO 2016:127 ja KHO 2019:40. Sivulliselta tapahtuvan tiedonhankinnan keinoista yleinen tiedonantovelvollisuus on ensisijainen sivullisen erityiseen tiedonantovelvollisuuteen nähden. Sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus voi olla myös ensisijaista verovelvolliselta tapahtuvaan tietojen pyytämiseen nähden. VML 26 §:n 5 momentin mukaan verotus toimitetaan verovelvollisen ilmoituksen, sivulliselta tiedonantovelvolliselta saatujen tietojen ja asiassa saadun muun selvityksen perusteella. Säännöksen sanamuodosta päätellen kaikki eri lähteistä saadut tiedot ovat lähtökohtaisesti samassa asemassa eikä Verohallinnolla ei ole velvollisuutta pyytää verotuksessa tarpeellisia tietoja ensisijaisesti verovelvolliselta itseltään.<sup>77</sup> Sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus voi olla verovelvolliselta tapahtuvaan tietojenkeruuseen nähden ensisijainen tiedonhankintakeino esimerkiksi silloin, kun se on tarpeen verovalvonnallisista syistä tai verojen perintään liittyvien turvaamistoimenpiteiden vuoksi.

Jakamistaloustuloihin kohdistuvan tiedonsaannin osalta yleistä tiedonantovelvollisuutta koskevassa sääntelyssä on kuitenkin selvä puutteellisuus, joka heikentää Verohallinnon tiedonsaantia jakamistaloustuloista. Kuten edellä todettiin, jakamistalousalusta ei ole yleisesti tiedonantovelvollinen ainoastaan sillä perusteella, että sillä on verotuksessa tarpeellisia tietoja

---

<sup>76</sup> Juusela 1998, s. 201.

<sup>77</sup> Ks. KHO 2016:127.

hallussaan, mikäli tämä ei ole itse suorittanut tai välittänyt tietoihin liittyvää maksua. Jos jakamistaloustulot maksaa tai välittää muu taho kuin itse jakamistalousalusta, jolla on muut transaktioon liittyvät tiedot hallussaan, Verohallinto ei saa vuosi-ilmoitustietoa kyseisestä tulosta. Verohallinnon tiedonsaanti ja tulon verotus jäävät tällöin verovelvollisen oman ilmoituksen tai sattumanvaraisen vertailutiedon varaan. Tämä puutteellisuus on keskeinen syy sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta laajennettavaksi ehdottavan lakihankkeen VM123:00/2019 taustalla.

## 3.2 Sivullisen erityinen tiedonantovelvollisuus

### 3.2.1 Yleistä

Sivullisen erityinen tiedonantovelvollisuus tarkoittaa Verohallinnon nimenomaisesta kehotuksesta syntyvää tiedonantovelvollisuutta, joka kohdistuu tiettyyn sivullistahoon ja koskee tietoja, jotka saattavat vaikuttaa toisen verovelvollisen verotukseen.<sup>78</sup> Kyseessä on menettely, jolla täydennetään verovelvollisen oman ilmoituksen ja sivullisen yleisen tiedonannon luomaa informaatiopohjaa.<sup>79</sup> Se on siis Verohallinnon tiedonhankintakeinona luonteeltaan toissijainen. Erityiseen tiedonantovelvollisuuteen katsotaan usein kuuluvaksi myös vertailutietotarkastus, jota tässä yhteydessä käsitellään erikseen luvussa 3.3.

Keskeisin sivullisen erityistä tiedonantovelvollisuutta koskeva säännös on sivullisen erityistä tiedonantovelvollisuutta tuloverotuksessa sääntelevä VML 19 §. Sen nojalla lähtökohtana on, että 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. Tiedonantovelvollisuus koskee siis vain sivullisella jo olevia tietoja eikä Verohallinto voi säännöksen nojalla velvoittaa sivullista erikseen hankkimaan verotustoiminnassa tarvitsemiaan tietoja. Tiedonantovelvollisuudesta voidaan poiketa vain, jos sivullisella on lain mukaan oikeus kieltäytyä todistamasta asiasta. Verotukseen vaikuttavia, verovelvollisen taloudellista asemaa koskevia tietoja ei kuitenkaan saa tästä huolimatta kieltäytyä antamasta.

---

<sup>78</sup> Lohiniva-Kerkelä 2003, s. 169.

<sup>79</sup> Juusela 1998, s. 208.

### 3.2.2 Selvitettävän asian yksilöintivaatimus

Sivullisen erityinen tiedonantovelvollisuus aktualisoituu tyypillisimmillään tilanteessa, jossa Verohallinnolla on selvittävänä tietty konkreettinen verotusasia, johon se tarvitsee lisätietoa.<sup>80</sup> Erityinen tiedonantovelvollisuus voikin käytännössä tulla kyseeseen vain, kun Verohallinnolla on juuri sillä hetkellä selvittävänä todellinen asia tai asiakokonaisuus, joka voidaan yksilöidä sellaisella tarkkuudella, että tiedonantovelvollinen voi yksilöinnin perusteella antaa tarvittavat asiaa koskevat tiedot.<sup>81</sup> Selvitettävän asian tai asiakokonaisuuden riittävä yksilöinti on tärkeää, sillä tietopyynnöt, joita ei ole yksilöity perustuen Verohallinnon tiedossa oleviin konkreettisiin seikkoihin, eivät ole VML 19 §:n soveltamisalalla mahdollisia.<sup>82</sup> VML 19 §:n mukainen erityiseen tiedonantovelvollisuuteen perustuva tietojen luovutus edellyttää siis aina riittävällä tasolla yksilöityä tietopyyntöä. Tietopyynnön tekeminen on käytännössä aina riippuvaista muusta informaatiosta, sillä veroviranomaisella tulee olla jo ennen pyyntöä käytettävissään tietoa, jonka perusteella tietopyyntö voidaan tehdä.<sup>83</sup> Yksilöinnin perusteeksi käy VML 19 §:n sanamuodon mukaisesti verovelvollisen nimi, pankkitilin numero, tilitapahtuma tai muun vastaava yksilöintitieto. Lain esitöiden mukaan muuksi vastaavaksi yksilöintitiedoksi voidaan katsoa esimerkiksi velkakirjan numero tai kirjanpitolain (KPL, 1336/1997) mukainen tosite.<sup>84</sup>

Panama-aineistoa koskeneessa ratkaisussa KHO 2019:40 korkein hallinto-oikeus katsoi, että VML 19 §:ään perustuvat tietopyynnöt, joiden yksilöinti ei perustu Verohallinnon tiedossa oleviin konkreettisiin seikkoihin, eivät ole mahdollisia. Ratkaisun taustalla oli tapahtumaketju, jossa Verohallinto oli VML 19 §:n nojalla kehottanut Yleisradiota ja sen toimittajia antamaan käyttöönsä toimittajien Panama-aineistosta keräämät suomalaisia yrityksiä ja henkilöitä koskevat tiedot.<sup>85</sup> Panama-aineisto piti sisällään panamalaisen asianajotoimisto Mossack Fonsecan 11,5 miljoonaa dokumenttia käsittävän materiaalin veroparatiisiyhtiöiden perustamisesta ja hallinnoinnista. Ratkaisun lopputulema oli kuitenkin se, että Verohallinnolla ei ollut oikeutta saada tietoja massaluonteisten tietopyyntöjen nojalla, kun sillä ei ollut tiedossaan mitään tietopyyntöä yksilöiviä konkreettisia seikkoja, joihin pyyntö olisi perustunut. Tietopyynnön taustalla oli ainoastaan oletamus siitä, että aineisto sisältää verotuksessa

<sup>80</sup> Lohiniva-Kerkelä 2003, s. 172 ja Isomaa-Myllymäki – Lilja 2018, s. 393.

<sup>81</sup> Äimä 2017, s. 215 ja Rabinä – Myrsky – Myllymäki 2017, s. 144.

<sup>82</sup> HE 336/1994, s. 6. Yksilöimättömiä, massaluonteisia tietoja esimerkiksi tietyn rahamäärän ylittävistä pankkitalletuksista voidaan kuitenkin kerätä vertailutietotarkastuksessa.

<sup>83</sup> Juusela 1998, s. 208.

<sup>84</sup> HE 336/1994, s. 5.

<sup>85</sup> Tapaukseen liittyy myös vertailutietotarkastuksellinen ulottuvuus, jota käsitellään jäljempänä vertailutietotarkastusta koskevassa kappaleessa 3.3.

tarpeellisia tietoja. Verohallinto ei ollut siis riittävästi yksilöinyt tietopyynnön yhteyttä konkreettiseen veroasiaan.

Ratkaisun perusteella voidaan tehdä se päätelmä, että erityiseen tiedonantovelvollisuuteen perustuvan tietopyynnön konkreettinen yksilöintivaatimus on varsin ehdoton, eikä siitä poiketa edes silloin, kun pyydetty materiaali olisi verotuksen kannalta fiskaalisesti ja periaatteellisesti merkittävä, kuten tässä Panama-aineistoa koskeneessa tapauksessa. Jakamistaloustulojen näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että Verohallinnolla tulisi olla jo ennakkoon hallussaan jakamistaloustuloja koskevaa informaatiota, jotta se voisi riittävällä tavalla yksilöidä tietopyyntönsä. Kun Verohallinnon yleiseen tiedonantovelvollisuuteen perustuva tiedonsaanti jakamistaloustuloista on nykysääntelyn valossa heikkoa, myös ennakkoinformaation saanti on heikkoa, mikä tekee yksilöidyn tietopyynnön tekemisestä useissa tilanteissa hankalaa. Ennakkoinformaatiota voitaisiin saada ulkopuolisten ilmiannoista, sillä verkossa toimivat julkiset jakamistaloustalustat mahdollistavat helposti ilmiantotietojen tarkastamisen. Verohallinto voisi myös itse hyödyntää alustoilla olevia julkisia tietoja verovalvonnassa. Jakamistaloustalustoilla olevat julkiset tiedot eivät kuitenkaan välttämättä ole riittävän täsmällisiä tietopyynnön kohteiden yksilöimiseksi. Esimerkiksi pelkkä palveluntarjoajan etunimi tai kaupunginosa, jossa vuokrahuoneisto sijaitsee, ei ole riittävä yksilöintitieto.<sup>86</sup> Jakamistaloustalustoilla olevien julkisten tietojen läpikäynti on lisäksi hidasta, eikä sillä saavuteta sellaista tehokkuutta, että verovalvonta tietojen avulla olisi pitkällä aikavälillä kannattavaa. Kun myös ulkopuolisten tekemien ilmiantojen määrä on melko vähäistä, eivät nämä keinot juurikaan helpota yksilöidyn tietopyynnön tekemistä. Tietopyynnön yksilöintivaatimus tekee siten erityisen tiedonantovelvollisuuden hyödyntämisestä jakamistaloustulojen valvonnassa vähintäänkin haastavaa.

Tarkka yksilöintivaatimus ei kuitenkaan rajaa VML 19 §:n konkreettista käyttöalaa niin kapeaksi, etteikö erityiseen tiedonantovelvollisuuteen perustuvaa tiedonhankintaa voitaisi kuitenkin käyttää hyväksi käytännön verotustyössä. VML 19 §:n soveltamisalaan tuo väljyyttä se, että pyydettyjen tietojen ei tarvitse olla verotuksessa välttämättömiä. Kuten sivullisen yleisessä tiedonantovelvollisuudessa, myös erityisessä tiedonantovelvollisuudessa riittää, että tiedot saattavat olla tarpeen toisen verovelvollisen verotusta tai muutoksenhakua koskevan asian käsittelyssä. Tämän voisi tulkita tarkoittavan sitä, että pyydettyjen tietojen tulee olla ennakoita arvioiden asiaan todennäköisesti vaikuttavia, mutta täyttä varmuutta pyydetyn tiedon

---

<sup>86</sup> Nieminen – Nykänen 2018b, s. 30.

verotuksellisesta vaikuttavuudesta ei vaadita. Voi hyvin olla, että pyydetyillä tiedoilla ei ole lopulta mitään vaikutusta yksittäiseen verotusasiaan. VML 19 §:n soveltamisala on siis tietopyynnön yksilöintivaatimuksesta huolimatta varsin laaja ja sivullinen on pykälän nojalla velvollinen luovuttamaan lähestulkoon mitä tahansa tietoja, joiden Verohallinto arvioi mahdollisesti olevan tarpeen muun verovelvollisen verotusta varten.<sup>87</sup> Ehtona tälle kuitenkin on se, että Verohallinnolla on käsiteltävänäan tietty konkreettinen asia tai asiakokonaisuus, jonka se voi yksilöidä riittävällä tarkkuudella. Myös historiallisessa katsannossa VML 19 §:n soveltamisala on tänä päivänä laaja, kun nykyistä pykälää verrataan aiemmin voimassa olleeseen verotuslain (482/1958) 47 §:ään. Tällöin sivullinen oli velvollinen antamaan tietoja ainoastaan nimellä yksilöidystä verovelvollisesta ja annettavien tietojen tuli olla välttämättömiä verotuksen toimittamisessa.<sup>88</sup>

### 3.2.3 Oikeus kieltäytyä tiedonantovelvollisuudesta

Erityisestä tiedonantovelvollisuudesta voidaan poiketa vain silloin, jos sivullisella on lain mukaan oikeus kieltäytyä todistamasta asiassa. Oikeus kieltäytyä todistamasta perustuu oikeudenkäymiskaaren (OK, 4/1734) 17 luvun säännöksiin. Tällainen oikeus voi syntyä esimerkiksi lähisukulaisuuden, asianajosalaisuuden tai pankkisalaisuuden nojalla. Kieltäytymisoikeudesta huolimatta verotukseen vaikuttavia taloudellista asemaa koskevia tietoja ei kuitenkaan saa kieltäytyä antamasta.

Sivullisen erityinen tiedonantovelvollisuus voi muodostua ongelmaksi tilanteissa, joissa pyydetyt tiedot ovat luovuttavalla taholla salassa pidettäviä. Esimerkiksi finanssisektorilla on paljon verovalvonnan kannalta oleellista informaatiota hallussaan, mutta Verohallinnon tiedontarve on ristiriidassa pankkisalaisuuden kanssa.<sup>89</sup> Pankkisalaisuudella tarkoitetaan luottolaitostoiminnasta annetun lain (luottolaitoslaki, 610/2014) 15 luvun 14 §:n 1 momentin mukaan luottolaitoksen ja sen yhteysyritysten sekä luottolaitoksessa toimivan henkilön velvollisuutta pitää salassa asiakkaan taloudellista asemaa, yksityisen henkilökohtaisia oloja tai liikesalaisuuksia koskevat tiedot, jollei se, jonka hyväksi vaitiolovelvollisuus on säädetty, anna suostumustaan tiedon ilmaisemiseen. Erityisesti asiakkaan taloudellista asemaa koskevat tiedot ovat usein verotuksessa tarpeellisia tietoja, joten kyseessä on yleisen edun ja yksityisen intressin välinen ristiriita.<sup>90</sup> Rahoituslaitoksella on tarve suojata asiakkaansa yksityisyyttä, kun taas veroviranomaisella on tarve toteuttaa verotus tehokkaasti ja oikean määräisenä.

<sup>87</sup> Ks. ratkaisuiista KHO 2019:40 ja KHO 2016:127 hallinto-oikeuksien ratkaisujen perustelut.

<sup>88</sup> HE 336/1994, s. 3, Juusela 1998, s. 211 ja KHO 1978 A I 1.

<sup>89</sup> Äimä 2017, s. 218.

<sup>90</sup> Äimä 2017, s. 218.

Pankkisalaisuudesta voidaan kuitenkin poiketa lain nojalla ja pankilla onkin luottolaitoslain 15 luvun 14 §:n 2 momentin nojalla velvollisuus antaa salassapitovelvollisuuden piirissä olevia tietoja viranomaisille, joilla on lakiperusteinen oikeus saada näitä tietoja. Salassapitovelvollisuuden piirissä olevia tietoja luovutetaan tavallisimmin esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisille rikosten selvittämistä varten, mutta tämän ohella myös VML 3 luvun mukainen sivullisen tiedonantovelvollisuus ohittaa pankkisalaisuuden. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että pankin on annettava Verohallinnolle pankkisalaisuuden estämättä yksittäisen verovelvollisen pankkitilitiedot, jos ne saattavat vaikuttaa tämän verotukseen.<sup>91</sup> Sivullisen erityistä tiedonantovelvollisuutta koskeva säännös siis oikeuttaa Verohallinnon saamaan sellaisiakin verovelvollisen taloudellista asemaa koskevia tietoja, jotka sivullinen on muutoin lainsäädännön nojalla velvollinen pitämään salassa. Annetut tiedot kuitenkin pysyvät julkisuuslain (621/1999) mukaisen salassapitovelvoitteen piirissä, vaikkakin verotustietojen julkisuuslain mukainen salassapitovelvollisuus on hieman väljempi kuin pankkisalaisuus.<sup>92</sup> Jakamistaloustulojen näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että Verohallinto voi saada pankeilta jakamistaloustuloihin liittyviä pankkitilitietoja, jos ne saattavat vaikuttaa verovelvollisen verotukseen.

Keskeistä on kuitenkin huomata, että OK 17 luvun säännöksiin perustuva oikeus kieltäytyä todistamasta ja siten myös antamasta tietoja Verohallinnolle koskee kaikkia muita tietoja, paitsi verovelvollisen taloudellista asemaa koskevia, verotuksessa mahdollisesti tarpeellisia tietoja.<sup>93</sup> Ratkaisussa KHO 2016:127 korkein hallinto-oikeus katsoi, että verokonsultointia harjoittava yhtiö ei ollut sivullisen erityisen tiedonantovelvollisuuden nojalla velvollinen luovuttamaan asiakkaalleen laatimaansa pikavippitoiminnan arvonnisäverotuskohtelua koskevaa muistiota Verohallinnolle. Ratkaisua perusteltiin muun muassa sillä, että muistio oli ainoastaan arvio verovelvollisen verokohtelusta eikä se itsessään muodostanut verotuksen perustetta. Ratkaisu on varsin ymmärrettävä, sillä verokohtelua käsittelevissä muistioissa selvitetään yleensä joko toteutuneeseen tai suunniteltuun taloudelliseen toimenpiteeseen liittyviä mahdollisia veroseuraamuksia ja muita velvollisuuksia. Muistiot eivät siten lähtökohtaisesti muodosta verotuksen perusteena olevia tosiseikkoja, vaan ne ovat paremminkin eri vaihtoehtojen vertailua tai asiantuntijan näkemys jonkin oikeustoimen verotuskohtelusta. Huomioiden lisäksi verokonsultointiyhtiön luottamukseen perustuvat toimeksiannot sekä verotusmenettelyssä

<sup>91</sup> Rabinä – Myrsky – Myllymäki 2017, s. 144.

<sup>92</sup> Äimä 2017, s. 219–220 ja Juusela 1998, s. 201. Esimerkkinä väljemmästä salassapidosta voidaan mainita se, että verovelvollisen verotettavan tulon määrä tulee julkiseksi verotuksen päätyttyä. Tietojen ollessa ainoastaan pankin hallussa vastaavaa julkista esitystä ei tule.

<sup>93</sup> On kuitenkin harvinaista, että Verohallinto pyytäisi muita, kuin verovelvollisen taloudellista asemaa koskevia tietoja. Ks. Juusela 1998, s. 212.



sovellettavat suhteellisuusperiaate sekä objektiivisuuden ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteet ja lain perusoikeusmyönteinen tulkinta, KHO arvioi, että verokonsultointiyritys ei ollut velvollinen luovuttamaan Verohallinnolle asiakkaallensa laatimaa muistiota. Asiamiehen ja tai oikeudenkäyntiavustajan todistajan asemaa koskevalla OK 17 luvun 13 §:llä (aiemmalla 17 luvun 23 §:llä) ei ollut tässä asiassa suoraa merkitystä tiedonantovelvollisuuden kannalta. KHO kuitenkin totesi, että olisi todistamiskieltoa koskevien oikeudenkäymiskaaren periaatteiden vastaista tulkita VML 19 §:ää niin, että tiedot olisi tässä tilanteessa annettava. Ratkaisu oli äänestysratkaisu äänin 3-2. Vähemmistö oli sitä mieltä, että verokonsultointiyhtiö kuului todistamiskiellon piiriin. Todistamiskieltoa koskevista eriävistä mielipiteistä huolimatta vähemmistö päätyi Verohallinnon tiedonsaantioikeuden osalta enemmistön kanssa samaan lopputulokseen, vaikkakin hieman eri perustein. Ratkaisusta voidaan tehdä se johtopäätös, että Verohallinnon tiedonsaanti keskittyy vahvasti verovelvollisen taloudellista asemaa koskeviin tietoihin, joiden täytyy niiden taloudellisen luonteen lisäksi toimia hyvin todennäköisesti verotuksen perusteena. Muutoin tiedon luovuttamisvelvollisuuden voi poistaa tiedon tarpeettomuus tai oikeudenkäymiskaaren todistamiskieltoa koskevat säännökset.

### 3.2.4 Toissijainen tiedonhankintakeino

Vaikka sivullisen erityinen tiedonantovelvollisuus on käyttökelpoinen Verohallinnon tiedonhankintakeino, sen rooli on vahvasti toissijainen. Toissijaisuudella tarkoitetaan sitä, että verovelvollisen oma ilmoitus-, tiedonanto- ja myötävaikutusvelvollisuus sekä sivullisen ja viranomaisen yleinen tiedonantovelvollisuus ovat ensisijaisia Verohallinnon tiedonhankintakeinoja erityiseen tiedonantovelvollisuuteen verrattuna. Toissijaisuus on vahvistettu muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuisissa KHO 2016:127 ja KHO 2019:40, minkä lisäksi hallituksen esitykseen HE 336/1994 annetussa eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietinnössä VaVM 98/1994 on todettu, että verotusta toimitettaessa on kaikissa vaiheissa hankittava tiedot ensisijaisesti verovelvolliselta itseltään.<sup>94</sup> Vain niissä tapauksissa, joissa verovelvolliselta ei saada riittäviä tai oikeita tietoja, Verohallinnon tulisi ryhtyä sivullisiin kohdistuviin erityisiin tietojenhankintatoimenpiteisiin.<sup>95</sup> Toissijaisuus käy myös ilmi siitä, että erityiseen tiedonantovelvollisuuteen liittyvän tietopyynnön tekeminen on aina riippuvaista muusta Verohallinnolla olevasta informaatiosta.<sup>96</sup> Koska tietopyynnön tulee olla riittävällä tavalla yksilöity, viranomaisella tulee olla jo ennen sitä käytössään tietoja, joiden perusteella tietopyyntö voidaan tehdä. Erityistä tiedonantovelvollisuutta ei siten voida pitää

---

<sup>94</sup> VaVM 98/1994, s. 2.

<sup>95</sup> Isomaa-Myllymäki – Lilja 2018, s. 393–394.

<sup>96</sup> Juusela 1998, s. 208.

vastaavanlaisena itsenäisenä valvontametodina, kuin sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta, sillä se perustuu aina johonkin aiempiin tietoihin.

Erityiseen tiedonantovelvollisuuteen perustuvat tietopyynnöt ovat jälkikäteisiä ja yksittäisiin verovelvollisiin kohdistuvia, minkä lisäksi niistä syntyy massamenettelyyn perustuvaan yleiseen tiedonantovelvollisuuteen verrattuna suhteellisesti enemmän kustannuksia.<sup>97</sup> Sen ohella, että erityiseen tiedonantovelvollisuuteen perustuva tiedonhankinta on toissijaista, se on siis myös kalliimpaa, kuin yleiseen tiedonantovelvollisuuteen perustuva tiedonhankinta. Kalleuden lisäksi erityiseen tiedonantovelvollisuuteen perustuva valvonta on tehottomampaa, kuin yleiseen tiedonantovelvollisuuteen perustuva valvonta, sillä erityisen tiedonantovelvollisuuden kautta saadut tiedot koskevat yksittäisiä verovelvollisia suurempien massojen sijaan.<sup>98</sup> Erityinen tiedonantovelvollisuus ei siten sovellu säännönmukaiseen ja laajoihin tietosisältöihin perustuvaan ennalta yksilöimättömien tietojen luovuttamiseen, kuten yleinen tiedonantovelvollisuus soveltuu, eikä VML 19 § voi siten toimia oikeusperustana tällaisten tietojen pyytämiseksi ja toimittamiseksi.<sup>99</sup>

Erityiseen tiedonantovelvollisuuteen perustuva tietojenhankinta voi olla käyttökelpoista yksittäistapauksissa, mutta Verohallinnon laajempaan tiedonsaantiin jakamistaloustuloista yleiseen tiedonantovelvollisuuteen perustuva tiedonhankinta on käyttökelpoisempi keino. Jakamistaloustulot ovat yleensä pirstaleisia silpputuloja, joten tiedonkeruu erityisen tiedonantovelvollisuuden kautta olisi työlästä ja kallista. Yleiseen tiedonantovelvollisuuteen perustuvan tiedonhankinnan kautta tieto jakamistaloustuloista saadaan helpommin ja edullisemmin. Täten erityiseen tiedonantovelvollisuuteen perustuvaa tiedonhankintaa ei voida jakamistaloustulojen osalta katsoa oleellisen tärkeäksi tiedonhankintakeinoksi. Erityiseen tiedonantovelvollisuuteen perustuva tiedonhankinta on kuitenkin hyvä täydentävä tiedonhankinta- ja valvontakeino yleiseen tiedonantovelvollisuuteen perustuvan tiedonsaannin ohella käytettäväksi, kun halutaan tarkempia tietoja tiettyyn yksittäiseen verovelvolliseen tai verotusasiaan liittyen.

---

<sup>97</sup> Juusela 1998, s. 208.

<sup>98</sup> Juusela 1998, s. 208.

<sup>99</sup> Isomaa-Myllymäki – Lilja 2018, s. 393.

### 3.3 Vertailutietotarkastus

#### 3.3.1 Yleistä

Vertailutietotarkastuksella tarkoitetaan verotarkastusta, jonka tarkoituksena on kerätä tietoja muista verovelvollisista kuin siitä verovelvollisesta, joka on nimenomaisen tarkastuksen kohteena.<sup>100</sup> Tietoja voidaan kerätä esimerkiksi tarkastuksen kohteen asiakkaista tai liikekumppaneista. Vertailutietoja voidaan kerätä tavallisen verotarkastuksen yhteydessä, mutta mahdollista on tehdä myös tarkastus ainoastaan vertailutietojen keräämiseksi muiden verovelvollisten verotusta varten.<sup>101</sup> Tällaisen nimenomaisen vertailutietojen keräämiseen keskittyvän tarkastuksen mahdollistaa VML 21 §, jonka mukaan verotarkastus voidaan toimittaa yksinomaan siinä tarkoituksessa, että kerätään tietoja, joita voidaan käyttää hyväksi muun verovelvollisen verotuksessa.

Vertailutietotarkastuksen katsotaan usein kuuluvan osaksi sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta, mutta se kuitenkin poikkeaa tietyiltä osin muista erityisen tiedonantovelvollisuuden tilanteista. Kyseessä on sivullisen tiedonantovelvollisuus, joka toteutetaan keräämällä vertailutietoja verotarkastuksen keinoja hyödyntämällä.<sup>102</sup> Suurin ero erityiseen tiedonantovelvollisuuteen syntyy erityisesti siinä, että vertailutietotarkastuksen avulla voidaan kerätä etukäteen yksilöimättömiä tietoja etukäteen yksilöimättömistä verovelvollisista.<sup>103</sup> Vastaavaa yksilöintivelvollisuutta sivullisen erityisen tiedonantovelvollisuuden kanssa ei siis ole. Etukäteen yksilöimättömiä tietoja hyödyntämällä voidaan löytää ennalta tiedostamattomia valvottavia kohteita vertaamalla tarkastuksella saatuja tietoja Verohallinnolla jo oleviin tietoihin. Vertailutietojen avulla myös valvotaan, onko Verohallinnolle annettu oikeat ja riittävät tiedot verotuksen toimittamiseksi ja maksuvelvollisuuden täyttämiseksi.<sup>104</sup> Tarkastuksella saadut tiedot toimivat verotuksessa pääosin vertailukohteena, eivätkä ne suoraan muodosta verotuksen perustetta. Niitä ei esimerkiksi täytetä valmiiksi esitetyille veroilmoituksille, vaan tiedot pysyvät Verohallinnon tiedossa, ellei niitä valvonnan yhteydessä paljasteta verovelvollisille.

<sup>100</sup> Rabinä – Myrsky – Myllymäki 2017, s. 175.

<sup>101</sup> Verohallinnon ohje: Hyvä verotarkastustapa, kohta 8.

<sup>102</sup> Rabinä – Myrsky – Myllymäki 2017, s. 175.

<sup>103</sup> Rabinä – Myrsky – Myllymäki 2017, s. 175. Vrt. VML 19 §:n soveltamistilanteessa Verohallinnolla tulee olla selvitetäänään konkreettinen verotusasia, jota koskee tarkka selvitetävän asian yksilöintivelvollisuus.

<sup>104</sup> Rabinä – Myrsky – Myllymäki 2017, s. 165.

Mahdollisuus vertailutietotarkastusten tekemiseen tehostaa erityisesti erilaisten toimialatarkastusten tekemistä.<sup>105</sup> Hallituksen esityksessä konkreettisenä esimerkkinä toimialatarkastuksesta käytetään rakennusalalla tehtävää vertailutietotarkastusta. Rakennusliikkeen kirjanpidosta voidaan vertailutietotarkastuksella kerätä aliurakoitsijoiden yksilöintitietoja sekä tietoja rahavirroista tarkastamatta samalla varsinaisesti kyseistä rakennusliikettä. Tarkastuksessa saatujen vertailutietojen perusteella tarvittavat valvontatoimenpiteet voidaan kohdentaa niihin verovelvollisiin, joiden voidaan tarkastuksessa esiin tulleiden tietojen perusteella epäillä syyllistyneen verovilppiin. Verohallinnon rajalliset resurssit suunnataan tällöin ainoastaan riskikohteisiin.<sup>106</sup> Hallituksen esityksessä kuvailtu toimialatarkastus on käyttökelpoinen valvontakeino myös jakamistalouden alalla. Tarkastus voidaan kohdentaa esimerkiksi jakamistalousalustoille tai luottolaitoksiin tarkoituksena kerätä tietoja rahavirroista jakamistalousalustoilta jakamistaloustulonsaajille. Tarkastuksessa kerättyjen tietojen avulla pystytään valvomaan sitä, ovatko verovelvolliset ilmoittaneet oikein esimerkiksi asunnon lyhytaikaisesta vuokrauksesta tai kyydinjakopalveluista saamansa tulot. Näin onkin käytännössä tehty lyhytaikaisen vuokraustoiminnan tulojen osalta, kun luottolaitoksiin tehtyjen vertailutietotarkastusten avulla on kerätty tietoja suurilta jakamistalousalustoilta tulleista rahavirroista. Tarkastusten tulokset ovat olleet varsin hyviä, sillä vuodelta 2017 Verohallinto sai tietoonsa ilmoittamattomia lyhytaikaisen vuokraustoiminnan tuloja noin 7 miljoonaa euroa ja vuodelta 2018 noin 15 miljoonaa euroa.<sup>107</sup> Vertailutietotarkastus on siis ollut toimiva valvonta- ja tiedonsaantikeino ainakin lyhytaikaisen vuokraustoiminnan tulojen osalta.

### 3.3.2 Laaja tietojen esittämisvelvollisuus

Vertailutietotarkastukseen sovelletaan menettelyllisesti samoja säännöksiä kuin verotarkastukseen. Täten vertailutietotarkastusta koskee sama VML 14 §:n mukainen laaja tietojen esittämisvelvollisuus kuin muutakin verotarkastusta. Vertailutietotarkastuksessa laaja esittämisvelvollisuus tarkoittaa käytännössä sitä, että vertailutietotarkastuksen kohteena olevan on esitettävä tarkastettavaksi kirjanpitoaineistonsa sekä kaikki muu aineisto, jolla voi olla merkitystä toisen verovelvollisen verotuksessa.<sup>108</sup> Keskeistä on huomata, että velvollisuus aineiston esittämiseen kohdistuu kuitenkin ainoastaan kirjanpitoon tai muuhun vastaavaan tulonhankkimistoimintaan liittyvään aineistoon. Korkeimman hallinto-oikeuden Panama-aineistoa koskeneessa ratkaisussa KHO 2019:40 vahvistettiin se, että Yleisradiota ei voitu

<sup>105</sup> HE 336/1994, s. 7.

<sup>106</sup> HE 336/1994, s. 7.

<sup>107</sup> Parviala 2019.

<sup>108</sup> Rabinä – Myrsky – Myllymäki 2017, s. 175.

velvoittaa vertailutietotarkastukseen vedoten esittämään veroparatiisiyhtiöiden perustamista ja hallinnointia koskevaa Panama-aineistoa, kun se ei ollut yhtiön kirjanpitoaineistoa tai liittynyt muutoin sen tulonhankkimistoimintaan. Vertailutietotarkastuksen nojalla ei siis voida pyytää mitä tahansa aineistoa, vaan aineiston tulee liittyä yhtiön kirjanpitoon tai olla luonteeltaan muuta kirjanpitoaineistoa vastaavaa ja tulonhankkimistoimintaan liittyvää. Lisäedellytyksenä on vielä se, että aineistolla voidaan olettaa olevan merkitystä toisen verovelvollisen verotuksessa. Ainoastaan se, että aineisto olisi mahdollisesti sivullisen verotuksen kannalta merkittävää, kuten Panama-aineisto olisi ollut, ei yksistään velvoita sivullista luovuttamaan tietoja Verohallinnon käyttöön.

Aiemmin vertailutietotarkastuksen soveltamisalaa oli rajattu VML 21 §:n 2 momentissa siten, että vertailutietotarkastuksia ei voitu tehdä luottolaitoksissa, kuten pankeissa. Rajauksen perusteluna oli pankkisalaisuuden suojaaminen. Kiellosta huolimatta vertailutietoja voitiin kuitenkin kerätä pankkeihin suoritettavien verotarkastusten yhteydessä.<sup>109</sup> Sääntely nähtiin Verohallinnon valvontakeinovalikoimaa rajoittavana, minkä johdosta oikeustila muuttui vuoden 2011 alusta, kun vertailutietotarkastuksen käyttöalaa luottolaitoksissa rajoittava VML 21 §:n 2 momentti kumottiin. Kumoaamisen tarkoituksena oli verovalvonnan tehostaminen harmaan talouden torjumiseksi. Muutoksella haluttiin tehostaa erityisesti kansainvälisen sijoitustoiminnan verovalvontaa.<sup>110</sup> Vuoden 2011 alusta voimaan tullut ja erityisesti kansainvälinen sijoitustoiminta mielessä tehty muutos on kuitenkin keskeinen myös jakamistaloustulojen näkökulmasta. Jakamistaloudessa merkittäviä tuloja saadaan suurilta kansainvälisiltä toimijoilta, joilla ei ole sivullisen yleiseen tiedonantovelvollisuuteen perustuvaa velvollisuutta antaa vuosi-ilmoituksia palveluiden kautta saaduista tuloista. Edellä pohdittiin erityiseen tiedonantovelvollisuuteen perustuvaa tiedonhankintaa sopimattomaksi säännölliseksi tiedonhankintakeinoksi jakamistaloustuloja ajatellen, sillä erityiseen tiedonantovelvollisuuteen perustuva tiedonhankinta on hidasta ja kallista samalla, kun asian yksilöintivaatimukset ovat tarkat. Usein erityisen tiedonantovelvollisuuden piiriin luettava, mutta omia erityispiirteitä omaava vertailutietotarkastus on sen sijaan käyttökelpoisempi tiedonhankintamenetelmä jakamistaloustuloja ajatellen. Erityisesti vertailutietotarkastusten mahdollistaminen luottolaitoksissa mahdollistaa Verohallinnon vertailutietojensaannin jakamistaloustuloista ja vertailutietotarkastusta onkin käytetty tiedonhankintakeinona jakamistaloustulojen ilmoittamisen valvonnassa. Verohallinto on pyytänyt vertailutietotarkastuksella pankeilta ja maksupalvelujen tarjoajilta massatietoja tietyistä

---

<sup>109</sup> HE 336/1994, s. 7.

<sup>110</sup> HE 122/2010, s. 10.

maksulähteistä tulevasta rahaliikenteestä.<sup>111</sup> Tätä keinoa käyttäen on saatu tietoja myös ulkomaisilta jakamistalousalustoilta saaduista tuloista. Nämä tiedot ovat erityisen merkittäviä, sillä Verohallinto ei ole muutoin juurikaan saanut yleiseen tiedonantovelvollisuuteen perustuvia vuosi-ilmoituksia sellaisilta ulkomaisilta alustoilta, joilla ei ole Suomessa kiinteää toimipaikkaa tai sivuliikettä.<sup>112</sup>

### 3.3.3 Täydentävä tiedonhankintakeino

Vertailutietoihin perustuva verovalvonta on hyvä keino paljastaa tulojen ilmoittamatta jättämisistä ja siten kitkeä vajaanverotusta, mutta ei ole ideaalein tilanne, että Verohallinto hankkii verotusta varten tarvitsemansa tiedot vertailutietotarkastuksella. Jakamistaloustulojen alalla vertailutietotarkastuksista on ollut hyötyä ja vertailutietojen kautta Verohallinto on saanut tietoonsa paljon verovelvollisia, jotka ovat jättäneet jakamistaloustulonsa ilmoittamatta. Aina vertailutietotarkastustietoihin perustuva verovalvonta ei ole kuitenkaan ollut kovin tehokasta. Esimerkiksi pankeilta saadut vertailutiedot ovat voineet kohdistua väärin, jos puolisoilla tai muilla henkilöillä on yhteinen pankkitili. Kuulemiskirjeitä on lähetetty väärille ihmisille ja sekaannuksien selvittäminen on aiheuttanut ylimääräistä työtä. Parempi siis olisi, että verovelvolliset itse ilmoittaisivat jakamistaloudesta saamansa tulot tai että tiedot jakamistaloustuloista saataisiin esimerkiksi sivullisen yleisen tiedonantovelvollisuuden tai muun vastaavan keinon nojalla vuosi-ilmoituksina jakamistalousalustoilta.

VML 21 §:n säännös koskee yksittäisiä kertaluonteisia tarkastuksia, ei vastaavaa jatkuvaa ja säännöllistä tietojen luovuttamista kuin esimerkiksi sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta koskeva VML 15 §. Kun tietoja pyydetään VML 21 §:n nojalla, Verohallinnon tulee joka kerta tehdä tietojen saamiseksi erillinen yksittäinen tietopyyntö.<sup>113</sup> Vertailutietoihin perustuva valvonta on siten sivullisen yleiseen tiedonantovelvollisuuteen verrattuna aikaa ja resursseja vievää varsinkin silloin, kun tiedontarve pysyy vuodesta toiseen vakiona. Vertailutietojen avulla voidaan kuitenkin pyrkiä korjaamaan ilmoituspuutteita pitäen kuitenkin mielessä se, että verotuksessa tarpeelliset tiedot hankittaisiin ensi kädessä verovelvolliselta itseltään tai vuosi-ilmoituksina jakamistalousalustoilta. Vertailutietotarkastuksen mahdollisuudesta voitaisiin tiedottaa enemmän, jolloin se toimisi eräänlaisena ennaltaehkäisevänä pelotteena verovelvollisille, kun he tiedostavat sen, että Verohallinnolla on vertailutietotarkastuksen keinoin hyvä mahdollisuus valvoa jakamistaloustulojen ilmoittamista.

<sup>111</sup> Parviala 2019, Parviala 2018 ja Kalin ym. 2019, s. 30.

<sup>112</sup> VM123:00/2019, s. 7.

<sup>113</sup> Isomaa-Myllymäki – Lilja 2018, s. 395.

### 3.3.4 Oikeuskäytännön vaikutus vertailutietotarkastuksiin – KHO 2020:8

Kuten jo aiemmin todettiin, vertailutietotarkastusta koskee sama laaja VML 14 §:n mukainen esittämisvelvollisuus kuin verotarkastusta. Tietoja voidaan hankkia ennalta yksilöimättömistä verovelvollisista, asioista ja asiakokonaisuuksista. Kun verovelvollista tai pyydettyä aineistoa ei tarvitse yksilöidä etukäteen, sivulliseen kohdistuva aineiston esittämisvelvollisuus on huomattavasti laajempi kuin esimerkiksi VML 19 §:n mukaisessa sivullisen erityisessä tiedonantovelvollisuudessa.<sup>114</sup> Se on ollut yksi vertailutietotarkastuksen keskeisimmistä eduista. Vertailutietotarkastuksia koskeva laaja tiedonantovelvollisuus ehdittiin vahvistaa Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisussa 25.6.2014 14/0570/6. Asiassa oli ratkaistavana pankin valitus Verohallinnon päätöksestä, jolla pankki oli velvoitettu esittämään päätöksessä mainitut tiedot asiakkaistaan VML 21 §:n mukaista vertailutietotarkastusta varten. Annettavien tietojen kirjo oli varsin laaja, sillä pankin tuli antaa tiedot kaikista asiakkaistaan ja tämän ohella tiettyjä asiakaskohtaisia lisätietoja. Pankki vaati valituksessaan, että velvollisuus tietojen luovuttamiseen oli osittain poistettava. Se perusteli valitustaan sillä, että pyydettyjen tietojen kokoamisesta aiheutuisi sille suurta työtä ja huomattavia kustannuksia. Nämä seikat jäivät kuitenkin pankin väitteen varaan, kun pankki ei esittänyt yksilöityä selvitystä mainitsemistaan työstä ja kustannuksista. Koska vertailutietotarkastuksessa pyydettyä aineistoa ei tarvitse yksilöidä etukäteen esimerkiksi johonkin konkreettiseen asiaan tai verovelvolliseen liittyväksi, hallinto-oikeus hylkäsi pankin valituksen ja pankki velvoitettiin antamaan Verohallinnolle päätöksessä mainitut tiedot. Hallinto-oikeus ei katsonut pankkisalaisuuden tai yksilön suojan rajoittavan tiedonantovelvollisuutta. Tietojen esittämisvelvollisuuden puolesta puhui myös se, että samoja tietoja käytettiin myös itse pankkiin kohdistuvassa verotarkastuksessa.

Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisussa vahvistettu huomattavan laaja tiedonantovelvollisuus kuitenkin muuttui vasta uuden korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksen myötä. KHO:n ratkaisu on jatkoa Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisulle, sillä se koskee samaa tapausta.<sup>115</sup> Vuosikirjapäätöksessä KHO 2020:8 korkein hallinto-oikeus ei ottanut kantaa Verohallinnon tietopyynnöstä pankille aiheutuvaan työmäärään tai kustannuksiin, joita

<sup>114</sup> Verohallinnon ohje: Vertailutietotarkastukset luottolaitoksissa, kohta Vertailutietotarkastuksen tausta ja tavoitteet.

<sup>115</sup> Edellä selostettu Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisu 25.6.2014 14/0570/6 on tässä välissä kumottu KHO:n ratkaisulla KHO 30.8.2016/3593 ja palautettu HaO:lle uudelleen käsiteltäväksi. KHO:n mukaan HaO:n olisi tullut selvittää, mikä merkitys pankilta vaadittujen tietojen antamiseen liittyvällä työmäärällä ja kustannuksilla on kehotuksen lainmukaisuuden arvioinnissa ja tältä pohjalta ratkaista, miltä osin pankilla on velvollisuus esittää Verohallinnon päätöksessä mainittu aineisto. HaO tutki asian uudelleen ainoastaan kustannusten ja työmäärän osalta ja tuli siihen tulokseen, että pankille aiheutuvien kustannusten ja ylimääräisen työn määrä ei ole muihin vertailutietotarkastuksen kohteena oleviin luottolaitoksiin verrattuna poikkeuksellinen. Ratkaisun lopputulos oli siten sama kuin jo aiemmin, eli pankki oli velvollinen esittämään kaikki päätöksessä mainitut tiedot Verohallinnolle.

hallinto-oikeus piti ratkaisussaan merkittävinä seikkoina. KHO katsoi Euroopan unionin yleiseen tietosuoja-asetukseen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679) viitaten, että tietopyyntö, jolla pankki velvoitetaan antamaan vertailutietotarkastusta varten tiedot kaikista asiakkaistaan, ei ole lainmukainen. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 31 kohdan mukaan viranomaisten, kuten veroviranomaisten, lähettämien tietoluovutuspyyntöjen ei pitäisi koskea kokonaista rekisteriä. Tietosuojalain (1050/2018) 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti, jos käsittely on tarpeen ja oikeasuhtaista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi. Nyt kyseessä olevassa Verohallinnon päätöksessä oli pyydetty listausta kaikista pankin asiakkaista ja sen lisäksi tiettyjä asiakaskohtaisia lisätietoja.<sup>116</sup> Keskeistä on huomata, että tietopyyntöä ei oltu pyritty rajaamaan sellaisiin asiakkaisiin, joita koskevien tietojen olisi voitu olettaa olevan verovalvonnan toteuttamiseksi tarpeellisia. Vaikka tietopyyntö ei ulottunut aivan kaikkiin pankin asiakasrekistereissä oleviin tietoihin, KHO katsoi, että tietopyynnön toteuttaminen oli vaikutuksiltaan rinnastettavissa kokonaisen asiakasrekisterin luovuttamiseen. KHO totesi lopputulemanaan, että tietopyynnön toteuttamiselle on EU:n yleisestä tietosuoja-asetuksesta ja tietosuojalain 4 §:n 1 momentin 2 kohdasta johtuva este ja siksi valituksenalainen Verohallinnon kehotuspäätös on kumottava siitä riippumatta, miten sen lainmukaisuutta päätöksentekoaikojankohdan mukaan olisi arvioitava.<sup>117</sup> Ratkaisu on hyvin saman suuntainen tietosuojavaaluttetun asiassa antaman lausunnon kanssa.<sup>118</sup> Lausunnon mukaan Verohallinnon tulee rajata vertailutietotarkastuksia koskevia tietopyyntöjään tarkemmin tai sen tulee riittävän selvästi esittää pankille, että sen pyytämät tiedot ovat kaikilta osin tarpeellisia pyydettyyn käyttötarkoitukseen nähden.

Hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden eriävistä ratkaisuista voidaan päätellä vertailutietotarkastukseen liittyvän asian yksilöintivaatimuksen ja aineiston esittämisvelvollisuuden muuttuneen EU:n tietosuoja-asetuksen voimaantulon johdosta. Vaikka Verohallinnon pankille antama tietopyyntö oli VML:n sääntelyn mukainen ja samalla EU:n tietosuoja-asetus sekä kansallinen tietosuojalaki sallivat henkilötietojen käsittelyn yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai julkisen vallan käyttämiseksi, tietosuoja-asetuksen

---

<sup>116</sup> Ks. tarkka listaus pyydettyistä tiedoista KHO:n ratkaisusta. Pyydetty tiedot ovat tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaisia henkilötietoja. Asetuksen 5 artiklan 1 kohdan alakohdan c mukaan niiden käsittelyssä tulee noudattaa niin sanottua tietojen minimoinnin periaatetta, jonka mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia sekä rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten tietoja käsitellään.

<sup>117</sup> Vaikka Verohallinnon päätös tietojen luovuttamisesta oli tehty ennen yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamista, mahdollinen tietojen luovutus olisi tapahtunut vasta yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen jälkeen ja siksi tietosuoja-asetus tuli tapauksessa sovellettavaksi.

<sup>118</sup> Ks. Tietosuojavaaluttetun lausunto 1410/41/2012.



asettamien tarpeellisuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusten myötä suurinta osaa asiakasrekisteristä koskeva tietopyyntö katsottiin laittomaksi eikä pankin siksi tarvinnut antaa pyydettyjä tietoja Verohallinnon käyttöön. Ratkaisun lopputulos johtanee siihen, että Verohallinto ei voi jatkossa pyytää vertailutietotarkastuksessa kokonaisia asiakasrekistereitä, jollei se ole selvästi tarpeen ja oikeasuhtaista käsillä olevan tehtävän suorittamiseksi. Tämä tarkoittanee sitä, että Verohallinnon tulee yksilöidä tarkemmin asia tai asiakokonaisuus, johon vertailutietotarkastuksella kerättäviä tietoja tullaan käyttämään. Tarkempi yksilöintivaatimus on henkilötietojen suojan ohella linjassa tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kanssa.<sup>119</sup> Ennen kun vertailutietotarkastusten tekeminen säädettiin lailla mahdolliseksi, yksinomaan vertailutietojen keräämisen keskittyvien verotarkastusten katsottiin olevan tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisia.<sup>120</sup> Vaikka KHO:n päätöksessä ei mainita tarkoitussidonnaisuuden periaatetta, ratkaisun voi katsoa kaventavan viranomaisen toimivaltuuksia. Yksittäisen viranomaisen tulee jatkossa perustella tarkemmin päätöksensä vertailutietotarkastuksen suorittamisesta.

Kun Verohallinnon on jatkossa yksilöitävä tarkemmin vertailutietotarkastuspyyntönsä, ero VML 21 §:n vertailutietotarkastuksen ja VML 19 §:n sivullisen erityisen tiedonantovelvollisuuden välillä tosiasiallisesti kaventuu. Tämä on voinut olla ratkaisun tarkoitus, sillä tarvetta pykälien yhtenäisemmälle soveltamiselle on jo aiemmin peräänkuulutettu.<sup>121</sup> Tällöin on korostettu sitä, että VML 21 §:n ei ole tarkoitus antaa Verohallinnolle oikeutta vedota pykälään kaikissa niissä tilanteissa, kun VML 19 §:ää ei voida soveltaa asian yksilöintivaatimuksen vuoksi. Siksi myös VML 21 §:ää sovellettaessa tulisi noudattaa vastaavaa asian yksilöintivaatimusta, kuin VML 19 §:ää sovellettaessa.<sup>122</sup> Pykälien yhtenäisempää soveltamista on myös kritisoitu, koska se voisi tehdä tyhjäksi vertailutietotarkastuksen tavoitteen.<sup>123</sup> Näissä kannanotoissa ei ole kuitenkaan huomioitu EU:n tietosuoja-asetuksen vaikutuksia. Tietosuoja-asetuksen tuoman uuden sääntelyn valossa ensimmäistä kantaa voidaan pitää perusteltuna. Vertailutietotarkastuksen käyttöala ei saisi kuitenkaan kaventua täysin yhtäläiseksi VML 19 §:n sivullisen erityisen tiedonantovelvollisuuden kanssa, sillä silloin todellisuudessa syntyisi riski siitä, että uudet tiukemmat soveltamedellytykset tekisivät vertailutietotarkastuksen tavoitteen tyhjäksi. Tämä

---

<sup>119</sup> Tarkoitussidonnaisuuden periaate käy ilmi hallintolain (HL, 434/2003) 6 §:stä, jonka mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen on sen nojalla käytettävä toimivaltaansa lainmukaisen tavoitteen toteuttamiseen ja harkintavaltansa rajoissa.

<sup>120</sup> HE 336/1994, s. 3.

<sup>121</sup> Ks. Weckström 2017.

<sup>122</sup> Weckström 2017.

<sup>123</sup> Isomaa-Myllymäki – Lilja 2018, s. 394.

hankaloittaisi suuresti Verohallinnon tiedonsaantia vertailutietotarkastuksen keinoin, sillä Verohallinnolla tulisi olla jo ennen tietopyynnön tekemistä käytettävissään informaatiota, jonka perusteella halutut tiedot voidaan yksilöidä. Kun aiemmin vertailutietotarkastuksella voitiin kerätä etukäteen yksilöimättömiä tietoja etukäteen yksilöimättömistä verovelvollisista, saatiin tietoon uusia, aiemmin tiedostamattomia riskikohteita. VML 19 ja 21 §:ien yhtenäisempi soveltaminen rajoittaisi tällaista Verohallinnon tiedonsaantia, minkä vuoksi tiedostamattomia riskikohteita jäisi tunnistamatta. Yksi laajan vertailutietotarkastuksen keskeisimmistä funktioista on ollut harmaan talouden ja veronkierron torjuminen. Pykälien yhtenäisemmän soveltamisen vaikutus näihin funktioihin ei ole ainakaan positiivinen. Laaja vertailutietotarkastus on useissa tilanteissa tehokkain ja jopa ainoa keino rahaliikennetietojen valvontaan.<sup>124</sup>

Kaiken kaikkiaan ratkaisu on merkittävä ennakkoratkaisu vertailutietotarkastuskäytännön tulevaisuuden kannalta ja se tulee muokkaamaan vallitsevaa oikeustilaa siihen suuntaan, että myös vertailutietotarkastusta käytettäessä tulee noudattaa selvitetävän asian tai asiakokonaisuuden yksilöintivelvollisuutta, joskin luultavasti hieman väljemmin kuin VML 19 §:n mukaisessa sivullisen erityisessä tiedonantovelvollisuudessa. Ratkaisu jättää kuitenkin kollision henkilötietojen suojan ja Verohallinnon tiedonsaannin välille, joten uutta oikeuskäytäntöä voi olla odotettavissa. Jakamistaloustulojen valvontaan liittyviä vertailutietotarkastuksia ratkaisu ei todennäköisesti muuta tai hankaloita. Jakamistaloustulojen osalta valvontatietoja on kerätty pyytämällä luottolaitoksilta verovalvontaa varten tietoja tietyiltä yksilöidyiltä jakamistalousalustoilta tulleista rahavirroista. Pyynnöt ovat siis olleet konkreettisella tavalla yksilöityjä niin tietojen käytön kohteen kuin yksilöintiperusteidenkin osalta. Niiden voisi siten katsoa täyttävän tietosuojasetuksen ja tietosuojalain edellytykset kerättävien tietojen tarpeellisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta. Jakamistaloustuloihin kohdistuvat vertailutietotarkastukset voisivatkin toimia malliesimerkkinä KHO:n ratkaisun jälkeisistä vertailutietotarkastuksista. Tarkastukset tulevat olemaan luonteeltaan yksilöidympiä ja sellaisiin kohteisiin rajattuja, joilla voi olla todella merkitystä verovalvonnan kannalta.

---

<sup>124</sup> HE 122/2010, s. 10.

### 3.4 Kansainvälinen verotustietojenvaihto

#### 3.4.1 Yleistä

Jakamistalouden palveluille on ominaista, että alustan sijaintivaltiolla ei ole useinkaan merkitystä palvelun käyttämisen kannalta. Suuret alustatalouden toimijat, kuten Airbnb ja Uber, välittävät palveluitaan maailmanlaajuisesti. Tämä luo Verohallinnolle merkittäviä tiedonsaantahaasteita ulkomaisten alustojen kautta saatuihin jakamistaloustuloihin liittyen, sillä Verohallinto ei saa kansallisen lainsäädäntömme nojalla valvontatietoja ulkomaisilta sivullistahoilta.<sup>125</sup> Koska Verohallinnolla ei ole myöskään toimivaltaa suorittaa valvontatoimenpiteitä toisen valtion alueella, valvontatietojen saaminen ulkomaisilta sivullisilta edellyttää valtioiden väistä yhteistyötä.<sup>126</sup>

Valtioiden välisessä verotusta koskevassa yhteistyössä keskeisenä apuvälineenä toimii kansainvälinen verotustietojenvaihto, joka tarkoittaa verotusta koskevien tietojen vaihtamista eri valtioiden veroviranomaisten kesken. Sen tarkoituksena on estää sellaisia veron välttämiseen tähtäviä toimia, joilla verovelvollinen ohjaa tulojaan tai varallisuuttaan toiseen valtioon tarkoituksenaan välttyä lainmukaiselta verotukselta rajat ylittävissä tilanteissa.<sup>127</sup> Kansainvälinen verotustietojenvaihto on keskeinen Verohallinnon tiedonsaantikeino erityisesti ulkomailta saatuihin tuloihin liittyen. Koska verotustiedot ovat niiden julkista osaa lukuun ottamatta salassa pidettäviä, tietojenvaihdon tulee perustua lakiin tai muuhun vastaavan tasoiseen sääntelyyn. Tietojenvaihto perustuukin tavallisimmin kansalliseen lainsäädäntöön, valtioiden välisiin bilateraalisiin tai multilateraalisiin vero- ja virka-apusopimukseen, verotustietojen vaihtamista koskeviin sopimukseen tai EU:n virka-apudirektiiviin. Euroopan neuvoston ja OECD:n jäsenvaltiot ovat myös solmineet yleissopimuksen, joka koskee veroasioissa annettavaa virka-apua.<sup>128</sup>

#### 3.4.2 Toteuttamistavat

Kansainvälinen verotustietojenvaihto voidaan toteuttaa useilla erilaisilla tavoilla. Yleisesti tietojenvaihto jaotellaan automaattiseen, pyynnöstä tapahtuvaan, oma-aloitteeseen eli spontaaniin sekä verotarkastuksen yhteydessä tapahtuvaan tietojenvaihtoon.<sup>129</sup>

<sup>125</sup> Tiedonantovelvollisuutta on vaikea toimeenpanna ja sanktioida tehokkaasti, jos ulkomaisella toimijalla ei ole kiinteää toimipaikkaa tai sivuliikettä Suomessa. Käytännössä Verohallinto ei ole saanut vuosi-ilmoituksia sellaisilta ulkomaisilta toimijoilta, joilla ei ole kiinteää toimipaikkaa tai sivuliikettä Suomessa. Ks. VM123:00/2019, s. 6–7.

<sup>126</sup> Juusela 1998, s. 266 ja 372.

<sup>127</sup> Rabinä – Myrsky – Myllymäki 2017, s. 426.

<sup>128</sup> Äimä 2011, s. 192–193 ja Rabinä – Myrsky – Myllymäki 2017, s. 426–427.

<sup>129</sup> Malmgrén – Myrsky 2017, s. 474 ja Rabinä – Myrsky – Myllymäki 2017, s. 428.

### 3.4.2.1 Automaattinen tietojenvaihto

Automaattisella tietojenvaihdolla tarkoitetaan suuria asiakasmassoja koskevaa eri valtioiden veroviranomaisten välistä tietojenvaihtoa, jossa tietojen vaihtaminen tapahtuu kerralla, säännöllisesti, ennalta sovitussa muodossa ja ilman erillistä pyyntöä.<sup>130</sup> Automaattisen tietojenvaihdon kautta vaihdettavia tietoja ovat mm. palkat, eläkkeet, osingot, luovutusvoitot, tilitiedot sekä kiinteän omaisuuden omistukset ja niistä saatavat tulot.<sup>131</sup> Kuten vaihdettavista tiedoista huomataan, automaattisen tietojenvaihdon kautta vaihdettavat tiedot ovat tyypillisesti suoraan veroviranomaisen hallussa olevia tietoja, eikä veroviranomaisen tarvitse suorittaa erillisiä toimenpiteitä tietojen hankkimiseksi.<sup>132</sup>

Suomessa automaattinen tietojenvaihto tapahtuu tyypillisimmin vuosittain, jolloin luovutetaan yhdellä kertaa tietoja viimeksi päättyneen verovuoden osalta niistä verovelvollisista, jotka asuvat Verohallinnon tietojen mukaan maassa, jonka kanssa tehdään tietojenvaihtoa. Verovelvollista koskevia tietoja jaetaan vain, jos verovelvollinen on saanut tuloa Suomesta tai hänellä on Suomessa tietynlaista varallisuutta, esimerkiksi kiinteää omaisuutta tai pankkitili. Tietojenvaihto toimii samalla tavalla myös toisin päin, jolloin Verohallinto saa tietoja Suomessa asuvien henkilöiden ulkomailta saamista tuloista tai heidän varallisuudestaan ulkomailla.<sup>133</sup> Automaattisen tietojenvaihdon avulla varmistetaan se, että ulkomaiset tulot otetaan huomioon verovelvollisen asuinvaltion verotuksessa. Tämä varmistetaan tarkistamalla, että verovelvollinen on itse ilmoittanut tietojenvaihdossa saatuja tietoja vastaavalla tavalla toisesta valtiosta saamansa tulot.<sup>134</sup>

Automaattisella tietojenvaihdolla saaduista massatiedoista on huomattavaa hyötyä monien muiden tulojen ohella myös jakamistaloustulojen valvonnassa. Kansainvälisessä verotustietojenvaihdossa saatuja tietoja käytetään vertailutietoina samaan tapaan, kun vertailutietotarkastuksella saatuja tietoja.<sup>135</sup> Kun ulkomailta saadaan laajoja tietomassoja, voidaan niiden avulla tehokkaasti valvoa jakamistaloustulojen oikeaa ilmoittamista. Jos verovelvollinen ei ole itse ilmoittanut ulkomailta saadun vertailutiedon mukaista tuloa, hänelle varataan mahdollisuus antaa selvitys ulkomailta saadusta tuloista.

---

<sup>130</sup> Verohallinnon ohje: Kansainvälinen tietojenvaihto henkilöverotuksessa, kohta 2.

<sup>131</sup> Helminen 2016, s. 579.

<sup>132</sup> Äimä 2017, s. 33.

<sup>133</sup> Verohallinnon ohje: Kansainvälinen tietojenvaihto henkilöverotuksessa, kohta 2.

<sup>134</sup> Äimä 2017, s. 33.

<sup>135</sup> Malmgrén – Myrsky 2017, s. 473.

### 3.4.2.2 Pyynnöstä tapahtuva tietojenvaihto

Pyynnöstä tapahtuvalla tietojenvaihdoilla tarkoitetaan virka-apupyynnöön perustuvaa tietojenvaihtoa tilanteessa, jossa verotuksen toimittamista varten toisesta maasta tarvitaan yksityiskohtaisia verotukseen liittyviä tietoja, joita toisen maan viranomaisilla on oletettavasti hallussaan. Kohdemaan toimivaltaiset viranomaiset hankkivat tarvittavat tiedot ja toimittavat ne tietoja pyytäneen maan veroviranomaisille. Tietojen hankinnassa sovelletaan kohdemaan lainsäädäntöä.<sup>136</sup> Muista tietojenvaihdon muodoista poiketen pyynnöstä tapahtuva tietojenvaihto voi koskea myös sellaista tietoa, jota veroviranomaisella ei välttämättä ole valmiiksi hallussaan. Kuten edellä todettiin, kohdemaan veroviranomainen tarvittaessa hankkii pyydetyt tiedot. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2006 T 434 suomalainen osakeyhtiö velvoitettiin sivullisen tiedonantovelvollisuuden nojalla luovuttamaan Verohallinnolle yhtiön hallussa olevia tietoja, joiden katsottiin olevan tarpeellisia Venäjän viranomaisten verosopimuksen nojalla tekemän virka-apupyynnön täyttämiseksi. Kun yhtiö ei suoraan suostunut luovuttamaan pyydettyjä tietoja Verohallinnolle, Verohallinnon täytyi virka-apupyynnön täyttämiseksi hankkia tarvittavat tiedot viime kädessä oikeusteitse.

Pyynnöstä tapahtuva tietojenvaihto on yleensä tyypillistä silloin, kun veroviranomainen ei pysty selvittämään sellaisia verotuksen kannalta olennaisia seikkoja, joilla on liityntä toiseen valtioon.<sup>137</sup> Verrattuna automaattiseen tietojenvaihtoon, pyynnöstä tapahtuva tietojenvaihto on huomattavasti suppeampaa ja poikkeuksellisempaa, sillä pyynnöstä tapahtuva tietojenvaihto keskittyy yksittäisiin verotustapauksiin. Tietopyyntö voidaan kohdistaa esimerkiksi tiettyyn verovelvolliseen tai liiketoimeen. Lisäksi kun keskitytään yksittäisiin verotustapauksiin, tietoa pyytävällä viranomaisella tulee olla jo ennen virka-apupyynnön käyttöönsä tietoja, joiden perusteella virka-apupyyntö voidaan tehdä.<sup>138</sup> Tämä tekee pyynnöstä tapahtuvasta tietojenvaihdosta käyttöalaltaan suppeampaa, kuin automaattisesta tietojenvaihdosta. Käyttöalaa supistaa myös se, että aloitetta virka-avun pyytämiseksi ei ole mahdollista tehdä kaikissa tapauksissa, joissa lisätietoa ulkomailta todellisuudessa tarvittaisiin. Virka-avun pyytämisessä tulee siis tehdä tarpeellisuusharkintaa. Pyynnöstä tapahtuva tietojenvaihto on lisäksi kalliimpaa ja enemmän aikaa vievää kuin automaattinen tietojenvaihto, jonka etuna on sen edullisuus ja helppous.<sup>139</sup>

---

<sup>136</sup> Verohallinnon ohje: Kansainvälinen tietojenvaihto henkilöverotuksessa, kohta 4.

<sup>137</sup> Rabinä – Myrsky – Myllymäki 2017, s. 429.

<sup>138</sup> Rabinä – Myrsky – Myllymäki 2017, s. 429.

<sup>139</sup> Juusela 1998, s. 289.

Automaattisen tietojenvaihdon merkittävistä eduista huolimatta mielessä tulee kuitenkin pitää se, että pyynnöstä tapahtuvalla tietojenvaihdoilla voidaan saada yksityiskohtaisempia tietoja, kuin automaattisella tietojenvaihdoilla. Jakamistaloustulojen osalta pyynnöstä tapahtuva tietojenvaihto voisi olla käyttökelpoinen tiedonhankintakeino esimerkiksi silloin, jos Verohallinnon tiedossa on, että Suomessa verovelvollisen saamia merkittäviä jakamistaloustuloja maksetaan ulkomaisille pankkitileille. Kansainvälisen tietojenvaihdon perusteella voitaisiin pyytää maksutietoja näistä tuloista, mutta silloin pitäisi tietää tarkalleen kenen verovelvollisen tietoja pyydetään. Tietojenvaihto vaatisi siis Verohallinnon etukäteistietoja, jotta vaihdosta olisi todella hyötyä. Ilman etukäteistietoja pyynnöstä tapahtuvasta tietojenvaihdosta ei ole hyötyä jakamistaloustulojen valvonnassa.

### **3.4.2.3 Oma-aloitteinen eli spontaani tietojenvaihto**

Oma-aloitteisella eli spontaanilla tietojenvaihdoilla tarkoitetaan tapauskohtaista yksittäistä verovelvollista tai asiaa koskevaa tietojenvaihtoa, jossa toiseen valtioon lähetetään oma-aloitteisesti ilman erillistä pyyntöä tietoja, jotka eivät ole mukana automaattisessa tietojenvaihdossa.<sup>140</sup> Valtio voi lähettää toiselle valtiolle esimerkiksi verotarkastuksen tai verotuksen toimittamisen yhteydessä esille tullutta tietoa, jolla arvellaan olevan merkitystä toisessa valtiossa toimitettavassa verotuksessa.<sup>141</sup> Oma-aloitteista tietojenvaihtoa voidaan tehdä vapaaehtoisesti, mutta tietyissä tilanteissa se on myös pakollista.<sup>142</sup> Esimerkiksi EU:n virka-apudirektiivin (Neuvoston direktiivi 2011/16/EU) 9 artiklan nojalla tietoja on annettava ilman erillistä pyyntöä, jos jäsenvaltion toimivaltaisella viranomaisella on syytä olettaa, että toisessa jäsenvaltiossa ehkä menetetään verotuloja.

Oma-aloitteinen tietojenvaihto on hyvä tiedonsaantikeino jakamistaloustuloista, mikäli se vain toimii odotetulla tavalla. Ilman pakkoa oma-aloitteiseen tietojenvaihtoon valtioilla ei välttämättä ole resursseja tai kiinnostusta toisten valtioiden verotuksen edistämiseen oma-aloitteisesti. Oma-aloitteisesta tietojenvaihdosta on kuitenkin hyötyä silloin, jos se on vastavuoroista. Tällöin valtioilta voi löytyä resursseja ja kiinnostusta oma-aloitteiseen tietojenvaihtoon.

---

<sup>140</sup> Verohallinnon ohje: Kansainvälinen tietojenvaihto henkilöverotuksessa, kohta 3.

<sup>141</sup> Malmgrén – Myrsky 2017, s. 475.

<sup>142</sup> Helminen 2016, s. 580.

#### 3.4.2.4 Verotarkastuksen yhteydessä tapahtuva tietojenvaihto

Verotarkastuksen yhteydessä tapahtuvassa tietojenvaihdossa eli verotarkastusyhteistyössä tietoja vaihdetaan muun muassa kansainvälisissä yhteistarkastuksissa eli simultaanitarkastuksissa. Simultaanitarkastuksilla tarkoitetaan kahdessa tai useammassa valtiossa samanaikaisesti ja keskenään koordinoitusti tehtyjä verotarkastuksia, jotka kohdistuvat tyypillisesti samaan yrityskokonaisuuteen tai konserniin.<sup>143</sup> Simultaanitarkastuksissa valtiot sopivat yhdessä verotarkastuksen kohteista ja vaihtavat tarkastuksen aikana saatuja tietoja kokonaiskuvan saamiseksi tarkastuksen kohteesta.<sup>144</sup> Itse tarkastukset suorittavat kunkin verosopimusvaltion verotarkastajat omassa valtiossaan sijaitsevassa yrityksessä tai sen osassa.<sup>145</sup> Simultaanitarkastusten ohella verotarkastusyhteistyötä voidaan toteuttaa olemalla läsnä toisen valtion alueella tapahtuvassa verotarkastuksessa. Kyse on tällöin vain ja ainoastaan läsnäolosta tarkastuksessa, eikä siitä, että toisen valtion edustaja käyttäisi valtuuksiaan toisen valtion alueella. Toisessa maassa verotarkastukseen osallistuminen mahdollistaa paremman kokonaiskuvan saamisen tarkastuskohteesta samalla kun se mahdollistaa veroviranomaisen nopean reagoinnin kyseessä olevassa verotusasiassa.<sup>146</sup>

#### 3.4.3 Tiedonsaanti ulkomaantuloista

Verohallinnon tiedonsaannin näkökulmasta tarkasteltuna kansainvälinen verotustietojenvaihto on tärkeää erityisesti ulkomaantulojen osalta. Kansainvälinen verotustietojenvaihto on tärkeää myös jakamistaloustulojen valvonnan näkökulmasta, sillä monet jakamistalousalustat ovat ulkomaisten yritysten omistuksessa eikä Suomella ole toimivaltaa velvoittaa näitä yrityksiä tiedonantoon Suomessa, jos niillä ei ole kotipaikkaa tai kiinteää toimipaikkaa täällä. Verotustietojenvaihdon kautta voidaan kuitenkin saada tietoa näiden ulkomaisten jakamistalousalustojen Suomessa verovelvollisille tahoille maksamista tuloista.

Kansainvälisessä verotustietojenvaihdossa vallitsee kuitenkin subsidiariteetti- eli toissijaisuusperiaate, mikä tarkoittaa sitä, toisen valtion viranomaisten puoleen voidaan kääntyä vasta sen jälkeen, kun kaikki mahdolliset kansalliset toimenpiteet asian selvittämiseksi on tehty. Tämä koskee erityisesti pyynnöstä tapahtuvaa tietojenvaihtoa.<sup>147</sup> Jakamistaloustulojen näkökulmasta tarkasteltuna tämä tarkoittaa sitä, että Verohallinnon tulee ensisijaisesti itse tehdä

<sup>143</sup> Rabinä – Myrsky – Myllymäki 2017, s. 430.

<sup>144</sup> Verohallinnon ohje: Kansainvälinen tietojenvaihto henkilöverotuksessa, kohta 1.

<sup>145</sup> Juusela 1998, s. 296.

<sup>146</sup> Juusela 1998, s. 296–297.

<sup>147</sup> Juusela 1998, s. 300.

tarvittavat toimet Suomessa verovelvollisten jakamistaloustulojen selvittämiseksi. Kansainvälistä apua voidaan pyytää, jos kansallisesti ei pystytä selvittämään verotuksessa tarpeellisia tietoja. Automaattisen tiedonvaihdon myötä saadaan kuitenkin pyytämättäkin suuria tietomassoja, joita voidaan hyödyntää jakamistaloustulojen valvonnassa ja tarvittaessa voidaan pyytää myös tarkempia lisätietoja, jos niitä ei saada Suomesta ja tiedot ovat tarpeen verotuksen toteuttamiseksi. Nykyisten tietojenvaihtosopimusten perustella Verohallinto ei kuitenkaan voi tiedustella Suomessa verovelvollisiin liittyviä verotuksessa tarpeellisia tietoja massaluonteisesti ja verovelvollista etukäteen tunnistamatta, mikä muodostaa esteen tehokkaalle tietojenvaihdolle ja verovalvonnan toteuttamiselle erityisesti digitaalisessa taloudessa.<sup>148</sup>

### 3.5 Nykysääntelyn epäsystemaattinen soveltuminen jakamistalousalustoille

Edellä käsiteltiin Verohallinnon tiedonsaantikeinoja sivullisilta ja samalla arvioitiin niiden soveltuvuutta jakamistaloustuloihin liittyvään tiedonsaantiin. Keskeinen huomio on se, että Verohallinto ei tällä hetkellä saa systemaattisesti tietoja jakamistaloustuloista, vaikka muutoin verotus perustuu pääosin sivullisilta ilmoittajilta saatuihin tietoihin. Jakamistaloustulojen kohdalla Verohallinnon tiedonsaanti perustuu pitkälti verovelvollisten omiin ilmoituksiin ja jakamistalousalustojen kautta saatujen tulojen saaminen verotuksen piiriin onkin siten käytännössä verovelvollisen eli tulonsaajan oman ilmoituksen varassa.<sup>149</sup> Sivullistietoja saadaan nimittäin vain satunnaisesti. Jakamistalouden laajeneminen ja siihen liittyvä Verohallinnon tiedonsaannin vaikeutuminen uhkaa kasvattaa verovajetta tulevaisuudessa. Verohallinto arvioi, että digitalouteen liittyvä verovaje saattaa kasvaa jopa merkittävästi tulevina vuosina ilman verovalvontaa turvaavia toimenpiteitä.<sup>150</sup>

VML 15 §:n sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta koskevassa säännöksessä suurimpana ongelmana on se, että tiedonantovelvollisuus ei velvoita jakamistalousalustoja silloin, kun ne eivät itse maksa tai välitä välittämäänsä palveluun liittyvää rahanarvoista suoritusta. Yleinen tulotietoja koskeva tiedonantovelvollisuus velvoittaa nykymuodossaan jakamistalousalustoja tiedonantoon vain silloin, kun ne ovat suorituksen maksajia tai välittäjiä. Jos alustan välittämään palveluun liittyvän rahasuorituksen maksaa tai välittää jokin muu taho kuin alusta, tiedonantovelvollisuutta ei ole, vaikka alustalla olisi vuosi-ilmoitusta varten kaikki tarpeelliset

---

<sup>148</sup> Kalin ym. 2019, s. 52.

<sup>149</sup> VM123:00/2019, s. 3.

<sup>150</sup> VM123:00/2019, s. 4.



tiedot hallussaan. Sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta koskevassa sääntelyssä on siis selvä puutteellisuus, joka mahdollistaa sen, että jakamistalousalustat voivat kiertää tiedonantoon liittyviä velvoitteita ulkoistamalla välittämäänsä palveluun liittyvän rahanarvoisen suorituksen maksun tai välittämisen ulkopuoliselle taholle.

Tiedonantovelvollisuuden rajoittumista ainoastaan niihin jakamistalousalustoihin, jotka hoitavat välittämäänsä palveluun liittyvän maksusuorituksen, ei voida pitää riittävänä Verohallinnon tiedonsaannin turvaamiseksi. Jakamistalouden liiketoimintamallit ovat joustavia ja helposti muutettavissa, minkä vuoksi alustan on helppo järjestellä maksusuoritusten välittäminen sillä tavoin, että alusta jää VML 15 §:n mukaisen sivullisen yleisen tiedonantovelvollisuuden ulkopuolelle. Nykysääntelyn voimassaollessa tiedonantovelvollisuuden piiriin kuuluminen voi määräytyä jopa sen perusteella, millaisen toimintamallin jakamistalousalusta on valinnut.<sup>151</sup> Tämä on yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista, sillä neutraali verojärjestelmä edellyttää, että jakamistalouden piirissä tapahtuvaa toimintaa arvioidaan verotusta toimitettaessa samalla tavalla, kun muussa ympäristössä tapahtuvaa vastaavaa toimintaa.<sup>152</sup> Esimerkiksi arvopaperinvälittäjät ja jakamistalousalustat ovat siinä mielessä samassa asemassa, että niillä on molemmilla hallussaan verotuksessa tarpeellisia tietoja, vaikkakaan ne eivät välttämättä toimi suorituksen maksajina tai välittäjinä. Arvopaperinvälittäjillä kuitenkin on VML 15 §:n 4 momentin mukaan velvollisuus toimittaa Verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset tiedot tekemistään ja välittämistään arvopaperikaupoista, kauppojen osapuolista ja maksetuista kauppahinnoista sekä tekemistään ja välittämistään yhteissijoitusyritysten osuuksien merkinnöistä ja lunastuksista. Jakamistalousalustoilla vastaavaa velvoitetta ei ole, vaikka niiden hallussa on vastaavan kaltaisia verotuksessa tarpeellisia tietoja. Sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta koskeva sääntely kaipaasi uudistusta, jonka myötä Verohallinto saisi kattavasti tietoja myös jakamistaloustuloista. Uudistus olisi tarpeen niin Verohallinnon tiedonsaannin kuin verotuksen yhdenmukaisuudenkin näkökulmasta.

VML 19 §:n sivullisen erityisen tiedonantovelvollisuuden sekä VML 21 §:n mukaisen vertailutietotarkastuksen käyttöala jakamistaloustuloihin liittyvässä tiedonhankinnassa on paljolti toisiaan vastaava. Molemmat tiedonhankintakeinot ovat toissijaisia ja jälkikäteisiä, eikä näillä keinoilla saatuja tietoja voida käyttää suoraan verotuksen perusteena. Erityisen tiedonantovelvollisuuden ja vertailutietotarkastusten kautta hankittuihin tietoihin perustuva

---

<sup>151</sup> VM123:00/2019, s. 6.

<sup>152</sup> TEM 2019, s. 52.

verovalvonta on lisäksi työläämpää, tehottomampaa ja kalliimpaa verrattuna yleisen tiedonantovelvollisuuden kautta saatuihin tietoihin perustuvaan valvontaan. Keskeistä olisi, että verovelvolliset itse ilmoittaisivat jakamistaloudesta saamansa tulot tai että tiedot jakamistaloustuloista saataisiin esimerkiksi sivullisen yleisen tiedonantovelvollisuuden tai muun vastaavan keinon nojalla vuosi-ilmoituksina jakamistalousalustoilta. Erityisen tiedonantovelvollisuuden ja vertailutietotarkastusten avulla voitaisiin tarvittaessa täydentää näillä pääsääntöisillä keinoilla saatua informaatiota pitäen kuitenkin mielessä se, että niiden rooli Verohallinnon tiedonhankinnassa on vahvasti toissijainen.

Erityistä tiedonantovelvollisuutta ja vertailutietotarkastusta koskevaan lainsäädäntöön ei kohdistu merkittäviä muutostarpeita ja niitä voidaan käyttää tiedonhankintakeinoina sellaisenaan. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2020:8 on muuttanut vertailutietotarkastusten osalta vallitsevaa oikeustilaa, mutta sillä ei todennäköisesti ole vaikutusta jakamistaloustulojen valvontaan keskittyviin vertailutietotarkastuksiin, sillä ne ovat olleet jo ennestään ratkaisussa korostetut yksilöintivaatimukset täyttäviä. Jos ratkaisu kuitenkin hankaloittaisi myös jakamistaloustuloihin liittyviä vertailutietotarkastuksia, koroistuisi entisestään tarve jakamistalousalustojen yleiselle tiedonantovelvollisuudelle tai muulle vastaavalle Verohallinnon systemaattisen tiedonsaannin takaavalle toimelle. Muutoksen vauhdittajana toimisi se, että vertailutietotarkastusten kautta ei saataisi enää ennalta yksilöimättömiä verovelvollisia koskevia tietoja, jotka ovat tärkeitä verovalvonnan kannalta. Kuten sivullisen erityisessä tiedonantovelvollisuudessa, myös vertailutietotarkastuksessa Verohallinnolla tulisi olla ennakkokäsitys siitä, kenestä verovelvollisesta se tarvitsee tietoa jakamistalousalustalta.

Muiden Verohallinnon tiedonhankintakeinojen ohella myös kansainvälinen verotustietojenvaihto on tärkeää jakamistaloustulojen valvonnan näkökulmasta. Rooli on tärkeä erityisesti siitä syystä, että monet jakamistalousalustat ovat ulkomaisten yritysten omistuksessa eikä Suomella ole toimivaltaa velvoittaa näitä yrityksiä tiedonantoon Suomessa, jos niillä ei ole kotipaikkaa tai kiinteää toimipaikkaa täällä. Verotustietojenvaihdon kautta voidaan saada keskeistä tietoa näiden ulkomaisten jakamistalousalustojen Suomessa verovelvollisille tahoille maksamista tuloista. Koska kansainvälinen verotustietojenvaihto perustuu tavallisimmin kansainvälisiin sopimuksiin, ei tarvetta kansallisen lainsäädäntömme muutoksille ole kansainvälisen verotustietojenvaihdon osalta. Ylikansalliselle yhtenäiselle menettelylle liittyen tiedonantoon ja tietojenvaihtoon jakamistaloustuloista sen sijaan olisi tarvetta. Onneksi sekä OECD:n että EU:n piirissä on meneillään hankkeita ja työryhmiä, joiden tavoitteena on luoda

yhtenäinen menettely, jossa digitaalisten jakamis- ja alustatalouden välityspalveluiden tarjoajien velvollisuutena olisi antaa veroviranomaisille tietoja tuloista, joita alustoilla operoivat palveluntarjoajat ovat saaneet alustojen välityksellä.<sup>153</sup>

Yhteenvetona voidaan todeta, että jakamistaloustuloihin liittyvän Verohallinnon tiedonsaannin näkökulmasta lainsäädännön muutostarpeita kohdistuu erityisesti sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta koskevaan sääntelyyn. Vaihtoehtona sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta koskevan sääntelyn muuttamiselle voisi olla myös jokin toinen Verohallinnon systemaattisen tiedonsaannin takaava tiedonhankintakeino. Sivullisen erityistä tiedonantovelvollisuutta, vertailutietotarkastuksia ja kansainvälistä verotustietojenvaihtoa koskeva sääntely taas soveltuu jakamistalousalustoille pääosin sellaisenaan, eikä siihen kohdistu vastaavia muutostarpeita. Syy sille, miksi muutostarve kohdistuu erityisesti sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta koskevaan sääntelyyn, on se, että Verohallinnon toiminta on massatoimintaa ja jotta se toimii tehokkaasti, tarvitaan automaatioon ja massatietoihin perustuvaa menettelyä. Jos Verohallinnon käytössä olevat vertailutiedot ovat ainoastaan osittaisia ja epäsäännöllisesti saatavilla, on mahdollisuus ilmoitusvirheisiin ja ilmoittamisen laiminlyönteihin huomattavasti laajempi. Tällä on fiskaalista vaikutusta ja samalla verotuksen neutraliteetti kärsii, jos jakamistalouden piirissä tapahtuvan toiminnan valvonta on heikompa, kun muussa ympäristössä tapahtuvan vastaavan toiminnan valvonta. Laajentamalla sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta tai järjestämällä Verohallinnon systemaattinen tiedonsaanti jollain muulla tavoin, varmistettaisiin Verohallinnon laajamittainen ja säännöllinen tiedonsaanti jakamistaloustuloista. Samalla voitaisiin ehkäistä jakamistalustoimintaan liittyvää harmaata taloutta.<sup>154</sup>

---

<sup>153</sup> VM123:00/2019, s. 7.

<sup>154</sup> Ks. OECD 2017, s. 23. OECD:n mukaan jakamistalous mahdollistaa veropetokset ja verovälttelyn helposti, koska tuloa tuottavaa toimintaa on vaikeampaa jäljittää.

## 4. Jakamistaloustuloihin liittyvä veroviranomaisten tiedonhankinta eräissä muissa EU-maissa

Jakamistalouteen perustuvien uusien toimijoiden ja palvelumallien lisääntyminen on useissa maissa johtanut oikeudenkäynteihin ja aiheuttanut kysymyksiä palveluiden oikeudellisesta asemasta.<sup>155</sup> Oikeudenkäynnit ovat osaltaan johtaneet siihen, että monissa maissa on käynnissä lainsäädäntöhankkeita, joilla pyritään selkeyttämään jakamistalouden palveluiden toimintaympäristöä.<sup>156</sup> Seuraavaksi tarkastellaan ratkaisuja, joihin on päädytty eräissä muissa EU-maissa veroviranomaisten jakamistaloustuloja koskevaa tiedonsaantia ratkaistaessa. Kansainvälinen vertailu on tärkeää, koska parhaan mahdollisen lainsäädännön analysointi edellyttää muiden valtioiden verolainsäädännön ja niitä koskevien muutossuunnitelmien aktiivista seuraamista ja analysointia.<sup>157</sup> Vertailumaiksi on valittu Tanska, Viro ja Ruotsi. Tanska ja Viro ovat valikoituneet vertailukohteiksi siksi, että niissä on jo toteutettu käytännön toimia paikallisten veroviranomaisten tiedonsaannin parantamiseksi. Ruotsi valikoitui vertailukohteeksi siksi, että sen verojärjestelmä on hyvin saman tyyppinen Suomen kanssa ja se on siten realistisin vertailuvaltio.

### 4.1 Tanska

Tanskassa voimassa olevan verolainsäädännön nojalla kotimaisia jakamistaloustuloja voidaan velvoittaa tiedonantoon niiden kautta kulkevista jakamistaloustuloista, mutta ulkomaisiin alustoihin tiedonantovelvollisuutta ei voida soveltaa.<sup>158</sup> Koska on tärkeää, että verot maksetaan kaikesta jakamistalouden piirissä tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta, on Tanskassa tiedostettu se, että jotain toimenpiteitä tulee tehdä veroviranomaisten laajamittaisen tiedonsaannin varmistamiseksi. Osittaisena ratkaisuna vallinneeseen tiedonsaantipulmaan Tanskan hallitus esitti vuonna 2017 digitaalisten raportointiratkaisujen kehittämistä veroviranomaisten tiedonsaannin varmistamiseksi.<sup>159</sup> Ehdotuksen pohjalta Tanskan parlamentti hyväksyi keväällä 2019 uudet vertaismajoitustoimintaa koskevat säännöt, jotka tulivat voimaan

---

<sup>155</sup> Haasteita on ollut erityisesti liikenne- ja majoitusalailla, ks. esimerkiksi korkeimman oikeuden Uberia koskenut ratkaisu KKO 2017:56 sekä Euroopan unionin tuomioistuimen Uberia koskenut ratkaisu C-434/15 ja Airbnbtta koskenut ratkaisu C-390/18.

<sup>156</sup> HE 161/2016, s. 46.

<sup>157</sup> Myrsky 2015, s. 1092.

<sup>158</sup> Regeringen 2017, s. 45.

<sup>159</sup> Regeringen 2017, s. 46.

1.5.2019 alkaen.<sup>160</sup> Muutoksia tehtiin kesäasuntolakiin (sommerhusloven), asuntolakiin (boligreguleringsloven) ja rakennuslakiin (byggeloven). Säännösmuutosten keskeinen sisältö on se, että verovelvollinen saa etuja lyhytaikaista majoitustoimintaa koskevaan sääntelyyn, jos hän vuokraa asuntoaan sellaisen alustapalvelun kautta, joka jakaa alustan kautta tapahtuneeseen vuokraukseen liittyviä tulotietoja Tanskan veroviranomaisille.<sup>161</sup> Yhteistyössä Tanskan veroviranomaisten kanssa toimii muun muassa majoituspalveluyhtiö Airbnb, jonka kanssa Tanska teki toukokuussa 2018 ensimmäisenä maailmassa sopimuksen yhteistyön aloittamisesta. Yhteistyö toimii käytännössä siten, että lyhytaikaisesta vuokraustoiminnasta saatuihin tuloihin liittyvät tiedot lähetetään automaattisesti alustan toimesta Tanskan veroviranomaisille.<sup>162</sup>

Verovelvolliselle yhteistyöalustan kautta tapahtuvan vuokraamisen edut näyttäytyvät kahdella tapaa. Ensinnäkin veroviranomaisten kanssa yhteistyössä toimivien alustojen kautta verovelvollinen voi vuokrata asuntonsa 70 päiväksi tai kunnallisviranomaisten erillisellä päätöksellä 100 päiväksi vuodessa.<sup>163</sup> Jos alusta ei jaa tulotietoja verottajan kanssa, maksimi vuokrausaika alustan käyttäjälle on 30 päivää vuodessa.<sup>164</sup> Säännösten rikkomisesta voidaan määrätä sakkorangaistus.<sup>165</sup> Toisekseen edut tarkoittavat sitä, että veroviranomaisen kanssa yhteistyössä toimivan alustan kautta saaduille vuokratuloille saa suurempia verohelpotuksia. Yhteistyössä toimivan alustan kautta saadut vuokratulot ovat vuonna 2019 verovapaita vakituisen kodin osalta 28 600 Tanskan kruunuun eli noin 3 800 euroon ja loma-asuntojen osalta 40 900 Tanskan kruunuun eli noin 5 500 euroon asti. Tietoja jakamattomien alustojen kautta saadut vuokratulot ovat vuonna 2019 verovapaita 11 200 Tanskan kruunuun eli noin 1 500 euroon saakka.<sup>166</sup> Majoituspäivien rajoitukset ja lyhytaikaisesta vuokraustoiminnasta saatujen tulojen verovapaaosa ovat Tanskan ohella käytössä myös muualla maailmassa. Esimerkiksi Iso-Britanniassa huoneen vuokraaja saa ansaita 7 500 puntaa eli noin 8 900 euroa verovapaasti.<sup>167</sup> Vuokraajan antaessa koko asunnon vuokralle, verovapaaosa on 1 000 puntaa eli noin 1 200 euroa.<sup>168</sup> Iso-Britannian malli eroaa kuitenkin Tanskasta siinä, että siihen ei liity

<sup>160</sup> Ks. Lov nr 368 af 09/04/2019: Lov om ændring af lov om sommerhuse og camping m.v., lov om midlertidig regulering af boligforholdene og byggeloven.

<sup>161</sup> Regeringen 2017, s. 45.

<sup>162</sup> Skatteministeriet 2018 ja Nylund 2019, s. 34.

<sup>163</sup> Lov nr 368 af 09/04/2019 kapitel 2 § 5 ja § 6.

<sup>164</sup> Lov nr 368 af 09/04/2019 kapitel 2 § 5 stk. 1–3.

<sup>165</sup> Lov nr 368 af 09/04/2019 kapitel 2 § 10 c.

<sup>166</sup> LBK nr 806 af 08/08/2019: Bekendtgørelse af lov om påligningen af indkomstskat til staten (ligningsloven) § 15 O, stk. 1 ja § 15 Q, stk 1 sekä LBK nr 799 af 07/08/2019: Bekendtgørelse af lov om indkomstskat for personer m.v. (personskatteloven) § 20. Ks. vuoden 2019 vähennykset vuosikorotuksilla laskettuna Skat.dk: Renting out a room or property you live in ja Skat.dk: Renting out your holiday home.

<sup>167</sup> Gov.uk, Rent a room in your home.

<sup>168</sup> Gov.uk, Income Tax when you let property: work out your rental income.

yhteistyötä minkään tietyn alustan kanssa, vaan se koskee kaikkea vuokraustoimintaa riippumatta siitä, mitä kautta vuokrausta harjoitetaan.

Tanskan kannustinlähtöisessä tiedonsaantimallissa voidaan nähdä sekä etuja että haittoja. Järjestelyn myötä veroviranomaisten tiedonsaanti paranee ja samalla verotusprosessit tehostuvat, kun alustojen välittämiä tietoja voidaan käyttää suoraan esimerkiksi esitäytetyillä veroilmoituksilla. Järjestely tuo yhteistyössä toimiville alustoille positiivista maine-etua verrattuna alustoihin, jotka eivät toimi yhteistyössä veroviranomaisten kanssa. Selkeytetty verokohtelu myös kannustaa käyttämään jakamistalouden palveluita, mikä mahdollistaa jakamistalouden kasvamisen. Selkeä sääntely myös vähentää harmaan talouden riskiä, kun verotus ei ole verovelvollisille enää ylitsepääsemättömän hankalaa.<sup>169</sup> Keskeinen etu on myös se, että sääntely selkeyttää lyhytaikaista vuokraustoimintaa koskevaa oikeustilaa, sillä se antaa päivärajoitusten myötä selkeät raamit lyhytaikaisen vuokraustoiminnan sallittavuudelle. Suomessa vastaavia säännöksiä ei ole ja lyhytaikaisen vuokraustoiminnan sallittavuutta on päädytty viime kädessä pohtimaan muun muassa hallinto-oikeudessa ja rakennusvalvonnassa eriävin lopputuloksien. Esimerkkinä voidaan mainita Iso Roobertinkatu 1 -tapaus Helsingissä ja Rovaniemellä vireillä oleva Airbnb-kiista.<sup>170</sup> Helsingissä jatkuva matkailukäyttö on tulkittu Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisussa 3.12.2019 19/0793/5 asemakaavan ja rakennusluvan vastaiseksi toiminnaksi, johon kaupungin rakennusvalvonta voi puuttua vaatimalla sakon uhalla asunnon palauttamista kaavanmukaiseen asuinkäyttöön. Koska asuin- ja majoitusrakennuksille on olemassa erilaiset kaavamerkinnot, rakennuksen voidaan katsoa olevan kaavan vastaisessa käyttötarkoituksessa, jos asuinrakennuksessa harjoitetaan majoitustoimintaa.<sup>171</sup> Rovaniemellä lyhytaikaiseen vuokraustoimintaan taloyhtiöissä ei ole puututtu lainkaan, vaikka toiminta on kaupungin rakennusvalvonnan tiedossa ja Helsingissä tapahtuneen lyhytaikaisen vuokraustoiminnan kanssa samanlaista kaavan vastaista toimintaa.

Tanskan järjestelyllä on kuitenkin myös kääntöpuolensa. Ensinnäkään tällä hetkellä järjestely ei koske muita jakamistaloustuloja, kun lyhytaikaisesta vuokraustoiminnasta saatuja tuloja. Kyydinjakopalvelut, joukkorahoitus ynnä muut suuret jakamistaloussektorit ovat sääntelyn ulkopuolella. Toisekseen valtion verokertymä pienenee verovapaaosan myötä. Tulee kuitenkin pitää mielessä se, että verovapaaosa helpottaa valtion hallinnollista taakkaa, minkä johdosta kokonaisyöty voi olla edullisempi eikä verokertymä välttämättä pienene huomattavasti.

---

<sup>169</sup> Regeringen 2017, s. 44.

<sup>170</sup> Ks. Helsingin HaO 3.12.2019 19/0793/5 ja Passoja 2020.

<sup>171</sup> Ahsanullah 2020.

Kolmanneksi järjestely voi aiheuttaa kilpailun vääristymistä, kun tiettyjä toimijoita suositaan viranomaisyhteistyön myötä. Vuokranantajilla on selvä kannustin vuokrata asuntoaan sellaisen alustan välityksellä, joka ilmoittaa tiedot alustan kautta tapahtuvasta vuokrauksesta veroviranomaisille. Toisaalta voidaan ajatella, että kaikilla jakamistalousalustoilla on yhtäläinen mahdollisuus lähteä yhteistyöhön veroviranomaisten kanssa. Tietojen jakamiseen liittyvien teknisten järjestelyjen toteuttamisen ei pitäisi olla ylivoimainen este varsinkin, kun jakamistalousalustoilla on pääsääntöisesti verottajan haluamat tiedot valmiiksi hallussaan ja nykyajan sähköisten järjestelmien myötä tietojen jakaminen tapahtuu helposti. Tiedonsaannin kannalta sopimuksia parempi käytäntö olisi ehkä kuitenkin alustayhtiöiden velvoittaminen tietojen jakamiseen. Tällöin kaikki alustat ja palveluntarjoajat olisivat yhdenvertaisessa asemassa. Tietojen jakaminen olisi myös yksinkertaisempaa, kun jokaisen alustan kanssa ei tarvitsisi tehdä erikseen erillisiä yhteistyösopimuksia.

## 4.2 Viro

Viro on ollut omalla aktiivisella toiminnallaan edelläkävijä jakamistalous toiminnan kasvun mahdollistamisessa. Se oli esimerkiksi ensimmäinen Euroopan valtio, joka laillisti erilaiset kyydinvälityspalvelut, kuten Uberin.<sup>172</sup> Vuonna 2015 Viro lähti lisäksi aktiivisesti etsimään ratkaisuja digitaalisen aikakauden tuomiin muutoksiin. Virossa tiedostettiin, että verotus on yksi osa-alueista, johon tarvitaan digitalisaation myötä muutosta. Tämän pohjalta perustettiin työryhmä, joka alkoi etsiä sopivia veronmaksumenettelyitä jakamistalouden tarpeisiin.<sup>173</sup> Virossa ei päädytty lainsäädännöllisiin ratkaisuihin esimerkiksi säätämällä yleistä jakamistalousalustoja koskevaa tiedonantovelvollisuutta, vaan lainsäädännön muutosten sijaan työryhmän panostus johti yhteistyöhön kyydinvälityspalvelu Uberin kanssa. Viron sähköiseen veroilmoituspalveluun luotiin kohta, jossa verovelvollinen voi helposti ilmoittaa Uber-ajoistaan saamansa tulot. Uber voi myös kuljettajan luvalla ilmoittaa tämän saamat tulot suoraan verottajalle, jolloin ne täytetään valmiiksi esitäytetylle veroilmoitukselle.<sup>174</sup> Vastaavanlainen sopimus tehtiin vuonna 2018 myös majoituspalveluyhtiö Airbnb:n kanssa.<sup>175</sup> Yhteistöiden tarkoituksena on yksinkertaistaa veroilmoitusprosessia ja auttaa veronmaksajia täyttämään verovelvollisuutensa tehokkaasti ja mahdollisimman vaivattomasti.<sup>176</sup>

---

<sup>172</sup> Mardiste 2016.

<sup>173</sup> ETCB 2015.

<sup>174</sup> Mardiste 2016.

<sup>175</sup> ETCB 2018.

<sup>176</sup> COM(2016) 356 final, s. 14.

Viron ja Tanskan lähestymistavat tiedonsaantiin jakamistaloustuloista muistuttavat peruseriaatteeltaan paljon toisiaan; molemmat perustuvat jakamistalousyritysten kanssa tehtyihin kannustinlähtöisiin sopimuksiin. Siksi Virossa käytössä olevassa mallissa voidaan nähdä vastaavia etuja kuin Tanskan mallissa. Viron malli korostaa verotuksen helppoutta, jonka kautta verottajan tiedonsaanti paranee ja samalla verotusprosessit tehostuvat, kun alustojen välittämiä tietoja voidaan käyttää suoraan esitäytetyillä veroilmoituksilla. Mallilla on saavutettu huomattavia hyötyjä, sillä esimerkiksi vuodesta 2015 vuoteen 2016 Uberin kaltaisesta kyydinvälitystoiminnasta tuloja saaneiden määrä kasvoi 69 verovelvollisesta 319 verovelvolliseen ja ilmoitetut tulot 67 000 eurosta 450 000 euroon.<sup>177</sup> Ilmoitetut tulot siis lähes seitsemänkertaistuivat, kun ilmoittamismenettelyä tehostettiin. Kuljettajien määrän kasvua voidaan tulkita kahdella tavalla; vanhat kuljettajat ovat alkaneet ilmoittaa kuljetustoiminnasta saamia tuloja helpomman menettelyn myötä tai uusi menettely on innostanut ihmisiä yrittäjyyteen ja luonut joustavia työmahdollisuuksia, joihin yhä useampi on tarttunut. Kummin tahansa, kehitys on silti ollut positiivista.

Viron mallissa voidaan kuitenkin nähdä myös puutteita. Ensinnäkin tietojenvaihtoa tehdään ainoastaan verottajan kanssa sopimuksen tehneiden yritysten kanssa. Suuri osa toimijoista ja toimialoista jää siten tietojenvaihdon ulkopuolelle ja ilmoittamisvastuu on edelleen verovelvollisella itsellään. Toisekseen suora tietojenvaihto sopimusyritysten kanssa perustuu verovelvollisen antamaan lupaan, mikä tarkoittaa sitä, että suoraa ja systemaattista tietojenvaihtoa veroviranomaisille ei tapahdu, jos Uber-kuljettaja tai Airbnb-vuokranantaja sen nimenomaisesti kieltää. Järjestelmä on askel oikeaan suuntaan, mutta silti vielä huomattavan puutteellinen.

### 4.3 Ruotsi

Kuten Suomessa, myöskään Ruotsissa ei ole olemassa erityisiä verosäännöksiä jakamistaloutta varten.<sup>178</sup> Ruotsin veroviranomainen Skatteverket on kartoittanut ja analysoinut Ruotsin hallitukselta saamansa toimeksiannon perusteella jakamistalouden vaikutuksia verojärjestelmään ja tullut tarkastelussaan siihen lopputulokseen, että tarvetta jakamistalouden verotusta koskevalle erityissääntelylle ei myöskään ole, sillä voimassa oleva lainsäädäntö soveltuu pääosin myös jakamistaloustoimintaan.<sup>179</sup> Lainsäädännön puitteissa on selvää, että

---

<sup>177</sup> ETCB 2017.

<sup>178</sup> Skatteverket 2016a, s. 16.

<sup>179</sup> Skatteverket 2016a, s. 46 ja Skatteverket 2016b, s. 54.



jakamistaloustulot ovat veronalaisia tuloja, mutta ongelmaa kuitenkin aiheuttaa se, kuinka tuloja käytännössä verotetaan. Ongelmat ovat siis pääosin menettelyllisiä ja kuten Suomessa, myös Ruotsissa yksi keskeisistä ongelmista liittyy veroviranomaisen tiedonsaannin hankaluuteen.<sup>180</sup>

Skatteverketin tiedonsaanti jakamistaloustuloista on tällä hetkellä suurimmilta osin riippuvaista verovelvollisten omista ilmoituksista. Verovelvollisten oma-aloitteisen ilmoittamisen suurimpana heikkoutena on pidetty sitä, että verosäännökset voidaan nähdä verovelvollisten näkökulmasta monimutkaisina, mikä lisää virheellisten ilmoitusten riskiä.<sup>181</sup> Tuloja jätetään kuitenkin varmasti myös tietoisesti ilmoittamatta. Ruotsissa tehdyssä verotarkastuksessa havaittiin, että vain noin 20 % vuokranantajista ilmoitti vuokratulonsa, kun vuokraaminen tapahtui digitaalisen alustan kautta.<sup>182</sup> Osassa tapauksista selityksenä ilmoittamatta jättämiselle saattoi olla vuokratulon jääminen alle verokynnyksen, mutta tästäkin huolimatta ilmoittamatta jättämisten määrä on varsin huomattava. Virheellisiin ja puutteellisiin ilmoituksiin puuttuminen on kuitenkin hankalaa, koska jakamistalousalustat eivät ole Ruotsissa tiedonantovelvollisia, jos ne eivät ole työnantajan tai korvauksen maksajan asemassa.<sup>183</sup> Vain niillä alustoilla, jotka vastaanottavat palvelun käyttäjien suorittamat maksut ja maksavat nettokorvauksen palveluntarjoajille, voi olla velvollisuus jättää kontrollitietoja.<sup>184</sup> Säännösten haasteellinen soveltaminen yhdessä viranomaisten puutteellisten sivullistietojen kanssa aiheuttaa muun muassa verovajetta sekä neutraalisuusongelmia jakamistalouden ja tavanomaisen talouden välillä.<sup>185</sup> Jakamistalouden verotukseen liittyvät ongelmakohdat ovat siis Ruotsissa hyvin vastaavanlaisia, kuin Suomessa.

Ratkaisuna tiedonsaantiongelmiin Skatteverket on ehdottanut kahdenlaisia toimenpiteitä. Ensinnäkin korostetaan opastuksen ja neuvonnan merkitystä. Neuvonnan lisääminen on tärkeää, sillä jakamistalouteen liittyvien verovelvoitteiden hoitaminen on koettu Ruotsissa haastavammaksi, kuin tavanomaiseen talouteen liittyvien verovelvoitteiden hoitaminen.<sup>186</sup> Opastuksella ja neuvonnalla voidaan helpottaa verovelvollisten toimintaa ja mahdollistaa verovelvollisten oikein toimiminen jakamistaloustulojen verotuksen osalta.<sup>187</sup> Jotta verovelvollisten ilmoituksia voidaan kontrolloida ja jotta tulot voidaan verottaa

---

<sup>180</sup> Skatteverket 2016b, s. 4 ja 54.

<sup>181</sup> Skatteverket 2016b, s. 6.

<sup>182</sup> Skatteverket 2016b, s. 30.

<sup>183</sup> Skatteverket 2016b, s. 27.

<sup>184</sup> Skatteverket 2016a, s. 19.

<sup>185</sup> Skatteverket 2016b, s. 6 ja 57.

<sup>186</sup> Skatteverket 2016b, s. 54.

<sup>187</sup> Skatteverket 2016b, s. 58.

oikeanmääräisenä, verovelvollisilta saatujen tietojen ohella tarvitaan myös valvontatietoja sivullisilta. Jotta verovalvontaa voitaisiin helpottaa, Skatteverket on toisena toimenpideehdotuksena suositellut, että hallitus tutkii mahdollisuutta velvoittaa jakamistalousalustat säännölliseen raportointivelvollisuuteen.<sup>188</sup> Raportointivelvollisuus parantaisi verovalvonnan tasoa ja olisi siten keskeinen keino verovajeen estämiseksi sekä verotuksen neutraalisuuden takaamiseksi.

Valvontatietojen puute vaikuttaa jakamistaloustulojen valvontamahdollisuuksiin varsinkin silloin, kun alusta on ulkomainen. Vaikka periaatteellisesti ulkomaisia alustoja koskevat vastaavat valvontatieto- ja raportointivelvollisuudet kuin ruotsalaisia alustoja, Skatteverketin on käytännössä vaikea toimeenpanna näitä velvollisuuksia.<sup>189</sup> Näin olisi myös mahdollisesta raportointivelvollisuuden laajentamisesta huolimatta. Mikäli tietoja todella halutaan saada, tarvitaan virka-apua ja muuta kansainvälistä yhteistyötä.<sup>190</sup> Skatteverket peräänkuuluttaa EU:n sisäistä yhteistyötä ulkomaisiin jakamistalousalustoihin liittyvien tiedonsaantiongelmien ratkaisussa. EU:n sisäisen yhteistyön avulla vertailutietoja voidaan kerätä tehokkaammin ja myös sellaisista verovelvollisista, joiden kohdalla ei ole vireillä verotustapausta.<sup>191</sup>

Ruotsin tilanteen tarkastelusta voidaan huomata, että jakamistalouden verotukseen tuomat haasteet ovat Ruotsissa hyvin samanlaisia, kuin Suomessa. Haasteet on Ruotsissa tunnistettu viranomaisten toimesta, mutta toistaiseksi ei niihin ei ole lähdetty puuttumaan lainsäädännön keinoin. Verovelvollisia ei ole kuitenkaan jätetty yksin jakamistaloustulojen verotukseen liittyvien ongelmien kanssa, vaan Skatteverket on antanut monia hyviä ohjeita eri jakamistalouden alojen verotukseen liittyen. Ohjeita on annettu muun muassa asunnon lyhytaikaisesta vuokraamisesta, kyytien jakamisesta, palveluiden vaihdosta, vaihtopiireistä, keikkataloudesta ja kotoa tapahtuvasta ruoka-annosten myymisestä. Ohjeet ovat huomattavasti laajempia ja yksityiskohtaisempia, kuin esimerkiksi Verohallinnon antamat jakamistalouteen liittyvät ohjeet. Ruotsissa linja jakamistaloustulojen verotukseen liittyvien ongelmien ratkaisemisessa on siten ollut huomattavasti neuvovampi ja ohjaavampi kuin Suomessa. Kattavista ohjeista voitaisiin ottaa mallia myös Suomessa, sillä jakamistaloudesta tuloa saavat verovelvolliset ovat kuitenkin suurimmaksi osaksi yksityishenkilöitä, jotka eivät ole välttämättä kovin perillä verotuksen kiemuroista. Jakamistalouden ollessa uusi talouden ilmiö ennakoivan ohjauksen ja neuvonnan tarve on entisestään korostunut. Kattavat ohjeet selkiyttäisivät ja

---

<sup>188</sup> Skatteverket 2016b, s. 5.

<sup>189</sup> Skatteverket 2016b, s. 55.

<sup>190</sup> Skatteverket 2016b, s. 27.

<sup>191</sup> Skatteverket 2016b, s. 28.

yhdenmukaistaisivat verovelvollisten menettelyä, mikä taas helpottaisi verovalvontaa, kun verovelvolliset osaisivat ilmoittaa jakamistaloustulonsa oikein.

Laajat ohjeistukset eivät kuitenkaan poista sitä faktaa, että Ruotsissa veroviranomaisten tiedonsaanti jakamistaloustuloista on edelleen huomattavan puutteellista. Jotta on mahdollista puuttua verovajeeseen ja neutraliteettiongelmiin, tulee ensiksi varmistaa viranomaisten systemaattinen tiedonsaanti jakamistaloustuloista ja sitä kautta varmistaa tulojen oikeanmääräinen verottaminen. Tiedonsaanti voitaisiin varmistaa esimerkiksi lainsäädännöllisin keinoin säätämällä Skatteverketin ehdottama jakamistalousalustojen säännöllinen raportointivelvollisuus.

#### **4.4 Kansallisten sääntelyjen erot ja ylikansallisen sääntelyn tarve**

Kuten tehdystä kansainvälisestä tarkastelusta huomataan, Euroopassa on päädytty varsin erilaisiin ratkaisuihin veroviranomaisten jakamistaloustuloja koskevaa tiedonsaantia ratkaistaessa. Myös sääntelykäytännöt vaihtelevat maittain; osassa maista laeista säädetään Suomen tapaan aina kansallisella tasolla, kun taas joissain maissa alueellisilla ja jopa paikallisilla viranomaisilla on valta laatia tai vähintäänkin soveltaa kansallista sääntelyä. Näin on esimerkiksi Alankomaissa ja Espanjassa.<sup>192</sup> Valtioiden erilaiset sääntelykäytännöt ja veroviranomaisten tiedonsaantia koskevat ratkaisut johtavat siihen, että jakamistalouden verotus tapahtuu eri EU-maissa eri tavalla. EU-valtioiden erilainen verotus ei ole sinänsä ongelma, mutta ulkomaisilta alustoilta tapahtuvan tiedonsaannin turvaamiseksi on korostettu EU- ja OECD-tasolla tapahtuvien sääntelyratkaisujen tarpeellisuutta.<sup>193</sup> Suomen näkökulmasta tarkasteltuna ylikansallista sääntelyä tarvitaan siksi, että kansallinen lainsäädäntömme velvoittaa tiedonantoon ainoastaan Suomessa yleisesti verovelvollisia sekä niitä, joilla on Suomessa kiinteä toimipaikka.

Ylikansallisen sääntelyn tarve on otettu tosissaan, sillä sekä OECD:n että EU:n tasolla on käynnissä hankkeita ja työryhmiä, joiden tavoitteena on luoda yhtenäinen menettely, jossa jakamistalousalustoilla olisi velvollisuus antaa veroviranomaisille tietoja tuloista, joita alustoilla operoivat palveluntarjoajat ovat saaneet alustojen välityksellä. OECD:n mukaan lainsäädännöllisistä ratkaisuista ja veroviranomaisten välisestä kansainvälisestä yhteistyöstä olisi hyötyä jakamistalouden alalla etenkin siitä syystä, että verkkoalustat sijaitsevat muilla

---

<sup>192</sup> Shareabletourism 2019.

<sup>193</sup> TEM 2019, s. 92 ja 97.

lainkäyttöalueilla kuin missä niiden asiakkaat sijaitsevat. Yhtenäisen lainsäädännön avulla voitaisiin luoda toimintamalli, jonka avulla kansalliset veroviranomaiset keräisivät sivullistietoja kotivaltiossaan toimivilta alustoilta ja näitä tietoja sitten jaettaisiin valtioiden välillä tietojen jakamista koskevien sopimusten nojalla turvaten valtioiden tiedonsaanti myös ulkomaisilta jakamistalousalustoilta.<sup>194</sup> Ilman ylikansallista yhtenäistä lainsäädäntöä kansainvälisen yhteistyön tuottama hallinnollinen taakka olisi huomattavan suurta ja yhteistyötoiminnan tehokkuus laskisi.<sup>195</sup> Tarvetta jakamistalouden verotusmenettelyn ja erityisesti veroviranomaisten tiedonsaannin varmistamisen yhtenäistämiseksi on.

---

<sup>194</sup> OECD 2017, s. 23 ja VM123:00/2019, s. 7.

<sup>195</sup> COM(2016) 356 final, s. 15.

## 5. Tarvittavat muutokset Verohallinnon tiedonsaannin varmistamiseksi

### 5.1 Nykysääntelyn epäsystemaattisuus muutosten vauhdittajana

Kuten edellä on todettu, VML 15 §:n sivullisen yleinen tulotietoja koskeva tiedonantovelvollisuus velvoittaa nykymuodossaan jakamistalousalustoja tiedonantoon ainoastaan silloin, kun ne toimivat välittämästään palvelusta maksettavan rahamääräisen suorituksen maksajina tai välittäjinä. Jos alustan välittämään palveluun liittyvän rahasuorituksen maksaa tai välittää jokin muu taho kuin alusta itse, tiedonantovelvollisuutta ei ole, vaikka alustalla olisi vuosi-ilmoitusta varten kaikki tarpeelliset tiedot hallussaan. Laissa on siis selvä puutteellisuus, joka mahdollistaa sen, että jakamistalousalustat voivat kiertää maksujärjestelyillä tiedonantoon liittyviä velvoitteita. Tämä on toisaalta varsin ymmärrettävää, sillä lait, mukaan lukien verolait, ovat aina jossain määrin epätäydellisiä. Tämä johtuu muun muassa siitä, että lakia säädettäessä ei voida ennakoida kaikkia mahdollisia tulevia tapahtumia, jotka kuuluvat tavalla tai toisella lain soveltamisalaan.<sup>196</sup> Näin on nyt käynyt verotusmenettelylain kohdalla, kun digitaalisen jakamistalouden huomattavaa kehitystä ei ole voitu ennakoida lakia säädettäessä.

Vallitseva ongelma ja siihen liittyvien muutosten tarpeellisuus on tunnistettu useissa yhteyksissä.<sup>197</sup> Muutosta tarvitaan muun muassa verotuksen tasapuolisuuden ja neutraalisuuden edistämiseksi, epäreilun kilpailun ja harmaan talouden kitkemiseksi sekä verotulojen kertymisen varmistamiseksi. Jos tulojen ilmoittaminen verotukseen on heikompaa jakamistaloudessa kuin muussa perinteisemmässä taloudessa, verotus aiheuttaa epätasapuolisuutta ja kilpailun vääristymää jakamistalouden ja perinteisen talouden välille. Verotuksen tasapuolisuuden ja kilpailuneutraliteetin vaarantuminen taas aiheuttaa kuilua jakamistalouden ja perinteisen talouden välille, minkä myötä tullaan siihen ei-toivottuun tilanteeseen, että jakamistalouden piirissä tapahtuvaa toimintaa arvioidaan verotuksessa eri tavalla kuin missä tahansa muussa ympäristöissä tapahtuvaa vastaavaa toimintaa.

---

<sup>196</sup> Määttä 2007, s. 11.

<sup>197</sup> Ks. esimerkiksi Harmaan talouden selvitysyksikkö 2/2019, s. 25, Nieminen – Nykänen 2018b, s. 33 ja Kalin ym. 2019, s. 53.

Muutosta tarvitaan myös siitä syystä, että yhden veromuodon verovaje joudutaan kattamaan kiristämällä muita veroja.<sup>198</sup> Ilman Verohallinnon kattavampaa tiedonsaantia verot jakamistaloustuloista maksaisivat käytännössä sellaiset verovelvolliset, joilla ei ole välttämättä mitään tekemistä jakamistaloudesta saatujen tulojen kanssa. Tämä ei ole oikein, sillä verotuksen tulisi kohdella verovelvollisia tasapuolisesti ja sen tulisi olla neutraalia erilaisten taloudellisten valintojen suhteen. Kokonaisuudessaan Verohallinnon epäsäännöllinen ja puutteellinen tiedonsaanti jakamistaloustuloista muodostaa uhan verotuksen toimittamiselle ja nykytasaisen verokertymän turvaamiselle.<sup>199</sup> Tiedonsaannin puutteiden fiskaalinen merkitys korostuu erityisesti silloin, jos jakamistalousmarkkinoiden kokonaisarvo jatkaa nykyistä vauhdikasta kasvuaan.

Verotusmenettelylain puutteellisuus on huomattu niin eduskunnassa kuin jakamistalouteen ja verotukseen perehtyneiden ihmisten piirissä. Kirjallisuudessa ja muissa kirjoituksissa on esitetty joitain ratkaisuvaihtoehtoja ongelmaan, minkä lisäksi myös hallitus on reagoinut puutteellisuuteen antamalla vuoden 2019 lopussa lakiehdotuksen verotusmenettelylain yleistä tiedonantovelvollisuutta koskevan sääntelyn muuttamiseksi. Lakiehdotusta ei ole vielä ehditty käsitellä eduskunnassa, mutta sen vastaanotto esimerkiksi ehdotukseen annetuissa lausunnoissa on ollut positiivinen. Selvää nimittäin on, että jotain muutosta vallitsevaan tiedonsaantiongelmaan tarvitaan. Tiedonantovelvollisuuden rajoittumista ainoastaan sellaisiin jakamistalouspalveluiden välittäjiin, jotka samalla välittävät myös palveluun liittyvän maksusuorituksen, ei voida pitää millään tasolla kohtuullisena tilanteena veronmaksajien tai verosaajien näkökulmasta tarkasteltuna. Nykysääntelyn voimassaollessa ja jakamistalouden jatkuvasti kasvaessa suuri osa jakamistaloustuloista on jäämässä tiedonantovelvollisuuden ulkopuolelle.

## **5.2 Hallituksen ehdottama yleisen tiedonantovelvollisuuden laajentaminen**

Pääministeri Sanna Marinin hallitus on laittanut vireille 23.12.2019 lakihankkeen VM123:00/2019, jossa ehdotetaan laajennettavaksi VML:n sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta koskevaa sääntelyä. Jakamistaloustuloihin liittyvän sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta koskevan puutteellisuuden korjaamiseksi hallituksen lakihankkeessa ehdotetaan VML 15 §:n sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta laajennettavaksi koskemaan myös sellaisia palveluiden välittäjiä, jotka eivät itse maksa tai välitä välitettyyn palveluun

---

<sup>198</sup> Kalin ym. 2019, s. 51.

<sup>199</sup> VM123:00/2019, s. 1.

liittyvää rahamääräistä suoritusta. Ehdotetulla muutoksella alustayhtiöiden tiedonantovelvollisuutta Verohallinnolle laajennettaisiin siten, että yleisen tiedonantovelvollisuuden piiriin tulisivat myös ne vuokrausta, työsuorituksia, kuljetuksia ynnä muita palveluita välittävät jakamistalousalustat, jotka eivät itse maksa tai välitä välittämäänsä palveluun liittyvää rahamääräistä suoritusta.<sup>200</sup> Tiedonantovelvollisuuteen ei muutoksen myötä jatkossa vaikuttaisi esimerkiksi se, että rahanarvoisen suorituksen jakamistalousalustan välittämästä palvelusta välittää alustan sijaan sen tytäryhtiö tai ulkopuolinen palveluntarjoaja. Tiedonantovelvollisuuteen ei vaikuttaisi myöskään se, jos maksu välitetystä palvelusta tapahtuu suoraan palvelun käyttäjältä sen tarjoajalle. Lisäedellytyksenä jakamistalousalustojen tiedonantovelvollisuudelle kuitenkin on, että tulonsaajan saamia maksusuorituksia ja niiden perusteita koskevat tiedot ovat alustan hallussa.<sup>201</sup> Ehdotettu lakimuutos ei velvoita jakamistalousalustaa erikseen hankkimaan uutta tietoa vaan riittää, että se ilmoittaa hallussaan olevat tiedot vuosi-ilmoituksina Verohallinnolle. Tyypillistä nimittäin on, että jakamistalousalustalla on hallussaan tiedot tulonsaajista ja tulojen määristä, vaikka alusta ei itse maksaisi tai välittäisi välittämistään palveluista maksettavia rahamääräisiä suorituksia.

### 5.2.1 Soveltamisala

Hallituksen lakihankkeen mukaan sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus syntyisi lähtökohtaisesti sille taholle, jonka kanssa palvelun tarjoaja tekee sopimuksen palveluiden tarjoamisesta tai myynnistä alustalla.<sup>202</sup> Tämä taho olisi käytännössä alustapalveluyritys. Ehdotettu muutos koskisi sekä Suomeen että ulkomaille sijoittuneita alustapalveluyrityksiä ja tiedot tulisi antaa Suomessa yleisesti ja rajoitetusti verovelvollisista.<sup>203</sup> Se, että ehdotettu yleinen tiedonantovelvollisuus tulisi koskemaan myös ulkomaille sijoittuneita alustapalveluyrityksiä, voi muodostua käytännössä ongelmalliseksi. Mikäli ulkomaisella jakamistalousalustalla on kotipaikka tai kiinteä toimipaikka Suomessa, voidaan tiedonantovelvollisuus toteuttaa tehokkaasti. Jos ulkomaisella jakamistalousalustalla ei kuitenkaan ole kotipaikkaa tai kiinteää toimipaikkaa Suomessa, ulkomaisen alustan tiedonantovelvollisuutta on vaikea toimeenpanna tai sanktioida tehokkaasti. Tästä kertonee osaltaan se, että Verohallinto ei ole aikaisemmin saanut muidenkaan tulojen osalta juurikaan vuosi-ilmoituksia sellaisilta ulkomaisilta toimijoilta, joilla ei ole Suomessa kiinteää

<sup>200</sup> VM123:00/2019, s. 9. Lakiehdotuksen taustalla on hallitusohjelman tavoite siitä, että verottajalle tulee mahdollistaa tarvittavat lainsäädännölliset ja teknologiset keinot, joilla se voi mahdollisimman automaattisesti kerätä digitaalisen alustatalouden toimijoiden tiedot verotuksen käyttöön. Hallitusohjelmassa on lisäksi todettu, että Verohallinnon työtä alustatalouden verottamiseksi on syytä tukea. Ks. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019, s. 22 ja 190.

<sup>201</sup> VM123:00/2019, s. 9.

<sup>202</sup> VM123:00/2019, s. 12.

<sup>203</sup> VM123:00/2019, s. 9.

toimipaikkaa tai sivuliikettä.<sup>204</sup> Ajatus ulkomaisten alustapalveluyritysten velvoittamisesta tiedonantoon on hyvä, mutta käytännön toteutus ei ole todennäköisesti kovinkaan toimivaa. Monikaan kansainvälinen alustapalveluyritys tuskin haluaa kiinteää toimipaikkaa Suomeen verosuunnittelullisista syistä, sillä yrityksen liiketuloa voitaisiin verosopimusten nojalla verottaa Suomessa, jos liiketoimintaa olisi harjoitettu täällä sijaitsevasta kiinteästä toimipaikasta käsin.<sup>205</sup> Yritysten kannalta edullisempaa on, että niiden liiketulo verotetaan maissa, joissa on alhaisempi yhteisöverokanta kuin Suomessa. Lisäksi Verohallinto tuskin saa jatkossakaan yhtään enempää vapaaehtoisia vuosi-ilmoituksia sellaisilta ulkomaisilta toimijoilta, joilla ei ole Suomessa kiinteää toimipaikkaa tai sivuliikettä. Lakiehdotuksen käytännön soveltamisala jää siten todennäköisimmin koskemaan ainoastaan Suomeen sijoittautuneita alustapalveluyrityksiä.

Ehdotettu tiedonantovelvollisuuden laajentaminen keskittyisi palveluiden välittäjiin, eikä se koskisi tavaroiden myyntiä digitaalisten alustojen välityksellä.<sup>206</sup> Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi Tori.fi, Huuto.net, erilaiset Facebook-ryhmät ja muut vastaavat vertaisverkkokaupat jäisivät tiedonantovelvollisuuden ulkopuolelle ainakin siltä osin, kun niissä harjoitetaan tavaroiden myyntiä. Keskeisenä syynä rajaukseen on se, että tavaroiden myyjät ovat usein vakiintuneita yrityksiä, jotka ovat elinkeinotoiminnastaan kirjanpitovelvollisia sekä arvonlisäverovelvollisia. Tällöin riski myyntitulojen ilmoittamatta jättämisestä on pienempi kuin sellaisten palveluiden osalta, joissa palvelun myyjänä on yleensä muu kuin kirjanpitovelvollinen. Tavaroiden myynnin osalta verotuksessa tarvittava tietosisältö on muutenkin hyvin toisen tyyppistä, kuin palvelujen myynnissä. Mikäli tavaroiden myyjänä on vakiintuneen yrityksen sijaan tavallinen yksityishenkilö, tulee myös muistaa se, että verovelvollisen omassa tai perheensä käytössä olleesta koti-irtaimistosta saadut luovutusvoitot ovat TVL 48 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan verovapaita enintään 5 000 euroon saakka. Verotuksellista intressiä ei tällöin ole. Huomioiden nämä seikat sekä EU:n arvonlisäverotuksen tiedonantovelvollisuutta koskevat direktiivit ja direktiiviehdotukset, hallituksen lakihankkeen mukaan toistaiseksi ei ole perusteltua laajentaa tiedonantovelvollisuutta koskemaan palveluiden välittämisen ohella myös tavaroiden myyntiä.<sup>207</sup> Huomionarvoista on kuitenkin se, että esimerkiksi Tori.fi:ssä välitetään myös palveluita tavarain myynnin ohella. Sivustolla on muun muassa huomattava määrä asuntojen vuokrausilmoituksia, jolloin Tori.fi toimii alustana asuntojen välittämiseksi. Tori.fi eroaa kuitenkin esimerkiksi Airbnb:stä siinä, että se ei suoraan

<sup>204</sup> VM123:00/2019, s. 7.

<sup>205</sup> Malmgrén – Myrsky 2017, s. 328.

<sup>206</sup> VM123:00/2019, s. 9.

<sup>207</sup> VM123:00/2019, s. 9–10.



vastaa palveluiden välittämisestä, vaan se toimii ennemminkin sähköisenä ilmoitustauluna vuokrausilmoituksille. Yhteydenpito sekä maksuliikenne tapahtuvat suoraan palveluntarjoajan ja sen käyttäjän välillä ja vuokrauksesta sovitaan tyypillisesti kasvotusten, puhelimessa tai sähköpostitse. Tori.fi alustana ei saa silloin mitään tietoa palvelusuhteen osapuolista tai rahaliikenteestä. Kun tiedonantovelvollisuuden lisäedellytyksenä on se, että alustalla on tulonsaajan saamat maksusuoritukset ja muut niihin liittyvät tiedot hallussaan, Tori.fi ja muut vastaavat verkkoalustat jäävät todennäköisesti tietojen puutteen vuoksi kokonaan tiedonantovelvollisuuden ulkopuolelle, vaikka ne sinänsä toimivat vuokra-asuntojen välittäjänä.

Lakiehdotuksen mukainen alustojen tiedonantovelvollisuus tulisi kattamaan kaikkien sellaisten palvelujen tarjoamisen, johon liittyy tulonhankkimistarkoitus. Tiedonantovelvollisuuden ulkopuolelle jäisivät siten ainoastaan puhtaasti harrastustoimintana välitetyt palvelut.<sup>208</sup> Tarjottavien palvelujen muotoa ei ole muutoin rajattu mitenkään, vaan muotoilu on jätetty avoimeksi. Ehdotuksen mukainen avoin muotoilu on siinä mielessä tarpeen, että se mahdollistaa tietojensaannin myös jakamistalouden kehitymisestä seuraavista uusista palvelumuodoista, joita ei vielä pystytä tarkasti ennakoimaan. Jättämällä säännöksen soveltamisala laajaksi pyritään välttymään vastaavanlaisilta ongelmilta, kuin mitä liittyy nyt VML 15 §:n soveltamiseen jakamistaloustuloja ja jakamistaloustuloja koskien.

### 5.2.2 Lausuntopalaute

Hallituksen lakihanke oli lausuntokierroksella 23.12.2019-10.2.2020 välisen ajan ja sinä aikana aloitteesta saatiin 10 lausuntoa.<sup>209</sup> Yleisesti vastaanotto lakihankkeelle oli positiivinen ja aloitetta kannatettiin kaikissa annetuissa lausunnoissa. Monissa lausunnoissa kuitenkin tuotiin esille myös lakihankkeeseen liittyviä ongelmia. Näitä ongelmallisuuksia ei ole kovinkaan paljon tuotu esille itse lakiehdotuksessa. Lausuntopalauteen perusteella ongelmia liittyy muun muassa verovelvollisten yksityisyyden suojaan sekä alustoille tiedonantovelvollisuudesta aiheutuviin kustannuksiin. Suureksi ongelmaksi koettiin myös se, että lakihanke ei tuo muutosta ulkomaisilta jakamistaloustuloilta tapahtuvaan tiedonsaantiin.

Oikeusministeriö kiinnitti lausunnossaan erityistä huomiota siihen, että lakihanketta ei ole arvoitu henkilötietojen suojan tai perustuslain näkökulmasta. Se muistutti lausunnossaan siitä,

---

<sup>208</sup> VM123:00/2019, s. 13.

<sup>209</sup> Lausunnon aloitteesta antoivat Oikeusministeriö, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Keskuskauppakamari, Työ- ja elinkeinoministeriö, Suomen Yrittäjät ry, Veronmaksajain keskusliitto ry, Suomen taksiliitto ry, Elinkeinoelämän keskusliitto, Verohallinto ja Suomen vuokranantajat ry.

että on arvioitava, voidaanko ehdotettua lakimuutosta toteuttaa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen sekä kansallisen tietosuojalain säännösten puitteissa.<sup>210</sup> Huomautus oli ehdottoman tarpeellinen, sillä korkein hallinto-oikeus on vastikään vertailutietotarkastuksia koskevassa vuosikirjaratkaisussaan KHO 2020:8 kiinnittänyt huomiota siihen, että yleinen tietosuoja-asetus tulee ottaa huomioon myös viranomaistoiminnassa. Vaikka tietosuoja-asetusta ei ole nimenomaisesti huomioitu hallituksen lakihankkeessa, lakimuutos kuitenkin lienee mahdollinen tietosuoja-asetuksen puitteissa. Kansallinen yleistä tietosuoja-asetusta tarkentava lainsäädäntö on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan nojalla mahdollista esimerkiksi niissä tilanteissa, kun henkilötietojen käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Verohallinnon verotukseen liittyvien velvollisuuksien toteuttamisessa on mitä luultavammin kysymys näistä kaikista.

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnossa tuotiin esille se, että alustoille aiheutuisi uusia ylimääräisiä kustannuksia yleisen tiedonantovelvollisuuden laajentamisesta.<sup>211</sup> Selvää on, että kustannuksia tulee aiheutumaan. Tiedonantovelvollisuuden laajentamisesta aiheutuvat kustannukset ovat varmasti merkittäviä erityisesti siirtymävaiheessa, mutta tarvittavien järjestelmämuutosten jälkeen tiedonannosta tuskin syntyy jakamistalousalustoille merkittäviä kulueriä varsinkin, kun tiedonsiirto on nykypäivänä pääosin sähköistä. Yleinen tiedonantovelvollisuus lisäksi vähentäisi tarvetta erityiselle tiedonantovelvollisuudelle ja vertailutietotarkastuksille, jotka ovat suhteellisilta kustannuksiltaan yrityksille kalliimpia.<sup>212</sup> Verohallinnolle kustannusvaikutukset ovat positiivisia, sillä verotusmenettelyt tehostuisivat ja viranomaisten tiedonsaanti olisi kattavampaa. Kustannusvaikutusten positiivisuutta lisää se, että Verohallinnolle ei tulisi aiheutumaan tiedonantovelvollisuuden laajennuksesta merkittäviä lisäkustannuksia, sillä tarvittavat tiedot tultaisiin keräämään samalla vuosi-ilmoituksella, jolla maksusuorituksen välittäneet palveluiden välittäjät ilmoittavat tiedot jo vuodesta 2020 alkaen.<sup>213</sup> Lakimuutoksen kokonaistaloudellisia vaikutuksia ei ole lakiehdotuksessa arvioitu, mutta lakiehdotuksen muun vaikutusten arvioinnin perusteella voisi olettaa, että vaikutus olisi positiivinen, kun verotulot lisääntyvät eikä merkittäviä lisäkustannuksia synny.

---

<sup>210</sup> OM 2020, s. 1.

<sup>211</sup> TEM 2020, s. 3–4.

<sup>212</sup> Juusela 1998, s. 377.

<sup>213</sup> VM123:00/2019, s. 11.

### 5.3 Muut mahdolliset muutokset vaihtoehtona hallituksen lakihankkeelle

Edellä esitelty hallituksen ehdottama muutos sivullisen yleiseen tiedonantovelvollisuuteen ei ole ainoa mahdollinen keino ratkaista vallitsevaa ongelmaa liittyen Verohallinnon puutteelliseen tiedonsaantiin jakamistaloustuloista. Kirjallisuudessa ja erilaisissa tutkimuksissa onkin esitetty useita vaihtoehtoisia malleja ongelman ratkaisemiseksi. Myös muualla Euroopassa on päädytty toisenlaisiin ratkaisuihin, kuin mitä hallitus Suomessa ehdottaa. Seuraavaksi arvioidaan näitä ratkaisuja vaihtoehtona hallituksen ehdottamalle sivullisen yleisen tiedonantovelvollisuuden laajentamiselle.

#### 5.3.1 Verovapaus

Useimmiten vaihtoehdoksi vallitsevaan tiedonsaantiongelmaan on ehdotettu pienten jakamistaloustulojen kokonaista tai osittaista verovapautta.<sup>214</sup> Osittainen verovapaus on toteutettu esimerkiksi Tanskassa ja Iso-Britanniassa, joissa osa asunnon lyhytaikaisesta vuokrauksesta saaduista tuloista ovat verovapaita. Kokonaista tai osittaista verovapautta on perusteltu muun muassa sillä, että se poistaisi pienimuotoisen harmaan talouden ja valtaosan silpputulojen verottajalle aiheuttamasta työmäärästä.<sup>215</sup> Verovapaus kannustaisi myös taloudelliseen toimeliaisuuteen ja vahvistaisi jakamistalouden kehitystä Suomessa.<sup>216</sup> Näitä perusteluita ei voida kuitenkaan pitää kovinkaan kestävinä. Verovapaus ei sinänsä poistaisi pienimuotoista harmaata taloutta, vaan se tekisi siitä laillista. Verottajan työmäärä varmasti vähentyisi, verovelvollisten taloudellinen toimeliaisuus lisääntyisi ja jakamistalouden kehitys vahvistuisi, mutta tämä kaikki tapahtuisi verokertymän kustannuksella.<sup>217</sup> Ainoastaan jakamistaloustuloihin kohdistuvat verovapautussäännökset soveltuisivat lisäksi huonosti laajaan tuloverokäsittelyyn perustuvaan Suomen tuloverojärjestelmään.<sup>218</sup> Jos esimerkiksi lyhytaikaisesta vuokraustoiminnasta saadut tulot asetettaisiin kokonaan tai osittain verovapaaksi, syntyisi neutraalisuusongelma suhteessa tavallisesta vuokraustoiminnasta tai hotelli- ja majoitustoiminnasta saatuihin tuloihin nähden näiden tulojen ollessa kokonaan veronalaisia. Neutraali verojärjestelmä kun kuitenkin edellyttää, että jakamistalouden piirissä tapahtuvaa toimintaa tulee arvioida verotuksessa samalla tavalla kuin missä tahansa muussa ympäristöissä tapahtuvaa vastaavaa toimintaa. Tällöin verotus ei saisi suosia tiettyjä toimijoita

<sup>214</sup> Ks. mm. Faehnle ym. 2016, s. 6, TEM 2017a, s. 57, TEM 2017b, s. 16 ja Raeste 2018.

<sup>215</sup> Pienten tulojen ja vähennysten manuaalinen käsittely Verohallinnossa on kallista ja aikaa vievää. Myös verovelvollisille on haastavaa ilmoittaa pieniä tuloja ja laskea niihin kohdistuvia vähennyksiä eteenkin silloin, jos asia lykkääntyy veroilmoituksen palauttamiseen asti. Silpputuloihin kohdistuva hallinnollinen taakka on siis huomattavaa niin Verohallinnon kuin verovelvollistenkin näkökulmasta tarkasteltuna.

<sup>216</sup> Faehnle ym. 2016, s. 6.

<sup>217</sup> Ks. samansuuntaisesti myös Määttä 2019, s. 149.

<sup>218</sup> Nieminen – Nykänen 2018b, s. 10.

toisten toimijoiden kustannuksella. Laajassa tuloverokäsityksessä peruseriaate on se, että verotus kohdistuu lähtökohtaisesti kaikkiin verovelvollisen saamiin rahanarvoisiin etuuksiin, eikä mikään eri etuuksista ole toista paremmassa asemassa.<sup>219</sup>

Säätämällä osittainen verovapaus pienille tuloille pienet toimijat olisivat lisäksi suurempia toimijoita edullisemmassa asemassa, kun he saisivat harjoittaa toimintaansa verovapaasti. Tämä johtaisi ainakin jonkin tasoiseen kilpailun vääristymiseen pienten ja suurten toimijoiden välillä. Asetelma olisi saman tyyppinen, kuin arvonlisäverojärjestelmän vähäistä toimintaa koskevassa problematiikassa. Arvonlisäverolain (AVL, 1501/1993) 3 §:n mukaan myyjä ei ole toiminnastaan arvonlisäverovelvollinen, jos sen tilikauden liikevaihto on enintään 10 000 euroa. Jos arvonlisäverovelvollinen elinkeinonharjoittaja kilpailee samoilla markkinoilla vähäisen toiminnan rajan liikevaihdollaan alittavien ei-arvonlisäverovelvollisten toimijoiden kanssa, on arvonlisäverovelvollisen toimijan tuotteen hinta todennäköisesti korkeampi siihen sisältyvän arvonlisäveron takia.<sup>220</sup> Mikäli arvonlisäverovelvollinen toimija alentaisi tuotteensa markkinahinnan yhtä alhaiseksi kuin ei-arvonlisäverovelvollisen toimijan tuotteen hinta on, arvonlisäverovelvollisen toimijan tuotteestaan saama tuotto jäisi alhaisemmaksi, kuin ei-arvonlisäverovelvollisen vastaavasta tuotteesta saama tuotto, sillä hänen tulisi tilittää myynnistään arvonlisävero. Ei-arvonlisäverovelvollinen toimija on siis etulyöntiasemassa suhteessa arvonlisäverovelvolliseen toimijaan aivan kuten jakamistaloustulojen tuloverotuksessa pieni toimija olisi suhteessa suureen toimijaan, jos säädettäisiin osittainen verovapaus pienille tuloille tiettyyn euromäärään saakka. Arvonlisäverotuksessa ei-arvonlisäverovelvollisen saamaa hintaetua kuitenkin kaventaa se, että elinkeinotoiminnastaan arvonlisäverovelvollisella toimijalla on oikeus vähentää tekemistään hankinnoista maksamansa arvonlisävero, kun taas ei-arvonlisäverovelvollisella vastaavaa oikeutta ei ole.<sup>221</sup> Tuloverotuksessa suurella toimijalla ei kuitenkaan ole mitään vastaavanlaista etua, joka kaventaisi sen huonompaa kilpailuasetelmaa. Säätämällä osittainen verovapaus pienille jakamistaloustuloille voitaisiin katsoa, että pieniä toimijoita suositaan suurempien toimijoiden kustannuksella.

### 5.3.2 Kiinteämääräinen vähennys

Kokonaista tai osittaista verovapautta hieman maltillisempi vaihtoehto on jakamistaloustuloista tehtävä kaavamainen kiinteämääräinen vähennys, jota on pidetty yhtenä keinoja

<sup>219</sup> Nieminen – Nykänen 2018b, s. 10.

<sup>220</sup> Juanto 2019, s. 188.

<sup>221</sup> Juanto 2019, s. 188.

jakamistalouden verotusongelmien ratkaisuun.<sup>222</sup> Kiinteämääräinen vähennys on käytössä esimerkiksi Ruotsissa, jossa verovelvollisen asunnostaan saamasta vuokratulosta saa tehdä 40 000 kruunun suuruisen kaavamaisen vähennyksen. Kiinteistöstä saadusta vuokratulosta saa tehdä prosentuaalisen vähennyksen, joka on 20 % vuokratulosta. Nämä kaavamaiset vähennykset ovat korkeintaan vuokratulon suuruisia ja todellisia menoja ei saa niiden lisäksi vähentää ollenkaan.<sup>223</sup> Vastaavan tyyppisiä kaavamaisia vähennyksiä on mahdollista käyttää myös Suomessa kalustettujen asuntojen osalta vaihtoehtona toteutuneiden kulujen mukaiselle vähennykselle.<sup>224</sup>

Kaavamaisen vähennyksen etuna on se, että siihen ei liity veropohjan kaventumisen tai verotuksen neutraliteetin näkökulmasta vastaavia ongelmia, kuin jakamistaloustulojen kokonaiseen tai osittaiseen verovapauteen. Kaavamaisen vähennysten käyttäminen yksinkertaistaisi jakamistalouden verotusta huomattavasti, kun verovelvollisen ei tarvitsisi tehdä erillisiä laskelmia vähennysten määrästä ja kiinteiden menojen jakautumisesta oman käytön ja tulonhankkimiskäytön välillä.<sup>225</sup> Kaavamainen vuokratuloista tehtävä vähennys voisi olla käyttökelpoinen keino verotuksen yksinkertaistamiseksi ja helpottamiseksi, mutta se ei kuitenkaan ratkaise jakamistaloustuloihin liittyvää tiedonsaantiongelmia. Verohallinnon tiedonsaanti ei muuttuisi mitenkään kaavamaisen vähennyksen johdosta, joten se ei ole millään tapaa vartenotettava keino Verohallinnon tiedonsaannin varmistamiseksi.

### 5.3.3 Automatisoitu verkkopalvelu ja yhteistyösopimukset alustojen kanssa

Vartenotettava vaihtoehto Verohallinnon tiedonsaannin varmistamiseksi olisi sen sijaan automatisoitu verkkopalvelu, joka ohjaisi jakamistaloustalustan välittämään palveluun liittyvät maksutiedot suoraan verottajalle ja muille viranomaisille, kuten työeläkeyhtiöille.<sup>226</sup> Tällainen palvelu on ollut käytössä esimerkiksi Virossa, jossa kyydinvälityspalvelu Uberin kautta välitetyistä kyydeistä rekisteröidään tiedot alustalle, joka lähettää verotuksessa tarpeelliset tiedot paikallisille veroviranomaisille verovelvollisen tämän salliessa. Ideana on auttaa verovelvollisia täyttämään ilmoitusvelvollisuutensa tehokkaasti ja vaivattomasti.<sup>227</sup>

Suomessa otettiin käyttöön vuoden 2019 alusta kansallinen tulorekisteri, jonne tullaan ilmoittamaan muun muassa palkka-, eläke- ja etuustietoja reaaliaikaisesti ja yksilökohtaisesti.

<sup>222</sup> Ks. mm. Nieminen – Nykänen 2018b, s. 10 ja Manninen 2017, s. 124–125.

<sup>223</sup> Inkomstskattelag 42:30 ja 42:31.

<sup>224</sup> Ks. Verohallinnon ohje: Vuokratulojen verotus, kohta 3.6 ja 4.1.

<sup>225</sup> Nieminen – Nykänen 2018b, s. 10.

<sup>226</sup> Ks. Faehnle ym. 2016, s. 7, Nylund 2019, s. 39, TEM 2019, s. 59 ja TEM 2017b, s. 16.

<sup>227</sup> COM(2016) 356 final, s. 14.

Esimerkiksi tulorekisteri tai muu vastaavanlainen automatisoitu verkkopalvelu voisi mahdollisesti hoitaa Suomessa samaa tehtävää, kun niin kutsuttu UberApp hoitaa Virossa. Automatisoitua verkkopalvelua on pidetty hyvänä tiedonsaantikeinona erityisesti pienten toimijoiden, kuten REKO-lähipuokarenkaiden, näkökulmasta tarkasteltuna.<sup>228</sup> On totta, että automatisoitu verkkopalvelu olisi pienille toimijoille todennäköisesti yleistä tiedonantovelvollisuutta helpompi keino verotuksessa tarpeellisten tietojen ilmoittamiseen. Tiedonanto tapahtuisi automaattisesti, jolloin erillistä tiedonantovelvollisuutta ei olisi ja sen lisäksi palvelun käyttöönotosta aiheutuisi todennäköisesti myös vähemmän kustannuksia.

Toinen potentiaalinen ja maailmalla hyväksi havaittu vaihtoehto jakamistalousalustojen yleiselle tiedonantovelvollisuudelle ovat yhteistyösopimukset jakamistalousalustojen kanssa. Sopimuksia on hyödynnetty esimerkiksi Tanskassa, jossa asunnon lyhytaikaiseen vuokraukseen liittyviä tulotietoja Tanskan veroviranomaisille jakava alusta saa etuja lyhytaikaista majoitustoimintaa koskevaan sääntelyyn. Tanskan veroviranomaisten kanssa yhteistyössä toimii esimerkiksi majoituspalvelujätti Airbnb, jolla on laajaa toimintaa myös Suomen kaupungeissa. Suomessa ei ole mitään oikeudellista estettä tehdä vastaavanlaisia yhteistyösopimuksia tietojen toimittamisesta ulkomaisten jakamistalousalustojen kanssa, mutta toistaiseksi tätä keinoa ei ole hyödynnetty Verohallinnon tiedonsaannin parantamiseksi.

Sekä automatisoitu verkkopalvelu että sopimusyhteistyö parantaisivat Verohallinnon tiedonsaantia ja helpottaisivat verovelvollisten hallinnollista taakkaa verotukseen liittyvien velvoitteiden hoitamisessa. Tulee kuitenkin huomata, että tietojen jakaminen joko verkkopalvelun tai sopimusyhteistyön kautta vaatii alustoilta vapaaehtoisuutta ja yhteistyöhalua veroviranomaisten kanssa. Ilman laintasoista sääntelyä alustoja ei voida velvoittaa jakamaan hallussaan olevia verotuksessa tarpeellisia tietoja veroviranomaisille. Osa alustoista varmasti näkisi yhteistyön viranomaisten kanssa positiivisena mainosvalttina ja hyödyntäisivät sitä toiminnassaan. Samalla jotkin alustat kuitenkin käyttäisivät valttinaan sitä, että ne eivät jaa tietojaan verottajan kanssa. Automatisoitu verkkopalvelu ja sopimusyhteistyö voisivat siis olla hyviä keinoja Verohallinnon tiedonsaannin varmistamiseksi niin kauan, kun alustat ovat halukkaita tekemään yhteistyötä veroviranomaisten kanssa. Tiedonsaanti ei kuitenkaan olisi vastaavalla tavalla systemaattista kuin yleiseen tiedonantovelvollisuuteen perustuvassa tietojen jakamisessa, sillä automatisoitujen verkkopalveluiden ja

---

<sup>228</sup> Määttä 2019, s. 149.

yhteistyösopimusten ulkopuolelle jäisi vääjäämättä toimijoita, joilla olisi verotuksessa tarpeellisia tietoja hallussaan.

#### **5.4 Muutosvaihtoehtojen arviointia**

Edellä tarkastelluissa hallituksen lakihankkeelle vaihtoehtoisissa ratkaisuvaihtoehdoissa keskeistä on se, että verotuksesta pyritään tekemään kaikille osapuolille niin vaivatonta ja helppoa, ettei verotuksesta muodostu ongelmaa kenellekään jakamistaloustoimijalle. Ehdotettuihin ratkaisuvaihtoehtoihin kuitenkin liittyy ongelmia muun muassa veroneutraliteetin, Verohallinnon tiedonsaannin sekä verotuksen tehokkuuden näkökulmasta. Jakamistaloustuloihin kohdistuvat verovapaussäännökset soveltuisivat huonosti laajaan tuloverokäsitteseen perustuvaan Suomen tuloverojärjestelmään. Kaavamaiset vähennykset voisivat olla käyttökelpoinen keino verotuksen yksinkertaistamiseksi ja helpottamiseksi, mutta ne eivät kuitenkaan ratkaise jakamistaloustuloihin liittyvää tiedonsaantiongelmia. Tietojen jakaminen joko verkkopalvelun tai sopimusyhteistyön kautta taas vaatii alustoilta vapaaehtoisuutta ja yhteistyöhalua veroviranomaisten kanssa ja ilman lain tasoista sääntelyä alustoja ei voida velvoittaa jakamaan hallussaan olevia verotuksessa tarpeellisia tietoja veroviranomaisille. Vaikka ehdotuksia voidaan pitää ainakin osittain varteenotettavina vaihtoehtoina jakamistaloustulojen yleiselle tiedonantovelvollisuudelle, on jakamistaloustulojen velvoittaminen yleisesti tiedonantovelvollisiksi kuitenkin kokonaisuutena tehokkain ja toimivin tapa varmistaa Verohallinnon tiedonsaanti jakamistaloustuloista. Samalla verotuksen neutraalisuus tai tehokkuus ei myöskään kärsi. Kokonaisuutena tarkastellen hallituksen lakihanketta voidaan siis pitää kannatettavimpana vaihtoehtona nykyisen jakamistaloustuloihin liittyvän tiedonsaantiongelman ratkaisemiseksi. Jakamistaloustuloilla on tyypillisesti tieto niiden välittämistä palveluista ja niihin liittyvistä maksusuorituksista ilman, että ne olisivat toimineet palveluun liittyvän rahasuorituksen maksajina tai välittäjinä. Velvoittamalla jakamistaloustuloja yleisesti tiedonantovelvollisiksi kaikissa tilanteissa riippumatta siitä, ovatko ne toimineet välittämäänsä palveluun liittyvän rahamääräisen suorituksen maksajina tai välittäjinä, varmistettaisiin sekä Verohallinnon tiedonsaanti jakamistaloustuloista, että verotulojen kertyminen oikean määräisinä. Tällä toimenpiteellä korjattaisiin nykyinen VML:n puutteellisuus, joka mahdollistaa jakamistaloustuloille yleiseen tiedonantovelvollisuuteen liittyvien velvoitteiden kiertämisen.

Hallituksen ehdottama yleisen tiedonantovelvollisuuden laajentaminen sopii muutoinkin hyvin jakamistalouden luonteeseen, sillä se on toimiva tiedonsaantikeino myös jakamistaloudelle

tyypillisten silpputulojen näkökulmasta. Silpputuloilla tarkoitetaan useista eri tulolähteistä saatavia määrältään pieniä tuloja. Silpputulot aiheuttavat ilmoittamisnäkökulmasta haasteita verovelvollisille sekä valvontanäkökulmasta haasteita myös Verohallinnolle. Verovelvolliselle aiheutuu haasteita silpputuloihin liittyvästä kirjanpidosta ja mahdollisten vähennysten laskemisesta, kun taas Verohallinnolle aiheutuu runsaasti työtä ja kuluja silpputulojen valvonnasta samalla, kun niistä saatu verokertymä jää pieneksi.<sup>229</sup> Sivullisilta tiedonantovelvollisilta yleisen tiedonantovelvollisuuden nojalla saadut tiedot helpottaisivat huomattavasti sekä verovelvollisen että Verohallinnon hallinnollista taakkaa silpputulojen sekä muiden jakamistaloustulojen ilmoittamisessa ja valvonnassa.

Jakamistalousalustoilta sivullisen yleisen tiedonantovelvollisuuden nojalla saatuja tietoja käytettäisiin ensiksi lähinnä valvonnallisissa tarkoituksissa vertailutietoina.<sup>230</sup> Tätä kautta voitaisiin varmistaa sivullistietojen laatu mutta myös verovelvollisten ilmoittamien tietojen oikeellisuus. Jos ja kun sivullistiedot olisivat paikkansapitäviä, seuraavana tavoitteena olisi jakamistalousalustoilta saatujen tietojen esitäyttäminen henkilöasiakkaiden veroilmoituksille.<sup>231</sup> Esitäytön avulla edistettäisiin pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman peräänkuuluttamaa automaatiota samalla, kun esitäyttö helpottaisi myös verovelvollisia, joiden tarvitsisi ainoastaan tarkistaa vuosi-ilmoitustietojen oikeellisuus ja ilmoittaa mahdolliset tuloihin kohdistuvat vähennykset. Esitäytön myötä myös ilmoituspuutteet vähenisivät huomattavasti. Norjan veroviranomainen on tutkinut osakekauppoja koskevien vuosi-ilmoitustietojen ja niiden esitäytön merkitystä ilmoittamisvelvollisuuden ja verotuksen toteutumisen kannalta. Keskeinen huomio tutkimuksen pohjalta oli se, että kun esitäyttöä osakekaupoista ei tehty, vain 40-60 % verovelvollisista ilmoitti oma-aloitteisesti osakekaupoista syntyneet voitot tai tappiot. Kun osakekauppoja koskevat tiedot lisättiin valmiiksi esitäytetyille veroilmoituksille, yli 90 % verovelvollisista ilmoitti oikein voitot ja tappiot eli ei muuttanut esitäytettyä tietoa mitenkään.<sup>232</sup> Muutos esitäytön myötä oli siis varsin merkittävä. Vaikka Norjassa tehty tutkimus koski osakekauppoja, voidaan siitä silti johtaa myös Suomeen ja jakamistaloustuloihin soveltuvia lainalaisuuksia. Mikäli jakamistaloustulot täytettäisiin valmiiksi esitäytetyille veroilmoitukselle vuosi-ilmoitustietojen perusteella, ilmoittamatta jättämisten määrä vähenisi huomattavasti. Muutos voisi olla vielä huomattavampi kuin tutkimuksen osakekauppatuloissa, sillä jakamistaloustulot ovat uudenlaisia tuloja

<sup>229</sup> Manninen 2017, s. 123.

<sup>230</sup> VM123:00/2019, s. 8. Tietoja hyödynnettäisiin pääasiassa tuloverotuksessa, mutta tuloverojen ohella tietoja voitaisiin hyödyntää myös muiden verojen, kuten arvonnisäverojen, valvonnassa.

<sup>231</sup> VM123:00/2019, s. 8.

<sup>232</sup> Verohallinnon lausunto 2014, s. 6.



verrattuna osakekaupoista saatuihin luovutusvoittoihin. Verovelvolliset ovat tottuneet siihen, että Verohallinto saa sivullisilta tiedot osakekaupoista, mutta tottumusta siihen, että Verohallinto saisi tiedot myös jakamistaloustuloista ei ole. Siksi houkutus tulojen ilmoittamatta jättämiseen on varmasti suurempi ja siten myös tulojen esitäyttämisen merkitys olisi keskeisempi.

Esitäytön ohella voitaisiin selvittää mahdollisuuksia jakamistalousalustojen ennakonpidätysvelvollisuuteen. Ennakonpidätysvelvollisuuden kautta voitaisiin helpottaa jakamistalousalustoilta saatavista tuloista maksettavan veron suorittamista.<sup>233</sup> Ajatus ennakonpidätysvelvollisuuden asettamisesta jakamistalousalustoille ei ole missään nimessä mahdoton, sillä peritäänhän esimerkiksi osingoista ja puunmyyntituloista jo suoraan ennakkovero. Lisäksi Airbnb:llä on jo useissa maissa, kuten Yhdysvalloissa, Ranskassa ja Belgiassa vastaavia palveluntarjoajan verotusta koskevia velvoitteita. Ne koskevat erityisesti paikallisia hotel tax -tyyppisiä veroja, mutta myös vuokratuloista perittäviä veroja.<sup>234</sup> Ennakonpidätysvelvollisuus ei vaikuttaisi tulon lopulliseen verokohteluun palveluntarjoajan verotuksessa, sillä ennakonpidätys otettaisiin huomioon säännönmukaista verotusta toimitettaessa.<sup>235</sup>

Uutta sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta laajentavaa laintasoista sääntelyä voidaan kritisoida vähimmän puuttumisen periaatteen näkökulmasta. Periaatteen mukaan yksilön oikeuksiin ja vapauksiin on lupa puuttua vain siinä määrin, kun se on välttämätöntä.<sup>236</sup> Periaatteen pohjalta voidaankin pohtia sitä, olisiko esimerkiksi viranomaisohje tai yhteistyösopimus jakamistalousalustan kanssa sittenkin riittävä keino Verohallinnon tiedonsaannin varmistamiseksi. Tällöin puututtaisiin vähemmän yksilön oikeuksiin ja vapauksiin. Vaikka lakitasoinen sääntely on sinänsä raskas puuttumiskeino, sen edut ovat kuitenkin huomattavia ohjeisiin tai sopimuksiin verrattuna. Yleinen tiedonantovelvollisuus helpottaa ja tehostaa viranomaistoimintaa, mutta samalla se myös helpottaa verovelvollisten toimintaa vähentämällä hallinnollista taakkaa. Laintasoisen sääntelyn keinoin saavutetaan huomattavia etuja niin veronsaajan kuin verovelvollisenkin näkökulmasta, eikä vastaavia etuja voida täysimääräisesti saavuttaa muilla keinoilla. Siksi laintasoinen sääntely on paras ja jopa välttämätön keino Verohallinnon jakamistaloustuloihin liittyvän systemaattisen tiedonsaannin varmistamiseksi.

---

<sup>233</sup> TEM 2019, s. 59.

<sup>234</sup> Nieminen – Nykänen 2018b, s. 31.

<sup>235</sup> TEM 2019, s. 59.

<sup>236</sup> Saarenpää 2015, s. 237–238.

## 5.5 Muutosten vaikutukset

Huomioiden pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitteet Verohallinnon jakamistaloustuloihin liittyvän tiedonsaannin varmistamiseksi sekä lakiehdotuksen saama myönteinen vastaanotto, voidaan pitää todennäköisenä, että sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta laajentava lakihanke tulee aikanaan menemään läpi eduskunnassa. Tämän oletuksen pohjalta seuraavaksi tarkastellaan lakimuutoksen vaikutuksia kotimaisten ja ulkomaisten alustojen näkökulmasta.

### 5.5.1 Kotimaiset alustat

Sivullisen yleisen tiedonantovelvollisuuden laajentaminen tulee vaikuttamaan sekä taloudellisesti että toiminnallisesti kotimaisiin jakamistalousalustoihin. Hallituksen lakihankkeessa ilmaistaan varovaisesti, että alustoille saattaa syntyä muutoksesta kustannuksia.<sup>237</sup> Asian varovainen ilmaisu on kuitenkin hieman harhaanjohtava, sillä kustannuksia varmasti syntyy, kun alustojen tulee kehittää tietoteknisiä ratkaisuja vuosi-ilmoitusten antamiseen. Kun alustoille aiheutuu lisätyötä, myös tästä aiheutuu lisäkustannuksia muun muassa palkkakustannusten ja teknisten rajapintojen toteutuksen muodossa. Hallituksen lakihankkeessa todetaan kustannusten kuitenkin jäävän vähäisiksi. Vähäisyyttä perustellaan sillä, että kustannuksia aiheutuu lähinnä siirryttäessä yleiseen tiedonantovelvollisuuteen ja siirtymävaiheen jälkeen kustannusten ennakoitaan vähentyvän.<sup>238</sup> Kustannukset jäävät varmasti maltillisiksi suurien alustatoimijoiden näkökulmasta, joilla saattaa olla jo ennestään raportointiin liittyviä velvoitteita ja tiedonantoon soveltuvia järjestelmiä käytössään. Pienille toimijoille muutoksista aiheutuvat kustannukset saattavat kuitenkin olla huomattavan suuria. Lisäkustannusten ohella myös ilmoittaminen voi käydä pienille toimijoille kohtuuttoman raskaaksi aiheuttaen huomattavaa hallinnollista taakkaa.<sup>239</sup> Pienillä toimijoilla kun ei välttämättä ole käytössään sähköisiä järjestelmiä, jotka mahdollistaisivat raportoinnin Verohallinnolle.

Yhdeksi ratkaisuvaihtoehdoksi pienille toimijoille aiheutuvaan suureen taakkaan on ehdotettu mahdollisuutta antaa vuosi-ilmoitukset paperisena.<sup>240</sup> Tällöin pienten toimijoiden ei tarvitsisi hankkia käyttöönsä sähköisiä järjestelmiä, joista aiheutuisi niille huomattavia kustannuksia. Toinen ja ehkä varteenotettavampi vaihtoehto voisi olla jonkin sähköisen järjestelmän kautta

---

<sup>237</sup> VM123:00/2019, s. 10.

<sup>238</sup> VM123:00/2019, s. 10.

<sup>239</sup> Määttä 2019, s. 149.

<sup>240</sup> Manninen 2017, s. 124.

tapahtuva ilmoittaminen. Pienille toimijoille voitaisiin mahdollistaa vuosi-ilmoitustietojen antaminen esimerkiksi tulorekisterin kautta tai Verohallinnon sähköisessä asiointipalvelussa Omaverossa. Tällöin tiedonkäsittely olisi myös Verohallinnolle paperilomakkeisiin verrattuna helpompaa ja automaattisempaa. Pieniin jakamistalousalustoihin kohdistuvia vaikutuksia ja vaihtoehtoisia ratkaisutapoja on keskeistä pohtia siksi, että suurin osa suomalaisista jakamistalousyrityksistä on mikroyrityksiä.<sup>241</sup> Lakimuutoksen vaikutukset ovat niihin huomattavan erilaisia, kuin suuriin jakamistaloustoimijoihin kohdistuvat vaikutukset. On erikoista, että tämä näkökulma on jäänyt hallituksen lakihankkeessa huomattavan vähälle huomiolle.

Mahdollisen tulevan lakimuutoksen vaikutukset näyttäytyvät kotimaisille jakamistalousalustoille siis toiminnallisina järjestelmämuutoksina, joista taas aiheutuu alustoille lisäkustannuksia. Tarvittavien muutosten jälkeen kulut kuitenkin tasautuvat ja tiedonantovelvollisuudesta tulee uusi normaali, johon kehittyvät omat pienille ja suurille alustoille soveltuvat ilmoitusmenettelynsä. Ongelmaksi kuitenkin jäävät edelleen ulkomaisten alustojen tiedonantovelvollisuuteen liittyvät puutteet.

### 5.5.2 Ulkomaiset alustat

Vaikka voimassa olevat sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta koskevat säännökset on kirjoitettu kaikkia velvoittavaan muotoon, niiden alueellinen soveltamisala kattaa vain Suomessa yleisesti verovelvolliset henkilöt sekä henkilöt, joilla on Suomessa sivuliike tai kiinteä toimipaikka.<sup>242</sup> Joitain poikkeuksia kuitenkin on. Esimerkiksi VML 15a §:n mukaan ulkomaisen työnantajan tulee ilmoittaa Verohallinnolle tiedot Suomessa työskenteleville vuokratyöntekijöille ja Suomessa yleisesti verovelvollisille maksetuista palkoista. Pykälän nojalla ulkomaiset jakamistalousalustat ovat Suomeen tiedonantovelvollisia maksamistaan palkoista, mikäli ulkomaisen jakamistalousalustan ja Suomessa työskentelevän vuokratyöntekijän tai Suomessa yleisesti verovelvollisen välillä on työsuhde. Jakamistalouden tyypillinen piirre kuitenkin on, että alustan ja palvelun tarjoajan välille ei synny työsuhdetta, joten säännöksen samoin kuin muiden poikkeussäännösten käytännön soveltamisala jää varsin vähäiseksi. Käytännössä tilanne onkin se, että Verohallinto ei ole juurikaan saanut vuosi-

---

<sup>241</sup> Harmaan talouden selvitysyksikkö 2/2019, s. 25. Kaikkien suomalaisten jakamistalousyritysten takana olevien yritysten yhteenlaskettu liikevaihto oli 18 miljoonaa euroa ja taseen yhteissumma 21 miljoonaa euroa vuonna 2017. Suomalaisten jakamistalousalustojen toiminta on siis kokonaisuudessaan varsin pientä.

<sup>242</sup> Rabinä – Myrsky – Myllymäki 2017, s. 136.

ilmoituksia sellaisilta ulkomaisilta toimijoilta, joilla ei ole Suomessa kiinteää toimipaikkaa tai sivuliikettä.<sup>243</sup>

Myös hallituksen ehdottaman sivullisen yleisen tiedonantovelvollisuuden laajennuksen alueellinen soveltamisala tulee olemaan voimassa olevaa sääntelyä vastaava, vaikka lakihankkeessa todetaankin, että ehdotettu uusi VML 15f § koskisi niin Suomeen kuin ulkomaille sijoittuneita välittäjiä.<sup>244</sup> Kansainvälisoikeudellinen lähtökohta kuitenkin on, että kansallisilla lainsäädäntötoimilla voidaan luoda velvoitteita ja kohdentaa viranomaistoimenpiteitä ainoastaan kyseisen valtion oikeudellisen toimivallan piirissä oleville tahoille. Tästä seuraa se, että ulkomaisia suorituksen maksajia tai muita sivullisia ei voida velvoittaa antamaan sivullisen tiedonantovelvollisuuden nojalla vuosi-ilmoituksia Suomeen, jos niillä ei ole täällä sivuliikettä tai kiinteää toimipaikkaa.<sup>245</sup> Tämä tarkoittaa sitä, että myös ehdotettu VML 15f § tulisi voimaan tullessaan velvoittamaan ainoastaan sellaisia suorituksen välittäjiä, jotka ovat Suomessa yleisesti verovelvollisia tai joilla on Suomessa sivuliike tai kiinteä toimipaikka. Tiedonantovelvollisten piiri siis laajenisi kansallisella tasolla, mutta sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta koskevien säännösten alueelliseen soveltamisalaan ei tulisi mitään muutosta. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että uusi säännös ei velvoittaisi voimaan tullessaan niitä ulkomaisia jakamistalousalustoja, joilla ei ole Suomessa sivuliikettä tai kiinteää toimipaikkaa.

Hallituksen lakihankkeessa ulkomaisten alustojen sääntelyn ulkopuolelle jäämiseen ei ole kiinnitetty tarkempaa huomiota. Lakihankkeesta ei esimerkiksi käy ilmi se, millaisia tehostekeinoja Verohallinnolla on käytössään, jos ulkomainen jakamistalousalusta ei toimita sille verotuksessa tarpeellisia tietoja.<sup>246</sup> Tästä voitaneen päätellä, että tehostekeinoja ei juurikaan ole. Hallituksen lakihankkeesta ei ole myöskään huomioitu sitä, että asiaan liittyy myös kilpailuneutraliteettia koskeva näkökulma. Kun ulkomaista jakamistalousalustaa ei voida velvoittaa tiedonantoon Suomessa, kotimaiset ja ulkomaiset alustat tulevat eri tavalla kohdelluksi.<sup>247</sup> Useat kuluttajat varmasti arvostavat helppoutta verotusta koskevissa velvoitteissa, minkä johdosta kotimaisten alustojen kilpailuasema voi vahvistua ulkomaisten alustojen kustannuksella, jos kotimaisten alustojen kautta saadut tulot täytetään valmiiksi esitäytetyille veroilmoituksille ja ulkomaisten ei. Toisaalta tilanne voi olla myös täysin

---

<sup>243</sup> VM123:00/2019, s. 7.

<sup>244</sup> VM123:00/2019, s. 9.

<sup>245</sup> VM123:00/2019, s. 7 ja Juusela 1998, s. 194.

<sup>246</sup> TEM 2020, s. 3.

<sup>247</sup> TEM 2020, s. 3.

päinvastainen, sillä kuluttajia voi houkuttaa se, että ulkomaiset alustat eivät ilmoita hallussaan olevia verotukseen vaikuttavia tietoja Suomen veroviranomaisille. Verovilppi on helpompaa toteuttaa, kun Verohallinto ei saa ulkomaiselta alustalta vuosi-ilmoitusta tuloista. Samalla ulkomaiset alustat voivat olla kuluttajalle edullisempia, kun alustoille ei synny kuluja verotuksellisten velvoitteiden hoitamisesta. Kotimaisten toimenpiteiden tulisi edetä vastaavassa tahdissa kansainvälisen tietojenvaihdon kehittämisen kanssa, jotta kotimaisten alustojen kilpailuasemaa ei heikennettäisi.<sup>248</sup> Näin ei ole nyt tapahtunut, minkä johdosta kilpailun vääristymää tulee todennäköisesti aiheutumaan.

Kotimaisten ja ulkomaisten alustojen erilainen asema verotukseen liittyvien velvoitteiden hoitamisessa korostaa entisestään tarvetta kansainvälisten toimenpiteiden toteuttamiselle. Koska Suomen veroviranomaisilla ei ole toimivaltaa suorittaa valvontatoimenpiteitä toisen valtion alueella, kontrollitietojen saaminen ulkomaisilta sivullisilta edellyttää valtioiden väistä yhteistyötä.<sup>249</sup> Tämä tiedostetaan myös hallituksen lakiehdotuksessa, jossa todetaan, että kansallisen lainsäädännön sijaan kansainvälinen tietojenvaihto on keskeisessä asemassa, kun tavoitellaan parempaa tiedonsaantia ulkomaille sijoittuneilta alustoilta.<sup>250</sup> Nykyisten tietojenvaihtosopimusten perustella Verohallinto ei kuitenkaan voi tiedustella Suomessa verovelvollisiin liittyviä verotuksessa tarpeellisia tietoja massaluonteisesti ja verovelvollista etukäteen tunnistamatta, mikä muodostaa esteen tehokkaalle tietojenvaihdolle ja verovalvonnan toteuttamiselle erityisesti digitaalisessa taloudessa.<sup>251</sup> Ongelma on tunnistettu ja Verohallinto on pyrkinyt omalla toiminnallaan vahvasti vaikuttamaan kansainvälisten tietojenvaihtosäännösten kehittämiseen. Veroviranomaisten tulisi saada massaluonteinen pääsy lainkäyttöalueellaan sijaitsevaan verotuksellisesti relevanttiin tietoon, minkä ohella valtiot tulisi velvoittaa vaihtamaan saamaansa tietoa muiden valtioiden kanssa. Tällaisen massaluonteisen pääsyn tietoihin takaava sääntely on kuitenkin edelleen puutteellista monissa EU-valtioissa.<sup>252</sup> Siksi tarpeita harmonisoidulle tietojensaantia koskevalle lainsäädännölle ja kansainväliseen viranomaisyhteistyötä kehittäväälle toimintamallille on olemassa.

Nyt ehdotetut sivullisen yleiseen tiedonantovelvollisuuteen kohdistuvat lainsäädäntömuutokset eivät ole kaiken kattava ratkaisu Verohallinnon jakamistaloustuloja koskevaan tiedonsaantiongelmaan. Jotta tiedonsaanti voitaisiin toteuttaa täysimääräisesti, toimien tulisi

---

<sup>248</sup> Kalin ym. 2019, s. 53.

<sup>249</sup> Juusela 1998, s. 372.

<sup>250</sup> VM123:00/2019, s. 7.

<sup>251</sup> Kalin ym. 2019, s. 52.

<sup>252</sup> Kalin ym. 2019, s. 52.

olla ylikansallisia, esimerkiksi EU-tasoisia. Ehdotettu uusi VML 15f § olisi kuitenkin hyvä alku kansainvälisen yhteistyön aikaansaamiselle, sillä ehdotetussa säännöksessä ei rajoitettaisi tiedonantovelvollisuutta koskemaan vain sellaisia tilanteita, joissa Suomella on verotusoikeus.<sup>253</sup> Täten säännöksen nojalla voitaisiin kerätä tietoa myös kansainvälistä tietojenvaihtoa varten. Jotta kansainvälistä tietojenvaihtoa voitaisiin kehittää, tulisi myös muiden valtioiden ryhtyä Suomea vastaaviin lainsäädäntötoimiin. Myös ylikansalliselle menettelysääntelylle olisi tarvetta, jotta voitaisiin varmistaa laajamittainen tietojenvaihto eri valtioiden kesken.

---

<sup>253</sup> VM123:00/2019, s. 13.

## 6. Lopuksi

*”While the on-demand platform economy has experienced extraordinary growth since its inception, surprisingly little has been done to understand the tax compliance challenges this new frontier presents.”<sup>254</sup>*

Edellä on tutkielman tutkimuskysymysten pohjalta tarkasteltu sitä, miten Verohallinnon sivullisilta tapahtuvaa tiedonsaantia säännellään nykyisessä verolainsäädännössämme, kuinka tämä sääntely soveltuu tiedonsaantiin jakamistaloustoiminnasta saaduista tuloista, mitä ongelmia nykysääntelyyn liittyy jakamistaloustulojen näkökulmasta tarkasteltuna ja kuinka nämä ongelmat voitaisiin ratkaista. Kysymyksiä ei ole aiemmin vastaavalla tavalla tutkittu ja edellä esitetyn sitaatin mukaisesti yllättävän vähän on ylipäätään tehty, jotta voitaisiin ymmärtää tilaustaloutteen ja jakamistaloutteen yleensä liittyviä verotushaasteita. Suomessa erityisesti jakamistalouden verotusmenettelyyn liittyvää tutkimusta ei ole juurikaan tehty. Kysymysten tarkempi tutkiminen on kuitenkin ollut tarpeellista siitä syystä, että Verohallinnon nykyinen tiedonsaanti jakamistaloustuloista on ollut puutteellista. Tämä on aiheuttanut ongelmia ainakin verotuksen tasapuolisuuden ja neutraalisuuden, fiskaalisen tavoitteen ja reilun kilpailun toteuttamisen sekä harmaan talouden torjunnan näkökulmasta tarkasteluna. Nykyinen puutteellinen tiedonsaanti on lisäksi aiheuttanut huomattavaa hallinnollista taakkaa niin Verohallinnolle kuin verovelvollisillekin.

Nykyinen verotusmenettelyä koskeva lainsäädäntömme antaa Verohallinnolle useita mahdollisia keinoja sivullisilta tapahtuvaan verotustietojen hankintaan. Tietoja voidaan hankkia sivullisen yleisen tiedonantovelvollisuuden, sivullisen erityisen tiedonantovelvollisuuden, vertailutietotarkastuksen sekä kansainvälisen verotustietojenvaihdon avulla. Nämä tiedonhankintakeinot soveltuvat sinällään myös tiedonsaantiin jakamistaloustuloista, mutta tiedonsaanti nykylainsäädännön valossa ei ole kuitenkaan systemaattista. Erityisesti verotusmenettelylain sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta sääntelevässä 15 §:ssä on selvä puutteellisuus, mikä aiheuttaa sen, että Verohallinto ei saa säännöllisesti vuosi-ilmoituksia Suomessa yleisesti tai rajoitetusti verovelvollisten saamista jakamistaloustuloista. Tätä puutteellisuutta ei pystytä täysimääräisesti korjaamaan toissijaisilla tiedonhankintakeinoilla tapahtuvan tiedonsaannin avulla, minkä vuoksi Verohallinnon tiedot jakamistaloustuloista ovat olleet vajavaisia. Tästä kertoo osaltaan se, että pelkästään

---

<sup>254</sup> Bruckner 2016, s. 2.

lyhytaikaisesta vuokraustoiminnasta saatuja tuloja jätettiin ilmoittamatta vuonna 2017 noin 7 miljoonan euron verran. Vuonna 2018 vastaava luku oli tuplaantunut jo 15 miljoonaan. Jakamistalouden jatkuvasti kasvaessa myös ilmoituspuutteiden voidaan odottaa lisääntyvän tulevaisuudessa, mikäli Verohallinnon tiedonsaantia parantavia toimenpiteitä ei tehdä.

Verohallinnon jakamistaloustuloihin liittyvään tiedonsaantiongelmaan on esitetty erilaisia ratkaisuja, joista parhaimpana voidaan pitää hallituksen 23.12.2019 vireille laittamaa lakihanketta sivullisen yleisen tiedonantovelvollisuuden laajentamiseksi. Mikäli lakihanke menee läpi sellaisenaan, verotusmenettelylakiin tulee uusi 15 f §, joka laajentaisi sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta koskemaan myös sellaisia palveluiden välittäjiä, jotka eivät itse maksa tai välitä välitettyyn palveluun liittyvää rahamääräistä suoritusta. Pykälän säätäminen tekisi Verohallinnon jakamistaloustuloihin liittyvästä tiedonsaannista huomattavasti nykyistä systemaattisempaa, sillä lakimuutoksen myötä sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus koskisi myös niitä alustoja, jotka eivät itse maksa tai välitä välittämäänsä palveluun liittyvää maksusuoritusta. Jakamistalousalustat eivät voisi muutoksen myötä enää kiertää tiedonantoon liittyviä velvoitteita sillä, että alustan sijaan maksun tai suorituksen alustan välittämästä palvelusta välittää toinen firma, esimerkiksi maksupalveluyritys tai alustan tytäryhtiö. Alustoilla olisi tiedonantovelvollisuus myös siitä huolimatta, että maksu välitetystä palvelusta tapahtuisi suoraan palvelun käyttäjältä sen tarjoajalle.

Hallituksen lakiehdotuksen mukainen lakimuutos ei tulisi kuitenkaan täysin ratkaisemaan Verohallinnon jakamistaloustuloihin liittyvää tiedonsaantiongelmaa. Vaikka muutos on tarkoitettu koskemaan sekä Suomeen, että ulkomaille sijoittuneita alustapalveluyrityksiä, ulkomaisen alustan tiedonantovelvollisuutta on vaikea toimeenpanna tai sanktioida tehokkaasti, jos ulkomaisella jakamistalousalustalla ei ole kotipaikkaa tai kiinteää toimipaikkaa Suomessa. Ulkomaisten alustojen velvoittaminen tiedonantoon Suomessa on käytännössä mahdotonta, minkä johdosta lakiehdotuksen käytännön soveltamisala jää koskemaan ainoastaan Suomeen sijoittautuneita alustapalveluyrityksiä. Tämä jättää Verohallinnon tiedonsaantiin edelleen suuren aukon. Ulkomaisiin alustoihin liittyvään tiedonsaantiongelmaan on haastavaa puuttua, sillä digitalisaatio mahdollistaa helposti toiminnan harjoittamisen toisessa valtiossa ilman fyysistä läsnäoloa. Digitalouden toimintaa ei voida lisäksi valvoa perinteisin menetelmin. Verohallinnon täysimääräisen tiedonsaannin toteuttamiseksi mahdollisten lisätoimien, kuten tietojenvaihtosäännösten kehittäminen, tulisi olla ylikansallisia, esimerkiksi EU-tasoisia. Tiedonsaantiongelmaa ulkomaisilta jakamistalousalustoilta voidaan toistaiseksi osittain paikata vertailutietotarkastusten ja kansainvälisen verotustietojenvaihdon avulla, mutta pitkällä



tähtäimellä tarve yhtenäiseen ylikansalliseen menettelyyn on kiistaton. Valtioiden tulisi pystyä keräämään jakamistaloustulojen verotuksen edellyttämät tiedot kattavasti ja tehokkaasti, minkä lisäksi valtioiden tulisi pystyä vaihtamaan näitä tietoja ilman suurempia hankaluuksia. Ilman näitä toimia jakamistaloustulojen verottaminen oikeassa maassa oikean määräisinä on liian vaikeaa.

Jakamistalous tuo mukanaan monia positiivisia mahdollisuuksia, kuten uudenlaista taloudellista toimeliaisuutta, työpaikkoja, yrityksiä, yhteisöllisyyttä, ympäristöystävällisyyttä, hintakilpailua ja monia muita etuja.<sup>255</sup> Jotta nämä edut voidaan saavuttaa, ei verotuksesta saa muodostua ylitsepääsemätöntä estettä jakamistalouden kehittymiselle. Joissain yhteyksissä on pelätty liian sääntelyn tukahduttavan jakamistaloustoiminnan, mutta sääntelyä ei kuitenkaan pidä pelätä siellä, missä sitä tarvitaan.<sup>256</sup> Sääntelemällä jakamistalouteen liittyvää verotusmenettelyä ei puututa markkinoiden toimintaan, vaan lähinnä selkeytetään jakamistaloustulojen verotukseen liittyviä toimintamalleja. Verotuksen tekeminen helpoksi on lisäksi omiaan edistämään jakamistalouden taloudellista kehitystä Suomessa. Siksi sekä kansallinen että ylikansallinen jakamistalouden verotusmenettelyä systematisoiva sääntely on tarpeellista ja tervetullutta, kunhan sääntely on neutraalia siinä mielessä, ettei se ohjaa yksilön toimintaa tiettyyn suuntaan tai aseta verovelvollisia erilaiseen asemaan ja yksinkertaista siinä mielessä, että veropohja pysyy laajana ja tarpeettomia toimialakohtaisia säännöksiä vältetään.

---

<sup>255</sup> Harmaala 2017, s. 179.

<sup>256</sup> Mäenpää – Faehnle 2017, s. 35–36, Päläs 2019, s. 26 ja Mattila 2018, s. 5 ja 12.