

HARMAAN TALOUDEN JA TALOUSRIKOLLISUUDEN TORJUNNAN TOIMENPIDEOHJELMA

HANKE 4.1.

ALAPROJEKTI ALVEU-PETOSTEN SELVITTÄMINEN JA RIKOSVASTUUN TOTEUTTAMINEN

Selvitys ei sisällä salassapidettäviä kohtia.

SISÄLLYS

1	PROJEKTIN TEHTÄVÄ JA TAVOITE	3
2	ALVEU JÄRJESTELMÄ.....	4
2.1	Sähköiset palautushakemukset.....	4
2.2	Palautushakemusten käsittely.....	4
2.3	Asiamiehet ja valtakirjat sähköisissä palautushakemuksissa	5
2.4	EU:n ulkopuolisten palautushakemusten käsittely.....	5
2.5	Asiamiehet ja valtakirjat EU:n ulkopuolisissa hakemuksissa	5
3	VEROHALLINNON HAVAINNOT PETOKSISTA ALVEU-JÄRJESTELMÄSSÄ.....	5
4	VERON OIKAISU VAHINGOKSI JA VIRHEELLISEN PALAUTUKSEN TAKAISINPERINTÄ ...	5
4.1	Veron määrääminen ja oikaisu verovelvollisen vahingoksi	5
4.2	Aiheettoman tai virheellisen palautuksen takaisinperintä	6
4.3	Perintätoimenpiteet EU:n alueella ja EU:n ulkopuolella.....	6
4.4	Aiheeton palautus hyödynsaajan kotivaltion verotuksessa.....	7
5	EPÄILTYJEN ALVEU-VEROPETOSTEN TUTKINTA	7
5.1	Suomen Verohallintoon kohdistuneisiin rikoksiin sovellettava laki ja rikosprosessin erityispiirteitä ALVEU-tapauksissa	7
5.2	Verohallinnon rikosilmoitus	8
5.2.1	Yleistä rikosilmoituksen laatimisesta	8
5.2.2	Rikosilmoituksen sisältö.....	8
5.2.3	Muut rikosilmoitukseen liittyvät seikat	9
5.3	Esitutinnan aloittaminen ja esitutinnan aikana käytettävissä olevat turvaamistoimet.....	9
5.3.1	Rikosilmoituksen jättöpaikka.....	10
5.3.2	Rikosilmoitukseen liittyvät alkuselvitykset	10
5.3.3	Esitutinnan kulku.....	10
5.4	Syyttäjä esitutkinnassa	10
5.4.1	Turvaamistoimet ja omaisuuden jäljittäminen esitutkinnassa	11
6	RIKOSVASTUUN TOTEUTTAMINEN.....	12
6.1	Syyttäjän toimivalta.....	12
6.2	Oikeuspaikka	12
6.3	AlVEU-veropetokset ja EPPO (European Public Prosecutor's Office).....	12
6.4	Rikosvastuun toteuttamisesta, kun perusteettoman AlVEU-palautushakemuksen tekijä on toisessa jäsenvaltiossa.....	13
7	KEHITTÄMISKOHTEITA	13

7.1	Hakemusten käsittely, valvonta, oikaisupäätökset ja hallinnollinen perintä.....	13
7.2	Verohallinnon takaisinperintäpäätökset ja rikosilmoitusharkinta	13
7.3	Veropetosten tutkinta ja rikosvastuun toteuttaminen	14

1 PROJEKTIN TEHTÄVÄ JA TAVOITE

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman 2020–2023 hankkeena 4.1. on viranomaisyhteistyön tehostaminen ja valvonnan vaikuttavuuden lisääminen rikosten ja pimeän työn torjumiseksi

Tämän hankkeen alaprojektina / kehittämisprojektina selvitetään muista EU-jäsenvaltioista lähetettyjen perusteettomien arvonlisäveron palautushakemusten valvonnan tehostamisen keinoja, selvitetään aiheettomien palautusten takaisinperinnän edellytykset ja rikosvastuun toteuttamisen keinot tilanteessa, jossa rikos kohdistuu palautushakemuksen saaneeseen jäsenvaltioon, mutta rikoksen tekijän kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa.

Arvonlisäveron palautusjärjestelmä perustuu Euroopan neuvoston antamaan direktiiviin 2008/9/EY: ”Yksityiskohtaisista säännöistä direktiivissä 2006/112/EY säädetyn arvonlisäveron palauttamiseksi palauttamisjäsenvaltioon sijoittautumattomille mutta toisessa jäsenvaltiossa sijoittautuneille verovelvollisille”. Arvonlisäverolain 156 a - 156 l §:issä ja 122 - 126 §:issä säädetään tarkentavasti palauttamisen edellytyksistä. Palautushakemukset on säädetty tehtäväksi sähköisessä järjestelmässä.

Euroopan Unionin alueella on havaittu järjestelmän väärinkäytöksiä, joissa palautushakemuksissa on ilmoitettu tekaistuja ostoja. Aiheettomia palautuksia on maksettu esimerkiksi tapauksessa, jossa yksittäisten hakemusten määrä on ollut vähäinen (alle 5000 euroa), mutta niitä oli tehty lukuisia pitkän ajan kuluessa. Palautusjärjestelmää voi käyttää hyväkseen esimerkiksi asiamies, jolla on aikaisemmin ollut valtuutus tehdä palautushakemuksia toisten puolesta. Tähän mennessä havaituissa tapauksissa hakemusten aiheettomuus on paljastunut vasta muutaman vuoden jälkeen, kun suomalaisilta yrityksiltä on tarkistettu hakemusten perusteena olevan laskutuksen aitoutta.

Aiheettomien palautusten takaisinperintä voidaan toteuttaa nykyisen verolainsäädännön ja perintää koskevan virka-avun (perintädirektiivin) nojalla, mutta käytännön toteutusta voitaisiin selkeyttää. Rikosten tutkintaa monimutkaistaa se, että rikoksen tekijän asuinvaltio on muu kuin palautusjäsenvaltio, johon rikos on kohdistunut.

Työryhmän tehtävänä on selvittää AlVEU-prosessin ja petostapausten selvittämisen tapahtumaketjua, valvontaa, takaisinperintää ja rikosvastuun toteuttamista. Työryhmän jäseninä ovat toimineet:

Markus Forsten (Verohallinto, oma-aloitteiset verot)
Saija Lummi (Verohallinto, oma-aloitteiset verot)
Hanna Albers (Verohallinto,
Jarkko Liljander (Verohallinto, verotarkastus)
Elina Karhusaari (Verohallinto, kv-perintä, EU-asiat)
Mikko Punkari (Verohallinto, rikosasianvalvonta)
Päivi Ålander (Verohallinto, rikosasianvalvonta)
Mikko Laaksonen (Keskusrikospoliisi)
Lassi Saarenmaa (erikoissyyttäjä, Sisä-Suomen syyttäjäalue)
Seija Kareinen (Verohallinto, perintä ja rikosasianvalvonta, työryhmän puheenjohtaja)

Selvityksessä kuvataan arvonlisäveron palautushakemusten käsittelyä ja valvontaa, petostapausten havaitsemista ja Verohallinnon toimenpiteitä petostapauksissa sekä esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän toimintaa, kun rikoksesta epäilty asuu muualla kuin Suomessa. Selvityksessä arvioidaan valvonnan tehokkuutta ja esitetään kehitysehdotuksia.

Selvitys on valmistunut 5.11.2021.

2 ALVEU JÄRJESTELMÄ

2.1 Sähköiset palautushakemukset

EU:n alueella toimivat elinkeinonharjoittajat hakevat arvonlisäveron palautusta sähköisesti oman sijoittautumisvaltion veroviranomaisen ylläpitämän sähköisen verkkopalvelun kautta. Suomeen vuosittain saapuneiden palautushakemusten määrä on n. 5 000 kpl ja niillä haetun palautuksen määrä on viime vuosien aikana vaihdellut välillä 55-65 miljoonaa euroa.

Arvonlisäveron palautushakemuksessa on annettava seuraavat tiedot:

- o hakijan nimi
- o hakijan arvonlisäverotunniste
- o hakijan katuosoite, postinumero ja postitoimipaikka
- o hakijan sähköpostiosoite
- o kuvaus hakijan liiketoiminnasta, jota varten tavarat tai palvelut on hankittu. Kuvaus ilmoitetaan NACE-koodilla. NACE on taloudellista toimintaa harjoittavien yksiköiden toimialaluokitus Hakemukseen voi merkitä useita koodeja.
- o hakijan pankkiyhteystiedot (BIC-koodi sekä IBAN-muodossa oleva tilinumero).
- o hakemuksen kattama palautusajanjakso

Kukin lasku ja tuontiasiakirja on eriteltävä hakemuksessa. Laskusta ja tuontiasiakirjasta on annettava seuraavat tiedot:

tavaran tai palvelun suomalaisen myyjän nimi ja täydellinen osoite (jos kyseessä on tuontiasiakirja, kohtaan merkitään EU:n ulkopuolelle sijoittautuneen myyjän nimi ja osoite)

- o suomalaisen myyjän Y-tunnus (ei koske tuontiasiakirjaa)
- o Suomen maatunnus FI (ei koske tuontiasiakirjaa)
- o laskun tai tuontiasiakirjan päivämäärä ja numero
- o veron peruste euroina (= hinta ilman arvonlisäveroa)
- o arvonlisäveron määrä euroina
- o vähennykseen oikeuttava määrä prosenttilukuna
- o palautuksena haettava arvonlisäveron määrä euroina
- o hankittujen tavaroiden ja palveluiden laatu koodein merkittyinä. Suomeen tehtävässä hakemuksessa käytettävät koodit on lueteltu ohjeen Arvonlisäveron palauttaminen toiseen EU-maahan sijoittautuneelle elinkeinonharjoittajalle (diaari A229/200/2016) luvussa 8. Koodi ilmoitetaan sekä pää- että alakoodilla (muodossa x.y tai x.y.z). Yksittäistä laskua tai tuontiasiakirjaa kohden voi käyttää useita koodeja. Jos hakija käyttää koodeja, jotka eivät ole käytössä Suomessa tai vain pääkoodia, hakemus voidaan hylätä tältä osin.

2.2 Palautushakemusten käsittely

Palautushakemusten käsittelyn tavoitteena on, että asiakkaan toiminnan ja hakemustietojen tutkiminen ei valvonnassa rajoitu vain tiettyyn hakemusjaksoon tai hakemukseen, vaan asiakkaan hakemustietoja voi tarvittaessa tutkia laajemmin eli myös muiden aiempien hakemusten osalta.

Jos hakemus valikoituu valvontaan virkailija tutkii kokonaisvaltaisesti hakijan hakemuksen.

Hakemusten nouseminen valvottavaksi voi johtua automaatiovalikoinnissa useammasta syystä.

2.3 Asiamiehet ja valtakirjat sähköisissä palautushakemuksissa

Suomen Verohallinto vaatii valtakirjan hakemuksen liitteeksi, kun hakemuksen on tehnyt asiamies hakijan puolesta. Pääsääntöisesti hakijoiden asiamiehinä toimivat kansainväliset, ulkomaalaispalautuksiin erikoistuneet yhtiöt. Asiamiehenä voi kuitenkin toimia myös yksityishenkilö.

Asiamiehet täyttävät hakemukset hakijan puolesta hakijan kotivaltion sähköisessä järjestelmässä.

2.4 EU:n ulkopuolisten palautushakemusten käsittely

EU:n ulkopuolella toimivat elinkeinonharjoittajat hakevat palautusta paperisella Verohallinnon hakemuslomakkeella (lomake 9550), jonka hakija lähettää postitse Verohallintoon.

2.5 Asiamiehet ja valtakirjat EU:n ulkopuolisissa hakemuksissa

Jos EU:n ulkopuolisen hakijan hakemuksen on tehnyt asiamies, hakemuksen liitteenä on toimitettava hakijan antama valtakirja. Uutta valtakirjaa ei tarvita, jos aiemman hakemuksen liitteenä on toimitettu toistaiseksi voimassa oleva valtakirja.

Valtakirjaa ei tarvita, jos hakemuksen on allekirjoittanut hakija tai hakijan nimenkirjoitusoikeutettu henkilö tai henkilöt yhdessä, ja hakemuksella on ilmoitettu asiamies, joka on myös palautuksen vastaanottaja. Jos hakemuksen on allekirjoittanut asiamies tai asiamiestä edustava henkilö, valtakirja vaaditaan.

https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48309/arvonlisaveron_palauttaminen_suomalaise2/

https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48168/arvonlisaveron_palauttaminen_toiseen_eu2/

3 VEROHALLINNON HAVAINNOT PETOKSISTA ALVEU-JÄRJESTELMÄSSÄ

Tämä osuus koskee valvonnan menetelmiä, ja on siksi salassa pidettävänä poistettu julkaistavasta versiosta kokonaisuudessaan

4 VERON OIKAISU VAHINGOKSI JA VIRHEELLISEN PALAUTUKSEN TAKAISINPERINTÄ

4.1 Veron määrääminen ja oikaisu verovelvollisen vahingoksi

Perusteettoman palautushakemuksen paljastuminen johtaa hakemuksen tutkimatta jättämiseen. Jos havaitaan, että saman hakijan aikaisemmatkin palautushakemukset ovat olleet perusteettomia, aiheettomat palautukset olisi saatava perittyä takaisin hallinnollisilla maksuunpanopäätöksillä.

Lähtökohtaisesti aiheetonta palautusta peritään takaisin palautushakemuksen hakijalta. Vero voidaan määrätä oikaisuna verovelvollisen vahingoksi (laki oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä, myöh. OMVL (768/2016) 40 §). Oikaisupäätös on tehtävä kolmen vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jolloin vero olisi tullut maksaa (OMVL 44 §). ALVEU-palautushakemusten tapauksessa määräaika olisi laskettava siitä kaudesta lukien, jolta palautus on aiheettomasti maksettu. Määräaika voidaan jatkaa yhdellä vuodella tietyin laissa säädetyin perustein (OMVL 45 §) tai määräaika voi pidennetty kuuden vuoden määräaika tapauksissa, joissa oikaisun perusteena on tieto, joka on saatu kansainvälisessä tapauskohtaisessa tietojenvaihdossa (OMVL 46 §).

Verotuspäätöstä tehtäessä verovelvollista on kuultava. Päätökseen voi vaatia oikaisua ja hakea muutosta.

4.2 Aiheettoman tai virheellisen palautuksen takaisinperintä

Asiamies voi valtuutuksen nojalla ottaa palautuksen vastaan. On havaittu tapauksia, joissa asiamies on tehnyt perusteettomia hakemuksia hakijoiden tietämättä. Aiheettomat palautukset on maksettu hakijoiden palautuksina mutta asiamiehen tilille. Näissä tapauksissa verotuspäätös, jolla hakijan palautuspäätöstä oikaistaisiin ja määrättäisiin vero hakijan maksettavaksi, ei olisi oikea toimenpide. Palautus tulisi periä takaisin petokseen syyllistyneeltä ja hyödyn saaneelta asiamieheltä.

Verohallinto voi tehdä päätöksen aiheettoman tai virheellisen palautuksen takaisinperinnästä veronkantolain (11/2018) 34 §:n perusteella. Virheellinen palautus voidaan periä em. säännöksen mukaisesti takaisin verovelvolliselta tai muulta taholta. Säännöksen perustelujen (HE 97/2017) mukaan virhe voi olla tahaton tai tahallisesti virheellisen palautuksen saajan aiheuttama.

Takaisinperintään oikeuttava säännös veronkantolaissa on ollut tarpeen säätää siksi, että virheellisen palautuksen saajan perusteettomaan etuun voitaisiin puuttua hallinnollisesti turvautumatta siviilikanteeseen. Perustapauksessa palautus voi olla sinänsä aiheellinen, mutta palautus on jostakin syystä maksettu väärälle saajalle. Verohallinto maksaa palautuksen uudelleen sen oikealle saajalle, kun virhe on havaittu. Virhe - varsinkin jos sen taustalla on virheellisen palautuksen saajan vilpillinen menettely – ei jää kuitenkaan Verohallinnon vahingoksi, koska aiheeton palautus voidaan periä takaisin väärältä saajalta.

Päätös virheellisesti palautettujen maksujen takaisinperinnästä on tehtävä kolmen vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jolloin virheellinen palautus on maksettu. Veronkantolaissa ei ole säännöksiä määräajan jatkamisesta tai pidentämisestä.

Perusteettoman ALVEU-palautushakemuksen valvonnassa voidaan pyrkiä selvittämään, onko asiamiesroolia käytetty väärin vai onko kyse hakijan antamista vääristä tiedoista. Jos ilmenee, että kyse on asiamiehen vilpillisestä menettelystä, voidaan hallinnollinen takaisinperintäpäätös kohdistaa asiamieheen tai asiamiesyhteisöön. Veronkantolain 34 §:ään perustuva päätös voidaan kohdistaa myös muuhun tahoon, jonka tilille aiheeton palautus on maksettu. Voi olla mahdotonta hallinnollisessa menettelyssä selvittää tätä pidemmälle, mihin tai kenen haltuun rahat ovat tosiasiaa tililtä siirtyneet. Muiden EU:n jäsenvaltioiden antamalla virka-avulla joistakin valtioista voi olla mahdollista saada tietoa tileistä, tilinkäyttöoikeuksista ja edunsaajista. Virka-avun laajuuteen vaikuttaa veroviranomaisen kansallisen lainsäädännön mukainen tiedonsaantioikeus.

Takaisinperintäpäätös edellyttää palautusvelvollisen kuulemista. Päätökseen voi vaatia oikaisua ja hakea muutosta.

4.3 Perintätoimenpiteet EU:n alueella ja EU:n ulkopuolella

Mikäli ALVEU-palautusta ei ole saatu perittyä takaisinmaksuvelvolliselta vapaaehtoisesti, eikä ulosotto-perintä Suomessa onnistu, voidaan perinnän täytäntöönpanoa hakea virka-apuna toisesta EU jäsenvaltiosta Neuvoston direktiivin 2010/24/EU keskinäisestä avunannosta veroihin, maksuihin ja muihin toimenpiteisiin nojalla. Edellytyksenä on, että takaisinperittävä summa perintäpyynnön lähettämispäivänä on vähintään 1500 euroa. Perinnän virka-apua voidaan pyytää myös Pohjoismaisen virka-apusopimuksen (SopS37/1991) nojalla samoin edellytyksin, jos takaisinmaksuvelvollinen oleskelee tai hänellä on omaisuutta toisessa Pohjoismaassa. Vuodesta 2021 lukien perinnän virka-apua voidaan pyytää Yhdistyneestä kuningaskunnasta (Pöytäkirja hallinnollisesta yhteistyöstä ja petosten torjunnasta arvonlisäverotuksen alalla sekä veroihin ja tulleihin liittyvien saatavien perinnässä annettavasta keskinäisestä avunannosta; virka-avun rahamääräinen alaraja on 5000 £).

4.4 Aiheen palautus hyödynsaajan kotivaltion verotuksessa

Rikoksella saatu hyöty voi olla hyödynsaajan kotivaltion verotuskäytännössä verotettavaa tuloa, jos vastaavaa toimintaa voi harjoittaa myös laillisesti. Esimerkiksi Suomen oikeus- ja verotuskäytännössä noudatetaan vastaavaa tulkintaa. Vain selvästi rikollisesta toiminnasta syntynyt tulo jää verotuksen ulkopuolelle ja on puhtaasti rikoshyödyn menettäämisseuraamuksen piirissä. Hyödynsaajan kotivaltio voi, havaittuaan Suomen Verohallinnon suoritukset hakijalle (tai asiamiehelle) katsoa, että kyse on verotettavasta tulosta. On siten mahdollista, että Suomen Verohallinto on tehnyt veron oikaisupäätöksen tai takaisinperintäpäätöksen ja tämän lisäksi hyödynsaajan kotivaltio verottaa aiheetonta palautusta hyödynsaajan tulona.

Työryhmän käsityksen mukaan verotuspäätös tai -päätökset eivät estä vahingonkorvauksen vaatimista rikosprosessissa. Tämä on tavanomainen tilanne myös kotimaisissa verorikosasioissa: veroa ja vahingonkorvausta voidaan periä samalta henkilöltä samaan aikaan, mutta hallinnollinen veron perintä ja vahingonkorvaussaatavan suoritukset hyvittävät toisiaan, joten vahinko tulee korvatuksi vain kertaalleen eikä rikastumiskiellon vastaista tilannetta synny.

Päällekkäiset verotuspäätökset eri valtiossa voivat muodostua ongelmaksi ja konkretisoitua sen jälkeen, kun Suomen Verohallinto on lähettänyt perintäpyynnön hyödynsaajan kotivaltioon ja viimeistään silloin, kun jollekin verosaatavalle kertyy suorituksia. Käytännön tilanteita ei ole vielä jouduttu ratkaisemaan. Verosopimusten mukaiset hyvitysjärjestelmät eivät soveltune tällaisen kaksinkertaisen verotuksen ratkaisemiseen. Työryhmän näkemyksen mukaan lähtökohtaisesti etusijalla tulisi olla Suomen (tai muun jäsenvaltion) aiheettomasti maksaman palautuksen takaisinperintä. Pääasia kuintekin on, että rikoksen tekijältä jollakin tavoin saadaan rikoshyötyä perittyä pois.

5 EPÄILTYJEN ALVEU-VEROPETOSTEN TUTKINTA

5.1 Suomen Verohallintoon kohdistuneisiin rikoksiin sovellettava laki ja rikosprosessin erityispiirteitä ALVEU-tapauksissa

Hallinnollisen oikaisu- tai takaisinperintäpäätöksen lisäksi teon vakavuus voi johtaa Verohallinnon rikosilmoitukseen. Verorikosasian esitutkinnassa ja rikosprosessissa on otettava huomioon, että rikoksesta epäillyn henkilön asuinpaikka on muualla kuin Suomessa.

Rikoslain 1 luvun 10 §:n mukaan rikos katsotaan tehdyksi sekä siellä, missä rikollinen teko suoritettiin, että siellä, missä rikoksen tunnusmerkistön mukainen seuraus ilmeni. Jos rikos jäi yritykseksi, rikos katsotaan tehdyksi sielläkin, missä rikoksen täytyessä sen tunnusmerkistön mukainen seuraus joko todennäköisesti tai tekijän käsityksen mukaan olisi ilmennyt. Suomen Verohallinnolle esitetty perusteeton ALVEU-palautushakemus täyttää Suomen rikoslaissa rangaistavaksi säädetyn veropetoksen tunnusmerkistön. Myös oikeuspaikkaa koskeva sääntely puoltaa sitä, että tuomioistuinkäsittely on Suomessa. Rikoksesta epäillyn kuuleminen ja useita muita jäljempänä selvitettäviä toimenpiteitä voidaan tehdä virka- tai oikeusapuna. Rikoksesta epäilty olisi voitava saada luovutetuksi Suomeen oikeudenkäyntiä varten.

Sama perusteettomien ALVEU-palautushakemusten laatija on hyvin todennäköisesti tehnyt hakemuksia useampaan kuin yhteen jäsenvaltioon. Rikosprosesseja aiheettomista palautushakemuksista voi olla vireillä myös muissa valtioissa. Työryhmän näkemyksen mukaan eri jäsenvaltioihin kohdistuneet palautushakemukset ovat toisistaan erillisiä tekoja, joten yhden valtion ratkaisut perusteettomien palautushakemusten seuraamuksista eivät sido toista jäsenvaltiota eivätkä aiheuta tilannetta, jossa ne bis in idem -kielto rajoittaisi syytteen nostamista muissa valtioissa. Toistaiseksi täysin vastaavasta tilanteesta ei liene oikeuskäytäntöä.

Suomen lain nojalla suomalaisessa tuomioistuimessa käsiteltävässä rikosasiassa Verohallinto vaatii vastaajan velvoittamista korvaamaan aiheuttamansa vahingon. Vahingonkorvausvaatimus esitetään riippumatta siitä, onko aiheettoman palautuksen takaisinperimiseksi tehty tai voitu tehdä oikaisupäätös tai aiheettoman palautuksen takaisinperintäpäätös. Jos rikosasia käsiteltäisiin

jossakin muussa valtiossa kuin Suomessa, Verohallinnon oikeus ja tosiasialliset mahdollisuudet vahingonkorvausvaatimuksen esittämiseen olisi selvitettävä tapauskohtaisesti.

5.2 Verohallinnon rikosilmoitus

5.2.1 Yleistä rikosilmoituksen laatisesta

Verohallinto laatii asianomistajana rikosilmoituksen esitutkintaviranomaiselle silloin, kun on syytä epäillä rikoksen tapahtuneen.

Rikosilmoituksessa on yksilöitävä rikosepäilyn kohde, epäilty rikos, tekoaika ja -paikka, rangaistusvaatimus sekä vahingonkorvausvaatimus ja asianomistajana olevan Verohallinnon yhteystiedot ja asiaa hoitava henkilö yhteystietoineen. Rikosasian hoitamista rikosilmoituksen laatimisvaiheesta alkaen edistää se, että AlvEU -palautuksen väärinkäytösepäilystä otetaan yhteyttä rikosasianvalvojan mahdollisimman pian havaintojen tekemisen jälkeen. Tässä vaiheessa voidaan asianvalvojan kanssa keskustella käytettävissä olevista tiedoista ja erityisesti siitä, mitä tietoja on syytä vielä hankkia tai tarkentaa.

Asian selvittäminen AlvEU -palautushakemusten väärinkäytöstapauksissa rikosilmoitusharkintaa varten ei yleensä edellytä verotarkastuskertomuksen laatimista. Rikosilmoitusta varten tarvittavat tiedot voivat perustua muistioon, jonka laatimisessa voidaan käyttää verotarkastuksen keinoja tarvittavien selvitysten hankkimiseksi.

Rikosilmoitus osoitetaan toimivaltaiselle esitutkintaviranomaiselle. Mikäli perusteeton alv EU -palautushakemus on laadittu toisessa EU -jäsenvaltiossa, mutta seuraus eli aiheettoman palautuksen maksaminen on tapahtunut Suomessa, katsotaan rikos tällä perusteella tehdyksi täällä.

5.2.2 Rikosilmoituksen sisältö

Rikosilmoituksessa on yksilöitävä, minkä oikeushenkilön toiminnassa tai kenen on syytä epäillä syyllistyneen tutkintapyynnön kohteena olevaan rikokseen. Perusteettomia ulkomaalaispalautushakemuksia koskeissa tapauksissa tekoaika alkaa ensimmäisen hakemuksen tekoajankohdasta ja päättyy viimeisen palautusjakson päättymispäivään. Vahingonkorvausvaatimuksena esitetään aiheettomasti palautetun arvonlisäveron määrä ja vaatimusta voidaan tarkentaa esitutinnan aikana loppulausuntomenettelyssä ja oikeudenkäynnin yhteydessä. Mikäli esitutkintaviranomainen ryhtyy toimenpiteisiin rikosshyödyn takaisin saamiseksi, vaatimuksen tarkentaminen voi olla tarpeen tässä vaiheessa.

Asian taustana rikosilmoituksessa selvitetään, millaisissa tapauksissa ja miten ulkomaisella elinkeinonharjoittajalla on oikeus saada palautus Suomessa hankkimiensa tavaroiden ja palvelujen ostohintaan sisältyvästä arvonlisäverosta. Lisäksi rikosilmoituksessa on syytä ainakin lyhyesti kertoa, onko kysessä sähköinen hakemus toisen EU-jäsenvaltion järjestelmän välityksellä vai muulla tavoin vireille tullut palautushakemus EU:n ulkopuolelta. Jos hakemuksen sähköiseen järjestelmään vastaanottaneen jäsenvaltion järjestelmästä on käytettävissä tarkempaa tietoa, menettelyä voi kuvata rikosilmoituksessa. Hakemuksen vireilletulon tavalla voi olla merkitystä tekoajan ja teonkuvauksen kannalta. Mikäli tapauksessa on kysymys asiamiehen tekemistä palautushakemuksista, asian taustana selvitetään olennaisimmat seikat tilanteissa, jossa asiamies toimii hakijan puolesta palautuksen hakijan valtuuttamana (esim. valtakirja, valtuudet kirjautua sähköiseen järjestelmään asiamiehen roolissa ym.). Kyseessä voi olla EU -alueella tai EU:n ulkopuolella oleva hakija.

Rikosilmoituksessa on erikseen mainittava kansainvälisen tietojenvaihdon kautta saatujen tietojen käyttöön liittyvät Suomen ja vieraan valtion välisen sopimuksen ja/tai EU-lainsäädännön mukainen

erityinen tietojen käyttö- ja luovutusrajoitus. Näitä määräyksiä tulee aina noudattaa tietoja käytettäessä tai luovutettaessa. Rajoitukset koskevat myös toista viranomaista, joka saa tiedot haltuunsa.

Rikosilmoituksen sisältöön vaikuttaa se, missä vaiheessa mahdollinen verotarkastus on rikosilmoituksen laatimisajankohtana. Mikäli rikosilmoitus laaditaan muistion perusteella, tiedot voivat tarkentua myöhemmin ja tämä seikka on syytä mainita rikosilmoituksessa. Muistiosta tai tarkastuskertomuksessa olevat keskeiset havainnot selostetaan tarpeellisilta osin rikosilmoituksessa. Olennaisia tietoja ovat esim. se, onko palautuksia haettu asiamiehen toimesta ja minkä yhtiöiden tai toimijoiden puolesta hakemuksia on tehty sekä se, mille tilille tai tileille palautuksia on maksettu ja mitkä tilit ilmenevät hakemuksista. Muistiosta ilmenevät hankitut vertailutiedot sekä virka-apuna toisesta EU -jäsenvaltiosta saadut tiedot on tarpeellisilta osin syytä tuoda esille rikosilmoituksessa asian selostusosassa.

Palautushakemuksista yksilöidään, miltä osin palautuksia on maksettu ja miltä osin palautusten maksaminen on evätty. Vahingonkorvausta vaaditaan Verohallinnon maksamista perusteettomista palautuksista. Mikäli palautuksen maksaminen on estetty, kysymyksessä on täytettyyn tekoon rinnastettava yritys, jonka perusteella ei vaadita vahingonkorvausta. Nämä seikat ilmenevät muistiosta tai verotarkastuskertomuksesta ja sen liitteistä ja lukuja voidaan tarkentaa myöhemmin asianomistajakuulustelussa tai loppulausunnossa.

5.2.3 Muut rikosilmoituksen liittyvät seikat

Mikäli Verohallinnolla on tiedossa mahdollinen toisessa EU -jäsenvaltiossa vireillä oleva tutkinta samassa asiassa tai asiakokonaisuudessa, tästä on syytä mainita rikosilmoituksen yhteydessä sille toimivaltaiselle esitutkintaviranomaiselle, jolle rikosilmoitus tehdään. Tässä yhteydessä ilmoitetaan tiedoksi asiaa tutkivan viranomaisen yhteystiedot. Erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, millainen tieto on mahdollista tietojenvaihtosäännökset huomioon ottaen luovuttaa.

Rikosilmoitukseen liitetään kaikki ne asiakirjat, joihin siinä on viitattu. Tärkeimmät liitteet ovat muisto/verotarkastuskertomus liitteineen, mahdolliset selvityspyynnöt vastauksineen, mahdolliset palautusta hakeneen asiamiehen käyttämät valtakirjat sekä tiedot niistä yhtiöistä, joiden nimissä palautusta on haettu.

Verohallinto pyytää jäljennöksen esitutkintapöytäkirjasta ja varaa tilaisuuden loppulausunnan antamiseen. Verohallinto pyytää lisäksi ilmoituksen, jos esitutkintaviranomainen päättää, että esitutkintaa ei suoriteta, se keskeytetään, taikka tutkinta päätetään saattamatta asiaa syyttäjälle. Ilmoitus tästä pyydetään tekemään rikosilmoituksen laatineen yksikön asiaa hoitavalle asianvalvojalle.

5.3 Esitutinnan aloittaminen ja esitutinnan aikana käytettävissä olevat turvaamistoimet

Esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan esitutkinta toimitetaan, kun on syytä epäillä rikosta. Verohallinnon rikosilmoitus ja sen liitteenä toimitettavat tarkastuskertomus tai muistio sisältää useimmissa tapauksissa riittävät tiedot esitutinnan aloittamisen arvioinniksi. Tarvittaessa esitutkintaviranomainen pyytää lisäselvitystä harkinnan tueksi. Verotarkastuksen perusteella todetun asiakkaan toiminnan vertaaminen kappaleessa 5.2.2 esiintuotuun edellytettävään ja oikeaan toimintamalliin antaa harkintaa tekeväälle viranomaiselle syvällisemmän näkymän epäiltyyn rikolliseen tekoon ja siten teonkuvauksen laatimiseen. Tarvittaessa esitutkintaviranomainen keskustelelee asiasta syyttäjän kanssa. Tarkemmin syyttäjän roolista ja tehtävistä kappaleessa 5.4.

5.3.1 Rikosilmoituksen jättöpaikka

Ensisijainen rikosilmoituksen jättöpaikka on tekopaikan poliisilaitos. Poliisilaitokset ja keskusrikospoliisi neuvottelevat säännöllisesti HEV-alueella sekä maakunnissa sisään otettujen rikosasioiden tutkintajärjestelyistä ja tarvittaessa tutkintavastuita järjestetään juttutyypin mukaan uudelleen. Esimerkiksi mahdollinen samoihin tahoihin kohdistuva muu esitutkinta saattaa vaikuttaa tutkintajärjestelyihin.

5.3.2 Rikosilmoitukseen liittyvät alkuselvitykset

Poliisi selvittää lähtökohtaisesti, onko kansallisella tasolla asiassa epäiltyihin tahoihin liittyviä rikosepäilyjä vireillä tai harkinnassa. Edelleen, koska kyseessä on luonteeltaan kiinteästi ulkomaihin kytkeytyvä tekotapa, poliisi voi tehdä tiedusteluja Europolin tietokantaan mahdollisista muissa Europol-maissa kirjatusta rikosasioista. Lisäksi poliisi voi suoraan olla yhteydessä ulkomailla toimiviin poliisin yhdysmiehiin asian selvittämiseksi. Myös Interpolin kautta tehtävät tiedustelut ovat mahdollisia. Rikostyyppin luonteen vuoksi ulkomaisten esitutkintojen tai muiden lainvalvontaviranomaisten toimenpiteiden selvittäminen edesauttaa arviointia esitutkinnan näytön keräämiseksi ja turvaamiseksi tehtävistä virka- ja oikeusapupyynnöistä. Toimenpiteistä voi olla hyötyä myös rikoshyödyn turvaamiseksi ja poisottamiseksi. Jos ulkomailla on todettu samaan asiakokonaisuuteen tai samoihin toimijoihin kohdistuva esitutkinta, on luontevaa, että poliisi selvittää asian riittävällä tasolla esitutkinnan turvaamiseksi Suomessa ja välittää luovutettavissa olevat tiedot tarpeen mukaan verohallinnolle.

5.3.3 Esitutkinnan kulku

Poliisi pääsääntöisesti pyrkii ilmoittamaan Verohallinnolle tiedon tutkinnan aloittamisesta, rikosilmoitusnumerosta ja tutkinnasta vastaavasta tahosta (yksikkö/ tutkinnanjohtaja/ tutkija). Kun esitutkinnasta vastaava taho on perehtynyt rikosilmoitukseen, on mahdollista myös laatia arvio aktiivitutkinnan aloittamisen aikataulusta.

Rikosilmoitus menee poliisilla ns. juttujonoon. On selvää, että puututtaessa tapaukseen reaaliaikaisesti, esimerkiksi osallisten tunnistaminen ja rikoshyödyn poisottamisessa onnistuminen on todennäköisempää. Rikosilmoituksen jättämisen yhteydessä on hyvä tuoda esille seikkoja, jotka osoittavat tapauksen reaaliaikaisuuden sekä tarvittaessa olla yhteydessä tutkivaan tahoon lisätietojen antamiseksi ja mahdollisesta juttupriorisoinnista keskustelemiseksi.

5.4 Syyttäjä esitutkinnassa

Syyttäjän tulee huolehtia siitä, että ennen syyteharkintaa tehtävä esitutkinta suoritetaan riittävässä laajuudessa. Syyttäjä perehtyy vaativampiin rikosasioihin jo esitutkintaa aloitettaessa ja voi tutkinnanjohtajan esityksestä myös lopettaa esitutkinnan ennen syyteharkintavaihetta.

Syyttäjä tulee mukaan asiaan jo esitutkintavaiheessa esitutkintaviranomaisen syyttäjälle tekemän ilmoituksen myötä (esitutkintalaki 5 luku 1 §, 2.virke). Ilmoitus (ns. ennakoilmoitus) tehdään sen syyttäjälleen toimipaikkaan, jonka alueeseen kuuluu asiassa toimivaltainen tuomioistuin. Ilmoitettaviin rikosasioihin kuuluvat mm. asiat, joihin liittyy kansainvälistä tutkintayhteistyötä edellyttävä liityntä, asiassa tulee käytettäväksi esim. eurooppalainen tutkintamääräys (EIO), kansainvälinen pidätysmääräys (EAW, NAW), tai muu kansainvälinen oikeusapupyynnö (Valtakunnansyyttäjän ohjeet VKS:2018:1). Ennakoilmoitus tehdään, kun esitutkintaviranomainen on tehnyt päätöksen siitä, että asiassa on syytä epäillä rikosta ja että esitutkinta on toimitettava.

Toisesta jäsenvaltioista tulleeseen perusteetonta palautushakemusta ja siihen liittyvää epäiltyä AlvEU-veropetosasiaa koskeva ennakoilmoitus pääsääntöisesti on siis tehtävä Etelä-Suomen syyttäjälleen toimipaikkaan. Ilmoituksen vastaanottaneessa syyttäjälleen toimipaikassa ilmoitus jaetaan viipymättä syyttäjälle, joka ilmoituksen saatuaan ryhtyy osaltaan asian vaatimiin toimenpiteisiin. Ilmoituksen myötä käynnistyy yhteistyö esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välillä, jolla pyritään siihen, että rikosasian käsittely olisi mahdollisimman laadukasta ja nopeaa.

Esitutkintayhteistyötä tehdään kussakin tapauksessa asian laadun ja laajuuden edellyttämällä tavalla. Yhteistyövelvollisuudesta säädetään esitutkintalain 5 luvun 3 §:ssä.

Syyttäjä ei ole esitutkintaa johtava tutkinnanjohtaja. Syyttäjän on kuitenkin huolehdittava siitä, että esitutkinta on suoritettu riittävässä laajuudessa, jotta syyteharkinta voidaan suorittaa. Esitutkintaviranomaisen on syyttäjän pyynnöstä toimitettava esitutkinta tai suoritettava esitutkintatoimenpide. Asian siirrettyä syyttäjälle esitutkintatoimenpiteistä päättäminen kuuluu syyttäjälle (esitutkintalaki 5 luku 2 §).

5.4.1 Turvaamistoimet ja omaisuuden jäljittäminen esitutkinnassa

Asianomistajan vahingonkorvaussaatavan turvaamiseksi esitutkinnassa, edellytyksien täytyessä, toteutetaan parhaiten tilanteeseen soveltuva pakkokeino. Jäädymisasetusta soveltavista EU:n jäsenvaltioista on mahdollista jäädymisellä saada suoritus myös asianomistajan vahingonkorvaussaatavalle. Pääsääntöisesti muilla oikeusapukeinoilla on mahdollista saada turvattua vain rikoshyödyn menettämisseuraamuksen täytäntöönpano. Jos rikosilmoitusta tehdessä on tiedossa tai myöhemmin selviää, että rikoksesta epäilyillä tahoilla on omaisuutta Suomessa tai muualla, on hyvä tuoda asia ilmi esitutkintaviranomaisen tietoon, omaisuuden turvaamistoimenpiteiden mahdollisimman pikaiseksi käynnistämiseksi.

Poliisin tiedonsaantioikeuksilla ja operatiivisella toiminnalla on mahdollista selvittää piilotettuja omaisuususeriä. Riippuen tutkinnan kiireellisyydestä ja taktisesta suunnitelmasta, omaisuuden turvaaminen voidaan suorittaa parhaiten soveltuvana ajankohtana siten, ettei selvitettyä omaisuutta ole mahdollista kuitenkaan enää epäilyllä toimesta hukata. Pidättämiseen oikeutettu virkamies voi päättää väliaikaisesta vakuustakavarikosta, joka on voimassa viikon, jonka aikana vaatimus vakuustakavarikosta tulee tehdä käräjäoikeudelle. Käräjäoikeus voi päättää vakuustakavarikosta enintään neljäksi kuukaudeksi kerrallaan. Vakuustakavarikon toimeenpanee käräjäoikeuden päätöksen perusteella ulosottovirasto.

Ulkomaille siirretyn tai ulkomailla sijaitsevan omaisuuden osalta poliisi voi tehdä virka-apukyselyitä muun muassa rahanpesun selvittelykeskuksen FIU- tai ARO-kanavaa pitkin. FIU-kanavan kautta on mahdollista saada tietoja pankeilta tileistä sekä myös muita pankkitietoja. ARO-kanavaa pitkin voi lisäksi saada tietoa muusta omaisuudesta, kuten kiinteistöistä ja ajoneuvoista. Esimerkiksi FIU-kanavaa pitkin tehty pankkitiedustelu tuottaa vastauksen muutaman päivän sisällä. On kuitenkin huomioitava, että FIU-kanavaa käytettäessä kyselyperusteena tulee olla epäily rahanpesusääntelyn määritelmät täyttävistä varojen siirroista. Kysytyjä tietoja voidaan pääsääntöisesti käyttää syyttäjän jäädymispäätöksen perusteena. Luovutettuja tietoja koskee kuitenkin lähtökohtaisesti käyttörajoitus, joka estää jakamasta niitä edelleen muille kuin lainvalvontaviranomaisille.

Edellä mainittuihin kyselyihin vastausten saantia nopeuttaa mahdollisimman tarkka tieto. Jos on etukäteen tiedossa ulkomaisia tilejä, yhtiöitä, henkilöitä tms. tietoja tapaukseen liittyen, ne kannattaa sopia toimitettavaksi tutkivalle yksikölle, joka voi tehdä omaisuustiedustelut ja tarvittaessa käynnistää toimenpiteet takaisinsaannin turvaamiseksi.

Jos veroviranomainen voi luovuttaa esitutkinnan käyttöön ulkomailta omien kanavien kautta saatuja tietoja, niin niiden käyttörajoituksista on hyvä olla selkeät merkinnät ja/tai asia on hyvä ottaa tarvittaessa erikseen esille tutkinnanjohtajan kanssa.

Yllä mainittuja tietoja on saatavissa myös oikeusapupyynnöjä käyttäen. Oikeusapuprosessit ovat useimmiten pitkäkestoisia, minkä vuoksi takaisinsaanti voi vaarantua ja edelleen joissain maissa oikeusapupyynnöillä tehtävät pankkitiedustelut alistetaan paikallisen oikeuden päätettäväksi, joista tieto menee myös selvityksen kohteelle. Edelleen oikeusapupyynnöt ovat lähtökohtaisesti tarkoitettu näytön hankkimiseksi rikosprosessiin, joten puhtaasti omaisuuden jäljittämiseen ne eivät sovellu. Oikeusapupyynnöistä ja niiden toteutuksesta esitutkinnan aikana sovitaan yhteistyössä syyttäjän kanssa. Syyttäjä myös vahvistaa ja allekirjoittaa Eurooppalaisen tutkintamääräyksen (EIO) yhdessä tutkinnanjohtajan kanssa.

6 RIKOSVASTUUN TOTEUTTAMINEN

6.1 Syyttäjän toimivalta

Syyttäjällä on itsenäinen ja riippumaton syyteharkintavalta. Syyttäjä tekee itsenäisesti ja riippumattomasti päätösvaltaansa kuuluvat, rikosoikeudellisen vastuun toteuttamista koskevat ratkaisut käsiteltävänä olevassa rikosasiassa. Syyttäjä on toimivaltainen syyttäjäntehtävissä koko maassa (Laki syyttäjälaitoksesta 10 §).

6.2 Oikeuspaikka

Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (ROL) määrää rikosasian oikeuspaikan siten, että syyte rikoksesta tutkitaan sen paikkakunnan tuomioistuimessa, missä rikos on tehty. Rikos katsotaan tehdyksi sekä siellä, missä rikollinen teko suoritettiin, että siellä, missä rikoksen seuraus ilmeni, tai jos rikos jäi yritykseksi, missä täytetyn rikoksen seuraus olisi ilmennyt. Jos rikos on tehty useilla, eri tuomiopiireihin kuuluvilla paikkakunnilla, on kunkin paikkakunnan tuomioistuin toimivaltainen (ROL 4 luku 1 §:n 1 mom.).

Verohallinnon päätoimipaikka on Helsinki, joten varmuudella ainakin Helsingin käräjäoikeus on toimivaltainen käsittelemään asiaa koskevasta rikoksesta nostetun syytteen. Tapauskohtaisesti muutkin oikeuspaikat voivat tulla kyseeseen.

Syyttäjä suorittaa syyteharkinnan esitutkinnassa hankitun selvityksen perusteella ja päättää nostaako hän epäilyistä rikoksesta syytteen. Syyttäjän on nostettava syyte epäilyistä rikoksesta, jos hän katsoo, että teko on laissa säädetty rangaistavaksi, epäillyn teon syyteoikeus ei ole vanhentunut, ja on olemassa todennäköisiä syitä rikoksesta epäillyn syyllisyyden tueksi (ROL 1 luku 6 §).

Jos syyttäjä nostaa asiassa syytteen, hän laatii haastehakemuksen, jossa rikos kuvataan. Syyte käsitellään tuomioistuimessa.

Jos syyttäjä päättää jättää syytteen nostamatta, hän laatii ratkaisustaan perustellun päätöksen.

6.3 AlvEU-veropetokset ja EPPO (European Public Prosecutor's Office)

Euroopan syyttäjänvirasto (European Public Prosecutor's Office, eli EPPO) pyrkii torjumaan unionin taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia.

Euroopan syyttäjänvirasto toimii tiiviissä yhteistyössä Eurojustin (EU:n oikeudellisen yhteistyön yksikkö) ja viraston toimintaan osallistuvien jäsenmaiden kanssa, joihin Suomikin kuuluu.

EPPO:sta on annettu 12.10.2017 Euroopan unionin neuvoston asetus 2017/1939, joka on siis sellaisenaan suoraan kansallisissa tuomioistuimissa sovellettavaa lainsäädäntöä.

EPPO:n tehtävänä on huolehtia unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tutkimisesta sekä kyseisten rikosten tekijöiden ja niihin osallisten asettamisesta syytteeseen ja saattamisesta tuomittaviksi. Tätä varten EPPO toteuttaa tutkinta- ja syytetoimia sekä hoitaa syyttäjän tehtäviä jäsenvaltioiden toimivaltaisissa tuomioistuimissa siihen asti kun asia on lopullisesti ratkaistu.

Unionin taloudellisia etuja vahingoittavia petosrikoksia on puolestaan määritelty direktiivissä (EU) 2017/1371.

Tämän alaprojektin aihealueen kannalta huomionarvoista on, että unionin taloudellisia etuja vahingoittavista rikoksista ja EPPO:n asiallisesta toimivallasta on asetuksessa (2017/1939, 22 artikla 1. kohta) todettu, että direktiivin (EU) 2017/1371, sellaisena kuin se on pantu täytäntöön

kansallisessa lainsäädännössä, 3 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitettujen rikosten osalta EPPO on toimivaltainen vain, kun kyseisessä säännöksessä määritellyt tahalliset teot tai laiminlyönnit ovat yhteydessä unionin kahden tai useamman jäsenvaltion alueeseen ja niistä aiheutuva kokonaisvahinko on vähintään 10 miljoonaa euroa. Laki Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjävirstaston toimintaan (66/2021) sisältää tarkempia säännöksiä Euroopan syyttäjän toimivaltaan kuuluvien rikosten ilmoittamisesta. Valtuutettu Euroopan syyttäjä ajaa EPPO:n toimivaltaan kuuluvia rikossyytteitä kansallisessa tuomioistuimessa.

6.4 Rikosvastuun toteuttamisesta, kun perusteettoman AlVEU-palautushakemuksen tekijä on toisessa jäsenvaltiossa

Syyttäjällä on rikosprosessissa keskeinen rooli, joka vielä korostuu, kun epäillyllä rikoksella on jäsenvaltioiden rajat ylittäviä ulottuvuuksia. Esitutinnan aikana jäsenvaltioiden välinen viranomaisyhteistyö rikoksen selvittämiseksi saattaa edellyttää syyttäjän antamaa eurooppalaista tutkintamääräystä (EIO), rikoksella hankitun hyödyn menettämisestä tehokas toteuttaminen saattaa vaatia syyttäjän toimenpiteitä epäillyn ulkomailla olevan omaisuuden jäädyttämiseksi, ja / tai ulkomailla olevan rikoksesta epäillyn luovuttaminen Suomeen syytetoimenpiteitä varten saattaa edellyttää syyttäjän antamaa pidätysmääräystä, jotta rikosvastuun toteuttaminen onnistuisi. Luovuttamismenettely edellyttää suhteellisuusperiaatteen arviointia eli onko rikos vakavuudeltaan sellainen, että luovuttamiseen mahdollisesti liittyvä vapaudenmenetys vastaa tuomittavaa rangaistusta. Lisäksi syytteen nostamisen edellytysten tulee olla jo siinä vaiheessa selvitettyä. Arvoinnin tekee tuomioistuin pidätysmääräyksestä päättäessään.

7 KEHITTÄMISKOHTTEITA

7.1 Hakemusten käsittely, valvonta, oikaisupäätökset ja hallinnollinen perintä

ALVEU-palautushakemukset tehdään palautuksen hakijan kotimaan sähköisessä järjestelmässä. Komissio on määritellyt hakemuksen vähimmäissisällön hakemuksen lähtövaltiossa. Hakemuksen tarkempi tutkiminen on palautushakemuksen vastaanottajavaltion vastuulla. Suomi ei voi yksipuolisesti määritellä, millä edellytyksillä hakemuksen voi tehdä sähköisessä järjestelmässä ja miten esimerkiksi asiamiehen valtuus todennetaan.

Palautushakemusten taustalla ovat aina ostot suomalaisilta arvonlisävelvollisilta yrityksiltä, joten myyntitiedusteluja on mahdollista tehdä. Hallinnollisen taakan eli selvitysten antamisen ja vaatimisen tulisi olla suhteessa epäiltyjen väärinkäytösten vakavuuteen. Yksittäiset määrältään pienehköt perusteettomat hakemukset saattavat jäädä havaitsematta. Jos arvonlisäverotuksessa toteutetaan transaktiokohtainen ilmoittaminen, myynnit voisi olla mahdollista selvittää suoraan myyjän veroilmoitustiedoista.

Kehittämiskohteena voisi olla uusien hakijoiden tarkempi valvonta. Toisaalta tämä voi olla liian työläs vaihtoehto, koska aitojenkin palautusten hakeminen Suomesta voi olla satunnaista tai jopa kertaluonteista. Tulevaisuudessa voi olla mahdollista tutkia hakemuksia data-analytiikan ja tekstianalytiikan keinoilla.

Toistaiseksi voimassa olevien valtuutusten voimassaolonvarmentamisen vaatimista säännöllisin väliajoin voitaisiin selvittää. Hakemuksen vastaanottajavaltio voi päättää itse omista valvontakeinoistaan, mutta valtuutusten varmistusta koskevat muutokset voivat edellyttää EU-tason yhteistyötä ja yhteistä sääntelyä.

7.2 Verohallinnon takaisinperintäpäätökset ja rikosilmoitusharkinta

Yhteistyö Verohallinnon sisäisesti on välttämätöntä asian selvittämistä ja eri toimenpideratkaisujen toteuttamista varten. Asiaa tulisi hoitaa kokonaisuutena tiimissä, jossa on tarvittava kokoonpano eri prosessien virkailijoita mukana.

Valvonnassa tulisi yrittää selvittää, ovatko saman hakijan tai asiamiehen aikaisemmin käsitellyt hakemukset olleet samalla tavoin perusteettomia. Jos näyttää siltä, että aiheettomia palautuksia on maksettu, yhteistyö valvonnan, veron määräämisen, takaisinperintäpäätöksen perinnän ja Verohallinnon rikosilmoitusharkinnan osalta kannattaa aloittaa mahdollisimman pian.

Verotuksen tiimissä sovittavia asioita olisivat esimerkiksi, mitä kansainvälisiä tietopyyntöjä on tehtävissä, mitä tietoa maksuunpanopäätökset ja muut ratkaisut edellyttävät ja kuinka yksityiskohtainen muistio asiassa kannattaa laatia. Rikosasianvalvojan tulisi olla mukana alusta alkaen – vaikka selvityksen alussa ei olisi vielä varmuutta, onko tapauksessa syytä epäillä rikosten varmistamiseksi, että esitutkintaa varten annetaan mahdollisimman kattavasti tietoa.

7.3 Veropetosten tutkinta ja rikosvastuun toteuttaminen

Rikosvastuun toteuttaminen tilanteessa, jossa rikos kohdistuu Verohallintoon tekijän ollessa toisessa jäsenvaltiossa vaatii onnistuakseen korostunutta viranomaisyhteistyötä. Saumaton yhteistoiminta asianomistajana olevan Verohallinnon, esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välillä on välttämätöntä, jotta tilanteen vääjäämättömät haasteet eivät muodostu rikosvastuun toteuttamisen esteiksi.

Tulevaisuudessa tärkeää on myös viranomaisyhteistyö EPPO:n kanssa, jotta toimivaltaisista viranomaisista ei aiheudu ristiriitoja, asioita ei tehdä päällekkäin tai jätetä tekemättä olettaen että toinen hoitaa. Rajanveto EPPO:n toimivaltaan kuuluvien asioiden ja kansallisten viranomaisten hoidettaviksi kuuluvien asioiden välillä ei ole vielä täysin selvää. ALVEU-järjestelmässä tehdyt perusteettomat hakemukset voidaan nähdä unionipetosdirektiivissä tarkotettuina kahteen tai useampaan jäsenvaltioon liittyvinä tekoina tai yksittäisiin jäsenvaltioihin kohdistuvina erillisinä tekoina. Joka tapauksessa EPPO:n toimivaltaa rajoittaa myös rikoksella aiheutetun kokonaisvahingon määrä (vähintään 10 miljoonaa euroa).

Suomessa käsiteltävä rikosasia vaatii resursseja, kansainvälistä yhteistyötä ja edellä mainittua luovutuspyyntöjen edellyttämää suhteellisuusperiaatteen arviointia siinä määrin, että on toistaiseksi epäselvää, millaisia rikosprosesseja on tarkoituksenmukaista ajaa. Toisaalta Suomen Verohallintoon kohdistuva rikos voi olla vain pieni osa tekijän rikollista menettelyä, ja on riski siitä, että tekijä ei lopulta joutuisi erillisistä eri valtioihin kohdistetuista rikoksista lainkaan rikosoikeudelliseen vastuuseen.

Vaikka työryhmän näkemys on, että kyse on erillisistä, eri jäsenvaltioihin kohdistuneista rikoksista, voi olla joissakin tilanteissa tarkoituksenmukaista selvittää tapauskohtaisesti, voitaisiinko tapauksia yhdistää ja jos näin voitaisiin tehdä, missä prosessi olisi tarkoituksenmukaista hoitaa. Todennäköisesti Verohallinnolla on ennen rikosilmoituksen tekemistä tietoa siitä, missä muissa valtioissa saman tekijän epäiltyjä väärinkäytöksiä tutkitaan, onko kyseessä hallinnollinen selvittäminen vai onko asiassa aloitettu esitutkinta. Tämän tiedon välittäminen auttaisi Suomen esitutkintaviranomaista suunnittelemaan tarvittavaa yhteistyötä muiden valtioiden viranomaisten kanssa. Tapausten koordinoimisen haasteeksi voi tulla jäsenvaltioiden erilaiset selvittämis- ja takaisinperintäkynnykset, erilaiset kriteerit hallinnollisten ja rikosoikeudellisten keinojen käyttämisessä ja erilainen viranomaisten välinen työnjako verorikosten esitutkinnassa.