

Juho Ranta-Ylitalo

# **DAC7-DIREKTIIVIN MUKAINEN RAPORTOINTIVELVOITE**

Jakamis- ja keikkataloudesta saatavat tiedot  
henkilökohtaisen tulon verotuksessa

# TIIVISTELMÄ

Juho Ranta-Ylitalo: DAC7-direktiivin mukainen raportointivelvoite – jakamis- ja keikkataloudesta saatavat tiedot henkilökohtaisen tulon verotuksessa

Pro gradu- tutkielma

Tampereen yliopisto

Kauppätieteiden tutkinto-ohjelma, vero-oikeus

Elokuu 2022

---

Alustatalous, eli digitaalisten alustojen välityksellä tapahtuva tavaroiden ja palveluiden vaihdanta yleistyy teknologisen kehityksen myötä. Alustataloudessa saatujen tulojen ilmoittamatta jättäminen yhdistettynä tehokkaiden verovalvontakeinojen puuttumiseen on johtanut Euroopan unionissa huoleen verovajeen kasvusta. Tämän ongelman ratkaisua tavoitellaan virka-apudirektiivin 2011/16/EU (DAC) muutosdirektiivillä 2021/514/EU (DAC7), jonka myötä alustatalouden toimijoille asetetaan velvoite raportoida veroviranomaiselle tiedot alustojen välityksellä muodostuneista tuloista. Jakamis- ja keikkatalous ovat osa alustatalouden kokonaisuutta ja niiden kautta muodostuneiden tulojen ilmoittamatta jättämiseen liittyvä haaste on tunnistettu myös Suomessa.

Tutkimuksen aiheena on Verohallinnon tietotarpeen, tehokkaan verotusmenettelyn sekä jakamis- ja keikkatalouteen liittyvien aineellisten verokysymysten välinen yhteys. Tavoitteena on selvittää, miten DAC7 mukainen alustatalouden toimijoille säädettävä raportointivelvoite vastaa Verohallinnon tietotarpeeseen jakamis- ja keikkataloudessa muodostuvista luonnollisten henkilöiden saamista tuloista. Lisäksi tutkimuksessa arvioidaan raportoinnin piiriin kuuluvien tietojen käytettävyyttä luonnollisen henkilön esitetyttyyn veroilmoitukseen perustuvassa verotusmenettelyssä. Mainittujen päämäärien ohella arvioidaan kevytyrittäjyyden sekä jakamis- ja keikkatalouden ilmiöiden rajapinnalla muodostuvia verotuksellisia kysymyksiä. Tutkimus on laadittu Verohallinnon toimeksiantona.

Tutkimuksessa haetaan vastausta seuraaviin tutkimuskysymyksiin: 1) Mitkä ovat Verohallinnon tietotarpeet jakamis- ja keikkataloudessa syntyvistä tuloista henkilökohtaisen tulon verotuksessa? 2) Mikä on direktiivillä 2021/514/EU muutetun virka-apudirektiivin 2011/16/EU uuden 8 ac artiklan jakamis- ja keikkataloutta koskevan raportointivelvoitteen oikeudellinen sisältö? 3) Kuinka yhdenmukainen virka-apudirektiivin 2011/16/EU uuden 8 ac artiklan raportointivelvoite on ensimmäisessä tutkimuskysymyksessä esitetyn tietotarpeen kanssa ja millä edellytyksin direktiivin raportointivelvoitteen piiriin kuuluvia tietoja voidaan käyttää esitetyttyyn veroilmoitukseen perustuvassa verotusmenettelyssä?

Toiseen ja kolmanteen tutkimuskysymykseen vastataan oikeusdogmaattisen metodin avulla. Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastataan tämän ohella myös empiiristä aineistoa ja sen käsittelyyn sovellettavaa sisällönanalyysiä hyödyntämällä, eli kvalitatiivisen tutkimuksen metodologiaa käyttäen. Laadullinen aineisto muodostuu kahdesta asiantuntijahaastattelusta. Haastattelut tukevat tutkimuksen muuta tausta-aineistoa ja mahdollistavat kokonaiskuvan muodostamisen yhtäältä Verohallinnon jakamis- ja keikkataloustuloja koskevasta tietotarpeesta ja toisaalta jakamis- ja keikkatalouden sekä kevytyrittäjyyden ilmiöiden välisestä suhteesta.

Tutkimuksen tulokset osoittavat raportointivelvoitteen perusteella saatavien tietojen olevan pääsääntöisesti Verohallinnon tietotarpeen mukaisia. Saatavien tietojen yksityiskohtaisuus ei välittömästi mahdollista tietojen hyödyntämistä automaattisessa päätöksenteossa esitetyttyyn veroilmoitukseen perustuvassa menettelyssä. Tiedoista on kuitenkin hyötyä riskianalyysiin perustuvassa harmaan talouden torjunnassa ja vertailuaineistona verovalvonnassa.

Avainsanat: DAC7, alustatalous, jakamistalous, keikkatalous, Verohallinto

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

# SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ.....	I
SISÄLLYSLUETTELO.....	II
LÄHTEET.....	IV
LYHENTEET .....	XIX
KUVIOT.....	XX
TAULUKOT .....	XX
<b>1 JOHDANTO.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Tutkimuksen tausta ja tutkimusaiheen ajankohtaisuus .....</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Keskeiset käsitteet ja tutkimuksen rajaukset .....</b>	<b>4</b>
<b>1.3 Tutkimuskysymykset ja metodologia .....</b>	<b>8</b>
1.3.1 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset .....	8
1.3.2 Tutkimuskysymyskohtaiset metodivalinnat .....	9
1.3.3 Metodien kuvaus.....	10
<b>1.4 Tutkimuksen rakenne ja keskeiset lähteet .....</b>	<b>12</b>
<b>2 KANSAINVÄLISEN VEROTIETOJENVAIHDON KEHITYS .....</b>	<b>14</b>
<b>2.1 Kannustimet verotuksen kannalta olennaisten tietojen vaihdolle .....</b>	<b>14</b>
<b>2.2 OECD kahdenvälisten tietojenvaihtosopimusten kehittäjänä .....</b>	<b>16</b>
2.2.1 Tietojenvaihto osana OECD:n malliverosopimusta .....	16
2.2.2 Global Forum ja TIEA-sopimukset .....	17
<b>2.3 Monenväliset tietojenvaihtosopimukset .....</b>	<b>18</b>
2.3.1 Edellytyksenä tehokkuus: varhaiset monenväliset tietojenvaihtosopimukset .....	18
2.3.2 CMAAT ja MCAA .....	19
<b>2.4 Tietojenvaihdon kehitys Euroopan unionissa.....</b>	<b>20</b>
<b>3 TIETOJENSAANNIN NYKYTILA JA HAASTEET .....</b>	<b>22</b>
<b>3.1 Tietotarpeen lähtökohdat.....</b>	<b>22</b>
3.1.1 Verohallinnon tehtävä ja legaliteettiperiaate .....	22
3.1.2 Tietojen saaminen oikean ja oikea-aikaisen verotuksen edellytyksenä.....	23
<b>3.2 Tulojen ilmoittamisvelvollisuus.....</b>	<b>26</b>
<b>3.3 Sivullisen tiedonantovelvollisuus.....</b>	<b>28</b>
3.3.1 Tausta ja lähtökohdat.....	28

3.3.2	Sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus .....	29
3.3.3	Sivullisen erityinen tiedonantovelvollisuus .....	34
3.3.4	Vertailutietotarkastus .....	36
<b>3.4</b>	<b>Automaation merkitys Verohallinnon tehokkuustavoitteiden saavuttamisessa.....</b>	<b>39</b>
<b>3.5</b>	<b>Tietotarpeet lainvalmistelu- ja haastatteluaineiston perusteella.....</b>	<b>44</b>
3.5.1	Säädösvalmistelu VM123:00/2019.....	44
3.5.2	Haastattelu 1: jakamis- ja keikkatalouden raportointivelvoite .....	48
3.5.3	Haastattelu 2: jakamis- ja keikkatalouden suhde ja kevytyrittäjyyteen.....	51
<b>4</b>	<b>DIREKTIIVIN SISÄLTÖ JA TIETOJEN KÄYTETTÄVYYS.....</b>	<b>56</b>
<b>4.1</b>	<b>Direktiivissä 2021/514/EU esitetyt perusteet raportointivelvoitteelle.....</b>	<b>56</b>
<b>4.2</b>	<b>Raportointimenettelyt .....</b>	<b>57</b>
4.2.1	Kuka raportoi .....	57
4.2.2	Kenestä raportoidaan .....	62
4.2.3	Kaikista olennaisista toimista kerättävät ja raportoitavat tiedot .....	63
4.2.4	Tietojen vaihtaminen, tehokas toimeenpano ja tietojen käyttötarkoitukset.....	68
<b>4.3</b>	<b>Olennaiset toimet .....</b>	<b>70</b>
4.3.1	Raportointivelvoitteen piiriin kuuluvien olennaisten toimien rajauksesta .....	70
4.3.2	Kiinteän omaisuuden antaminen vuokralle.....	72
4.3.2.1	Raportoitavat tiedot ja tiedonsaannin tehostumisen merkitys .....	72
4.3.2.2	Alustavälitteinen vuokraus ja verotus.....	73
4.3.2.3	Vuokrakohteesta aiheutuneiden menojen vähennyskelpoisuuden määrittämisestä	76
4.3.2.4	Vuokraustoiminnan vähennyskelpoiset menot verotusmenettelyssä.....	79
4.3.3	Henkilökohtainen palvelu .....	81
4.3.3.1	Raportoitavat tiedot ja alustatyön kuvaus.....	81
4.3.3.2	Alustatyö ja verotus .....	83
4.3.3.3	Alustatyöhön liittyvät vähennyskelpoiset menot.....	86
4.3.3.4	Kevytyrittäjyys ja alustatyö .....	87
4.3.4	Tavaroiden myynti.....	90
4.3.4.1	Tavaroiden myynti jakamistaloudessa.....	90
4.3.4.2	Vertaiskauppa ja verotus.....	91
4.3.4.3	Muita vertaiskaupan tuloverotuksessa huomioitavia seikkoja.....	94
4.3.5	Liikennevälineen antaminen vuokralle.....	95
4.3.5.1	Liikennevälineiden vuokraus jakamistaloudessa.....	95
4.3.5.2	Liikennevälineiden alustavälitteinen vuokraus ja verotus .....	96
<b>5</b>	<b>JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>98</b>
	<b>LIITTEET.....</b>	<b>100</b>

## LÄHTEET

- Afandi* 2013 *Afandi, Romy*: The Role and Work of the Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes. Teoksessa Michael Lang - Oliver-Christoph Günther - Nicole Tüchler. (toim.) Exchange of Information for Tax Purposes. Linde, 2013, s. 35–54.
- Alasuutari* 2011 *Alasuutari, Pertti*: Laadullinen tutkimus 2.0. Vastapaino, 2011.
- Aluehallintovirasto* 2021 Aluehallintoviraston tiedote 1.11.2021: Työsuojeluviranomainen katsoo, että Woltin ruokalähetit ovat työsuhteessa. <https://avi.fi/tiedote/-/tiedote/69923205> .
- AOA 3379/2018 Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu: Verohallinnon automatisoitu päätöksentekomenettely ei täytä perustuslain vaatimuksia. EOAK/3379/2018, 20.11.2019.
- Aucejo* 2018 *Aucejo, Eva*: Towards an International Code for administrative cooperation in tax matter and international tax governance. Revista Derecho del Estado, Volume 40, s. 45–85.
- Beretta* 2021 *Beretta, Giorgio*: The New Rules for Reporting by Sharing and Gig Economy Platforms Under the OECD and EU Initiatives. EC Tax Review, Volume 30, 1/2021, s. 31–38.
- Beretta* 2020 *Beretta, Giorgio*: The EU Proposal for Tax Information Reporting by Sharing and Gig Economy Platforms. Kluwer International Tax Blog, 21.12.2020. [http://kluwertaxblog.com/2020/12/21/the-eu-proposal-for-tax-information-reporting-by-sharing-and-gig-economy-platforms/#\\_edn11](http://kluwertaxblog.com/2020/12/21/the-eu-proposal-for-tax-information-reporting-by-sharing-and-gig-economy-platforms/#_edn11). Luettu 12.7.2022.
- Beretta* 2017 *Beretta, Giorgio*: Taxation of Individuals in the Sharing Economy. Intertax, Volume 45, 1/2017, s. 2–11.
- ETLA 2020 *Elinkeinoelämän tutkimuslaitos*: The Size of the Digital Economy in Finland and Its Impact on Taxation. Raportti 106. 1.12.2020.

Eurofound 2018	Employment and working conditions of selected types of platform work. Publications Office of the European Union. Eurofound 2018. <a href="https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef18001en.pdf">https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef18001en.pdf</a> .
Euroopan komissio 2016a	Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Digitaalisten sisämarkkinoiden verkkoalustat. Euroopan mahdollisuudet ja haasteet. COM(2016) 288 final. 25.5.2016.
Euroopan komissio 2016b	Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle - Yhteistyötaloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma. COM(2016) 356 final. 2.6.2016.
Euroopan komissio 2020a	Commission Staff Working Document Impact Assessment. Tax fraud and Evasion – Better Cooperation Between National Tax Authorities on Exchanging Information. COM(202) 131 final. 15.7.2020.
Euroopan komissio 2020b	Regulatory Scrutiny Board Opinion: Proposal for a Council directive amending Directive 2011/16/EU on administrative cooperation in the field of taxation. SEC(2020) 271. 15.7.2020.
Euroopan neuvosto 2020	Draft Council Directive amending Directive 2011/16/EU on administrative cooperation in the field of taxation (DAC7) – Endorsement. 2020/0148(CNS). 25.11.2020.
Eurostat 2022a	Individuals who used the internet, frequency of use and activities. Eurostat dataset 3.3.2022. <a href="https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/isoc_r_iuse_i">https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/isoc_r_iuse_i</a> .
Eurostat 2022b	Short-stay accommodation offered via online collaborative economy platforms – impact of the Covid-19 pandemic: Monthly number of stays at short-stay accommodation offered via collaborative economy platforms, by origin (domestic vs. international), 2018. <a href="https://ec.europa.eu/eurostat/documents/7894008/12961561/OutputTable_CE-TOUR_2018_final.xlsx/da1dcb9d-0040-60b4-fbbc-a8f5fa82aee6?t=1624886357230">https://ec.europa.eu/eurostat/documents/7894008/12961561/OutputTable_CE-TOUR_2018_final.xlsx/da1dcb9d-0040-60b4-fbbc-a8f5fa82aee6?t=1624886357230</a> . Luettu 18.7.2022.

- Eurostat 2022c Short-stay accommodation offered via online collaborative economy platforms – impact of the Covid-19 pandemic: Monthly number of stays at short-stay accommodation offered via collaborative economy platforms, by origin (domestic vs. international), 2019. [https://ec.europa.eu/eurostat/documents/7894008/12961561/OutputTable\\_CE-TOUR\\_2019\\_final.xlsx/66308cea-7b10-4612-755c-4c4aaa6ecb8a?t=1624886359080](https://ec.europa.eu/eurostat/documents/7894008/12961561/OutputTable_CE-TOUR_2019_final.xlsx/66308cea-7b10-4612-755c-4c4aaa6ecb8a?t=1624886359080). Luettu 18.7.2022.
- Faehnle et al.* 2016 *Faehnle, Maija – Immonen, Hilma – Mäenpää, Pasi – Nylund, Mats – Träskman, Tomas*: Jakamistalous ja verotus: Eväitä yhteiskunnalliseen keskusteluun. Arcada Working Papers, 2/2016.
- Flash Eurobarometer 2021 Flash Eurobarometer 495 - Short Term Rentals in the EU – Finland. 8/2021. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2279>. Luettu 20.6.2022.
- Forbes 2022 Top-Earning TikTok-ers 2022: Charli And Dixie D’Amelio And Addison Rae Expand Fame-And Paydays. 7.1.2022. <https://www.forbes.com/sites/abram-brown/2022/01/07/top-earning-tiktokers-charli-dixie-damelio-addison-rae-bella-poarch-josh-richards/?sh=1990ba5f3afa>.
- Gabert* 2011 *Gabert, Isabella*: Council Directive 2011/16/EU on Administrative Cooperation in the Field of taxation. European Taxation Journal, Volume 51, 8/2011, s. 342–347.
- Google 2022 YouTube ohjeet: Näin ansaitset YouTubessa. <https://support.google.com/youtube/answer/72857?hl=fi>. Luettu 21.7.2022.
- Haar* 2018 *Haar, Kenneth*: UnFairbnb – How online rental platforms use the EU to defeat cities’ affordable housing measures. Corporate Europe Observatory, 2018. <https://corporateeurope.org/sites/default/files/un-fairbnb.pdf>.
- Helminen* 2018 *Helminen, Marjaana*: EU-vero-oikeus: välitön verotus. 4., uudistettu painos. Alma Talent, 2018.
- Helminen* 2022 *Helminen, Marjaana*: Kansainvälinen verotus. Alma Talent, 31.5.2022.
- Helpdor 2022 Helpdor-palvelun käyttöehdot. <https://helpdor.com/kayttoehdot/>. Luettu 21.7.2022.

HE 200/1992	Hallituksen esitys Eduskunnalle tuloverolaiksi sekä laiksi eräiden yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksista annetun lain 1 ja 6 §:n muuttamisesta.
HE 336/1994	Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi verotuslain, ennakkoperintälain, arvonnäköverolain ja verohallintolain sivullisen tiedonantovelvollisuutta ja viranomais-ten välistä tietojenvaihtoa koskevien säännösten muuttamisesta.
HE 131/1995	Hallituksen esitys Eduskunnalle verohallintolaiksi ja laiksi verotusmenettelystä sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
HE 91/2005	Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden verotusmenet- telyyn liittyvien säännösten muuttamisesta.
HE 148/2007	Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Verohallin- nosta sekä siihen liittyvien eräiden lakien muuttami- sesta.
HE 122/2010	Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2011 tulove- roasteikkolaiksi sekä laeiksi eräiden verolakien muut- tamisesta.
HE 29/2016	Hallituksen esitys eduskunnalle verotusmenettelyn ja veronkannon uudistamista koskevaksi lainsäädän- nöksi.
HE 161/2016	Hallituksen esitys liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
HE 97/2017	Hallituksen esitys eduskunnalle veronkannon, vero- tuksen toimittamisen ja eräiden seuraamusmaksujen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.
HE 134/2017	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tulotietojärjes- telmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
<i>Hiramoto – Tsuchiya 2020</i>	<i>Hiramoto, Naoki – Tsuchiya, Yoichi: Measuring dark web marketplaces via Bitcoin transactions – From birth to independence. Forensic Science International: Digital Investigation, Volume 35, 2020. <a href="https://doi.org/10.1016/j.fsidi.2020.301086">https://doi.org/10.1016/j.fsidi.2020.301086</a>.</i>
<i>Hirsjärvi – Hurme 2000</i>	<i>Hirsjärvi, Sirkka – Hurme, Helena: Tutkimushaastet- telu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Yliopisto- paino, 2000.</i>
<i>Hirvonen 2011</i>	<i>Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteelli- seen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17, 2011.</i>



- Hirvonen* 2022 *Hirvonen, Hanne*: Virkavastuu ja päätösaunomaatio – vastuun henkilökohtaisuus kriisissä? *Lakimies*, 3–4/2022, s. 386–418.
- Hirvonen – Määttä* 2018 *Hirvonen, Markku – Määttä, Kalle*: Harmaa talous ja talousrikollisuus: ilmenemismuodot ja torjunta. Edita Publishing, 2018.
- HS 2022 Kalasatamasta löytyy majoituskohde, jonka hinnalla saisi sviitin luksushotellista. Tässä ovat Suomen poikkeukselliset Airbnb-asunnot. 7.7.2022. <https://www.hs.fi/visio/art-2000008927229.html>. Luettu 18.7.2022.
- Iivonen* 2011 *Iivonen, Seppo*: Verohallinnon muuttuva norminanto. Vaasan yliopisto, *Acta Wasaensia*, No. 249, 2011.
- Isomaa-Myllymäki – Lilja* 2018 *Isomaa-Myllymäki, Anita – Lilja, Johanna*: Sivullisen tiedonantovelvollisuus verotusmenettelyssä ja henkilötietojen suoja. *Defensor Legis*, 3/2018, s. 390–403.
- Jaakola* 2020 *Jaakola, Ville*: Suomen taksiliitto ry:n lausunto asiassa VM123:00/2019. 10.2.2020. [https://api.hankeikuna.fi/asiakirjat/77a05e11-3ce7-4fb0-9f36-ae668245c023/e9fe3d9c-a69a-45bd-8a63-f61abe0faa10/LAUSUNTO\\_20200220110530.PDF](https://api.hankeikuna.fi/asiakirjat/77a05e11-3ce7-4fb0-9f36-ae668245c023/e9fe3d9c-a69a-45bd-8a63-f61abe0faa10/LAUSUNTO_20200220110530.PDF).
- Jiménez* 2013 *Jiménez, Miguel Angel Torres*: The Extent of Exchange of Information under Article 26 OECD Model. Teoksessa Michael Lang - Oliver-Christoph Günther - Nicole Tüchler. (toim.) *Exchange of Information for Tax Purposes*. Linde, 2013, s. 73–92.
- Juusela* 1998 *Juusela, Janne*: Kansainväliset sijoitukset ja verotuksen tehokkuus. Lakimiesliiton kustannus, 1998.
- Juusela* 2003 *Juusela, Janne*: Possibilities for Ensuring the Taxation of International Investment Income in Finland. *Bulletin for International Taxation*, Volume 57, 1/2003, s. 24–35.
- Juusela* 2018 *Juusela, Janne*: Legaliteettiperiaate vero-oikeudessa. *Defensor Legis*, 4/2018, s. 449–467.
- Kamunen – Hurmerinta* 2020 *Kamunen, Suvi – Hurmerinta, Sini*: Ajoneuvokauppa ja maahantuontia harjoittavat yritykset – Harmaan talouden riskit ajoneuvokaupassa. Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö. 25.2.2020. [https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2020\\_02-ajoneuvokauppa-ja-maahantuontia-harjoittavat-yritykset.pdf](https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2020_02-ajoneuvokauppa-ja-maahantuontia-harjoittavat-yritykset.pdf).

- Kaplan – Nadler* 2015 *Kaplan, Roberta – Nadler, Michael*: Airbnb: A Case Study in Occupancy Regulation and Taxation. University of Chicago Law Review Online, Volume 82, 1/2015, s. 103–115.
- Kaupan liitto* 2018 Käytetyt tavarat vaihtavat omistajaa yhä enemmän verkossa. <https://kauppa.fi/uutis-huone/2018/02/02/kaytetyt-tavarat-vaihtavat-omistajaa-yha-enemman-verkossa/>. Luettu 8.8.2022.
- Ketonen* 1976 *Ketonen, Oiva*: Se pyörii sittenkin – Tieteenfilosofian peruskysymyksiä. Werner Söderström, 1976.
- Knuutinen* 2015 *Knuutinen, Reijo*: Legaliteettiperiaate vero-oikeudessa. Lakimies 6/2015, s. 811–833.
- Koivisto – Koulu* 2020 *Koivisto, Ida – Koulu, Riikka*: Miten hyvä hallinto digitalisoidaan? Haaste oikeustieteelliselle tutkimukselle. Lakimies, 6/2020, s. 798–821.
- Koski* 2022 *Koski, Olli*: Wolt Asiantuntijalausunto asiassa U6/2022 vp TyV, 4.3.2022. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2022-AK-10389.pdf>.
- Kosters* 2001 *Kosters, Bart*: An analysis of the New Tax Treaty between Belgium and the Netherlands. European Taxation Journal, Volume 41, 2/2001, s. 315–324.
- Kulovaara* 2015 *Kulovaara, Valpuri*: Yksityishenkilön elinkeinotoiminnasta verotuksessa. Verotus, 1/2015, s. 77–91.
- Lapin yliopisto* 2022 Vertaismajoitus, haasteet ja mahdollisuudet majoitustoiminnassa –hanke. Airbnb Rovaniemellä. <https://www.ulapland.fi/loader.aspx?id=3674dbca-d453-4b5e-8c37-75a7bc12fd7e> . Luettu 18.7.2022.
- Lohiniva-Kerkelä* 2003 *Lohiniva-Kerkelä, Mirva*: Verosalaisuus. Edita Publishing, 2003.
- Malinen* 2019 *Malinen, Tiina*: Yrittäjä, kevytyrittäjä tai työntekijä – miten eläke kertyy? Ilmarinen 29.5.2019. <https://www.ilmarinen.fi/tietoa-ilmarisesta/ajankoh-taista/blogit-ja-artikkelit/2019/yrittaja-kevytyrittaja/> Luettu 27.8.2022.
- Martin et. al.* 2009 *Martin, Isaac – Mehrotra, Ajay – Prasad, Monica*: The Thunder of History: The Origins and Development of the New Fiscal Sociology. Teoksessa Isaac Martin – Ajay Mehrotra – Monica Prasad (toim.) The

- New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective. Cambridge, 2009, s. 1–28.
- Myrsky* 2011 *Myrsky, Matti*: Ennakkopäätökset verotuksessa. Talentum: 2011.
- Myrsky* 2014 *Myrsky, Matti*: Luonnolliset vähennykset ja verotus. Defensor Legis, 5/2014, s. 776–791.
- Myrsky - Rabinä* 2015 *Myrsky, Matti - Rabinä, Timo*: Verotusmenettely ja muutoksenhaku. 7. uudistettu painos. Helsinki: Talentum. 2015.
- Mäenpää* 2020 *Mäenpää, Pasi*: Kansalaislähtöinen jakamistalous. Julkaisussa Pasi Mäenpää (toim). Kuluttajat ja kansalaiset jakamistaloudessa – Tutkijapuheenvuoroja jakamistalouden kehitykseen. Työ- ja elinkeinoministeriö, 2020, s. 67–82.
- Määttä* 2019 *Määttä, Kalle*: Jakamistalous harmaan talouden haasteena. Teoksessa Jenna Päläs – Kalle Määttä (toim). Jakamistalousjuridiikan käsikirja. Alma Talent, 2019, s. 147–178.
- Nieminen – Nykänen* 2018a *Nieminen, Martti – Nykänen, Pekka*: Vertaistalouden tuloverokysymyksiä. Referee-artikkeli. Edilex, 12/2018.
- Nieminen – Nykänen* 2018b *Nieminen, Martti – Nykänen, Pekka*: Jakamistalous henkilökohtaisen tulon verotuksessa. Verotus, 1/2018, s. 45–49.
- Nokkala et al.* 2019 *Nokkala, Jan – Airaksinen, Aarno – Parikka, Tuomas – Roine, Saara*: Data- ja alustatalouden mittaaminen. Tilastokeskus, 2019. [https://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/ywrrp2\\_201900\\_2019\\_21518\\_net.pdf](https://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/ywrrp2_201900_2019_21518_net.pdf).
- Nykänen* 2008 *Nykänen, Pekka*: Luonnollisen vähennyksen käsitteestä henkilöverotuksessa. Verotus, 3/2008, s. 283–297.
- Nykänen* 2017 *Nykänen, Pekka*: Pääasiassa vuokrauskäytössä olleen vapaa-ajan asunnon menot olivat vähennyskelpoisia myös siltä osin kuin asunto oli tyhjillään – KHO 2017:131. Oikeustapauskommentti. Edilex, 25.8.2017. [www.edilex.fi/artikkelit/18303](http://www.edilex.fi/artikkelit/18303).
- Nykänen* 2020 *Nykänen, Pekka*: Verohallinnon ohjeet käytännön verotuksen ja vero-oikeudellisen tutkimuksen oikeuslähteinä. Verotus, 5/2020, s. 619–629.

- Obhof* 2009 *Obhof, Thomas*: Is a Closer Cooperation between the Organization of Economic Cooperation and Development (OECD) and the European Union (EU) Needed? *Intertax*, Volume 37,6/2009, s. 406–413.
- OECD 1998 Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue. OECD Publishing, 1998.
- OECD 2008 Monitoring Taxpayers' Compliance: A Practical guide Based on Revenue Body Experience. OECD Publishing, 2008.
- OECD 2009 Summary of Outcomes of the Meeting of the Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Held in Mexico on 1–2 September 2009. <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/43610626.pdf>.
- OECD 2020 Model Rules for Reporting by Platform Operators with respect to Sellers in the Sharing and Gig Economy. 3.7.2020. <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/model-rules-for-reporting-by-platform-operators-with-respect-to-sellers-in-the-sharing-and-gig-economy.pdf>.
- OECD 2021 Model Reporting Rules for Digital Platforms: International Exchange Framework and Optional Module for Sale of Goods. 22.6.2021. <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/model-reporting-rules-for-digital-platforms-international-exchange-framework-and-optional-module-for-sale-of-goods.pdf>.
- OECD 2022 OECD: Model Rules for Reporting by Digital Platform Operators XML Schema and User Guide for Tax Administrations. 29.3.2022. <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/model-rules-for-reporting-by-digital-platform-operators-xml-schema-user-guide-for-tax-administrations.pdf>.
- Omtzigt* 2010 *Omtzigt, Pieter*: Explanatory Memorandum by Rapporteur - Report of the Committee on Economic Affairs and Development: Draft protocol to the Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters (ETS No. 127), Parliamentary Assembly of the Council of Europe, asiakirjan tunnus: 12161.
- Osuuspankki 2022 OP Kevytyrittäjä: Oikeaa yrittäjyyttä ilman raskaita paperitöitä. <https://op-kevytyrittaja.fi>. Luettu 21.7.2022.

- Parker et al.* 2016 *Parker, Geoffrey G. – Van Alstyne, Marshall – Sangre, Paul: Platform Revolution: How Networked Markets are Transforming the Economy - and How to Make Them Work for You. W. W. Norton & Company, 2016.*
- PeVL 45/2005 *Perustuslakivaliokunnan lausunto 45/2005 vp: Hallituksen esitys laiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta ja viestintämarkkinalain 70 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.*
- Piasna et al.* 2022 *Piasna, Agnieszka – Zwysen, Wouter – Drahoukoupil, Jan: The platform economy in Europe – Results from the second ETUI Internet and Platform Work Survey. ETUI Working Paper 5/2022.*
- Puusa* 2011 *Puusa, Anu: Laadullisen aineiston analysointi. Teoksessa Anu Puusa – Pauli Juuti (toim.) Menetelmäviidakon raivaajat – Perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan. JTO 2011.*
- PwC 2017 *PricewaterhouseCoopers: Jakamistalous Suomessa 2016. Nykytila ja kasvunäkymät. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 9/2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-196-8>.*
- Päläs* 2019 *Päläs, Jenna: Johdatus jakamistalouteen ja jakamistalousjuridiikkaan. Teoksessa Jenna Päläs – Kalle Määttä (toim.) Jakamistalousjuridiikan käsikirja. Alma Talent, 2019, s. 1–42.*
- Rosin et al.* 2019 *Rosin, Annika – Vuorinen, Jarkko – Koskinen, Seppo – Urho, Matti: Alustatalouden itsensätyöllistäjät työ- ja kilpailuoikeudessa. Teoksessa Jenna Päläs – Kalle Määttä. (toim.) Jakamistalouden käsikirja. Alma Talent, 2019.*
- Rouhiainen* 2018 *Rouhiainen, Sanna: Asiantuntijatyö alustatalouden aikakaudella -kyselyn raportti. Turun yliopiston kauppa-  
korkeakoulu, 25.6.2018. [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahU-KEwiQ\\_9PdjsH5AhVD\\_CoKHWGoAMM-QFnoECAIQAQ&url=https%3A%2F%2Fresearch.utu.fi%2Fconveris%2Fget-file%3Fid%3D35499436%26portal%3Dtrue&usg=AOv-Vaw3Cjfnu2cZnSe\\_bo89nEvPC](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahU-KEwiQ_9PdjsH5AhVD_CoKHWGoAMM-QFnoECAIQAQ&url=https%3A%2F%2Fresearch.utu.fi%2Fconveris%2Fget-file%3Fid%3D35499436%26portal%3Dtrue&usg=AOv-Vaw3Cjfnu2cZnSe_bo89nEvPC)*

- Räbinä et al.* 2019 *Räbinä, Timo - Myllymäki, Janne – Myrsky, Matti:* Henkilökohtaisen tulon verotus. 3., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent, 2019.
- Sankari et al.* 2022 *Sankari, Suvi – Koulu, Riikka – Hakkarainen, Jenni:* Digitaalinen oikeus tutkimuksen kohteena. *Lakimies*, 1/2022, s. 185–191.
- Seer* 2013 *Seer, Roman:* Recent Development in Exchange of information within the EU for Tax Matters. *EC Tax Review*, Volume 22, 2/2013, s. 66–77.
- Sekki – Härkönen* 2020 *Sekki, Antti – Härkönen, Otto:* Kevytyrittäjyys – Opas sivutoimimiseen yrittäjyyteen. Kauppakamari: 2020.
- Seppänen et al.* 2019 *Seppänen, Laura – Poutanen, Seppo – Rouvinen, Petri:* Millaista yrittäjyyttä alustatyö edistää? Esimerkkinä Upwork Suomessa. Teoksessa Heikki Räisänen (toim.) *Työpoliittinen aikakauskirja. Työ- ja elinkeinoministeriö*, 2019, s. 20–28.
- Seure* 2022 Keikkanetti - Palkanmaksu Seuressa. <https://www.seure.fi/palkat/palkanmaksu/>. Luettu 21.7.2022.
- Stevens – van Wamelen* 2021 *Stevens, S.A - van Wamelen, J.T:* The DAC7 Proposal and Reporting Obligation for Online Platforms. *EC Tax Review*, Volume 30, 1/2021, s. 24–30.
- Terra - Wattel* 2005 *Terra, Ben - Wattel Peter:* European Tax Law. 4., uudistettu painos. Kluwer, 2018.
- Tori* 2022 3,4 miljoonaa suomalaista käy Torissa kuukausittain. <https://mediatori.wpengine.com/tori/>. Luettu 8.8.2022.
- Tuomi - Sarajärvi* 2018 *Tuomi, Jouni – Sarajärvi, Anneli:* Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi: 2018.
- Tychmanska* 2021 *Tychmanska, Aleksandra:* The OECD as the Future International Tax Organization: An Inevitable Course of Events? *Intertax*, Volume 49, 8-9/2021, s. 614–634.
- Työterveyslaitos* 2022 *Työterveyslaitos: Työelämätiето - Analyysit.* Listaus ja luokittelu Suomeen rekisteröidyistä työtä välittävästä alustayrityksistä. <https://tyoelamatiето.fi/fi/articles/listOfDigitalLabourPlatforms>. Luettu 20.7.2022.

- Urakkamaailma 2022 Rekisteröityminen urakkamaailmaan – Kuka voi rekisteröityä urakoitsijaksi? <https://tuki.urakkamaailma.fi/hc/fi/articles/360001516093-Kuka-voi-rekisteröityä-urakoitsijaksi->. Luettu 21.7.2022.
- Urpilainen 2014 *Urpilainen, Matti*: Verovelvollisen suosimisen periaate. Teoksessa Pekka Nykänen – Matti Urpilainen (toim.) Yritys, omistaja ja verotus – Juhlajulkaisu Seppo Penttilälle. Edilex, 2014, s. 389–400.
- Uusi työ – Kantar TNS 2022 Kevytyrittäjäyys 2022. Tutkimuksen loppuraportti, 2022. <https://uusityo.fi/tilastotietoa/>. Luettu 27.8.2022.
- Valkama 2013 *Valkama, Satu*: The Nordic Mutual Assistance Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax matters. Teoksessa Michael Lang - Oliver-Christoph Günther - Nicole Tüchler. (toim.) Exchange of Information for Tax Purposes. Linde, 2013, s. 197–220.
- Vallas – Schor 2020 *Vallas, Steven – Schor, Juliet*: What Do Platforms Do? Understanding the Gig Economy. Annual Review of Sociology, 13.4.2020, s. 1–16.
- Vascega – van Thiel 2011 *Vascega, Marius – van Thiel, Servaas*: Assessment of Taxes in Cross-Border Situations: The New EU Directive on Administrative Cooperation in the Field of Taxation. EC Tax Review, Volume 20, 3/2011, s. 148–154. <https://kluwerlawonline-com.lib-proxy.tuni.fi/JournalArticle/EC+Tax+Review/20.3/ECTA2011016>
- VaVM 98/1994 Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 98 hallituksen esityksen johdosta laeiksi verotuslain, ennakkopereintälain, arvonlisäverolain ja verohallintolain sivullisen tiedonantovelvollisuutta ja viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevien säännösten muuttamisesta.
- Verohallinto 2014a Verovajeen arviointimenetelmien kehittäminen- työryhmän loppuraportti. 21.3.2014. [https://www.vero.fi/contentassets/7c4eea34ab7f4b2398d7c583f37bb8e6/loppuraportti\\_verovajeen\\_arviointimenetelmien\\_kehittaminen.pdf](https://www.vero.fi/contentassets/7c4eea34ab7f4b2398d7c583f37bb8e6/loppuraportti_verovajeen_arviointimenetelmien_kehittaminen.pdf)
- Verohallinto 2014b Verohallinnon ohje 6.10.2014 Dnro A110/200/2014. Vertailutietotarkastukset luottolaitoksissa. [https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48488/vertailutietotarkastukset\\_luottolaitoks/](https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48488/vertailutietotarkastukset_luottolaitoks/).

Verohallinto 2015	Verohallinnon päätös FATCA-sopimukseen perustuvasta tiedonantovelvollisuudesta. 3.3.2015 Dnro A38/200/2015. <a href="https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/paatokset/48756/verohallinnon-paatös-fatca-sopimukseen-perustuvasta-tiedonantovelvollisuudesta/">https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/paatokset/48756/verohallinnon-paatös-fatca-sopimukseen-perustuvasta-tiedonantovelvollisuudesta/</a> .
Verohallinto 2016a	Verohallinnon päätös ilmoittamisvelvollisuudesta ja muistiinpanoista. 30.12.2016 Dnro A123/200/2016. <a href="https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/paatokset/47259/verohallinnon_paatos_ilmoittamisvelvoll10/">https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/paatokset/47259/verohallinnon_paatos_ilmoittamisvelvoll10/</a> .
Verohallinto 2016b	Verohallinnon ohje 4.3.2022 Dnro VH/4179/00.01.00/2021. Sivullisilmoittajan laiminlyöntimaksu verovuodelta 2022. <a href="https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48329/sivullisilmoittajan-laiminlyöntimaksu-2022/">https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48329/sivullisilmoittajan-laiminlyöntimaksu-2022/</a> .
Verohallinto 2019a	Harmaa talous & talousrikollisuus: Työnteon uudet muodot rikkovat työsuhteen ja yrittäjyyden rajoja. 22.1.2019. <a href="https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/ilmiöt/työnteon-uudet-muodot/">https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/ilmiöt/työnteon-uudet-muodot/</a>
Verohallinto 2019b	Verohallinnon ohje 25.3.2019 Dnro VH/1115/00.01.00/2019. Verotuksen toimittamisen periaatteita. <a href="https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/49044/verotuksen-toimittamisen-periaatteita/">https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/49044/verotuksen-toimittamisen-periaatteita/</a> .
Verohallinto 2019c	Verohallinnon ohje 25.1.2019 Dnro VH/417/00.01.00/2019. Yritystoiminta, tulonhankkimistoiminta ja harrastustoiminta henkilöverotuksessa. <a href="https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/73274/yritystoiminta-tulonhankkimistoiminta-ja-harrastustoiminta-henkilöverotuksessa/">https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/73274/yritystoiminta-tulonhankkimistoiminta-ja-harrastustoiminta-henkilöverotuksessa/</a> .
Verohallinto 2020	Verohallinnon automatisoidut päätökset. <a href="https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/ff3444f4-24c9-4ee8-8c9d-7bc581c0021a/2fcba155-4cec-45ab-84e7-35d2912385a8/LAUSUNTO_20200629082326.PDF">https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/ff3444f4-24c9-4ee8-8c9d-7bc581c0021a/2fcba155-4cec-45ab-84e7-35d2912385a8/LAUSUNTO_20200629082326.PDF</a>
Verohallinto 2021a	Verohallinnon ohje 13.12.2021 Dnro VH/5635/05.00.00/2021. Tietojen ilmoittaminen tulorekisteriin: työntekijän palkitseminen, yrittäjälle maksettavat suoritukset ja muut erityistilanteet.



Verohallinto 2021b	Toiminta- ja taloussuunnitelma 2022-2026. 15.10.2021. <a href="https://www.vero.fi/contentassets/f54727fee0594df782755b68477fba92/toiminta--ja-taloussuunnitelma-2022-2026.pdf">https://www.vero.fi/contentassets/f54727fee0594df782755b68477fba92/toiminta--ja-taloussuunnitelma-2022-2026.pdf</a> .
Verohallinto 2021c	Verohallinnon ohje 15.6.2021 Dnro VH/1143/00.01.00/2021. Luottamuksensuoja verotuksessa. <a href="https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/47866/luottamuksensuoja-verotusmenettelyssä2/">https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/47866/luottamuksensuoja-verotusmenettelyssä2/</a> .
Verohallinto 2021d	Verohallinnon ohje 29.10.2021 Dnro VH/4693/00.01.00/2021. Vuokratulojen verotus. <a href="https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/49336/vuokratulojen-verotus4/">https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/49336/vuokratulojen-verotus4/</a> .
Verohallinto 2021e	Verohallinnon ohje 11.1.2021 Dnro VH/114/00.01.00/2021. Luonnollisen henkilön ja kuolinpesän ilmoittamisvelvollisuus tuloverotuksessa. <a href="https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48486/luonnollisen-henkilön-ja-kuolinpesän-ilmoittamisvelvollisuus-tuloverotuksessa/">https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48486/luonnollisen-henkilön-ja-kuolinpesän-ilmoittamisvelvollisuus-tuloverotuksessa/</a> .
Verohallinto 2022a	Verohallinnon digitalisaation kehityshistoria. <a href="https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon_esittely/verohallinnon-digihistoria">https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon_esittely/verohallinnon-digihistoria</a> . Luettu 5.8.2022.
Verohallinto 2022b	Automaattinen päätöksenteko verotuksessa. <a href="https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon_esittely/tietosuoja-ja-julkisuus/tietojen_kasittely_ja_tietosuoja/automaattinen-paatoksenteko/">https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon_esittely/tietosuoja-ja-julkisuus/tietojen_kasittely_ja_tietosuoja/automaattinen-paatoksenteko/</a> . Luettu 13.8.2022.
Verohallinto 2022c	Esitötetty veroilmoitus ja verotuspäätös. <a href="https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/verokortti-ja-veroilmoitus/veroilmoitus_ja_verotuspaato/">https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/verokortti-ja-veroilmoitus/veroilmoitus_ja_verotuspaato/</a> . Luettu 13.8.2022.
Verohallinto 2022d	Veroilmoitus – liikkeen- tai ammatinharjoittaja. <a href="https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/verot-ja-maksut/liikkeen-tai-ammattinharjoittaja/">https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/verot-ja-maksut/liikkeen-tai-ammattinharjoittaja/</a> . Luettu 13.8.2022.
Verohallinto 2022e	Verohallinnon ohje. Työhuonevähennys. <a href="https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/verokortti-ja-veroilmoitus/tulot-ja-vahennykset/tulonhankkimismenot/työhuonevähennys/">https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/verokortti-ja-veroilmoitus/tulot-ja-vahennykset/tulonhankkimismenot/työhuonevähennys/</a> . Luettu 19.7.2022.

- Verohallinto 2022f Verohallinnon ohje. Tulot blogista, vlogista ja somekanavista – henkilöasiakkaat. <https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/verokortti-ja-veroilmoitus/tulot/ansiotulot/sometulot/>. Luettu 21.7.2022.
- Virmajoki* 2008 *Virmajoki, Kristiina*: Verottajan riskienhallinta. Tilisanomat, 2/2008, s. 24–29. <https://tilisanomat.fi/yleiset/verottajan-riskienhallinta>.
- VM 2021 Tilinpäätöskannanotto 3.6.2021 Dnro VN/4568/2021. Valtiovarainministeriön kannanotto Verohallinnon vuoden 2020 tilinpäätöksestä.
- VM 2022 Valtiovarainministeriön ja Verohallinnon välinen tulossopimus vuodelle 2022. 9.12.2021, Dnro VN/11909/2019. [https://www.vero.fi/contentassets/f54727fee0594df782755b68477fba92/verohallinto\\_tulossopimus\\_2022.pdf](https://www.vero.fi/contentassets/f54727fee0594df782755b68477fba92/verohallinto_tulossopimus_2022.pdf).
- VM123:00/2019 Säädösvalmistelu VM123:00/2019: Lausuntopyynnön liite. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta. 23.12.2019. [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/77a05e11-3ce7-4fb0-9f36-ae668245c023/78c2643f-3e0c-4363-afcb-1c992f1a7b02/LAUSUNTO-PYYNTO\\_20200121070936.pdf](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/77a05e11-3ce7-4fb0-9f36-ae668245c023/78c2643f-3e0c-4363-afcb-1c992f1a7b02/LAUSUNTO-PYYNTO_20200121070936.pdf)
- VM003:00/2022 Säädösvalmistelu VM003:00/2022: Hallituksen esitys automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskevaksi lainsäädännöksi. <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM003:00/2022>.
- VM009:00/2022 Säädösvalmistelu VM009:00/2022: Hallituksen esitys eduskunnalle digitaalisen alustatalouden toimijoiden tiedonantovelvollisuutta verotuksen alalla koskevaksi lainsäädännöksi. <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM009:00/2022>.
- VNS 7/2018 Valtioneuvoston selonteko tietopolitiikasta ja tekoälystä – Eettistä tietopolitiikkaa tekoälyn aikakaudella. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMeta-tieto/Documents/VNS\\_7+2018.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMeta-tieto/Documents/VNS_7+2018.pdf)
- Weckström* 2017 *Weckström, Jouni*: Verohallinnon oikeus verovelvollista koskeviin tietoihin - aineellisen totuuden edellytys oikean verotuspäätöksen taustalla. Edilex 13.1.2017. <https://www-edilex-fi.libproxy.tuni.fi/uutiset/50932?allWords=Verohallinnon+oikeus+verov->

[elvollista+koskeviin+tietoihin&offset=1&per-page=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=667997](https://www.euro-lex.europa.eu/eli/reg/2015/1831/oj?uri=base&lang=fi&from=de&entry=1&offset=1&per-page=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=667997)

*Wikström et al.* 2015

*Wikström, Kauko – Ossa, Jaakko – Urpilainen, Matti:* Vero-oikeuden yleiset opit. Helsingin Kamari, 2015.

*Wittman* 2013

*Wittman, Kornelia:* The CoE/OECD Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters. Teoksessa Michael Lang - Oliver-Christoph Günther - Nicole Tüchler. (toim.) Exchange of Information for Tax Purposes. Linde, 2013, s. 175–196.

*Wouters - Meuwissen* 2011

*Wouters, Jan - Meuwissen, Karen:* Global Tax Governance: Work in Progress? European University Institute Working Papers, RSCAS 12/2011.

YLE 2011

Verottaja: Joka kolmas käytettyjen autojen kauppias harmaan talouden piirissä. 11.5.2011. <https://yle.fi/uutiset/3-5357802>. Luettu 9.8.2022.

YLE 2018

Verottaja näkee kaiken: Uber, Airbnb ja muu jakamistalous nousukiidossa – 2 400 asunnon "lyhytaikaista vuokraajaa" unohti ilmoittaa tulonsa. 1.11.2018. <https://yle.fi/uutiset/3-10469375> . Luettu 18.7.2022.

YLE 2019

USU: Yli kolmannes Airbnb:n tai vastaavien yritysten vuokranantajista jätti viime vuonna veronsa maksamatta. <https://yle.fi/uutiset/3-10968992>. Luettu 18.7.2022.

YLE 2021

Salaperäinen tubettaja, joka ei paljasta kasvojaan, tienasi viime vuonna 250 000 euroa – katso tästä somevaikuttajien tulokärki. <https://yle.fi/uutiset/3-12176846>.

*Äimä* 2017

*Äimä, Kristiina:* Verotustiedot – Tietojen hankkiminen ja käyttö Suomen oikeudessa sekä kansainvälinen verotustietojenvaihto. Alma Talent, 2017.

## **OIKEUSTAPAUKSET**

EUT C-522/14, *Spargesse Allgäu v. Finanzamt Kempten*

KHO 1975 B II 513

KHO 1978 B II 564

KHO 2020:8

KHO 2015:99

KHO 2016:127

## LYHENTEET

API	Application Programming Interface
AVL	arvonlisäverolaki (1501/1993)
CCN	Common Communication Format
CMAAT	Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters
CRS	Common Reporting Standard
DAC	hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta annettu direktiivi 2011/16/EU
DAC7	hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla annetun direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta annettu direktiivi 2021/514/EU
DESI	Digital Economy and Society Index
DPI	Digital Platform Information
EPA	ennakkoperintäasetus (1996/1124)
EPL	ennakkoperintälaki (1118/1996)
ETY	Euroopan talousyhteisö
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EVL	laki elinkeinotulon verottamisesta (360/1968)
FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act
HE	hallituksen esitys
HL	hallintolaki (434/2003)
IGA	Intergovernmental Agreement
IlmVelvVHp	Verohallinnon päätös ilmoittamisvelvollisuudesta ja muistiinpanoista
KHO	korkein hallinto-oikeus
MCAA	Multilateral Competent Authority Agreement
MRDP	Model Reporting Rules for Digital Platforms
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OEEC	Organisation for European Economic Co-operation
OK	oikeudenkäymiskaari (4/1734)
P2P	peer-2-peer
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
TIEA	Tax Information Exchange Agreement
TiedVelvVHp	Verohallinnon päätös yleisestä tiedonantovelvollisuudesta
TIN	Tax Identification Number
TVL	tuloverolaki (1535/1992)
VH	Verohallinto
VHA	asetus Verohallinnosta (562/2010)
VHL	laki Verohallinnosta (503/2010)
VM	valtiovarainministeriö
VML	laki verotusmenettelystä (1558/1995)
XML	Extensible Markup Language

## **KUVIOT**

Kuvio 1: Ilmiöiden suhteet. Alustatalous ja jakamistalous.....	6
Kuvio 2: Raportoiva alustaoperaattori.....	59

## **TAULUKOT**

Taulukko 1: Jakamistalouden koko Euroopan unionissa.....	2
--	---

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen tausta ja tutkimusaiheen ajankohtaisuus

*“In recent years, more and more businesses are shifting from the pipeline structure to the platform structure. In this shift, the simple pipeline arrangement is transformed into a complex relationship in which producers, consumers, and the platform itself enter into a variable set of relationships. ...value may be created, changed, exchanged, and consumed in a variety of ways and places, all made possible by the connections that the platform facilitates.”<sup>1</sup>*

Digitalisaatio on mahdollistanut kehityksen, jossa vaihdannan tavat monipuolistuvat niin globaalisti kuin paikallisestikin. Alustatalouden kokonaisuuteen lukeutuva jakamis- ja keikkatalouden ilmiö mahdollistaa kiinteistöjen, tavaroiden, palveluiden sekä niiden yhdistelmien ostamisen, myymisen ja vuokraamisen sähköisten alustojen välityksellä. Mahdollisuuksien runsaus näyttäytyy ansaintamallien kirjon laajentumisena, kun yksityisomisteiset aineelliset vajaakäyttöiset resurssit voidaan asettaa tulonhankkimistoiminnan käyttöön ja henkistä pääomaa tarjotaan markkinoille vaihdannan osapuolten kannalta joustavalla tavalla<sup>2</sup>. Tämänkaltaisia arkipäiväistyneitä sähköisten alustojen kautta toteutuvia transaktioita ovat esimerkiksi erilaiset kuljetuspalvelut, tavaroiden kauppa ja huoneistojen, kiinteistöjen sekä ajoneuvojen lyhytaikainen vuokraus<sup>3</sup>. Kehitys asettaa haasteen Verohallinnon tietojensaannille, koska maksetut korvaukset jäävät usein sivullisen tiedonantovelvoitteen soveltamisalan ulkopuolelle. Ongelma on globaali.

Jakamis- ja keikkatalouden kehityksen nopeudesta ja tämänhetkisestä koosta on esitetty vaihtelevia arvioita. Tarkkojen tilastojen laadintaa hankaloittavat muun ohessa käsitteistön ja laskentatapojen vakiintumattomuus. Euroopan komissio on arvioinut digitaalisilla alustoilla myytyjen palveluiden yhteenlasketun arvon olleen 27 jäsenvaltion alueella vuonna 2018 yhteensä noin 34,3 miljardia euroa ja peer-to-peer (P2P) tavarakaupan arvoksi noin 20,7 miljardia euroa.<sup>4</sup> Tarkemmat luvut on esitetty oheisessa taulukossa 1.

---

<sup>1</sup> Parker et al. 2016, s. 6.

<sup>2</sup> Vallas – Schor 2020, s. 161.

<sup>3</sup> Beretta 2021, s. 31.

<sup>4</sup> Euroopan komissio 2020a, s. 34.

<b>Sektori</b>	<b>Arvo (MEUR)</b>
Majoituspalvelut	15 272
Kuljetuspalvelut	6 303
Muut palvelut	6 137
Rahoitus	6 636
<b>Palvelut yhteensä</b>	<b>34 348</b>
<b>Tavarat yhteensä</b>	<b>20 713</b>
<b>Palvelut ja tavarat yhteensä</b>	<b>55 061</b>

**Taulukko 1:** Jakamistalouden koko Euroopan unionissa. (Euroopan komissio 2020a, s. 34.)

Euromääräisten lukujen ohella jakamis- ja keikkatalouden kokoa ja taloudellista merkittävyyttä voidaan kuvata alustavälitteisen talouden osallistumisaktiivisuuden kautta. European Trade Union Institutuen selvityksen mukaan 4,3 prosenttia Euroopan aikuisväestöstä on tehnyt viimeisen vuoden aikana jakamis- ja keikkatalouden piiriin kuuluvaa työtä ja 1,1 prosentille aikuisväestöstä alustojen kautta tehty työ on ollut pääasiallinen tulonlähde<sup>5</sup>.

Jakamis- ja keikkatalous on yleistynyt myös Suomessa. Euroopan komission tuorein, vuodelta 2021 koostettu Digital Economy and Society Index (DESI) osoittaa verkkovälitteisen tavara- ja palvelukauppaan osallistumisen olevan yleistä suomalaisille yksityishenkilöille: 16–74-vuotiaiden ikäryhmästä 30,7 % vastaajista ilmoitti myyneensä tavaroita tai palveluita verkossa kyselyä edeltäneiden kolmen kuukauden aikana<sup>6</sup>. Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen selvityksen mukaan kooltaan merkittävimmällä Suomessa vuonna 2020 toimineella freelance-työntekijöille kohdennetulla alustalla (UpWork) oli 1 193 rekisteröitynyttä suomalaista käyttäjää, joista 599 oli saanut alustan kautta tuloja. Tutkimukseen vastanneista 60 prosentilla alustan välityksellä tarjotusta työstä saadut tulot olivat alle 20 000 euroa ja 23 prosenttia vastanneista ilmoitti tuloikseen yli 10 000 euroa.<sup>7</sup> Jakamistalouteen kiinteästi liittyvä lyhytaikaisen majoituksen tarjoaminen on niin ikään kasvattamassa suosiotaan Suomessa. Euroopan unionin jäsenvaltioissa tehdyn tutkimuksen mukaan 4 % kaikista vastaajista oli tarjonnut omistamaansa kiinteistöä tai huoneistoa lyhytaikaisesti vuokralle sähköisen alustan välityksellä satunnaisesti tai useammin ja 5 % vastaajista oli tarjonnut aikaisemmin tai oli aikeissa tarjota tulevaisuudessa. Suomessa vastaavat prosenttiosuudet olivat 2 % ja 7 %.<sup>8</sup> Viimeisin jakamistalouden laajuudessa tehty kansallinen selvitys on Suomessa vuodelta 2016, jolloin jakamistalouden transaktioiden arvoksi

<sup>5</sup> Piasna et al. 2022, s. 4 ja 11. Tulokset perustuvat seuraavista maista kerättyyn aineistoon: Itävalta, Bulgaria, Tshekki, Viro, Ranska, Saksa, Kreikka, Unkari, Irlanti, Italia, Puola, Romania, Slovakia ja Espanja.

<sup>6</sup> Eurostat 2022a.

<sup>7</sup> ETLA 2020, s. 81.

<sup>8</sup> Flash Eurobarometer 2021.

arvioitiin noin 107 miljoonaa euroa. Vuodelle 2020 transaktioiden arvoksi ennustettiin 1,4 miljardia euroa, joka toteutuessaan olisi tarkoittanut jakamistalouden koon kymmenkertaistumista neljässä vuodessa.<sup>9</sup>

Alustaekosysteemit ovat monimuotoisia ja nopeasti muuttuvia. Yhdistettynä digitaalitalouden yleiseen merkityksen kasvuun ja kehittyviin teknologisiin mahdollisuuksiin tämä muutos aiheuttaa väistämättä uusia poliittisia ja lainsäädännöllisiä haasteita, jotka koskevat keskeisellä tavalla myös verotusta<sup>10</sup>. Ensinnäkin jakamis- ja keikkataloudelle on ominaista lukuisten pienten ja työläästi käsiteltävissä olevien tulovirtojen syntyminen. Tulojen silppuuntuminen ja hajautuminen on ongelmallista verovalvonnan kannalta. Valvonnan tehottomuus johtaa kiinnijäämisen riskin madaltumiseen ja muodostaa siten potentiaalisen kannustimen harmaan talouden toiminnalle. Toiseksi useista euromääräisesti vähäisistä ja luonteeltaan satunnaisista tuloista aiheutuu hallinnollisen taakan kasvua suoritteiden myyjälle ja ostajalle, koska tulojen ilmoittaminen ja velvollisuuksien selvittäminen koetaan yleisesti työlääksi. Kolmanneksi pelko vero-seuraamuksista ja mahdollisista sanktioista voi heikentää alustavälitteistä taloudellista toimeliaisuutta niiden yksityishenkilöiden keskuudessa, jotka lähtökohtaisesti haluavat hoitaa verovelvoitteensa asianmukaisesti. Neljänneksi alustavälitteiset palvelut voivat kilpailla markkinoilla perinteisten ja tiukasti säänneltyjen elinkeinoalojen, kuten hotelliliiketoiminnan kanssa, asettaen toimijat verotuksellisesti eriarvoiseen asemaan.<sup>11</sup>

Puutteet jakamis- ja keikkataloudessa syntyneiden tulojen raportoinnissa veroviranomaisille ja näin muodostuva verovaje ovat edellä mainittujen haasteiden konkreettisia seurauksia<sup>12</sup>. Toisaalta jakamis- ja keikkatalouden kehityksen myötä transaktiot ovat siirtyneet muilta epävirallisilta kanavilta sähköisille alustoille, jolloin vaihdannasta muodostuu raportoitavissa oleva sähköinen jälki. Ratkaisuna jakamistalouteen liittyviin haasteisiin Euroopan unionin alueella on virka-apudirektiivin muutosdirektiivi; DAC7<sup>13</sup>. Sen myötä alustaoperaattoreille asetetaan raportointivelvoite niiden välityksellä muodostuneista tuloista ja samalla velvoitetaan unionin jä-

---

<sup>9</sup>PwC 2017, s. 19–20. Ennusteen toteutumista ei ole tiedettävästi arvioitu jälkikäteen. Selvityksessä jakamistalous jaettiin viiteen sektoriin, joita olivat 1) majoitus ja tilat, 2) vertaisliikenne ja autonjako, 3) kotitalous- ja pientyöt, 4) ammatilliset palvelut ja 5) joukkorahoitus.

<sup>10</sup> Euroopan komissio 2016a, s. 2.

<sup>11</sup> Ks. Määttä 2019 s. 148–149 ja Euroopan komissio 2020a, s. 9–17.

<sup>12</sup> Ks. esim. Beretta 2017, s. 3 ja Beretta 2021, s. 31–32.

<sup>13</sup> Hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla annetun direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta annettu direktiivi 2021/514/EU.



senvaltiot automaattiseen keskinäiseen tietojenvaihtoon. OECD on edistänyt omaa raportointi-kehystään lähes samanaikaisesti Euroopan unionissa tehdyn kehitystyön kanssa ja malli on keskeiseltä sisällöltään vastaava suhteessa muutosdirektiivin raportointivelvoitteeseen. Verohallinnon kannalta sääntelyn kehitys tulee tarkoittamaan tiedonsaannin merkittävää tehostumista alustataloudessa muodostuneista tuloista.

Tämä tutkimus on laadittu Verohallinnon toimeksiannosta ja sen lähestymistapa aiheeseen on ongelmalähtöinen. Tutkimuksen aiheena on Verohallinnon tietotarpeen, tehokkaan verotusmenettelyn sekä jakamis- ja keikkatalouteen liittyvien aineellisten verokysymysten välinen suhde. Tieto itsessään on lähtökohta verotuspäätökselle, mutta ilmoitus- ja tiedonantovelvollisuudet sellaisenaan eivät takaa verotusmenettelyn kannalta oikeaa ja tehokasta lopputulosta. Vastavasti tehokkaankin verotusprosessin hyöty on kyseenalainen, mikäli sen pohjaksi ei saada relevanttia ja riittävän laadukasta tietoa.

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten monikansallisessa yhteistyössä kehitetty raportointivelvoite vastaa Verohallinnon kansalliseen tietotarpeeseen jakamis- ja keikkatalouden alustoilla luonnollisille henkilöille muodostuvista tuloista. Raportointivelvoitteen perusteella saatujen tietojen hyödynnettävyyttä arvioidaan verotettavan tulon määrittämisen neljän keskeisen osatekijän kautta; laajuus-, kohdentamis-, arvostamis- ja jaksotusongelmat<sup>14</sup> muodostavat käytettävyyssarvioinnin viitekehyksen. Virka-apudirektiivissä jakamis- ja keikkatalouden alustojen raportointivelvoitteen piiriin kuuluvat olennaiset toimet jaotellaan neljään ryhmään, jotka ovat: 1) kiinteän omaisuuden antaminen vuokralle, 2) henkilökohtainen palvelu, 3) tavaran myynti ja 4) minkä tahansa liikennevälineen antaminen vuokralle. Jokaista edellä lueteltua olennaista toimea arvioidaan yksilöllisesti tulon määrittämisen osatekijöiden avulla. Tavoitteena on esittää oikeudelliseen argumentaatioon perustuvia ja riippumattomia kannanottoja raportointivelvoitteen vaikutuksista ja sen perusteella saatavien tietojen käyttömahdollisuuksista osana esitetyyn veroilmoitukseen perustuvaa verotusmenettelyä.

## **1.2 Keskeiset käsitteet ja tutkimuksen rajaukset**

*Virka-apudirektiivillä* tarkoitetaan hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta annettua direktiiviä 2011/16/EU. Virka-apudirektiivistä käytetään

---

<sup>14</sup> Ks. Rabinä et al. 2019, s. 79.

myös lyhennettä *DAC*, jonka yhteyteen liitetyillä numeroilla yksilöidään kyseiseen direktiiviin tehdyt lisäykset kronologisessa järjestyksessä.

Lyhenteellä *DAC7* viitataan hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla annetun direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta annettuun direktiiviin 2021/514/EU. Kyseisellä direktiivillä virka-apudirektiiviä täydennettiin muun ohessa 8 ac artiklalla, joka koskee jakamis- ja keikkatalouden raportointivelvoitetta. Ilmaisulla ”*muutosdirektiivi*” viitataan tässä tutkimuksessa yksinomaan direktiiviin 2021/514/EU ja ilmaisulla ”virka-apudirektiivi” yksinomaan direktiiviin 2011/16/EU, ellei asiayhteydessä tarkenneta toisin. Tutkimuksen ulkopuolelle on rajattu muutodirektiivin sisältö, joka ei välittömästi liity alustatalouden raportointivelvoitteeseen.

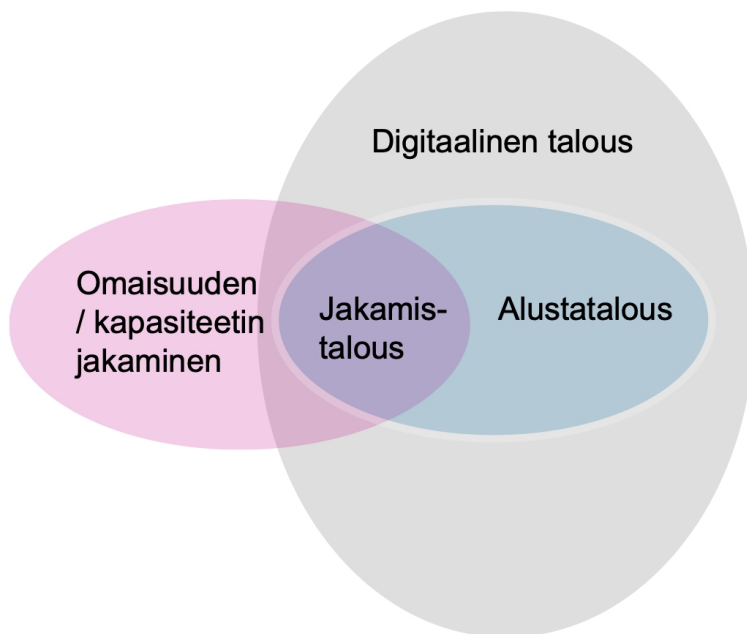
*DAC7* on merkittävältä osin sisällöllisesti vastaava, kuin OECD:n kehittämä Model Reporting Rules for Digital Platforms (*MRDP*) ja sitä seurannut The Digital Platform Information (*DPI*) XML Schema. Viimeksi mainittu on standardoitu IT-muoto, joka mahdollistaa *MRDP*:n mukaisesti kerättyjen tietojen sähköisen raportoinnin ja vaihdon. Mallisääntöjen ensimmäinen versio oli laajuudeltaan suppeampi verrattuna *DAC7* sisältöön. Muutosdirektiivistä poiketen tavaroiden kauppa ei kuulunut velvoitteen piiriin. *DPI*:n mukaisen raportoinnin sisältöä laajennettiin kesäkuussa 2021 julkaistulla optiolla, joka mahdollistaa sellaisten alustatalouden toimijoiden, joiden alustoilla käydään kauppaa fyysisistä tavaroista, sisällyttämisen raportointivelvoitteen piiriin. Vaikka OECD:n malli on siihen sisällytetyn option myötä pitkälti yhtenevä *DAC7* sisällön kanssa, kyseessä on kaksi erillistä raportointisäännöstöä. OECD:n mallista puhuttaessa tarkoitetaan tässä tutkimuksessa oletusarvoisesti laajennettua versiota, jonka omaksuminen on Euroopan unionin jäsenvaltioille luonnollisin vaihtoehto edellä mainitun yhdenmukaisuuden vuoksi. OECD:n raportointinormiston sisältöön ja sen mukaisiin raportointimenettelyihin viitataan tässä tutkimuksessa yksinkertaistetulla ilmaisulla *DPI*. Tutkimuksen tavoitteena ei ole *DPI*:n ja *DAC7*:n yksityiskohtainen keskinäinen vertailu. *DPI*:llä on keskeinen osa jakamis- ja keikkatalouden raportointiympäristön kehityksessä ja raportointivelvoitteiden vertailu keskitetty tutkimuksen kannalta olennaiseen sisältöön.

*Alustatalous (platform economy)* on käsitteenä vakiintumaton. Valtioneuvoston tietopoliittisessa selonteossa esitetyn määritelmän mukaan sillä tarkoitetaan internetin kehityksen mahdollistamaa liiketoiminnan organisointimallia.<sup>15</sup> Sen ilmenemismuotoja ovat teknologiset alustat,

---

<sup>15</sup> VNS 7/2018, s. 27.

joiden avulla muut toimijat voivat tarjota markkinoille omia tuotteitaan ja palveluitaan<sup>16</sup>. Myös alustalouden lähi- tai alakäsite *jakamistalous* (*sharing economy, P2P-economy*) on käsitteenä vakiintumaton. Tyypillisesti sillä viitataan yksityisten ihmisten välillä tapahtuvaan ylimääräisten resurssien jakamiseen siten, että hyödykkeen omistajuus ei vaihdu. Esimerkiksi vajaakäytöllä olevien yksityisomisteisten aineellisten tai aineettomien resurssien väliaikainen vastikkeellinen luovuttaminen oman käyttötarpeen ulkopuolella katsotaan yleisesti jakamistalouteen kuuluvaksi toiminnaksi<sup>17</sup>. Vuokrauksen kohteet ovat moninaiset ja omat erikoistuneet alustansa ovat muodostuneet esimerkiksi majoitustilojen, kulkuvälineiden ja harrastusvälineiden vuokraukseen<sup>18</sup>. Jakamistaloudelle läheisenä ilmiönä voidaan pitää *alustavälitteistä vertaiskauppaa*, jolla tarkoitetaan yksityistalouden ja tulonhankkimistoiminnan rajapinnassa tapahtuvaa tavaroiden alustavälitteistä myyntiä<sup>19</sup>. Kolmas alustatalouden piiriin kuuluvaksi luettu ja jossain määrin jakamistalouden kanssa limittäinen alakäsite on *keikkatalous* (*gig economy*). Tyypillisesti sillä viitataan sähköisillä alustoilla välitettyjen yksittäisten työtehtävien, eli keikkojen, vastikkeelliseen tarjoamiseen ja vastaanottamiseen. Työsuoritteet voivat olla joko fyysisesti toteutettuja tai kokonaisuudessaan verkon yli toimitettavia palveluja<sup>20</sup>. Käsitteiden välistä suhdetta on havainnollistettu kuviossa 1.



**Kuvio 1:** Ilmiöiden suhteet. Alustatalous ja jakamistalous. Nokkala et al. 2019 s. 6.

<sup>16</sup> VNS 7/2018, s. 27 ja Vallas – Schor 2020, s. 2–3.

<sup>17</sup> Ks. esim. Nieminen – Nykänen 2018b, s. 47 ja Päläs 2019, s. 1–2.

<sup>18</sup> Vuokrauspalvelujen moninaisuutta on käsitelty yksityiskohtaisemmin alaluvuissa 4.3.2 ja 4.3.5.

<sup>19</sup> Ks. esim. Mäenpää 2020, s. 69 ss.

<sup>20</sup> Ks. Vallas – Schor 2020, s. 2 ss.

*Jakamis- ja keikkataloudella* viitataan tässä tutkimuksessa luonnollisen henkilön sähköisten alustojen välityksellä tarjoamiin virka-apudirektiivin V liitteessä tarkoitettuihin olennaisiin toimiin, joiden ostaja on luonnollinen tai oikeushenkilö. Jakamis- ja keikkataloudesta saatujen korvausten tulolähde voi olla henkilökohtaisen tulon tulolähde tai elinkeinotoiminnan tulolähde, mikäli toiminnan voidaan katsoa täyttävän elinkeinotoiminnan tunnuspiirteet verotuksessa. Edellisessä kappaleessa esitetyistä määritelmistä poikkeaminen on nähdäkseni perusteltua, kun otetaan huomioon käsiteympäristön vakiintumattomuus sekä direktiivin sisältö ja sitä vastaavan DPI:n nimeämisessä omaksuttu linjalla. Keskeisin ero on vertaiskaupan käsitteen sisällyttäminen kuuluvaksi jakamistalouden piiriin.

*Kevytyrittäjyydellä* viitataan tässä tutkimuksessa järjestelyihin, joiden tavoitteena on mahdollistaa elinkeino- ja tulonhankkimistoiminnan harjoittajalle kuuluvien ilmoittamis- ja muiden velvollisuuksien huolehtimisen ulkopuoliselle palveluntarjoajalle. Näitä palveluita ovat esimerkiksi laskutuspalvelut sekä palvelut, joille luonnollinen henkilö voi antaa valtuuden y-tunnuksen hakemiseksi omiin nimiinsä. Jälkimmäiseksi mainitut ovat periaatteeltaan rinnastettavissa tilitoimistopalveluihin. Tyypillisesti kevytyrittäjyyspalveluiden käyttäjät ovat itsensä työllistäjiä, jotka tarjoavat yhden tai useamman alustan kautta esimerkiksi siivous-, kuljetus-, tai rakentamispalveluja<sup>21</sup>. Kevytyrittäjyyspalvelujen toimialajärjestön Uusi työ ry:n teettämän haastattelututkimuksen tulokset tukevat käsitystä kevytyrittäjyyden ja alustatyön välisestä yhteydestä. Vuosina 2021 ja 2022 kerätyn aineiston perusteella 5 %–23 % kevytyrittäjistä hankkivat toimeksiantonsa pääsääntöisesti jonkin sähköisen alustan välityksellä<sup>22</sup>.

Tutkimuksessa ei käsitellä digitaalisia alustoja ylläpitävien yritysten verotusta. Alalla toimivien yritysten nimien mainitseminen on perusteltua ilmiön ja markkinoilla sovellettujen toimintamallien havainnollistamiseksi. Tutkimuksen aineistona ei ole käytetty mainittujen yritysten verotustietoja tai muita salassa pidettäviä tietoja. Esitetyt havainnollistavat esimerkit ja toimintatapojen kuvaukset perustuvat julkisesti saatavilla olevaan materiaaliin.

---

<sup>21</sup> Ks. esim. Malinen 2019 ja Verohallinto 2019a, kohta Työnteon murros tulee jatkumaan voimakkaana.

<sup>22</sup> Uusi työ – Kantar TNS 2022, kohta mitä kautta löydät toimeksiantosi? Uusi työ ry:n jäsenyrityksillä on ollut vuoden 2021 lopussa 217 000 käyttäjää. Edellä viitatus tutkimuksen vastaajamäärä oli 1 681, joten tuloksia voidaan pitää luonteeltaan suuntaa antavina.

Tutkimus on rajattu koskemaan vain jakamis- ja keikkataloudesta tuloja saavan luonnollisen henkilön tuloverotusta. Tutkimukseen on sisällytetty muita verolajeja koskevia huomioita niissä tilanteissa, joissa ne tukevat tuloverotukseen liittyvän seikan käsittelyä.

### **1.3 Tutkimuskysymykset ja metodologia**

#### *1.3.1 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset*

Edellä esitetty aihealueen kuvaus, tutkimuksen tarpeellisuuden perustelu ja käsiteltävän alueen rajaamiseksi tehdyt ratkaisut voidaan tiivistää tutkimusongelman muotoon. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää muutosdirektiivin raportointivelvoitteen sisältö ja sen merkitys suhteessa oikeuskirjallisuudessa, kansallisessa lainvalmistelussa ja asiantuntijahaastatteluissa esille nousviin Verohallinnon tiedonsaannin ja verotusmenettelyn haasteisiin. Tutkimuksen päämääränä on antaa perusteltuja näkemyksiä raportointivelvoitteen piiriin kuuluvien tietojen käytettävyydestä esitäyttöön perustuvassa luonnollisten henkilöiden veroilmoitusmenettelyssä.

Tutkimuksessa haetaan vastausta seuraaviin tutkimusongelmasta johdettuihin tutkimuskysymyksiin:

1. Mitkä ovat Verohallinnon tietotarpeet jakamis- ja keikkataloudesta syntyvistä tuloista henkilökohtaisen tulon verotuksessa?
2. Mikä on direktiivillä 2021/514/EU muutetun virka-apudirektiivin 2011/16/EU uuden 8 ac artiklan jakamis- ja keikkataloutta koskevan raportointivelvoitteen oikeudellinen sisältö?
3. Kuinka yhdenmukainen virka-apudirektiivin 2011/16/EU uuden 8 ac artiklan raportointivelvoite on 1. tutkimuskysymyksessä esitetyn tietotarpeen kanssa ja millä edellytyksin direktiivin raportointivelvoitteen piiriin kuuluvia tietoja voidaan käyttää esitetyyn veroilmoitukseen perustuvassa verotusmenettelyssä?

### 1.3.2 Tutkimuskysymyskohtaiset metodivalinnat

Metodin oikeellinen valinta ja asianmukainen käyttö muodostavat perustan kriittisen tarkastelun kestäväälle tieteelliselle tutkimukselle. Oiva Ketosen<sup>23</sup> mukaan tiedon voidaan katsota olevan tieteellistä tietoa, mikäli seuraavat kolme edellytystä täyttyvät; 1) johtopäätelmien on perustuttava julkisesti saatavilla oleviin argumentteihin ja nämä argumentit ovat vastaavan koulutuksen saaneiden tiedeyhteisön jäsenten ymmärrettävissä, 2) tiedon tulee olla relevanttia ja käsitellä olennaista epäolennaisen sijaan sekä 3) tuotettu tieto asetetaan tiedeyhteisön kyseenalaistavan katseen alaiseksi ja tutkimus myöntää korjattavan luonteensa, pidättäytyen siten lopullisuuden olettamasta. Nämä periaatteet muodostavat tämän tutkimuksen metodologisten ratkaisujen perustan ja toimivat sen ohella myös esitystavan ohjenuorana.

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastaaminen edellyttää ensinnäkin Verohallinnon lakisääteiden tehtävän määrittämistä, toiseksi tiedon saantiin liittyvien puutteiden tunnistamista ja kolmanneksi tiedon hyödyntämisen reunaehtojen selvittämistä. Näitä näkökulmia käsitellään ensisijaisesti oikeusdogmaattisen metodin avulla. Lisäksi tutkimuskysymykseen haetaan vastausta laadullisen aineiston avulla. Asiantuntijahaastatteluista muodostuvaa aineistoa käsitellään kvalitatiivisella metodilla ja tutkimusote on abduktiivinen; laadullisen aineiston avulla pyritään tunnistamaan sellaisia jakamis- ja keikkataloustulojen verotukseen liittyviä näkökulmia, jotka jäisivät muun tausta-aineiston perusteella havaitsematta.

Toiseen tutkimuskysymykseen haetaan vastausta oikeusdogmaattisen metodin avulla. Tavoitteena on tuoda esille virka-apudirektiivin uuden 8 ac artiklan ja sitä tarkentavan uuden V liitteen keskeinen sisältö. Samalla pyritään esittämään tulkintoja direktiivitekstiin omaksuttujen käsitteiden sisällöstä ja soveltamisalasta.

Kahteen edelliseen tutkimuskysymykseen löydetyt vastaukset luovat perustan kolmanteen tutkimuskysymykseen vastaamiselle. Tässä yhteydessä hyödynnetään oikeusdogmaattista metodia ja esitetään perusteltuja näkemyksiä Verohallinnon tietotarpeen ja raportointivelvoitteen perusteella saatavien tietojen yhteensovittamismahdollisuuksista.

---

<sup>23</sup> Ketonen 1976, s. 13–23.

### 1.3.3 Metodien kuvaus

Metodologia on kehittynyt tutkimustyön etenemisen rinnalla, uusien oikeudellisten näkökulmien avautuessa prosessin aikana. Tutkimuskysymyksiin vastaaminen edellyttää monimetodista lähestymistapaa; tutkimus hyödyntää siten oikeustieteessä vallitsevaa metodista pluralismia<sup>24</sup>. DAC7 on Euroopan Unionin sekundäärioikeutta ja velvoittaa jäsenvaltioita implementoimaan direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöä sen tavoitteet toteuttavalla tavalla. Myös Verohallinnon tehtävä ja sen toiminnalle asetetut reunaedellytykset perustuvat voimassa olevaan lainsäädäntöön. Näin ollen oikeusdogmaattista metodologiaa voidaan pitää perusteltuna lähtökohdalla asetetun tutkimusongelman ratkaisemiselle.

Lainopillisen tutkimuksen keskeisimmät tavoitteet ovat vallitsevien oikeusnormien tulkinta ja systematisointi<sup>25</sup>. Lainopillisen tutkimuksen metodein tehdyn oikeustieteellisen tutkimuksen merkityksenä voidaan pitää kulloinkin voimassa olevan oikeuden mukaisen tilan selvittämistä<sup>26</sup>. Käsiteltävä muutosdirektiivi 2021/514/EU on osa Eurooppa-vero-oikeutta ja siten yksi kolmesta Suomen vero-oikeudellisesta lohkosta kansallisen verolainsäädännön ja verosopimusten ohella<sup>27</sup>. Kyseinen muutosdirektiivi on osa jäsenvaltioita velvoittavaa Euroopan unionin sekundäärioikeutta ja sellaisenaan, siirtymäaika ja täytäntöönpanosäännöt huomioiden, osa Suomen oikeusjärjestystä. Tutkimuksen mielenkiinnon kohteena olevasta muutosdirektiivistä voidaan siis puhua voimassa olevana säädöksenä. Tutkimuskysymyksiä ja metodivalintaa puoltaa myös se, että uudesta sääntelystä julkaistun oikeustieteellisen tutkimuksen kannanotot voivat vaikuttaa vakiintuvaan tulkintalinjaan. Vastaavasti oikeudelliseen tutkimukseen liittyvät veropoliittiset näkemykset voivat tulla huomioituiksi lainvalmistelua edeltävässä vero-oikeudellisessa keskustelussa<sup>28</sup>.

Verohallinnon tietotarpeiden selvittämiseksi tehdyt kaksi erillistä, harkinnanvaraisella otannalla<sup>29</sup> tehtyä teemahaastattelua muodostavat empiirisen laadullisen aineiston. Ensimmäinen asiantuntijahaastattelu keskittyi kansainvälisen verotietojenvaihdon kehitykseen, DAC7 raportointivelvoitteisiin ja Verohallinnon tietotarpeisiin jakamis- ja keikkatalouden alustojen kautta

---

<sup>24</sup> Hirvonen 2011, s. 9.

<sup>25</sup> *Ibid.* s. 22.

<sup>26</sup> Myrsky 2011, s. 50.

<sup>27</sup> Helminen 2018, s. 27.

<sup>28</sup> Myrsky 2011, s. 50.

<sup>29</sup> Hirsjärvi – Hurme 2000, s. 58–59.

muodostuvista tuloista. Haastateltavalle asetettuja kriteereitä olivat kansainväliseen verotietojenvaihtoon sekä direktiivin mukaiseen raportointivelvoitteeseen läheisesti liittyvät työtehtävät. Toisen asiantuntijahaastattelun teema koski kevytyrittäjyyden ilmiön ja jakamistalouden alustojen välistä suhdetta. Myös tässä yhteydessä haastateltavalle asetettiin vastaava virkatehtävän sisältöä koskeva edellytys. Lisäksi molemmilta haastateltavilta edellytettiin yli viiden työkokemuksen Verohallinnon palveluksessa. Haastattelut tehtiin 12.11.2021 – 27.1.2022 välisenä aikana. Haastattelu 1 järjestettiin etäyhteyden avulla ja haastattelu 2 toteutettiin läsnä Verohallinnon tiloissa. Molemmat haastattelut tallennettiin ja litteroitiin, jonka yhteydessä haastateltavat anonymisoitiin pseudonyymein H1 ja H2. Haastateltavista H1 täydensi antamia vastauksia myöhemmin sähköpostitse. Ennen haastattelun aloittamista varmistettiin suostumus tutkimukseen osallistumiseen sekä tutustuminen tietosuojaselosteeseen. Haastattelua koskeva suostumuslomake, tietosuojaseloste ja haastattelun kysymykset toimitettiin haastateltavien nähtävälle etukäteen. Käytetyt teemarungot ovat tämän tutkimuksen liitteinä.

Haastattelutallenteiden pohjalta laaditut litteraatit eivät itsessään riitä osoittamaan Verohallinnolle alustatalouden toimijoilta saatavien tietojen ohella niitä haasteita ja ongelmakohtia, joita näihin tietoihin mahdollisesti liittyy. Metodien rooli laadullisen aineiston käsittelyssä onkin erottaa havainnot tutkimustuloksista<sup>30</sup>.

Asiantuntijahaastatteluiden sisällöllinen tavoite ja tutkimusongelman spesifi luonne huomioiden tarkoituksena on muodostaa käsitys tutkimuskohteen luonteesta ja siihen liittyvistä haasteista sekä avoimista kysymyksistä<sup>31</sup>. Aineistoon suhtaudutaan faktanäkökulman<sup>32</sup> kautta; tavoitteena ei ole uuden teorian muodostaminen haastatteluaineiston perusteella<sup>33</sup>. Tutkimuksen intressinä ei ole esittää yleistettäviä tulkintoja esimerkiksi muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden veroviranomaisten kohtaamista olosuhteista tai vahvistaa ennalta asetettuja hypoteeseja.

---

<sup>30</sup> Alasuutari 2011, s. 63.

<sup>31</sup> Vrt. Hirsjärvi – Hurme 2000, s. 58–59.

<sup>32</sup> Puusa 2011, s. 118. Faktanäkökulmalla viitataan suhtautumistapaan, jossa mielenkiinto kohdistetaan haastatteluaineiston substanssiin ja haastateltujen suhde tutkittavaan aiheeseen tuodaan olennaisuutensa vuoksi ilmi. Puusa kuvaa faktanäkökulmaa linssinä, jonka läpi tutkija tarkastelee aineiston muodostamaa todellisuutta ja tekee tutkimusongelman kannalta olennaisia havaintoja. Vastaavasti näytänäkökulmassa huomio kiinnitetään substanssin sijaan haastateltavan tapaan sanoa tai tuoda ilmi aiheeseen liittyviä näkemyksiä. Tutkimusongelma huomioiden faktanäkökulmalle on siten vahvat perusteet tämän tutkimuksen viitekehystenä.

<sup>33</sup> Vrt. Tuomi – Sarajärvi 2018, s. 80.



Analyysi on sidoksissa tulkintaprosessiin ja päättelyyn, jonka kautta tulkinta etenee kohti käsitteellisen ymmärryksen muodostamista tutkittavasta ilmiöstä<sup>34</sup>, tässä yhteydessä Verohallinnon tietotarpeista ja raportointivelvoitteen perusteella saatujen tietojen hyödynnettävyydestä tuloverotuksessa. Aineiston strukturoituna analyysimenetelmänä sovelletaan teoriaohjaavaa sisällönanalyysia<sup>35</sup>, joka näyttäytyy tutkimusasetelmassa haastattelurungon kysymysten, teoreettisen viitekehyksen sekä käytettävissä olevan oikeudellisen lähdemateriaalin välisenä yhteytenä.

#### **1.4 Tutkimuksen rakenne ja keskeiset lähteet**

Tutkimuksen johdannon tarkoituksena on muodostaa yleiskuva tutkimuksen aiheesta. Lisäksi määritellään tutkimuksen kannalta olennaiset käsitteet ja metodologiset valinnat. Johdantoa seuraavan toisen luvun tavoitteena on käsitellä direktiivin 2021/514/EU taustaa ja merkitystä osana kansainvälisen tietojenvaihdon historiallista kehitystä. Luku osoittaa myös OECD:n taholla tapahtuneen kehityksen rinnakkaisuuden ja limittäisyyden suhteessa Euroopan unionin pyrkimyksiin rajat ylittävän verotietojenvaihdon laajentamiseen ja tehostamiseen.

Kolmas luku käsittelee tietojensaannin nykytilaa ja haasteita kansallisesta näkökulmasta. Tavoitteena on arvioida Verohallinnon tietojensaantia muutosdirektiivin implementointia edeltävältä ajalta. Tarkastelun keskiössä ovat Verohallinnon lakisääteisen tehtävän sisältö, sen toteuttamisen edellytykset tietojensaannin ja verotusmenettelyn kannalta sekä verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995, VML) mahdollistamat tietojensaannin keinot ennen muutosdirektiivin raportointivelvoitetta. Luvun lopussa esitetään asiantuntijahaastatteluiden tulokset ja johtopäätökset.

Neljännessä luvussa käydään läpi virka-apudirektiivin uuden 8 ac artiklan merkitys edellisessä luvussa tehtyjen havaintojen pohjalta ja verrataan sen asettamaa raportointivelvoitetta soveltuvin osin DPI:n sisältöön. Raportointivelvoitteen soveltamisalaan kuuluvat olennaiset toimet esitetään kukin omassa alaluvussaan. Tavoitteena on arvioida raportointivelvoitteen perusteella saatavien tietojen käytettävyyttä verotusmenettelyssä erityisesti esitetyillä veroilmoituksella. Tarkastelu sidotaan soveltuvin osin asiantuntijahaastatteluissa ilmenneisiin näkökohtiin. Jokai-

---

<sup>34</sup> Puusa 2011, s. 116.

<sup>35</sup> Ks. Tuomi – Sarajärvi 2018 s. 78. Käsitteenä sisällönanalyysilla voidaan viitata selkeän prosessinomaisen metodin ohella myös väljään teoreettiseen kehykseen.

sen olennaisen toimen käsittelyn yhteydessä nostetaan esille verotusmenettelyä tehostavia keinoja. Viidennessä luvussa kootaan yhteen tutkimuksen keskeiset havainnot ja esitetään johtopäätökset.

Tutkimuksen kannalta olennaisia lähteitä ovat raportointivelvoitetta koskevat muutosdirektiivin, virka-apudirektiivin ja OECD DPI:n aineistot liitteineen. Verohallinnon tietotarpeen ja tietojen käytettävyyden kannalta tarkastelussa painottuvat tuloverolain (1535/1992, TVL) ja verotusmenettelystä annetun lain säännökset. Jakamis- ja keikkatalouden raportointivelvoitteesta saatavilla oleva kansainvälinen vero-oikeudellinen kirjallisuus rajoittuu pääosin aihetta tutkineen Giorgio Berettan kirjoittamiin artikkeleihin. Lisäksi kansainvälisessä tarkastelussa merkittävä painoarvo on OECD:n julkaisemalla aineistolla. Jakamistalouden kansallisen mittakaavan verokysymyksiä ovat aiemmin käsitelleet esimerkiksi Martti Nieminen, Pekka Nykänen ja Kalle Määttä.<sup>36</sup>

Direktiivin implementointi kansalliseen lainsäädäntöön on tutkimusta kirjoitettaessa lainvalmisteluasteella, joten raportointivelvoitteeseen liittyvää oikeuskäytäntöä tai hallituksen esitystä ei ole saatavilla<sup>37</sup>. Tutkimuksessa viitataan tuloverotusta ja verotusmenettelyä koskevaan korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöön tietotarpeen ja tietojen käytettävyyden arvioinnin yhteydessä.

---

<sup>36</sup> Beretta 2017, Beretta 2021, Nieminen – Nykänen 2018 a, Nieminen – Nykänen 2018b ja Määttä 2019.

<sup>37</sup> Säädosvalmistelu VM009:00/2022.

## 2 KANSAINVÄLISEN VEROTIETOJENVAIHDON KEHITYS

### 2.1 Kannustimet verotuksen kannalta olennaisten tietojen vaihdolle

Verotusoikeus ja tämän oikeuden toteutuminen verojen keräämisessä ovat kansallisvaltioiden ylläpitämän julkisen toiminnan taloudellinen perusedellytys<sup>38</sup>. Lakisääteisten verojen keräämisen perustan muodostaa vastaavasti käyttökelpoinen tieto vero-objektista ja verosubjektista, joihin lakiin perustuva verotusoikeus voidaan kohdistaa. Tuloverotukseen perustuvat kansalliset järjestelmät ovat siten riippuvaisia niistä tiedoista, joita rajat ylittävistä tapahtumista voidaan saada veroviranomaisen käyttöön. Varhaisista kahdenvälisistä tietojenvaihtosopimuksista lähtien tietojenvaihtoon tähtäävien toimien kehitystä voidaan pitää tavoitteiden kannalta johdonmukaisena, mutta eri lainkäyttöalueilla eri aikoina hyödynnettyjen sopimusinstrumenttien kannalta vaihtelevana ja limittäisenä. Toisiaan tukevien ja eri osa-alueita painottavien menetelmien kehitys on ollut rinnakkaista. Globalisaation, vaihdannan lisääntymisen sekä talouden monipuolistumisen vuoksi rajat ylittävien verotietojen vaihtamiselle on kasvanut tasaisesti. Verotietojenvaihdon keskeisenä päämääränä 2020-luvulla on edelleen verovajeen<sup>39</sup> ehkäiseminen.

Automaattisesti, spontaanisti, ja pyynnöstä tapahtuva tietojenvaihto muodostavat kolme keskeisintä tietojenvaihtoperiaatetta rajat ylittävissä tilanteissa. Valtiot voivat sitoutua näistä tavoista poikkeaviin ja laajempiin menettelyihin, kuten toimivaltaisen veroviranomaisen läsnäolo-oikeuteen toisen sopijaosapuolen lainkäyttöalueella tai samanaikaisten verotarkastusten mahdollistamiseen<sup>40</sup>.

Automaattisella tietojenvaihdolla tarkoitetaan massaluonteisten tietojen säännöllistä vaihtoa. Tietojenvaihtoon sitoutuneet lainkäyttöalueet vaihtavat keskenään esimerkiksi työtuloja, johta-

---

<sup>38</sup> ks. esim. Martin et. al. 2009. Toimitetussa teoksessa yhdistyy oikeudellinen, historiallinen, sosiologinen ja taloustieteellinen näkökulma kansallisvaltioiden verotusoikeuteen ja yhteiskuntarakenteen ylläpitoon.

<sup>39</sup> Verohallinto 2014a. Verovajeen arviointimenetelmien kehittämiseksi asetetun työryhmän loppuraportissa käsite määritellään seuraavasti: ”Verovajeella tarkoitetaan lainmukaisen verokertymän ja toteutuneen verokertymän erotusta.” Englanninkielisestä käsitteestä ”Tax Gap” ks. OECD 2008, s. 16–18.

<sup>40</sup> ks. esim. Helminen 2018, s. 336–338 ja Wittman 2013, s. 181–187.

janpalkkioita, eläkkeitä sekä kiinteän omaisuuden omistussuhteita ja -tuottoja koskevia tietoja<sup>41</sup>. Spontaanissa tietojenvaihdossa sopimusvaltion toimivaltaisen veroviranomaisen on luovutettava toiselle valtiolle sellaiset tiedot, jotka ensin mainittu on saanut haltuunsa ja joiden voidaan olettaa kiinnostavan toisen valtion toimivaltaista viranomaista. Tämänkaltaiset tiedot voivat tulla esille esimerkiksi ensin mainitussa maassa suoritettujen verotarkastusten yhteydessä<sup>42</sup>. Tietoja voidaan vaihtaa spontaanisti myös silloin, kun toimivaltaisella viranomaisella on perusteet otaksua toisen tietojenvaihtoon sitoutuneen valtion menettävän verotuloja ilman tiedon toimittamista tai tuloon kohdistuu tiedot antavassa valtiossa verovapaus tai -alennus, jonka seurauksena kyseistä tuloa voidaan verottaa toisessa valtiossa<sup>43</sup>. Pyynnöstä tapahtuva tietojenvaihto edellyttää toisen valtion viranomaiselle tehtyä yksilöityä tietopyyntöä, jonka tavoitteena on esimerkiksi verosubjektin tai -objektin tunnistaminen<sup>44</sup>. DAC7:n ja DPI:n tavoitteena on saattaa jakamis- ja keikkatalousalustoilta saadut tulot automaattisen tietojenvaihdon piiriin. Ennen sen voimaantuloa alustatulojen tiedonsaanti rajat ylittävissä tilanteissa on rajoittunut spontaanin ja pyynnöstä tapahtuvaan tietojenvaihtoon.

Historiallisesti vanhinta tietojenvaihdon sääntelyä on kahdenväliseen neuvotteluun perustuva verosopimuskäytäntö, jonka periaatteellinen lähtökohta on kansainvälisesti tunnustetuissa mallisopimuksissa<sup>45</sup>. Toiseksi, automaattisesta tietojenvaihdosta voidaan sopia lainkäyttöalueiden välillä OECD:n Global Forumin julkaiseman Tax Information Exchange Agreement (TIEA) -sopimusstandardin avulla. Kolmas standardi, OECD:n Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters (CMAAT), on kattava, monenvälinen tietojenvaihtosopimus. Lisäksi Euroopan unionin jäsenvaltioiden on sitouduttava tietojenvaihtoon unionin sekundäärioikeuteen kuuluvien direktiivien velvoittamana, joista olennaisin on 2011/16/EU (virka-apudirektiivi, DAC). Viidennen keskeisen voimassa olevan standardin tietojenvaihdolle muodostaa Yhdysvaltain Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) -lainsäädäntöön perustuva sopimusmenettely<sup>46</sup>.

Kansainvälisessä verotusta koskevassa poliittisessa keskustelussa on säännöllisin väliajoin nostettu esille tarve yksittäisen viitekehyksen, kuten Eurooppalaisen standardin<sup>47</sup> tai yksittäisen

---

<sup>41</sup> Ks. Helminen 2022, kohta Erityiset virka-apusopimukset.

<sup>42</sup> Ks. Äimä 2017, s. 431.

<sup>43</sup> Ks. Helminen 2022, kohta Erityiset virka-apusopimukset.

<sup>44</sup> *Ibid.* s. 431.

<sup>45</sup> Keskeisimmät ovat OECD:n ja UN:n mallisopimukset kahdenkertaisen verotuksen poistamiseksi.

<sup>46</sup> Äimä 2017, s. 205 ss.

<sup>47</sup> Esim. Obhof 2009, s. 412.

kansainvälisen verotietojenvaihdon vastuutahon<sup>48</sup> tarpeellisuudesta. Näiden näkökulmien esittäminen on korostunut erityisesti uuden sääntelyn tai uusien sopimusinstrumenttien julkaisun yhteydessä. Tällä hetkellä kehitys näyttää vakiintuneen malliin, jossa keskeiset toimijat huomioivat toisaalla tapahtuneen edistyksen ja mukauttavat tahoillaan omat ratkaisunsa vastamaan tietojenvaihdon yleistä kehityslinjaa. Näin ollen DAC7 tarkastelussa tulee ottaa huomioon sisällön ohella myös direktiivin asema osana kansainvälisen tietojenvaihdon kehityskulkua.

## 2.2 OECD kahdenvälisten tietojenvaihtosopimusten kehittäjänä

### 2.2.1 Tietojenvaihto osana OECD:n malliverosopimusta

Vuoden 1961 syyskuussa vetovastuu kansainvälisen verotuksen kehittämistyöstä siirtyi uudelle taholle OEEC:n muuttuessa Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestöksi (OECD). Muutoksen jälkeen julkaistuista malliverosopimuksista ensimmäinen, vuoden 1963 luonnosversio, sisälsi sittemmin kansainvälisen verotietojenvaihdon olennaisen sisällöllisen kehyksen muodostaneen 26 artiklan<sup>49</sup>.

Vuoden 1977 mallisopimusversioon tehtiin 26 artiklaan joitain muutoksia. Näistä olennaisin on lisäys, jonka perusteella sopimuksen 1 artikla ei rajaa vaihdettavien tietojen laajuutta. Lisäksi vuoden 1977 sopimusversion sanamuodon on katsottu mahdollistaneen vaihdettujen tietojen hyödyntämisen myös tiedot vastaanottaneen valtion muihin veroasioihin kuin tietopyyntöä koskevaan, kuitenkin siinä laajuudessa, jossa verotus ei ole sopimuksen vastainen<sup>50</sup>. Vuoden 2005 mallisopimusversiossa 26 artiklan 1 kappaleen sanamuotoon<sup>51</sup> sisällytettiin ennalta arvioidun olennaisuuden käsite. OECD:n heinäkuussa 2012 hyväksymän muutoksen seurauksena 26 artikla on mahdollistanut rajoituksitta hyvin laajan tietojenvaihdon.<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> Esim. Tychmanska 2021, s. 614, Aucejo 2018, s. 73, Wouters – Meuwissen, 2011, s. 4.

<sup>49</sup> Seer 2013, s. 66.

<sup>50</sup> Sanamuoto vuoden 1963 mallisopimusversiossa kuuluu: *“..shall exchange such information as is necessary for the carrying out of this Convention and of the domestic laws of the Contracting States concerning taxes covered by this Convention insofar as the taxation thereunder is in accordance with this Convention.”* Vuoden 1977 mallisopimusversiossa asia ilmaistaan: *“..shall exchange such information as is necessary for carrying out the provisions of this Convention or of the domestic laws of the Contracting States concerning taxes covered by the Convention insofar as the taxation thereunder is not contrary to the Convention.”* ks. myös. Jimenéz 2013 s. 76.

<sup>51</sup> Sanamuoto vuoden 2005 mallisopimusversiossa kuuluu: *“..shall exchange such information as is foreseeably relevant for carrying out..”*.

<sup>52</sup> Jimenéz 2013, s. 76.

## 2.2.2 Global Forum ja TIEA-sopimukset

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö julkaisi vuonna 1998 haitallista verokilpailua käsittelevän raportin<sup>53</sup>. Sen keskeinen sisältö perustuu veroparatiisien (”tax havens”) ja verolainsäädännöltään suosivien alueiden (”preferential tax regimes”) määrittelyyn ja arviointiin<sup>54</sup>, joita yhdistäviä tekijöitä ovat heikot tietojenvaihtomahdollisuudet sekä heikko läpinäkyvyys veroasioissa. Näiden ongelmien ratkaisemiseksi pelkästään kahdenvälisen tietojenvaihtosopimusneuvottelujen perusteella on haastavaa. Maailmanlaajuisen veroasioihin liittyvän läpinäkyvyyden kasvattamisen katsottiin edellyttävän monenvälistä neuvotteluyhteyttä<sup>55</sup>. The Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes (Global Forum) on vuoden 1998 raportissa havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi perustettu kansainvälistä verotietojen vaihtoa edistävä yhteistyöelin, joka toimii OECD:n alaisuudessa. Vuodesta 2009 alkaen Global Forumin jäsenyys on ollut avoin kaikille OECD-standardin mukaiseen tietojenvaihtoon ja sen toteutumisen varmistamiseksi tehtävään arviointiin sitoutuville lainkäyttöalueille<sup>56</sup>.

Tax Information Exchange Agreement (TIEA) -mallisopimus on Global Forumin keskeisimpiä saavutuksia. Vuonna 2002<sup>57</sup> julkaistu TIEA on nimenomaisesti rajat ylittävästä tietojenvaihtomenettelystä sopimiseksi tarkoitettu instrumentti, joka perustuu sisällöllisesti OECD:n vuoden 2000 malliverosopimusversion 26 artiklaan<sup>58</sup>. TIEA-mallisopimus sisältää erilliset artikkelit esimerkiksi pyynnöstä tapahtuvalle tietojenvaihdolle, rajat ylittävälle verotarkastukselle ja tietopyyntöä koskevalle kieltäytymismahdollisuudelle. TIEA-mallin kehityksen lähtökohtana on ollut soveltuvuus sekä kahden-, että monenvälisestä tietojenvaihdosta sopimiseen<sup>59</sup>. Vuonna 2015 sopimusta päivitettiin lisäpöytäkirjalla, jonka allekirjoittamalla sopimukseen sitoutuneet tahot voivat laajentaa voimassa olevan sopimuksen soveltamisalan kattamaan myös automaattisen tietojenvaihdon<sup>60</sup>.

---

<sup>53</sup> OECD 1998.

<sup>54</sup> *Ibid.* kohdat 44 ja 60–64.

<sup>55</sup> *Ibid.* kohta 138.

<sup>56</sup> OECD 2009, s. 2.

<sup>57</sup> Ensimmäinen TIEA -sopimuksen kehitysversio oli vuonna 2000 Yhdysvaltojen sekä Antigua ja Barbudan välillä tehty sopimus, joskin ensimmäinen varsinainen mallisopimusversio on Global Forumin vuonna 2002 julkaistua asiakirjamalli. ks. Afandi 2013 s. 43.

<sup>58</sup> Afandi 2013, s. 43–44.

<sup>59</sup> Käytännössä kaikki voimassa olevat TIEA-sopimukset ovat kuitenkin luonteeltaan kahdenvälisiä.

<sup>60</sup> Ks. Äimä 2017 s. 437–439.

## 2.3 Monenväliset tietojenvaihtosopimukset

### 2.3.1 Edellytyksenä tehokkuus: varhaiset monenväliset tietojenvaihtosopimukset

Kahdenvälisten tietojenvaihdon mahdollistavien verosopimusten periaatteellinen heikkous tulee näkyväksi allekirjoitettujen sopimusten lukumäärän lisääntyessä. Useiden yksittäisten ja sisällöllisesti toisistaan poikkeavien verosopimusten luoman kokonaisuuden tehokas hallinta vaatii sopijaosapuolilta merkittäviä hallinnollisia resursseja sekä valmiutta muodostaa jatkuvasti ylläpidettävä kokonaiskuva tietojenvaihdon yleisestä tilasta ja sopimusten mahdollisista päivitystarpeista muuttuvassa globaalissa taloudessa. Vastaavasti kahdenvälisten sopimusten ratifiointi edellyttää sitoutumista prosessissa syntyviin neuvottelukustannuksiin, käsitteen taloustieteellisesti laajassa merkityksessä ymmärrettynä. Kahdenvälisten sopimusten rinnalle muodostui toisen maailmansodan jälkeisenä aikana myös monenvälisiä sopimuksia mahdollistamaan rajat ylittävää tietojenvaihtoa. Luonteva ympäristö tämänkaltaisille sopimuksille olivat maantieteellisesti läheiset, taloudellisessa yhteistyössä aktiiviset valtiot. Eurooppalaisena esimerkkeinä näistä varhaisista multilateraalisista sopimuksista on perusteltua nostaa esille Benelux-maiden välillä vuonna 1952 allekirjoitettu sopimus keskinäisestä virka-avusta<sup>61</sup>.

Toinen urauurtava monenvälinen sopimus syntyi Pohjois-Eurooppaan. Kyseessä on vuonna 1972 voimaan tullut Pohjoismaiden välinen yleissopimus veroasioissa annettavasta virka-avusta<sup>62</sup>. Sen osapuolina olivat Suomen lisäksi yhtäaikaisesti ja keskinäisesti Ruotsi, Norja, Tanska ja Islanti<sup>63</sup>. Sopimustekstiä on ajantasaistettu vuosina 1976, 1981 sekä 1987, viimeimmän vuonna 1991 voimaan tulleen sopimuksen ollessa uusin päivitys. Tuolloin sopijaosapuoliksi tulivat myös Färsaaret ja Grönlanti.<sup>64</sup>

Pohjoismaiden välillä virka-avusta veroasioissa tehdyn sopimuksen soveltamisalaan kuuluvat laajasti lähes kaikki Pohjoismassa kerätyt verot, mukaan lukien lahja- ja perintöverot sekä sosiaalivakuutusmaksut ja muut julkiset maksut<sup>65</sup>. Virka-apu kattaa asiakirjojen tiedoksiannon,

---

<sup>61</sup> Convention of 5.9.1952 between the Netherlands, Belgium and Luxemburg with regard to mutual assistance concerning the collection of taxes. ks. Kusters 2001, s. 323.

<sup>62</sup> The Nordic Mutual Assistance Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters (Pohjoismainen virka-apusopimus). Valkama 2013, s. 199.

<sup>63</sup> *Ibid.* s. 200.

<sup>64</sup> *Ibid.* s. 200 ja SopS 37/1991.

<sup>65</sup> SopS 37/1991, 2 ja 20 artikla.

veroasioihin liittyvien selvitysten, veroilmoituslomakkeiden saatavana pitämisen, toimet päällekkäisen ennakkoperinnän ehkäisemiseksi sekä veron kanton, siirtoon ja perintään liittyvät toimet<sup>66</sup>. Vastaavasti sopimukseen perustuvat tietojenvaihdon tavat ja periaatteet ovat hyvin laajat verrattuna sopimuksen laatimisajankohtana muuhun yleisesti Euroopassa voimassa olleeseen tietojenvaihtoon tähtäävään sopimuskäytäntöön<sup>67</sup>.

Pohjoismaiden välillä virka-avusta veroasioissa tehdyllä sopimuksella on merkittävä rooli kansainvälisen verotietojenvaihdon kehityksen kannalta. Sopimus sisältää pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon ohella mekanismin myös automaattiselle tietojenvaihdolle.<sup>68</sup> Ennen Pohjoismaiden välisen multilateraalisen sopimuksen allekirjoittamista vuonna 1972 käytännössä kaikki tietojenvaihto perustui kahdenvälisiin sopimuksiin ja nimenomaisiin virka-apupyyntöihin<sup>69</sup>. Pohjoismaiden välillä tehty sopimus oli ensimmäinen tietojenvaihdon malli, jossa automaattinen massadatan toimittaminen on kuvattu eksplisiittisesti, velvoittaen yhtäaikaisesti useita lainkäyttöalueita automaattiseen tietojenvaihtoon<sup>70</sup>.

### 2.3.2 CMAAT ja MCAA

Seuraava kehityskulku monenvälisen tietojenvaihdon saralla oli Euroopan neuvoston ja OECD:n yhteistyössä laatima Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters (CMAAT, Yleissopimus veroasioissa annettavasta keskinäisestä virka-avusta). Ensimmäiset viisi sopimuksen ratifioinutta tahoja olivat Yhdysvallat, Ruotsi, Norja, Tanska ja Suomi, joiden allekirjoituksin CMAAT-sopimus saatettiin voimaan toukokuussa 1995.

Hallinnollista virka-apua veroasioissa koskevalla sopimuksella on useita vahvuuksia; esimerkiksi tavoitteet tietojenvaihdon yhtenäisen standardin asettamiselle, tiedonvaihtoa koskevien ehtojen tulkintojen yhdenmukaistamiselle ja takeet veronmaksajien oikeuksien kunnioittamisesta<sup>71</sup>. Kyseessä on luonteeltaan laajasti tietojenvaihtoon soveltuva sopimus, jonka soveltamisalaan kuuluvia veroja ovat tuloverot, varallisuusverot,<sup>72</sup> sosiaalivakuutusmaksut<sup>73</sup>, sekä

---

<sup>66</sup> SopS 37/1991, 1 artikla.

<sup>67</sup> ks. Juusela 2003, s. 31.

<sup>68</sup> Valkama 2013, s. 202–203 ja SopS 37/1991, 11 artikla 1 kohta.

<sup>69</sup> Juusela 2003, s. 31 ja Valkama 2013 s. 202.

<sup>70</sup> Valkama 2013, s. 202.

<sup>71</sup> Luetelluista periaatteista ks. Omtzigt 2010, osa B, 1 kohta, 3 alakohta.

<sup>72</sup> OECD Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters, 2 artiklan 1 kohdan a alakohta.

<sup>73</sup> OECD Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters, 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohta.



useat muut veroluokat, kuten kiinteistö-, lahja-, moottoriajoneuvoverot sekä välilliset verot, kuten arvonlisävero. Sellaisenaan sopimus ei kuitenkaan edellytä automaattista tietojenvaihtoa, vaan maiden tulee sopia keskenään menettelyn aktivoimisesta. Lokakuussa 2014 OECD julkaisi allekirjoitettavaksi sopimuksen Multilateral Competent Authority Agreement (MCAA), jonka allekirjoittamalla lainkäyttöalue pystyy kootusti sitoutumaan automaattiseen tietojenvaihtoon muiden CMAAT-sopimuksen allekirjoittaneiden tahojen kanssa.<sup>74</sup>

## 2.4 Tietojenvaihdon kehitys Euroopan unionissa

Kahdenvälisen verosopimusten tietojenvaihtoartiklat ovat muodostaneet 1970-luvulle saakka vallitsevan paradigman veroviranomaisten rajat ylittävälle yhteistyölle. Vastaava tilanne oli voimassa Euroopan talousyhteisön (ETY) jäsenvaltioiden välillä, eikä kahdenvälisen verosopimusten verkosto ollut kattava<sup>75</sup>. Yhteisön tavoitteiden edistämiseksi nähtiin perusteltuna yhdenmukaistaa yhteisön sisäistä verotietojenvaihtoa. Jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten keskinäisestä avusta välittömien verojen alalla annettu Direktiivi (77/799/ETY) oli vastaus kyseiseen tarpeeseen. Sitä päivitettiin useilla muutospäätöksillä ja asetuksilla<sup>76</sup> vastaamaan edellä kuvattua tietojenvaihdossa tapahtunutta kehitystä.

Vanha virka-apudirektiivi oli voimassa vuoteen 2011 saakka, jolloin erot sen sisällön ja valli-neiden taloudellisten sekä poliittisten tarpeiden välillä johtivat direktiivin korvaamiseen kokonaan uudella direktiivillä 2011/16/EU. Vanhan direktiivin tehottomuus tuli esille erityisesti jäsenvaltioiden kansallisen pankkisalaisuussäätelyn soveltamisalaan kuuluvaa materiaalia koskevissa tapauksissa. Vanha direktiivi ei sisältänyt tarkkoja määräaikoja tietopyyntöihin vastaamiselle, joka johti viiveisiin<sup>77</sup> tietojen toimittamisessa ja vaihdossa.<sup>78</sup> Näiden sisällöllisten kehitystarpeiden lisäksi uuden direktiivin taustalla vaikutti poliittinen momentum. Vuoden 2008 Finanssikriisin seurauksena poliittisessa keskustelussa korostuivat vaatimukset verotietojenvaihdon ja rajat ylittävän läpinäkyvyyden vähimmäistasosta<sup>79</sup>.

---

<sup>74</sup> Äimä 2017, s. 443 ss.

<sup>75</sup> ks. Terra – Wattel 2005, s. 675.

<sup>76</sup> Direktiivit 79/1070/ETY, 92/12/ETY, 2003/93/EY, 2004/56/EY; komission asetus 2004/106/EY ja neuvoston asetus 2073/2004/EY.

<sup>77</sup> Tiedot tuli toimittaa ”..viipymättä..”. Direktiivin 77/799/ETY 5 artikla.

<sup>78</sup> Vascega – van Thiel 2011, s. 150.

<sup>79</sup> *Ibid.* s. 150.

Uuden direktiivin soveltamisala laajennettiin kattamaan kaikki jäsenvaltioissa voimassa olevat verot, lukuun ottamatta direktiivissä lueteltuja poikkeuksia. Ero vanhan direktiivin positiiviseen, tyhjentävään listaustapaan on merkittävä. Toinen olennaiseksi katsottu muutos<sup>80</sup> on uuden direktiivin 7 artiklan mukainen tilannesidonnainen kahden tai kuuden kuukauden määräaika tietopyyntöön vastaamiselle. Näiden läpinäkyvyyttä ja tietojenvaihtoa edistävien parannusten ohella uusi direktiivi mahdollisti saatujen tietojen laajemman käytön<sup>81</sup> sekä tietojen jakamisen toiseen jäsenvaltioon tai kolmanteen valtioon tiedot toimittaneen jäsenvaltion luvalla<sup>82</sup>. Uusi direktiivi mahdollistaa spontaanin, automaattisen ja pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon, joko kaisen menettelyn kohdentuessa toisistaan eriävien riskien ja tarpeiden kattamiseen<sup>83</sup>.

Alkuperäistä direktiiviä on täydennetty muutosdirektiivein kuusi kertaa. Vuonna 2011 voimaan tulleen direktiivin silloiseen sisältöön ja sanamuotoon viitattaessa käytetään yleisesti ilmaisua DAC (Directive on Administrative Cooperation), jonka jälkeiset muutosdirektiivit erotetaan toisistaan vastaavin järjestysnumeroin DAC2 - DAC7. Yksi olennaisimmista lisäyksistä toteutettiin muutosdirektiivillä 2014/107/EU (DAC2), jonka avulla hallinnollisen yhteistyön direktiivi saatettiin yhteneväksi OECD:n Common Reportin Standard (CRS)-standardin kanssa. Kyseessä on Yhdysvaltain FATCA-sääntelyä ja siihen perustuvia IGA-sopimuksia vastaava tietojenvaihtonormi, jonka omaksumisella parannettiin kansainvälistä läpinäkyvyyttä sellaisten henkilöiden osalta, jotka hallinnoivat varallisuutta asuinvaltionsa rajojen ulkopuolella.

---

<sup>80</sup> Esim. Gabert 2011, s. 344.

<sup>81</sup> Ks. direktiivin 2011/16/EU 16 artikla.

<sup>82</sup> Ks. direktiivin 2011/16/EU 24 artikla.

<sup>83</sup> Gabert 2011, s. 343.

### 3 TIETOJENSAANNIN NYKYTILA JA HAASTEET

#### 3.1 Tietotarpeen lähtökohdat

##### 3.1.1 Verohallinnon tehtävä ja legaliteettiperiaate

Perustuslain (731/1999, PL) 81.1 § osoittaa verotuksen legaliteettiperiaatteen<sup>84</sup>. Lainkohdan mukaan ”Valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta”. Veroviranomaisen tekemän verotuspäätöksen on siten perustuttava vain ja ainoastaan voimassa olevaan oikeuteen<sup>85</sup>, eikä verovelvollisuutta voida asettaa lakia alemman asteisella säännöksellä<sup>86</sup>. PL 2.3 §:n sisältämän oikeusvaltioperiaatteen mukaan kaikessa julkisen vallan käytössä, jonka ydinalueeseen verotuksen voidaan katsoa kuuluvan, on tarkoin noudatettava lakia<sup>87</sup>.

Verolainsäädännön sisältö konkretisoituu toimitettuna verotuksena, joka vastuualueena kuuluu valtiovarainministeriön alaisuudessa toimivalle Verohallinnolle. Verohallinnosta annetun lain (503/2010, VHL) 2.1 §:n mukaan sen ”...tehtävänä on verotuksen toimittaminen, verovalvonta, verojen ja maksujen kanto, perintä ja tilitys sekä veronsaajien oikeudenvälvonta sen mukaan kuin erikseen säädetään”. Kyseisen pykälän toisen momentin mukaan ”Verohallinnon on edistettävä oikeaa ja yhdenmukaista verotusta sekä kehitettävä Verohallinnon palvelukykyä”. Tässä mainittujen lainkohtien sisältö on yhdenmukainen verrattuna nykyistä säädöstä edeltäneen Verohallintolain (1557/1995) vastaaviin säännöksiin ja ne luovat perustan Verohallinnon toiminnalle. Verohallinnon tehtävistä ja organisaatiosta säädetään Verohallinnosta annetun lain ohella myös valtioneuvoston asetuksessa Verohallinnosta (562/2010, VHA), jonka lisäksi Verohallinnon toimintaa koskevia säännöksiä on myös muussa lainsäädännössä<sup>88</sup>. Tuloverotuksessa noudatettavasta menettelystä ja muutoksenhausta säädetään verotusmenettelystä annetussa laissa.

---

<sup>84</sup> Juusela 2018, s. 450.

<sup>85</sup> Perustuslakivaliokunta on lausunut kantanaan, että verovelvollisuuden suuruuden perusteet on vahvistettava verolaissa sellaisella tarkkuudella, että veroviranomaisen harkinta veroa määrättäessä on ns. sidottua harkintaa. Ks. esim. PeVL 45/2005, s. 3

<sup>86</sup> Äimä 2017, s. 42–46. Legaliteettiperiaatista vero-oikeudessa tarkemmin ks. Knuutinen 2015, s. 811 ss.

<sup>87</sup> Äimä 2017, s. 42.

<sup>88</sup> Ks. Myrsky – Rabinä 2015, s. 21. Esimerkkeinä tässä tarkoitetuista, mutta asiayhteydessä yksilöimättömistä lainkohdista voitaneen pitää muun ohessa hallintolain 6 §:n mukaista viranomaistoiminnan puolueettomuuden ja oikeasuhtaisuuden edellytystä, kuten myös samaisen lain 7 §:n mukaista asioinnin ja asian käsittelyn järjestämistä viranomaisessa siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Verohallinnon perustehtäväksi voidaan määritellä kustannustehokkaasti toteutettu verotuksen toimittaminen ja verojen sekä veronluonteisten maksujen tilittäminen veronsaajalle siten, että veronsaajat saavat tulonsa oikea-aikaisesti ja oikean määräisinä<sup>89</sup>. Verohallinnon strategiset tavoitteet ovat oikeudenmukaisesti toimitettu verotus, verotulojen varmistaminen sekä positiivinen asiakaskokemus<sup>90</sup>. Perustehtävän toteuttamiseksi ja strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi Verohallinto tarvitsee tarkkoja ja asianmukaisia tietoja tulon veronalaisuuden ja menon vähennyskelpoisuuden, oikean verosubjektin, tulon tai menon verovuosikohtaisen jaksottamisen sekä veron määrän määrittämiseksi<sup>91</sup>. Verotuksen perustuminen toimenpiteen tosiasialliseen muotoon ohi yksinomaan juridisen muodon on yleinen vero-oikeuden periaate, jonka toteutuminen edellyttää aina tietoa todellisista olosuhteista<sup>92</sup>. Oikeiden tietojen saamisen tai muun selvittämisen jälkeen materiaali on edelleen prosessoitava ja analysoitava. Tietojen saannin kannalta olennaisia ovat verotusmenettelylain 2 ja 3 luvun säännökset, joista ensin mainittu koskee verovelvollisen ilmoitusvelvollisuutta ja jälkimmäinen sivullisen tiedonantovelvollisuutta. Verotusmenettelylain 4 luku muodostaa perustan saatujen tietojen käsittelemiselle ja tuloverotuksen toimittamiselle.

### *3.1.2 Tietojen saaminen oikean ja oikea-aikaisen verotuksen edellytyksenä*

Oikean ja oikea-aikaisen verotuksen toteutumiseen liittyvät riskit voidaan jakaa Verohallinnon sisäisiin ja ulkoisiin riskeihin<sup>93</sup>. Sisäisiä riskejä ovat muun ohessa yleiseen tietoturvallisuuteen, henkilöstön osaamiseen sekä tietojärjestelmien tarkoituksenmukaisuuteen ja toimivuuteen liittyvät riskit. Tämän tutkimuksen kannalta olennaisia ovat ulkoiset riskit, eli Verohallinnon tiedonsaantiin ja verovelvollisten ilmoittamisvelvollisuuden toteutumiseen liittyvät epävarmuustekijät. Ulkoisten riskien kokonaisuus muodostuu siten ilmoittamisvelvollisten lainkuuliaisuuteen sekä sivullisilmoittajilta saatujen tietojen saatavuuteen ja laatuun liittyvistä tekijöistä. Sekä ulkoisten että sisäisten riskien hallinnan keskeisin periaatetason tavoite on veronsaajalle kuuluvien lainsäädäntöön perustuvien verotulojen varmistaminen, eli verovajeen poistaminen. Verotiedoissa olevat virheet on löydettävä niiden syistä riippumatta. Käytännössä tämä tarkoittaa virheellisten ja puutteellisten ilmoitusten, kuten sivullisten antamien tietojen tai verovelvollisen

---

<sup>89</sup> Ks. Äimä 2017, s. 44.

<sup>90</sup> VM 2022, s. 3.

<sup>91</sup> Tässä luetellut muodostavat vero-objektia määritettäessä kannanottoa edellyttävät osatekijät, eli laajuus-, kohdistamis-, arvostamis- ja jaksottamiskysymykset. Rabinä et al. 2019, s. 80.

<sup>92</sup> Juusela 1998, s. 104.

<sup>93</sup> Virmajoki 2008, s. 24–26.

itsensä jättämien veroilmoitusten löytämistä sekä ilmoittamatta jätettyjen tai totuudesta poikkeavana ilmoitettujen tulojen havaitsemista. Riskienhallinnan päätavoitetta tukevana toissijaisena tavoitteena on verotiedoissa olevien virheellisyyksien proaktiivinen vähentäminen. Havaitut virheellisyyden syyt tulee pyrkiä poistamaan tiedon hankinta- että analysointiprosesseista niiltä osin, kuin eliminointi on mahdollista Verohallinnon käytettävissä olevin keinoin. Kolmantena tavoitteena on riskienhallinnan tehokkuuden kasvattaminen, eli käytännössä data-analytiikan hyödyntäminen sellaisten tapausten löytämiseksi, jotka edellyttävät tarkempaa selvittelyä.<sup>94</sup>

Riskienhallintajärjestelmän kustannukset on suhteutettava sillä saavutettaviin verotuloihin. Pistemäiset poikkeamat olennaisuusperiaatteesta ovat kuitenkin perusteltuja ja tarpeellisia verotuksen uskottavuuden kannalta. Näin ollen painopiste on fiskaalisessa merkittävyudessa, jonka ohella järjestelmän uskottavuutta ylläpidetään tutkimalla satunnaisesti tarkkaan myös taloudellisesti vähäpätöisiä tietoja. Kustannustehokkuuden tavoittelu on johtanut sivullisen tiedonantovelvoitteen kasvattamiseen ja verotusmenettelyn koneellistamiseen sekä automatisointiin.<sup>95</sup> PL 2.3 §:n laillisuusperiaatteen ja PL 81.2 §:n vero-oikeuden legaliteettiperiaatteen velvoittamana Verohallinnon riskienhallintajärjestelmän keinovalikoima johdetaan lainsäädännöstä.

Hallituksen esityksessä laiksi Verohallinnosta sekä siihen liittyvien eräiden lakien muuttamisesta VHL 2.2 §:n sisältöä tarkennetaan toteamalla, että oikean ja yhdenmukaisen verotuksen edistäminen toteutuu muun ohessa Verohallinnon antamien verotusta koskevien yhtenäistämisohjeiden kautta<sup>96</sup>. Muodollisesta sitomattomuudestaan huolimatta ne ohjaavat tehokkaasti Verohallinnon työntekijöiden päätöksentekoa. Yhtenäistämisohjeet tehostavat hallinnollista päätöksentekoa, koska ne tarjoavat mahdollisuuden turvautua valmiisiin toimintamalleihin massaluonteista verotusta toimittaessa. Ohjeistuksen työntekijöitä tosiasiallisesti sitovasta luonteesta huolimatta verotuspäätös tulee aina johtaa verolainsäädännöstä<sup>97</sup>. Keskeisessä asemassa ovat myös hallituksen esityksessä eksplisiittisesti mainitsemattomat Verohallinnon tuottamat muut verovelvollisille suunnatut ohjeet, verotuksen tietojärjestelmien tuottaminen ja ylläpito sekä verotusta varten tuotetut lomakkeet, käsikirjat, tiedotteet ja oppaat<sup>98</sup>. Olennaisessa ase-

---

<sup>94</sup> Näin Virmajoki 2008, s. 24–26.

<sup>95</sup> Virmajoki 2008, s. 24–26.

<sup>96</sup> HE 148/2007, s. 29.

<sup>97</sup> Ks. Nykänen 2020, s. 621–622.

<sup>98</sup> Ks. Äimä 2017, s. 45–46.

massa ovat myös Verohallinnon antamat työmenetelmäohjeet, joiden avulla toteutetaan verotusmenettelystä annetun lain 26.6 §:ssä tarkoitettua verotuksen yhteydessä tehtävää kohdevalintaa, joka on riskienhallinnan keskeinen työkalu. Tällä tarkoitetaan automaattisten sähköisten järjestelmien käyttämistä sellaisten tapausten poimintaan tietomassasta, joiden tarkempi käsittely on asian laadun, laajuuden, yhdenmukaisen kohtelun varmistamisen sekä verovalvonnan tarpeiden kannalta perusteltua<sup>99</sup>. Tarkemman tutkimisen yhteydessä voidaan hyödyntää myös niitä sivullisen tiedonantovelvoitteen perusteella saatuja tietoja, joita ei voida niiden laatu tai luonne huomioiden käyttää automaatiossa muodostettavan verotuspäätöksen perusteena.<sup>100</sup>

Verotusmenettelystä annetun lain 26.5 §:n mukaan ”Verotus toimitetaan verovelvollisen ilmoituksen, sivulliselta tiedonantovelvolliselta 3 luvun säännösten nojalla saatujen tietojen ja asiassa saadun muun selvityksen perusteella”. Näin ollen Verohallinnon tietotarpeiden vähimmäistason voidaan katsoa muodostuvan verotuksen toimittamiseksi tarvittavien tietojen saamisesta, tunnistamisesta sekä hyödynnettävyyden arvioinnista. VHL 2.1 §:n toteutumisen vähimmäisedellytyksenä on siten oikean verotuspäätöksen tekemiseksi ja voimassa olevan verolainsäädännön mukaisten verojen kantamiseksi tarvittavien tietojen saaminen. Vastaavasti kyseisen lain 2.2 §:ssä asetettu velvoite Verohallinnon palvelukyvyyn edistämiseksi nostaa mielenkiinnon kohteeksi edellä kuvatut Verohallinnon toimivaltaan kuuluvat mahdollisuudet, joilla Verohallinto voi vaikuttaa verotuspäätökseen johtavan prosessin kulkuun ja sujuvuuteen sekä ilmoitusvelvollisuuden perusteella annettujen tietojen analysointiin ja käsittelyyn. Tämänkaltaisia seikkoja alustatalouden kontekstissa ovat tietojen saannin tehostamiseen sekä raportoivien alustoperaattorien antamien tietojen analysointi- ja hyödyntämistapoihin vaikuttavat menettelyt ja käytänteet. Edelleen tarkastelu voidaan siirtää Verohallinnon toimivallan ylittävälle tasolle, jolloin mielenkiinto kohdistuu raportointivelvoitteiden kansallisen tason implementoinnissa omaksuttaviin ratkaisuihin suhteessa DAC7 sisältöön sekä mahdollisten delegointinormien säätämiseen.

Verotusmenettelyn kannalta tarkasteltuna optimaalisena voitaisiin pitää tilannetta, jossa Verohallinnolle ilmoitettaisiin reaaliaikaisesti jakamis- ja keikkataloudessa muodostuneet veronalaiset tulot sekä niiden jaksottamiseksi ja kohdentamiseksi tarvittavat tiedot täydellisinä ja suoraan käyttökelpoisessa muodossa. Tämä ei kuitenkaan ole käytännössä realistinen tavoite, joten tie-

---

<sup>99</sup> Myrsky – Räbinä 2015, s. 27.

<sup>100</sup> Ks. myös Iivonen 2011, s. 196 ss.

totarpeita on perusteltua arvioida fiskaalista merkitystä painottaen. Näin ollen tarvittavien tietojen hankkimisessa sekä analysoinnin prosesseissa on olennaista keskittyä niille alueille, joilla verovajeen torjumisella on merkittävää euromääräistä tai kansantaloudellista painoarvoa. Esimerkkinä jälkimmäisestä ovat harmaasta taloudesta aiheutuvat negatiiviset vaikutukset markkinaehtoiselle kilpailulle<sup>101</sup>.

Tietotarpeita ei siten voida esittää luetteloitavissa olevana joukkona keskinäiseltä merkitykseltään yhteneviä seikkoja. Kyseessä on moniulotteinen kokonaisuus, joka rakentuu toisiaan tukevista näkökulmista. Aihealue voidaan hahmottaa myös hermeneuttisena kehänä, jossa verotustiedon tosiasiallinen merkitys rakentuu tietoyksikön ja sen hyödyntämistapojen sekä -tavoitteiden välisessä vuorovaikutuksessa, jolle reunaehdot asettaa Verohallinnon lainsäädännöllisen tehtävän toteutuminen. Tieto itsessään on lähtökohta verotuspäätökselle, mutta sen ilmoitusvelvollisuus sellaisenaan ei takaa verotusmenettelyn kannalta tehokasta ja oikeaa lopputulosta. Vastaavasti tehokaskin verotusprosessi on hyödytön, mikäli sen pohjaksi ei saada relevanttia ja riittävän tasokasta tietoa.

### **3.2 Tulojen ilmoittamisvelvollisuus**

Verovelvollisen ilmoittamisvelvollisuudesta säädetään VML 2 luvussa, tarkemmin 7–14 f §:ssä. VML 7.1 §:n perusteella ”Verovelvollisen on verotusta varten ilmoitettava Verohallinnolle veronalaiset tulonsa, niistä tehtävät vähennykset, tiedot varoistaan ja veloistaan sekä muut verotukseen vaikuttavat tiedot.” VML 10 §:ssä säädetään veroilmoituksessa annettavista tiedoista. Kyseisen lainkohdan 1. momentin mukaisesti Verohallinto antaa tarkemmat määräykset annettavista tiedoista ja selvityksistä sekä niiden antamistavasta. Delegointisäännöksen nojalla Verohallinto antaa päätöksen ilmoittamisvelvollisuudesta ja muistiinpanoista (IlmVelvVHp<sup>102</sup>).

Luonnollinen henkilö, mukaan lukien elinkeinotulon verottamisesta annetun lain mukaista elinkeinotoiminnan tulolähteeseen kuuluvaa tuloa saava liikkeen- tai ammatinharjoittaja, täyttää ilmoittamisvelvollisuutensa antamalla veroilmoituksen joko sähköisesti tai paperisena (IlmVelvVHp 1§). Esitäyttöön perustuvassa ilmoitusmenettelyssä veroilmoituksen antaminen

---

<sup>101</sup> Ks. tarkemmin Hirvonen – Määttä 2018, s. 21.

<sup>102</sup> Verohallinto 2016a.

toteutuu luonnollisen henkilön esitetytyn veroilmoituksen tarkistamisen sekä mahdollisen korjaamisen ja palauttamisen kautta<sup>103</sup>. VML 7.2 §:n perusteella esitetytyn veroilmoitus voidaan lähettää luonnolliselle henkilölle tai kuolinpesälle, jolla voidaan olettaa olleen verovuonna veronalaista tuloa tai ilmoittamisvelvoitteen piiriin kuuluvia varoja tai velkoja. Veroilmoitus muodostuu ilmoitusosasta, erittelyosasta, verotuspäätöksestä, tilisiirtolomakkeista ja verotustoimistuksesta. Esitetytyn veroilmoituksella on esitetty verovelvollisen tulo- ja menotiedot sekä varallisuustiedot siltä osin, kuin hänen taloudellinen aktiivisuutensa on kuulunut sivullisen tiedonantovelvoitteen piiriin. Mikäli tiedot ovat joiltain osin virheellisiä tai ilmoitusvelvollisuuden alueelle kuuluva tieto puuttuu kokonaan, on verovelvollisen tehtävä veroilmoitukseen tarvittava korjaus.<sup>104</sup> Ammatin- tai liikkeenharjoittajan on annettava, mainittujen esitetytyn veroilmoitukseen liittyvien toimenpiteiden ohella, myös elinkeinotoiminnan veroilmoitus. VML 7.3 §:n mukaan elinkeinotoiminnan veroilmoitus on annettava riippumatta siitä, onko verovelvollisella ollut elinkeinotoiminnan tuloa verovuoden aikana päättyneen tai päättyneiden tilikausien aikana vai ei. VML 7.4 §:n mukaan veroilmoitus katsotaan annetun esityksen mukaisena, mikäli verovelvollinen ei tee siihen muutoksia.

IlmVelVHp 17 §:n mukaan luonnollisen henkilön ja kuolinpesän on ilmoitettava veroilmoituksessaan vain seuraavat tiedot: omistamansa kiinteistöt, asunto-osakeyhtiöiden ja kiinteistö-osakeyhtiöiden osakkeet, tiedot sijoitusvarallisuudesta<sup>105</sup>, tiedot nautinta- tai hallintaoikeuksista edellä mainittuihin, yhtymien osuudet sekä liike- ja ammattitoiminnan sekä maatalouden varat erikseen määrättyllä tavalla. Veloista ilmoitusvelvollisuus koskee vain luotto- ja rahoituslaitoksen sekä valtion, hyvinvointialueen, kunnan, vakuutus- ja eläkelaitoksen, huoltokonttorin ja työnantajan verovelvolliselle myöntämiä lainoja sekä muita lainoja, joiden korko on verotuksessa vähennyskelpoinen<sup>106</sup>.

---

<sup>103</sup> Rabinä et al. 2017, s. 116.

<sup>104</sup> Äimä 2017, s. 55.

<sup>105</sup> Tässä käytetyllä ilmaisulla ”sijoitusvarallisuus” viitataan seuraaviin kyseisessä VHp:ssä lueteltuihin varallisuuseriin: ”Osakeyhtiön tai muun yhteisön osakkeet ja osuudet, sijoitusrahastojen ja yhteissijoitusyritysten osuudet, muut arvopaperit ja arvo-osuudet, ei kuitenkaan korkotulon lähdeverosta annetussa laissa (1341/1990) tarkoitettuja joukkovelkakirjoja, niitä vastaavia yleisön merkittäväksi tarjottuja Euroopan talousalueella olevan julkisyhteisön tai kirjanpitovelvollisen koronmaksajan Euroopan talousalueella liikkeeseen laskemia joukkovelkakirjoja, eikä tavanomaisten kulutustavaroiden tai -palveluiden myyntiä osuuskuntalain (421/2011) luvun 5 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla harjoitettavien kulutusosuuskuntien ja osuuspankkien tavanomaisia osuuksia.”

<sup>106</sup> Korkomenojen vähennyskelpoisuudesta säädetään TVL 58 §:ssä.



### 3.3 Sivullisen tiedonantovelvollisuus

#### 3.3.1 Tausta ja lähtökohdat

Verovelvolliselta itseltään saatavien tietojen ohella on katsottu tarpeelliseksi kerätä tietoja myös sivullisilta tahoilta. Menettelyä on perusteltu sivullisen antamien tietojen paremmalla luotettavuudella verrattuna verovelvollisen itsensä antamiin tietoihin<sup>107</sup>. Sivullisen tiedonantovelvoitteen katsotaan jakautuvan yleiseen ja erityiseen tiedonantovelvoitteeseen<sup>108</sup>. Sivullisen tiedonantovelvoitetta koskevat säännökset ovat VML 3 luvussa, tarkemmin 15–25 §:ssä<sup>109</sup>. Lisäksi Verohallinto on antanut VML:n delegointisäännösten nojalla useita tiedonantovelvollisuutta koskevia päätöksiä, esimerkiksi kansainväliseen tietojenvaihtoon liittyvät VHp FATCA-sopimukseen perustuvasta tiedonantovelvollisuudesta<sup>110</sup> sekä VHp finanssitilejä koskevasta tiedonantovelvollisuudesta<sup>111</sup>.

Sivullisen tiedonantovelvollisuuden historialliset lähtökohdat ovat yhtä vanhat, kuin edellä käsitelty verovelvollisen ilmoitusvelvollisuus. Sivullista koskevia tiedonantoon velvoittavia säännöksiä on sisällytynyt verolakeihin tulojen ilmoittamisvelvollisuutta kunnallisverotuksessa annettusta laista sekä ensimmäisistä tulo- ja omaisuusverolaeista lähtien. Tiedonantovelvollisuuden lähtökohta on ollut verovelvolliselle asetetun ilmoittamisvelvollisuuden toteutumisen kontrollointi ja ilmoituspuutteista johtuvan verovajeen ehkäiseminen.<sup>112</sup> Talousteoreettisesti sivullisen tiedonantovelvoitetta voidaan perustella vapaamatkustamisen ilmiön estämisellä. Ilmiöllä viitataan tilanteeseen, jossa yksilö periaatteessa hyväksyy veronormin, mutta menettelee veron maksun välttämiseen pyrkivällä tavalla maksimoidakseen omaa hyötyään.<sup>113</sup> Asia voidaan ilmaista taloustieteen käsitteistöä mukaillen seuraavalla tavalla: rationaalinen verovelvollinen ottaa päätöksenteossaan huomioon verojen maksamiseen liittyvän julkisen oikeudenmukaisuuden, oikeusnormin rikkomisen tai noudattamisen itseisarvon, kiinnijäämisen riskin suuruuden ja sanktion merkittävyyden.<sup>114</sup> Nämä neljä osatekijää verovelvollinen suhteuttaa ilmoittamatta

---

<sup>107</sup> Ks. esim. HE 131/1995, s. 13.

<sup>108</sup> Ks. Rabinä et al. 2017, s. 135 ja 142.

<sup>109</sup> Sivullisen tiedonantovelvollisuudesta säädetään myös muissa verolaeissa, esimerkiksi oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetussa laissa (768/2016) sekä kiinteistöverolaissa (654/1992).

<sup>110</sup> Verohallinto 2015.

<sup>111</sup> Verohallinto 2016b.

<sup>112</sup> Lohiniva-Kerkelä 2003, s. 168.

<sup>113</sup> *Ibid.* s. 102.

<sup>114</sup> Näin Juusela 1998, s. 114.

jättämisestä koituvaan hyötyyn, joka lienee suurimmassa osassa tapauksia nimenomaisesti taloudellinen. Sivullisen tiedonantovelvoitetta puoltavat myös muut inhimillisen toiminnan piirteet. Esimerkiksi tyypillisen alustatalouden tulonsaajan on esitetty olevan satunnaisia sivutuloja hankkiva ja tuloverotuksen laskentasääntöjä sekä ilmoittamismenettelyjä huonosti tunteva yksityishenkilö<sup>115</sup>. Sivullisen tiedonantovelvoitteen asemalla on siten vahvat perusteet osana verotusmenettelyä.

### 3.3.2 Sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus

Sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus syntyy laissa asetetut edellytykset täyttävissä tilanteissa ja se toteutuu velvollisuutena luovuttaa Verohallinnolle tietoja ilman erillistä pyyntöä<sup>116</sup>. Sivullisen tiedonantovelvoitteen perusteella Verohallinto saa massaluonteisia tulo- ja menotietoja esimerkiksi työnantajilta, eläkelaitoksilta, pankeilta ja vakuutuslaitoksilta. Tiedot annetaan jälkikäteisillä vuosi-ilmoituksilla tai tulorekisteriin annettavilla ilmoituksilla.<sup>117</sup> Ennen tulorekisterin käyttöönottoa näistä tiedoista käytettiin yleisesti tietojen antamistavasta juontuvaa nimitystä vuosi-ilmoitustiedot. Vuodesta 2019 eteenpäin työnantajasuoritukset on ilmoitettu maksuttain tulorekisteriin, joka on mahdollistanut Verohallinnolle menettelyn piiriin kuuluvien tietojen lähes reaaliaikaisen tiedonsaannin jo kuluvan verovuoden aikana. Tulorekisteri-ilmoittamista on laajennettu vuodesta 2021 eteenpäin kattamaan myös eläkkeet ja etuudet. Näin vuosi-ilmoitustietojen käsitteen ohelle on syntynyt tulorekisteritietojen käsite, joista molemmat viittaavat yleisten tiedonantovelvoitteen mukaiseen raportointiin.

Verotusmenettelylain mukainen tiedonantovelvollisuus on sisällöltään laaja. VML 15.1 §:n säännös on kirjoitettu sanamuodoltaan kaikkia velvoittavaksi ja näin ollen tiedonantovelvollisuus ei rajaudu sen sanamuodon tai soveltamisalan perusteella yksinomaan kotimaisiin henkilöihin. Säännöksen tehokkaan toimeenpanon ja sanktioinnin voidaan kuitenkin katsoa edellyttävän Suomessa sijaitsevaa kiinteää toimipaikkaa<sup>118</sup>. VML 15 §:n yleissäännöksen mukaan ”Jokaisen on toimitettava Verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset tiedot maksamistaan tai välittämistään rahanarvoisista suorituksista, niiden oikaisuista, saajista ja suoritusten perusteista.” Lisäksi ”Tiedot on toimitettava Verohallinnolle, vaikka suoritus olisi maksettu ennakonpidätystä toimittamatta taikka suoritus olisi maksettu tai välitetty rajoitetusti verovelvolliselle taikka

---

<sup>115</sup> Nieminen – Nykänen 2018a, s. 2.

<sup>116</sup> Rabinä et al. 2017, s. 134.

<sup>117</sup> Ks. Äimä 2017, s. 196.

<sup>118</sup> Rabinä et al. 2017, s. 136 ja VM123:00/2019, s. 7.

kyseinen tulo olisi saajalleen verosta vapaa.” Tiedonantovelvollisen on annettava vähennystä koskevat tiedot esimerkiksi ammattiyhdistysliikkeiden jäsenmaksuista, eläkemaksuista ja koroista. Tämän ohella sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus koskee myös rakennusalan urakka- ja työntekijätietojen ilmoittamista sekä puun ostoista annettavia ilmoituksia.<sup>119</sup> Näin ollen vakiintuneet luonnollisten henkilöiden saamat ansio- ja pääomatulot, kuten esimerkiksi työstä maksettu palkka, puun myyntitulot, arvopapereiden luovutusvoitot, saadut ja maksetut korot sekä ay-jäsenmaksut, kuuluvat kattavasti tiedonantovelvoitteen piiriin. Sen sijaan jakamis- ja keikkataloudessa syntyvät tulot jäävät useissa tilanteissa velvoitteen toteutumisen ulkopuolelle<sup>120</sup>, jolloin kyseisiä tulo- ja menotietoja ei luonnollisesti voida käyttää verovalvonnan tukena tai esitäytettyyn veroilmoitukseen perustuvan menettelyn lähtökohtana.

Jakamis- ja keikkatalouden kannalta yleiseen tiedonantovelvoitteeseen liittyy kolme olennaista ja osin keskenään limittäistä haastetta, joista kaksi ensimmäistä kohdentuvat kansallisen tason lainsäädäntöön ja kolmas kansainvälisiin tilanteisiin. Nämä tilanteet ovat yleisesti tunnistettuja aihetta käsittelevässä vero-oikeudellisessa kirjallisuudessa ja yhteiskunnallisessa selvitystoiminnassa<sup>121</sup>. Ensinnäkin VML 15 §:n 1 momentin sanamuoto kattaa vain sellaiset rahanarvoiset suoritukset, jotka sivullinen on maksanut tai välittänyt. Näin ollen sanamuodon perusteella tiedonantovelvollisena voidaan pitää vain sellaista jakamistalouden toimijaa, joka maksaa tai välittää ylläpitämällään alustalla tapahtuvaan toimintaan liittyviä rahanarvoisia suorituksia. Sen sijaan velvoitetta ei muodostu sellaisille jakamis- ja keikkatalouden alustaa ylläpitäville toimijoille, jotka eivät täytä tätä määritelmää. Lainkohdan sisältöä voitaneen pitää yksiselitteisenä ja sitä on myös tulkittu sanamuotonsa mukaisesti.<sup>122</sup> Siten tiedonantovelvoitetta ei muodostu tilanteessa, jossa sivullisella on hallussaan tietoja rahanarvoisista suorituksista, joiden maksamisesta tai välittämisestä on vastannut muu taho kuin kyseinen sivullinen. Kuvattua tilannetta voidaan pitää tyypillisenä jakamis- ja keikkataloudessa, jossa alustan kautta tapahtuvaan vaihdantaan liittyvät transaktiorakenteet ovat joustavasti järjesteltävissä. Tiedonantovelvoitteen muodostuminen on vältettävissä esimerkiksi maksuliikenteen ulkoistamisella tai konsernin sisäisellä järjestelyllä, jossa varsinaisen alustaa ylläpitävän tahon sisar-, tytär- tai emoyhtiö vastaa kokonaisuudessaan transaktioiden toteuttamisesta.

---

<sup>119</sup> Rabinä et al. 2017, s. 136–141.

<sup>120</sup> Velvoitteen laajasta soveltamisalasta huolimatta käytäntö on osoittanut, ettei Verohallinto ole juurikaan saanut vuosi-ilmoituksia sellaisilta ulkomaisilta toimijoilta, jotka tarjoavat jakamistalouden alustapalveluita Suomessa ilman kiinteää toimipaikkaa tai sivuliikettä. VM123:00/2019, s. 6.

<sup>121</sup> Esim. Nieminen – Nykänen 2018a, s. 29 ss. ja Faehle et al. 2016, s. 5.

<sup>122</sup> VM123:00/2019, s. 6.

Toinen yleisen tiedonantovelvollisuuden haaste jakamis- ja keikkatalouden kontekstissa liittyy tilanteisiin, joissa palvelun tuottanut yksityishenkilö ei ole työsuhteessa sähköiseen alustaan, jonka kautta toinen osapuoli tilaa palvelun. Tällöin työsuorituksen tehneen henkilön saama korvaus on työsuorituksen vastaanottaneen tahon maksamaa palkkaa tai työkorvausta<sup>123</sup>. Mikäli korvaus on palkkaa tai suorituksen tehnyt henkilö ei kuulu ennakkoperintärekisteriin, korvauksen maksaja on velvollinen tekemään suorituksesta ilmoituksen tulorekisteriin<sup>124</sup>. Lähtökohtaisesti palvelusuorituksen vastaanottaja on myös ennakonpidätysvelvollinen vastaanottamalleen työsuoritukselle maksamastaan korvauksesta, mikäli kyseessä on työkorvaus ja saaja ei kuulu ennakkoperintärekisteriin. Käytännössä tilannetta monimutkaistaa ennakkoperintälain (1118/1996, EPL) 9.3 §:n säännös, jonka mukaan ”Luonnollinen henkilö tai kuolinpesä (kotitalous) ei ole velvollinen toimittamaan ennakonpidätystä samalle saajalle kalenterivuonna maksetuista suorituksista, ellei niiden määrä ylitä asetuksella säädettävää määrää tai jollei suoritus liity maksajan elinkeino- tai muuhun tulonhankkimistoimintaan.” Ennakkoperintäasetuksen (1124/1996, EPA) 13 §:n mukaan kyseinen määrä on 1 500 euroa. Näin ollen vähäisen ja satunnaisen jakamis- tai keikkatalousalustan kautta ostetun palvelun tapauksessa ennakonpidätysvelvollisuutta ei muodostu, vaikka maksettu korvaus olisi ennakkoperintärekisteröimättömän saamaan työkorvausta. Tästä huolimatta korvauksen maksamisesta edellytetään yleisen tiedonantovelvoitteen mukaisen tulorekisteri-ilmoituksen tekemistä<sup>125</sup>. Alustavälitteiseen jakamistalouteen on liitetty silpputyön käsite, jolla viitataan suureen määrään pieniä tulovirtoja. Näiden yksittäisten vähäpätöiseltä vaikuttavien tulojen ilmoittamisvelvoitteet, niihin liittyvine käytännön menettelyineen, voivat näyttäytyä alustan kautta suorituksia tilanneen henkilön kannalta monimutkaisina. Tällä voi edelleen olla kielteinen vaikutus ilmoitusten asianmukaiseen tekemiseen ja taloudellisen toimeliaisuuden tasoon.<sup>126</sup>

Kolmas yleiseen tiedonantovelvollisuuteen liittyvä haaste on jakamistalousalustojen globaali luonne. Merkittävä osa näiden alustojen tarjoajista on lähtöisin Euroopan ulkopuolelta, pääosin Yhdysvalloista ja Kiinasta. Jakamis- ja keikkatalouden alustan yleistä tiedonantovelvollisuutta

---

<sup>123</sup> Tässä yhteydessä ei käsitellä laajemmin työsuhteen (korvaus palkkaa) ja toimeksiantosuhteen (korvaus työkorvausta) väliseen rajanvetoon liittyvää vero-oikeudellista problematiikkaa. Aihetta sivutaan soveltuvin osin kevytyrittäjyyden ja jakamistalouden suhdetta käsittelevässä luvussa 4.3.3.

<sup>124</sup> Verohallinto 2021a, kohta 5.15.

<sup>125</sup> *Ibid.* kohta 5.15.

<sup>126</sup> Faehnle et al. 2016 s. 5. Ks. myös Määttä 2019, s. 148–149.

on haastavaa toimeenpanna ja valvoa, mikäli alustapalvelulla ei ole Suomessa kiinteää toimipaikkaa tai sivuliikettä<sup>127</sup>. Edellä on käsitelty niitä kansainvälisen tietojenvaihdon menetelmiä, joita Verohallinnolla on tällä hetkellä käytettävissään jakamis- ja keikkataloudesta saatujen tulojen selvittämiseksi. Jakamis- ja keikkataloustulot muodostuvat tyypillisesti lukuisista transaktioista, joka on omiaan heikentämään tällä hetkellä käytössä olevan kansainvälisen tietojenvaihdon tehokkuutta<sup>128</sup>. Jakamistalouden tuloista saatavien tietojen laajentaminen osaksi automaattisesti tapahtuvaa kansainvälistä massatietojenvaihtoa on siten keskeinen parannus tilanteessa, jossa alustan kautta palveluita tarjoava ja ostava taho ovat molemmat suomalaisia, mutta alusta toimii Suomen rajojen ulkopuolelta käsin.

Edellä kuvattuja haasteita on pyritty ratkaisemaan ilmoitusvelvollisuutta tarkentamalla. Verohallinnolla on verotusmenettelylain delegointinormien perusteella<sup>129</sup> toimivalta tarkentaa ja rajoittaa VML:n mukaista sivullisen tiedonantovelvoitetta erillisin päätöksin, joista keskeisin on Verohallinnon päätös yleisestä tiedonantovelvollisuudesta (TiedVelvVHp). Päätös annetaan verovuosiakohtaisesti. Päätöksen 20 §:ssä tarkennetaan välitettyjä kuljetuspalvelu- ja vuokratuloja koskevaa tiedonantovelvoitetta myös jakamistalouteen kuuluvien alustojen kannalta; 20.1 § määrittää kuljetuspalveluista ja 20.2 § vuokratuloista annettavia tietoja.

Verohallinnon päätöksen yleisestä tiedonantovelvollisuudesta 20.1 §:n mukaan ”Liikenteen palveluista annetussa laissa tarkoitetun välityspalvelun tarjoajan tai sen Suomessa olevan edustajan on ilmoitettava tiedossaan olevat korvaukset, jotka kuljetuspalvelun tarjoajat ovat saaneet sen välittämistä kuljetuksista.” Kyseisellä ilmoitusvelvollisuudella on yhteys liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) 15.2 §:n ilmoitusvelvoitteeseen, jonka mukaan ”Välityspalvelun tarjoajan tai sen Suomessa olevan edustajan on ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle vuosittain tammikuun loppuun mennessä kokonaissummat sen tiedossa olevista korvauksista, jotka kuljetuspalvelun tarjoajat ovat saaneet sen välittämistä kuljetuksista, ellei kyseinen tieto ole viranomaisen saatavilla Verohallinnolle tehdyn vastaavan ilmoituksen perusteella.” Tiedonantovelvollisuuden syntyminen ei siis edellytä suorituksen maksamista tai välittämistä, vaan pelkkä tietoisuus tästä suorituksesta muodostaa velvoitteen. Kyseisen lain esitöiden<sup>130</sup> mukaan

---

<sup>127</sup> VM123:00/2019, s. 6, ks. myös Rabinä et al. 2017 s. 136.

<sup>128</sup> Ks. Nieminen – Nykänen 2018a, s. 32.

<sup>129</sup> esim. VML 15.8 § ja 16.5 §.

<sup>130</sup> HE 161/2016, s. 141–142.

velvoitteen tarkoituksena on edistää veroviranomaisen mahdollisuuksia seurata kuljetuspalvelun tarjoajien veroviranomaiselle ilmoittamien korvausten määrää ja varmistua siitä, että verovelvoitteet on asianmukaisesti suoritettu. Lain sanamuodon mukaan soveltamisalaan kuuluvat tilanteet ovat siten laajemmat, kuin VML 15.1 §:n yleissäännön tarkoittamat maksetut ja välitetyt suoritukset. Näin ollen yleisestä tiedonantovelvoitteesta annetun TiedVelvVHp:n 20.1 §:n saa oikeutuksensa liikennepalvelulain 15.2 §:stä. Tarkennus ei kuitenkaan ratkaise ulkomaisiin alustoihin liittyvää valvonnan ja toimeenpanon ongelmaa, mikäli kuljetuspalveluita välittäneellä alustalla ei ole edustajaa Suomessa.

Verohallinnon yleisestä tiedonantovelvoitteesta annetun päätöksen 20.2 § laajentaa yleisen ilmoittamisvelvollisuuden koskemaan vuokrattavien kohteiden välityspalvelua tarjoavia alustoja<sup>131</sup>. 2 momentti poikkeaa edellä käsitellystä 20.1 §:stä kuitenkin siten, että sen oikeudellinen luonne on yksinomaan VML 15.1 §:n säännöstä tarkentava. TiedVelvVHp 20.2 §:n mukaan välityspalvelun tarjoajan tai sen Suomessa olevan edustajan on ilmoitettava tiedossaan olevat suoritukset, jotka vuokranantaja on saanut sen välittämästä huoneiston, kiinteistön tai niiden osan vuokrauksesta. Koska kyseinen 20.2 § on annettu VML 15.9 §:n delegointinormin perusteella, se ei voi alempiasteisena normina laajentaa VML 15.1 §:n soveltamisalaa. Verolain tulkinnan lähtökohta on *e contrario*-, eli supistava, sanamuodon mukainen tulkinta<sup>132</sup>. Analoginen laajentava tulkinta on lähtökohtaisesti kielletty<sup>133</sup>. VML 15.1 §:n sanamuodon mukaan ilmoitusvelvollisuus koskee maksettuja tai välitettyjä rahanarvoisia suorituksia. Näin ollen TiedVelvVHp:n 20.2 §:n ei voida katsoa sanamuodostaan huolimatta velvoittavan vuokrauspalveluita tarjoavia alustoja antamaan momentissa mainittuja tietoja pelkästään sillä perusteella, että alustalla on hallussaan nämä tiedot. Ulkomaisiin alustoihin liittyvä haaste on myös kyseisen momentin kannalta edellä kuvatun kaltainen.

Yhteenvedona todettakoon yleisen tiedonantovelvoitteen olevan lähtökohdiltaan tehokas ja tarkoituksenmukainen tietojensaannin muoto. Verotusmenettelylaissa säädetty yleinen tiedonan-

---

<sup>131</sup> IlmVelvVHp:n 1.1 §:n mukaan Verohallinto rajoittaa verotusmenettelystä annetun lain 15 §:ssä ja 18 §:n 6 momentissa ja varainsiirtoverolain 30 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tietojen antamista siten, että tiedonantovelvollisen on ilmoitettava Verohallinnolle ilman eri kehotusta vain tämän päätöksen 2 – 20 §:ssä tarkoitettut tiedot. Välitettyjä kuljetuspalvelu- ja vuokratuloja koskeva 20 § on sisällytetty päätökseen ensimmäisen kerran 3.12.2019. Ks. myös VM123:00/2019, s. 4–6.

<sup>132</sup> Juusela 2018, s. 450.

<sup>133</sup> Wikström et al. 2015, s. 34–37. Perusoikeusmyönteisestä verolaintulkinnasta ks. myös Urpilainen 2014, s. 389 ss.

tovelvollisuus ei kuitenkaan nykyisessä laajuudessaan kata merkittävää osaa jakamis- ja keikkatalouden alustoilla syntyvistä tuloista. Tämän ohella jakamistalouden tulojen fragmentoituneisuus lisää haasteita ilmoitusten asianmukaiseen toteutumiseen tilanteissa, joissa osapuolina ovat omat velvoitteensa ja verolainsäädännön yksityiskohdat heikosti tuntevat tahot. Jakamistalouden globaali luonne aiheuttaa myös oman haasteensa velvoitteen toimeenpanolle ja valvonnalle.

### 3.3.3 Sivullisen erityinen tiedonantovelvollisuus

Sivullisen erityisellä tiedonantovelvoitteella tarkoitetaan velvoitetta toimittaa Verohallinnon nimenomaisesti pyytämiä, muuta verovelvollista koskevia tietoja, jotka liittyvät Verohallinnolla käsiteltävänä olevaa yksittäistä asiaa<sup>134</sup>. Velvoitteen lainsäädännöllisen perustan muodostaa VML 19 §. Lainkohdan mukaan ”Jokaisen on annettava Verohallinnon kehotuksesta nimen, pankkitilin numeron, tilitapahtuman tai muun vastaavan yksilöinnin perusteella tietoja<sup>135</sup>, jotka saattavat olla tarpeen muun verovelvollisen verotusta tai muutoksenhakua koskevan asian käsittelyä varten ja jotka selviävät hänen hallussaan olevista asiakirjoista tai muuten ovat hänen tiedossaan, jollei hänellä lain mukaan ole oikeutta kieltäytyä todistamasta asiasta. Verotukseen vaikuttavia, taloudellista asemaa koskevia tietoja ei kuitenkaan saa kieltäytyä antamasta.”

Erityisen tiedonantovelvoitteen syntymiselle on kaksi keskeistä edellytystä. Ensinnäkin tietopyynnön tulee koskea käsiteltävänä olevaa konkreettista asiaa tai asiakokonaisuutta. Toiseksi tietopyynnön kohde on yksilöitävä riittävällä tarkkuudella Verohallinnon tiedossa olevilla seikoilla. Näiden edellytysten lisäksi velvollisuus tietojen toimittamiseen kattaa vain ne tiedot, joita sivullisella on hallussaan. Näin ollen sivullista ei voida erityisen tiedonantovelvoitteen perusteella vaatia hankkimaan sellaisia tietoja, joita sillä ei ennestään ole.<sup>136</sup> Mahdollisuus pidättäytyä muiden kuin taloudellista asemaa koskevien tietojen antamisesta on sidoksissa oikeuden kieltäytyä todistamasta asiassa, jolla viitataan oikeudenkäymiskaaren (4/1734, OK) 17 luvun 20 § ja 23 §:iin<sup>137</sup>. Sitä vastoin tietojen tarpeettomuuteen vetoaminen ei automaattisesti

---

<sup>134</sup> Äimä 2017, s. 215.

<sup>135</sup> VML 19 § vastaa sisällöltään sitä edeltäneen verotuslain (482/1958, VerL) 47 §:ää. Kyseisen lainkohdan muuttamista koskeva HE 336/1994 sisältää perustelut verovelvollisen nimen lisäksi hyväksyttävien yksilöintitietojen laajentamistarpeelle. Ks. myös Äimä 2017, s. 216.

<sup>136</sup> Äimä 2017, s. 216.

<sup>137</sup> Mainitun lainkohdan perusteella esimerkiksi lähisukulaisella on oikeus kieltäytyä todistamisesta. Taloudellista asemaa koskevien tietojen antamisesta ei kuitenkaan voida kieltäytyä. Rabinä et al. 2015, s. 144.

johda erityisestä tiedonantovelvoitteesta vapautumiseen<sup>138</sup>, vaan tarpeellisuus määritetään VML 19 §:n sanamuodon mukaisesti. Tiedon ei tarvitse läpäistä objektiivista välttämättömyysarviointia, vaan riittää, että sivulliselta pyydettyä verovelvollisen taloudellista asemaa koskeva tieto saattaa olla tarpeen toisen verovelvollisen asian käsittelyssä. Tämän mahdollisen tarpeellisuuden määrittämisestä vastaa Verohallinto virkavastuun nojalla<sup>139</sup>. Tyypillinen erityisen tiedonantovelvoitteen käyttötilanne on verotarkastus, jonka yhteydessä pankkilaitokselta pyydetään verovelvollisen tilitiedot<sup>140</sup>.

Verohallinto ei voi saada VML 19 §:n perusteella esimerkiksi pankilta massaluonteisia tietoja tietyt raja-arvot ylittävistä ja tietyn tiliehdon täyttävistä rahasuorituksista<sup>141</sup>. Erityisen tiedonantovelvoitteen merkitystä voidaankin kuvailla tapaussidonnaiseksi tai pistemäiseksi. Tehokkuus korostuu myös kansainvälisissä tilanteissa. Edellä käsitellyllä sopimus- ja direktiiviperusteisella tietojenvaihdoilla on yhteenliittymä erityiseen tiedonantovelvoitteeseen. Esimerkiksi FATCA:n ja CRS:n vuoksi aiemmin vahva pankkisalaisuus on väistynyt tietojenvaihdosta kieltäytymisen perusteena<sup>142</sup>. Myös Euroopan unionin tuomioistuinkäytännössä on otettu kantaa luottolaitoksille asetettavien raportointivelvoitteiden puolesta verovalvonnan tehokkuuden varmistamiseksi<sup>143</sup>.

Erityisen tiedonantovelvoitteen vahvuutena on laaja soveltamisala<sup>144</sup>. Sen avulla Verohallinto voi saada käyttöönsä kaiken Suomessa saatavilla olevan, yksilöidyn veroasian kannalta olennaisen taloudellista asemaa koskevan tiedon<sup>145</sup>. Jakamis- ja keikkatalousalustoilla muodostuvien tulojen kannalta VML 19 §:n mukainen erityinen tiedonantovelvollisuus on yksittäistapauksissa käyttökelpoinen. Jakamis- ja keikkatalousalustojen transaktiointensiivisen luonteen vuoksi erityisen tiedonantovelvollisuuden merkitys näiden tulotietojen hankinnassa laajassa mittakaavassa on sen sijaan varsin vähäinen. Erityinen tiedonantovelvollisuus on myös aina

---

<sup>138</sup> Rajanvetoa voidaan hakea ratkaisusta KHO 2016:127, jossa oli kyseessä konsultointia harjoittaneen toimijan velvollisuudesta toimittaa Verohallinnolle asiakkaansa arvonlisäverotusta käsittelevä muistio. Ratkaisussa esitettyjen perusteluiden mukaan velvollisuutta luovuttaa muistio erityisen tiedonantovelvoitteen perusteella ei ollut, koska muistio on luonteeltaan arvio verokohtelusta eikä itsessään muodosta verotuksen perustetta. Päätöksessä viitataan myös oikeudenkäyntiasiamiehen vaitiolovelvollisuutta koskevaan OK 17:13 §:n 1 momenttiin.

<sup>139</sup> Rabinä et al. 2017, s. 144.

<sup>140</sup> Tämänkaltaisia tietopyyntöjä tehdään vuosittain useita tuhansia. Myrsky – Rabinä 2015, s. 185.

<sup>141</sup> Ks. Rabinä et al. 2017, s. 144.

<sup>142</sup> Äimä 2017, s. 218.

<sup>143</sup> Ks. tuomio asiassa C-522/14, *Spargesse Allgäu v. Finanzamt Kempten*.

<sup>144</sup> Laajuuteen liittyy myös epäselvyyksiä. Esimerkiksi eräissä verotarkastuksissa on haastateltu myös kohdeyrityksen entisiä työntekijöitä, joilta saatujen tietojen soveltuvuutta verovalvonnan kannalta oikeiden tietojen saamiseksi on kyseenalaistettu. Äimä 2017, s. 216.

<sup>145</sup> Juusela 1998, s. 213.



toissijainen suhteessa yleiseen tiedonantovelvoitteeseen<sup>146</sup>. Tietojensaantiin VML 19 §:n perusteella tulisi ryhtyä vain, mikäli riittäviä tietoja ei ole saatu verovelvolliselta itseltään tai yleisen tiedonantovelvollisuuden menettelyin<sup>147</sup>. Lisäksi erityisen tiedonantovelvoitteen toimeenpano on verrattain työlästä, sen edellyttäessä Verohallinnolta asiaan liittyvien ennakkotietojen perusteella laadittua yksilöityä tietopyyntöä, jonka jälkeen sivullisen on koottava tiedot ja lähetettävä ne tarkoituksenmukaisessa muodossa<sup>148</sup>.

Yksilöityjen tietopyyntöjen merkitystä jakamistaloudessa on kuvattu lähinnä ennaltaehkäisevänä, joka perustuu erityisen tiedonantovelvollisuuden olemassaolon ilmoitushalukkuutta lisäävään vaikutukseen<sup>149</sup>. Mediassa esitettyjen tietojen perusteella suositut P2P-hyödykevaihdantaan keskittyneet alusta ovat luovuttaneet tietoja Verohallinnolle vastauksena yksilöityyn tietopyyntöön noin yksi tai kaksi kertaa kuukaudessa<sup>150</sup>. Kyseiset tietopyynnöt ovat perustuneet Verohallinnon saamiin vihjeisiin<sup>151</sup>. Yhteenvetona voidaan todeta erityisen tiedonantovelvollisuuden olevan tehokas työkalu selvitetessä yksittäistä ja rajattua jakamis- ja keikkatalouden alustoihin liittyvää tuloveroasiaa. Sen varsinainen käyttötarkoitus on kuitenkin automaatiassa saatujen massatietojen täydentäminen<sup>152</sup>, ei massatietojen saaminen.

### 3.3.4 Vertailutietotarkastus

Verovelvollisen verotuksen toimittamisessa voidaan hyödyntää myös sellaisia tietoja, jotka ovat nousseet esille kolmanteen tahoan kohdistuneen verotarkastuksen tai muun verovalvonnan yhteydessä. Tämän lisäksi Verohallinnolla on mahdollisuus toteuttaa vertailutietotarkastus, jonka nimenomaisena päämääränä on muita verovelvollisia koskevien vertailutietojen kerääminen. Sen toteuttamiseen sovelletaan yleisiä verotarkastusta koskevia menettelysäännöksiä, mukaan lukien tarkastuksen kohteelle toimitettavan vertailutietotarkastuskertomuksen laatimista. Vertailutietotarkastus saatettiin osaksi tietojensaannin keinovalikoimaa 1.4.1994 voimaan tulleella sääntelyllä, kun silloiseen verotuslakiin (482/1958, kumottu) lisättiin nykyisen VML 21 §:n sisältöä vastaava 43 b §.<sup>153</sup>

---

<sup>146</sup> Etusijajärjestys on vahvistettu ratkaisussa KHO 2016:127. Verovelvolliselta itseltään saatavien tietojen ensisijaisuudesta ks. hallituksen esitykseen HE 336/1994 annettu mietintö VaVM 98/1994, s. 2.

<sup>147</sup> Näin Isomaa-Myllymäki – Lilja 2018, s. 394.

<sup>148</sup> *Ibid.* ks. myös Juusela 1998, s. 208-209.

<sup>149</sup> Ks. Nieminen – Nykänen 2018a, s. 30.

<sup>150</sup> YLE 2018.

<sup>151</sup> *Ibid.*

<sup>152</sup> Nieminen – Nykänen 2018a, s. 30 ja Äimä 2017, s. 216.

<sup>153</sup> Äimä 2017, s. 236–237.

Vertailutietotarkastuksen vahvuutena voidaan pitää sen käyttökelpoisuutta massaluonteisten tietojen hankintaan tilanteissa, joissa Verohallinnolla ei ole yksilöidyn tietopyynnön tekemiseksi tarvittavia ennakkotietoja. Vuodesta 2011 alkaen lainsäädäntö on mahdollistanut vertailutietotarkastuksen tekemisen myös luotto- ja rahoituslaitoksissa<sup>154</sup>. Näin ollen vertailutietotarkastuksella voidaan saada pankkitilitietoja yksilöityjen tahojen ohella myös yksilöimättömistä verovelvollisista<sup>155</sup>, esimerkiksi tietystä maksulähteestä tulevan rahaliikenteen perusteella<sup>156</sup>. Verohallinnon julkistamien tilastotietojen mukaan vuonna 2018 lyhytaikaisesta asunon tai kiinteistön vuokraamisesta tuloja saaneista verovelvollisista noin kolmannes jätti kyseiset tulot ilmoittamatta. Vastaavasti vuotta 2017 koskevien massaluonteisten vertailutietojen perusteella havaittiin noin 1 000 verovelvollisen laiminlyöneen ilmoitusvelvollisuutensa henkilökuljetuspalveluita välittävän Uber-alustan kautta saaduista tuloista. Luotto- ja rahoituslaitoksiin kohdistuvia vertailutietotarkastuksia voidaankin pitää massaluonteisuutensa vuoksi edellä käsiteltyä yksilöityä tietopyyntöä tehokkaampana keinona saada tietoja jakamis- ja keikkatalouden alustoilla tapahtuvasta taloudellisesta aktiivisuudesta.<sup>157</sup>

Vertailutietotarkastuksiin liittyy myös muita merkittäviä haasteita. Vertailutietotarkastuksen toteuttaminen on työlästä verrattuna yleisen tiedonantovelvoitteen perusteella tapahtuvaan tietojensaantiin<sup>158</sup>. Kyseessä on monivaiheinen prosessi, jonka aikana tarkastuksen kohteena oleva luotto- tai rahoituslaitos koostaa esittämiskehotukseen sisältyvät tiedot ja toimittaa ne IT-

---

<sup>154</sup> Muutos toteutettiin kumoamalla VML 21.2 §:n säännös, joka voimassa ollessaan rajasi luotto- ja rahoituslaitokset vertailutietotarkastuksen soveltamisalan ulkopuolelle pankkialaisuuden vuoksi. HE 122/2010 s. 14.

<sup>155</sup> Äimä 2017, s. 194.

<sup>156</sup> Verohallinnon mahdollisuus massatietojensaantiin VML 21 §:n perusteella ei kuitenkaan ole rajoittamaton, joka tulee ilmi päätöksestä KHO 2020:8. Verohallinto oli kehottanut pankkia esittämään muun ohella listauksen kaikista asiakkaistaan. KHO katsoi Euroopan unionin tietosuoja-asetukseen viitaten, että tällainen tietopyyntö ei ollut lainmukainen ja Verohallinnon kehotuspäätös kumottiin. Päätöksen perusteluissa nostetaan esille myös, ettei koko rekisteriä koskevaa tietopyyntöä ole tältä osin pyrittykään rajaamaan sellaisiin asiakkaisiin, joita koskevien tietojen voidaan olettaa olevan verovalvonnan toteuttamiseksi tarpeellisia. Vaikka VML 21 §:n soveltaminen ei edellytä vastaavaa asiayhteyttä kuin VML 19 §:n yksilöityyn tietopyyntöön perustuva menettely, asettaa kyseinen päätös Verohallinnolle edellytyksen osoittaa myös vertailutietotarkastuksessa annettavaksi esitettyjen tietojen tarpeellisuus verovalvonnan kannalta. Verohallinnon tiedonsaantioikeuksien problematiikasta VML 19 § ja 21 §:n perusteella ks. myös Weckström 2017, kohta Oikeudesta kieltäytyä todistamasta ja tämän vaikutuksesta tiedonantovelvollisuuteen ss.

<sup>157</sup> YLE 2018 ja YLE 2019.

<sup>158</sup> Toisin Äimä 2017, s. 240–241. Mikäli lähtökohdaksi otetaan samojen tietojen saaminen, voidaan vuosi-ilmoitusmenettelyä pitää näkemykseni mukaan yksinkertaisempänä jakamistalouden kontekstissa tietojen luonteen ja alustojen sähköisen toimintamallin vuoksi.

verotarkastajien analysoitavaksi<sup>159</sup>. Toimitetun aineiston käsittely tapahtuu esimerkiksi data-mainaus-menetelmin tekstianalyysillä<sup>160</sup>. Tarkastuksessa saatuja vertailutietoja käytetään niimensä mukaisesti valvonnan tukena ja lain esitöissä tavoitteeksi esitetään ristiintarkistusten systematisointi ja väärinkäytösten paljastaminen. Lisäksi pyrkimyksenä on mahdollistaa verovälvoimien kohdistaminen niihin verovelvollisiin, joiden osalta on perusteet epäillä verovälvoimien syyllistymistä.<sup>161</sup> Verohallinnon ohjeen mukaan vertailu- tai tarkkailutiedon poiketessa verovelvollisen ilmoituksesta on selvitettävä, mistä poikkeaminen aiheutuu<sup>162</sup>. Luonnollisten henkilöiden kannalta tämän voitaneen katsoa tarkoittavan vertailutietoihin perustuvien selvityspyyntöjen määrän lisääntymistä jakamis- ja keikkataloudesta saaduista tuloista. Edellä kuvattujen ilmoituspuutteiden kaltaisissa tilanteissa tämä tarkoittaisi tuhansien selvityspyyntöjen lähettämistä ja vastauksena annettujen selvitysten virkailijatyönä tehtävää käsittelyä. Vertailutietotarkastuksin saavutettu hyöty on siten välillistä ja sen saavuttaminen edellyttää hallinnollisia toimenpiteitä niin Verohallinnolta kuin tarkastuksen kohteeltakin.

Lisäksi vertailutiedot ovat kertaluonteisia ja yksittäisellä tarkastuksella on mahdollista saada vain rajatun jakamis- ja keikkatalouden alustojen kautta tuloja saavan verovelvollisjoukon tiedot. Kuten edellä on tuotu esille, luotto- ja rahoituslaitoksiin kohdistuvat tarkastukset ovat tehokkaita etenkin sellaisten vertailutietojen saamiseksi, jotka koskevat yksittäisiltä, vahvassa markkina-asemassa olevilta alustoilta saatuja tuloja. Jakamis- ja keikkataloudelle on kuitenkin tyypillistä alustojen moninaisuus, jonka vuoksi yksittäinen verovelvollinen voi saada tuloja yhtäaikaisesti useamman alustan kautta. Yleiseen tiedonantovelvoitteeseen verraten kattavien tietojen saaminen edellyttäisi näin ollen useita ja järjestelmällisesti vuosittain toistuvia vertailutietotarkastuksia. Myös saatujen tietojen tarkkuus voidaan kyseenalaistaa nostamalla esille ilmeinen kohdentamisongelma. Esimerkiksi tilannetta, jossa toinen puolisoista vastaanottaa puolisoiden yhteisesti hallinnoimalle pankkitilille jakamis- ja keikkatalouden alustojen kautta syntyneitä tuloja, ei voitane pitää epätyypillisenä satunnaista mahdottomana. Edellä mainittujen ohella vertailutietotarkastuksen haasteena on tietojen saaminen rajat ylittävissä tilanteissa. Vertailutietotarkastusta voitaneen kuitenkin tässä suhteessa pitää tehokkaampana välineenä, kuin yksilöityyn tietopyyntöön perustuvaa tietojensaantia.

---

<sup>159</sup> Verohallinto 2014b, kohta Miten vertailutietotarkastus toteutetaan käytännössä?

<sup>160</sup> YLE 2018.

<sup>161</sup> HE 336/1994, s. 7 ja 10.

<sup>162</sup> Verohallinto 2019b, kohta 6.7.

### 3.4 Automaation merkitys Verohallinnon tehokkuustavoitteiden saavuttamisessa

Verotuksen automatisoinnista muotoutui Verohallinnon strateginen tavoite 1990-luvun alussa. Kehityksen voidaan katsoa alkaneen 1947 käyttöön otetuista reikäkorttikoneista ja jatkuneen edelleen tietokoneiden hyödyntämisenä vuodesta 1961 eteenpäin<sup>163</sup>. Tekniikan ja edellä esitetyn sivullisen ilmoittamisvelvollisuuden kehittyminen mahdollisti verotusehdotusmenettelyyn siirtymisen verovuodesta 1995 alkaen<sup>164</sup>. Siirtymä aloitettiin laajuudeltaan 358 000 verovelvollista käsittäneellä kokeilulla, jonka tulokset osoittivat menettelyn yhtäältä vähentävän verovelvollisille koituvaa vaivaa ja toisaalta tuottavan kustannussäästöjä Verohallinnolle. Vuodelta 1996 toimitettavassa verotuksessa verotusehdotus lähetettiin 1,6 miljoonalle verovelvolliselle ja vuosituhanen vaihteessa luku nousi 3 miljoonaan asiakkaaseen, vastaten 80 % osuutta palkansaajista ja eläkeläisistä<sup>165</sup>. Seuraava merkittävä uudistus tapahtui vuonna 2006, kun verotusehdotusmenettelystä siirryttiin esitäytettyyn veroilmoitukseen perustuvaan menettelyyn ja samalla luovuttiin tositteiden lähettämismenettelystä<sup>166</sup>. Myöhempää kehitystä tietotekniikan saralla on tapahtunut esimerkiksi tietojärjestelmien yhtenäistämässä sekä tulorekisterin käyttöönotossa, jotka ovat vahvistaneet automaattisen tietojenkäsittelyn valmiuksia<sup>167</sup>. Tämän kehityksen voidaan perustellusti olettaa jatkuvan. Tulevaisuuden tahtotilaa on kuvattu Verohallinnon vuosille 2022–2026 laatimassa toiminta- ja taloussuunnitelmassa ansiotulojen saajien sekä tuloja monesta paikasta saavien<sup>168</sup> osalta seuraavasti: ”Tavoitetilassa asiakkaan asiointitarve Verohallinnon kanssa on minimoitu esimerkiksi poistamalla asiakkaalta tarve tulojen ja vähennysten ilmoittamiseen. Jatkossa verotuksessa tarvittavat tiedot tulisivat Verohallinnolle suoraan palveluntarjoajien ja sivullisilmoittajien kautta ohjelmistorajapintojen välityksellä. Asiakkaalle itselleen jäisi ainoastaan velvollisuus tarkistaa omat tietonsa ja maksaa se mitä maksettavaksi jää.” Lisäksi todetaan, että ”Tavoitetilassa Verohallinto on henkilöasiakkaalle näkymätön”. Yksinyrittäjienasiakasryhmään kohdistuvana tavoitteena on tarjota raportointijärjestely, joka mahdollistaa verotukseen liittyvän asioinnin hoitamisen kumppanin kanavassa. Asiakasryhmäkohtaisten tavoitteiden ohella Verohallinnon pyrkimyksenä on vähentää tulevana

---

<sup>163</sup> Verohallinto 2022a.

<sup>164</sup> Ks. HE 131/1995, s. 1 ss.

<sup>165</sup> Verohallinto 2022a.

<sup>166</sup> HE 91/2005, s. 1 ss.

<sup>167</sup> HE 134/2017, s. 1 ss.

<sup>168</sup> Verohallinnon suurimman asiakasryhmän muodostavat n. 5,4 miljoonaa ansiotuloja saavaa henkilöä. Tuloja monesta paikasta saavat muodostavat kooltaan n. 1,5 miljoonaa henkeä käsittävän asiakasryhmän, joilla on ansiotulojen lisäksi myös pääomatuloja. Verohallinto 2021, s. 9.

vuosina ns. pakollista tekemistä<sup>169</sup> verotustyön automaatiota lisäämällä sekä ratkaisuille, jotka johtavat asiakkaiden veroasioiden hoitamiseen automaatiossa.<sup>170</sup>

Verotusmenettelystä annetun lain 26.6 §:n sisältö luo perustan automaation hyödyntämiselle. Säännöksen mukaan ”Verotusta toimittaessaan veroviranomaisen on tutkittava saamansa tiedot ja selvitykset tavalla, joka asian laatu, laajuus, verovelvollisten yhdenmukainen kohtelu ja verovalvonnan tarpeet huomioon ottaen on perusteltua.” Automaattisen tietojenkäsittelyn hyödyntäminen on nostettu esille lain esitöissä ja lainsäätäjän tarkoituksena on ollut, että kaikkien verovelvollisten verotustiedot tutkittaisiin koneellisesti, ja sen lisäksi veroviranomaiset tutkisivat valikoinnin perusteella osan, esimerkiksi 30 prosenttia aineistosta tarkemmin tapauskohtaisessa käsittelyssä<sup>171</sup>. Tavoitteena on siten massaluonteisen verotusmenettelyn mahdollistaminen, jossa valtaosa veroilmoituksista käsitellään automaatiossa ja priorisoidaan henkilöstön työpanos fiskaalisesti tai muuten perustellusti olennaisten tapausten käsittelyyn<sup>172</sup>. Tämä on perusteltua ja osin välttämätöntä, sillä Verohallinnolla on käsiteltävänä vuosittain yli 15 miljoonaa päätöstä<sup>173</sup>. Kyseessä on verotuksen erityispiirteet huomioiva erityissäännös, joka täsmentää hallintolain (434/2003, HL) 31 §:n mukaista asian selvittämismenettelyä<sup>174</sup>.

Verotuksen toimittamisen periaatteita käsittelevässä Verohallinnon ohjeessa<sup>175</sup> todetaan: ”VML 26 §:n 6 momentin mukaan veroviranomainen voi käsitellä erilaisia asioita eri tavalla ja valikoida jotkin asiat tarkemmin tutkittavaksi ja käsitellä muut asiat summaarisemmin. Säännös mahdollistaa verotustietojen koneellisen tutkimisen<sup>176</sup>. Tietoihin sovelletaan ennalta määriteltyjä yhdenmukaisia valikointiehtoja, joiden täyttyessä asioita nousee tarkemmin tutkittavaksi. Valikoitunut asia tutkitaan verovalvonnassa, pyydetään tarvittaessa asiaa koskevat tositteet ja

---

<sup>169</sup> Pakollisella tekemisellä viitataan toimenpiteisiin, joita Verohallinnossa ollaan pakotettuja tekemään verotuksen toimittamiseksi ja asiakkaan tiedoissa olevien virheiden ja epäloogisuuksien korjaamiseksi. Käytännössä kyse on teknisestä verotustyöstä. Verohallinto 2021b, s. 14.

<sup>170</sup> Yksinyrittäjillä tarkoitetaan toiminta- ja taloussuunnitelmassa kaikkia yritystoimintaa harjoittavia yrityksiä ja yrittäjiä, jotka eivät merkittävässä määrin työllistä ulkopuolisia. Segmentin koko on n. 676 000 asiakasta, sen muodostuessa toiminimi- ja kevytyrittäjistä, osakeyhtiöistä, alkutuottajista ja uusista yrityksistä. Näin ollen tähän ryhmään kuuluu myös jakamistalouseläjäkäsien kautta tuloja saavia henkilöitä. Verohallinto 2021b, s. 10.

<sup>171</sup> HE 91/2005, s. 16–17.

<sup>172</sup> Myrsky – Rabinä 2015, s. 246.

<sup>173</sup> Luku sisältää kaikki Verohallinnon tekemät verotukseen liittyvät päätökset, ei ainoastaan tämän tutkimuksen rajausten piiriin kuuluvia päätöksiä. Verohallinto 2022b, kohta Automaattinen päätöksenteko verotuksessa.

<sup>174</sup> Myrsky – Rabinä 2015, s. 246.

<sup>175</sup> Verohallinto 2019b, kohta 2.3.

<sup>176</sup> Tosiasiallisesti fiskaaliseen merkitykseen perustuva priorisointi on ollut pitkään osa verotusmenettelyä jo ennen verotusmenettelylain 26 §:n muutosta. Näin ollen verotuksen suorittamisessa harjoitetun priorisoinnin hyväksymisen taustalla ei vaikuttanut yksinomaan siirtyminen sähköiseen menettelyyn, vaan vanha toimintatapa siunattiin jälkikäteisesti lakimuutoksella. Iivonen 2011, s. 215.

lisäselvitykset sekä ratkaistaan asia.” Lisäksi todetaan, että ”Edellä mainittu säännös ei toisaalta estä sitä, että Verohallinto voi verotuksen oikein toimittamiseksi tutkia minkä tahansa verotusasian yksityiskohtaisen tarkasti. Valikointiehdot ovat salassa pidettäviä.” Verohallinto soveltaa toiminnassaan tulkintaa, jonka mukaan automaatiikassa tehtävän ratkaisun edellytyksenä ovat asiaa koskeva nimenomainen lainsäädännös, asiasta menettelyohjein annettu ohjeistus ja ratkaisun harkintaa edellyttämätön luonne. Näin ollen automaatio soveltuu tilanteisiin, joissa verotus on riidattomiin tulo- ja muihin verotustietoihin, säädösperusteisiin veroasteikkoihin sekä muihin veroperusteisiin ja sääntöihin<sup>177</sup> perustuvaa mekaanista laskentaa. Automaatiossa tehtävien ratkaisujen tekemisessä ei käytetä itseoppiviin tekoälysovelluksiin taikka tilastollisiin tai tieteellisiin mallinnuksiin perustuvaa logiikkaa.<sup>178</sup>

Käytännössä tämä tarkoittaa luonnollisen henkilön tuloverotuksessa menettelyä, jossa automaatiiossa muodostetaan ja lähetetään esitäytetty veroilmoitus. Ilmoitukselle on merkitty yleisen tiedonantovelvollisuuden piiriin kuuluvilta sivullisilta saadut, sekä mahdollisesti muut ennakkoon selvitetty tulo- ja vähennystiedot. Verovelvollisen vastuulla on esitäytetyn veroilmoituksen korjaaminen tai täydentäminen, mikäli hän havaitsee siinä virheitä. Mikäli ilmoitus ei valikoidu ennalta määritettyjen valikointiehtojen perusteella virkailijakäsittelyyn, verotuspäätös muodostuu kokonaisuudessaan automaatiiossa esitäytetyn veroilmoituksen ja siihen mahdollisesti tehtyjen täydennysten ja korjausten perusteella. Päätös lähetetään verovelvolliselle.<sup>179</sup> Liikkeen- ja ammatinharjoittajille ei muodostu elinkeinotoiminnan tuloja koskevaa esitäytettyä veroilmoitusta. Verohallintoon asianmukaisesti toimitetun elinkeinotoiminnan veroilmoituksen käsittelyssä voidaan kuitenkin hyödyntää automaatiota vastaavalla tavalla, kuin luonnollisen henkilön tai kuolinpesän esitäytetyn veroilmoituksen tilanteessakin. Mikäli verotus suoritetaan kokonaisuudessaan automaattisessa käsittelyssä, yksittäisiin oikeudellisiin kysymyksiin ei muodostu nimenomaista kannanottoa. Tällä on merkitystä esimerkiksi arvioitaessa VML 26.2 §:n mukaisen luottamuksensuojan muodostumista<sup>180</sup>.

---

<sup>177</sup> Automaattisen käsittelyn edellytyksiä on vahvistettu myös lainsäädännön kaavamaisuutta lisäämällä. Näin on tehty esimerkiksi HE 29/2016 ja HE 97/2017 yhteydessä muuttamalla mm. seuraamusmaksusäännöksiä paremmin automaattiseen päätöksentekoon soveltuvaan muotoon. AOA 3379/2018, s. 4.

<sup>178</sup> Verohallinto 2022b, kohta Automaattisen päätöksenteon logiikka. Ks. myös Räbinä et al. 2017, s. 182–183.

<sup>179</sup> Verohallinto 2020, kohta Tuloverotus ss.

<sup>180</sup> Verohallinto 2021c, kohta 3.5.2. Kyseisessä Verohallinnon ohjeessa viitataan hallituksen esitykseen HE 29/2016 s. 28. Esityksen mukaan ”massamenettelyssä tehtyjen päätösten oikeellisuuteen ja pysyvyyteen ei voi kohdistua samanlaisia oikeutettuja odotuksia kuin yksittäisen hallintoasian käsittelyssä tehtyyn ratkaisuun.”

Veroasia käsitellään virkailijan toimesta, mikäli valikointiehtot täyttyvät tai asiaa ei voida sen luonteen tai muiden seikkojen vuoksi käsitellä automaattisessa menettelyssä. Yleisiä valikointiehtoja voivat olla esimerkiksi asian laatuun, laajuuteen, tulon tai vähennysvaatimuksen euro määrään sekä verovalvonnan ennalta määritettyihin aluekohtaisiin painotuksiin perustuvat seikat. Valikointiehtojen perusteena voivat olla myös verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun varmistaminen tai puhdas satunnaisotanta.<sup>181</sup> Verovelvollisen oikeusturvan toteutumisen kannalta ei ole tarpeellista mainita valikoitumisesta ja sitä seuranneesta virkailijakäsittelystä verovelvollisen verotuspäätöksellä<sup>182</sup>. Valikoitumisen tapahtuminen on kuitenkin verovelvollisen pääteltävissä, mikäli virkailijan on otettava yhteyttä verovelvolliseen asian selvittämiseksi. Valikointiehtojen perusteet ovat julkisuuslain (624/1999) 24.1 §:n 15 kohdan tarkoittamia<sup>183</sup> salassa pidettäviä<sup>184</sup> tietoja.

Valikointiin perustuvan virkailijakäsittelyn ohella asia käsitellään manuaalisesti myös silloin, kun sitä ei voida ratkaista automaation keinoin. Koneellista tietojenkäsittelyä voidaan kuitenkin hyödyntää tämänkaltaisten tapausten löytämiseksi. Näin ollen syyt virkailijakäsittelyn tarpeelle voivat olla päällekkäisiä. Tyypillisiä tilanteita ovat esimerkiksi ristiriitaisuudet verovelvollisen antamien ja sivullisen tiedonantovelvollisuuden perusteella saatujen tietojen välillä. Virkailijan vastuulla on myös verovelvollisen esittämän perusteettoman vähennysvaatimuksen osittainen tai kokonaan hylkääminen ja verovelvollisen kuuleminen VML 26.3 §:n mukaisesti, mikäli veroilmoituksella annetuista tiedoista poiketaan.<sup>185</sup>

Automaatiolla ja sen kehittämisellä on kasvava merkitys verotusmenettelyn tulevaisuudessa. Verovelvollisten tulorakenteiden monimutkaistuminen ja totutuista poikkeavien ansaintamallien lisääntyminen johtaa Verohallinnossa käsiteltävän tietomäärän kasvamiseen ja analysointitarpeen lisääntymiseen<sup>186</sup>. Verotuspäätösten perusteena käytettävän tietomassan tehokas kä-

---

<sup>181</sup> Rabinä et al. 2017, s. 77.

<sup>182</sup> Myrsky – Rabinä 2015, s. 249–250.

<sup>183</sup> HE 91/2005, s. 17.

<sup>184</sup> Valikointiehtojen salaisuutta ei voida pitää täysin yksiselitteisenä asiana. Esimerkiksi yksittäisen valikointiehdon jälkikäteisen paljastumisen valikoituneelle verovelvolliselle ei voitane katsoa säännönmukaisesti vaarantavan verotuksen suorittamista. Yksittäisen valikointisäännön etukäteinen paljastaminen voisi puolestaan vahvistaa verovalvonnan tavoitteita lisäämällä ilmoitushalukkuutta. Vastaavalla tavalla toimii poliisin antama ilmoitus tulevasta tehostetusta liikennevalvonnasta. Periaate soveltunee myös jakamistalouselustojen kautta saatuihin tuloihin. Ks. Iivonen 2011, s. 202 ss.

<sup>185</sup> Rabinä et al. 2017, s. 183.

<sup>186</sup> VM 2021, s. 2 ja Verohallinto 2021b, s. 3 ss.

sittileminen ei ole realistinen tavoite ilman automaation tehostamista tai inhimillisen henkilöstöresurssin kasvattamista<sup>187</sup>. Tarve automaattiselle päätöksenteolle ja sen kehittämislle on vastaava myös useilla muilla julkishallinnon sektoreilla. Automaattisen päätöksenteon reunaehdoista on viime vuosina käyty aktiivista keskustelua, jonka ilmenemismuotoja ovat esimerkiksi ylimpien laillisuusvalvojien sekä perustuslakivaliokunnan kriittiset kannanotot vero-, sosiaaliturva- ja maahanmuuttohallinnon päätösaunomaation perustuslainmukaisuudesta<sup>188</sup>. Oikeusministeriössä käynnissä oleva automaattista päätöksentekoa koskeva yleislainsäädännön valmistelu<sup>189</sup> on osin seurausta tästä oikeudellisesta keskustelusta. Automaattisen päätöksenteon perustuslainmukaisuuskysymys verotuksessa on noussut esille esimerkiksi apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK/3379/2018, jossa esitetyn kannanoton mukaan ”...automaattinen päätöksenteko saattaa vaikuttaa siinä määrin yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin, etteivät kysymyksessä olevat tutkimusvelvollisuutta sääntelevät 26 §:n 6 momentti ja 9 § ole riittävä oikeusperusta Verohallinnon automaattiselle päätöksenteolle”<sup>190</sup>.

Alati kehittyvän automaation rooli osana julkista päätöksentekoa ja esimerkiksi päätöksenteon vastuukysymykset ovat näin ollen aktiivisen keskustelun ja keskeneräisen lainvalmistelun kohteena<sup>191</sup>. Oikeustilaa voidaan kuvailla epäselväksi, joka muodostaa haasteita automaattisen päätöksenteon soveltamisalan laajentamiselle<sup>192</sup>. Aihepiiristä on erotettavissa useita mielenkiintoisia ja yksityiskohtaista tarkastelua ansaitsevia kysymyksiä, mutta tutkimuksen rajauksen vuoksi näitä näkökulmia ei käsitellä tässä yhteydessä edellä esitettyä laajemmin<sup>193</sup>. DAC7 perusteella saatavia tietoja tarkastellaan niiden periaatteiden valossa, joiden pohjalta Verohallinto määrittää tällä hetkellä tilanteet, joissa verotuspäätös voidaan muodostaa automaation keinoin henkilöasiakkaan tuloverotuksessa.

---

<sup>187</sup> Verohallinnon vuosille 2022–2026 laatimassa toiminta- ja taloussuunnitelmassa todetaan, että pidemmän aikavälin henkilötyömäärän tavoitetason kiristäminen ei ole mahdollista ilman toimintavaatimusten ja -tavoitteiden alentamista. Merkittävämpien henkilöstövähennysten katsotaan samassa yhteydessä edellyttävän automaattisen päätöksenteon edistämistä koskevaa lainsäädäntöä. Verohallinto 2021b s. 28.

<sup>188</sup> Koivisto – Koulu 2020, s. 798–799.

<sup>189</sup> VM003:00/2022

<sup>190</sup> AOA 3379/2018, s. 34.

<sup>191</sup> Ks. VM003:00/2022.

<sup>192</sup> Verohallinto 2020, s. 1.

<sup>193</sup> Julkishallinnon automaattisen päätöksenteon problematiikasta ks. esim. Koivisto – Koulu 2020, s. 798 ss. Hirvonen 2022, s. 386 ss. ja Sankari et al. 2022, s. 185 ss.



### 3.5 Tietotarpeet lainvalmistelu- ja haastatteluaineiston perusteella

#### 3.5.1 Säädosvalmistelu VM123:00/2019

Valtiovarainministeriön säädosvalmistelussa VM123:00/2019<sup>194</sup> oli kyseessä maksun välittäjän tiedonantovelvoitteen laajentamisesta koskemaan myös tilanteita, joissa maksusuoritus ei kulje välittäjän kautta. Säädosvalmistelun taustalla vaikuttanut keskeinen ongelma on siten yhtenevä tämän tutkimuksen kohdassa 3.4 käsiteltyjen tiedonsaannin ja tiedonsaantiperusteiden haasteiden kanssa. Yleisen tiedonantovelvollisuuden puutteiden ohella lausuntokierrokselle ehdineessä luonnoksessa hallituksen esitykseksi on käsitelty myös muita olennaisia tietojen saamiseen ja hyödyntämiseen liittyviä näkökulmia. Päällekkäisyyden välttämiseksi seuraavassa käsitellään esitysluonnosta vain näiltä osin.

Lakihankkeen toteutumisen myötä Verotusmenettelylakiin olisi lisätty uusi 15 f §, jonka 1 momentin mukaan ”Vuokrausta, työsuorituksia, kuljetuksia ja muita palveluja elinkeinotoimintana tai muuten tulonhankkimistarkoituksessa välittävän on annettava Verohallinnolle tiedot tulonsaajan saamista maksusuorituksista ja niiden perusteista siltä osin kuin nämä tiedot ovat tiedonantovelvollisella.” ja 2 momentin mukaan ”Verohallinto antaa tarkempia määräyksiä annettavista tiedoista, tietojen antamisen ajankohdasta ja tavasta sekä oikeudesta olla antamatta tässä pykälässä tarkoitettuja tietoja tilanteissa, joiden merkitys on taloudellisesti tai verovalvonnallisesti vähäinen.” Näin ollen tavoitteena on ollut tiedonantovelvollisuuden laajentaminen koskemaan myös niitä alustoja, jotka eivät itse välitä tai maksa palveluun liittyvää suoritusta, mutta joilla on pääsy kyseisiin tietoihin<sup>195</sup>. Uuden 15 f §:n oli tarkoitus tulla voimaan 1.1.2021 alkaen, mutta säädosvalmistelu yhdistettiin vuonna 2021 valmisteltavaksi tulleeseen lakihankkeeseen. Lykkäyksen taustalla on EU:n ja OECD:n edistymisen alustatalouden raportointivelvoitteiden sääntelyn valmistelussa. Esitysluonnoksen tilannekuvaus on kattava ja keskeisiltä osin edelleen ajankohtainen.

Esitysluonnoksen mukaan tiedonantovelvoitteen piiriin halutaan erityisesti alustojen välityksellä tapahtuva kuljetuspalveluiden, työsuoritteiden ja muiden palveluiden tarjoamisesta sekä

---

<sup>194</sup> Tässä alaluvussa lakihankkeeseen VM123:00/2019 sisältyvästä, 23.12.2019 päivätystä asiakirjaluonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta käytetään ilmaisua ”esitysluonnos.” Lähdeviitteenä käytetään säädosvalmistelun tunnusta VM123:00/2019.

<sup>195</sup> VM123:00/2019 s. 1.

huoneiston lyhytaikaisesta vuokrauksesta saatavat tulot<sup>196</sup>. Edellä mainittuja keskeisimpinä pidetään huoneistojen vuokrauksesta ja kuljetuspalveluista saatuja tuloja<sup>197</sup>. Esitysluonnoksessa vuokraustoiminnalla tarkoitetaan kaikkea huoneistojen ja kiinteistöjen alustavälitteistä vuokrausta kohteen käyttötarkoituksesta riippumatta. Näin ollen merkitystä ei ole sillä, onko vuokrattu huoneisto, kiinteistö tai sen osa luonteeltaan esimerkiksi varasto vai asuin- tai kaupallisessa käytössä oleva kohde. Vuokraustoiminnalla tarkoitetaan myös muiden tilojen, kuten esimerkiksi parkkipaikkojen vuokrausta sekä irtaimen omaisuuden vuokralle antamista.<sup>198</sup> Esitysluonnoksessa vuokraukselle annetaan siten hyvin laaja soveltamisala. Verohallinnon antaman lausunnon mukaan suunnitellun lakimuutoksen tiedonantovelvoitetta kuitenkin rajattaisiin näiden tulojen osalta Verohallinnon päätöksellä ja ”...esimerkiksi ajoneuvojen tai muun irtaimen vuokraus ei olisi ainakaan aluksi sivullisen tiedonantovelvollisuuden piirissä.”<sup>199</sup>

Myös kuljetus tulee esitysluonnoksen perusteella ymmärtää laajasti ja sen piiriin on katsottu kuuluvan sekä henkilö- että tavarankuljetuspalvelut.<sup>200</sup> Välitetyissä työsuorituksissa tiedonantovelvoitteen ulkopuolelle on katsottu tarpeelliseksi rajata tilanteet, joissa suorituksen tekijä on työsuhteessa<sup>201</sup> tai toimeksiantosuhteessa<sup>202</sup> alustaan. Sen sijaan tavaroiden myynti, vertaislaunojen välitys ja joukkorahoituksen kerääminen on rajattu tiedonantovelvollisuuden ulkopuolelle<sup>203</sup>. Perusteeksi todetaan tavarakaupan yhteydessä, että tämänkaltainen laaja toiminta on yleisesti kirjanpitovelvollisten harjoittamaa ja arvonlisäverovelvollisuuden piiriin kuuluvaa, jolloin riski ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnille on vähäisempi. Lisäksi todetaan, että ”Tavaroiden myynnin osalta verotuksen näkökulmasta tarvittava tietosisältö olisi myös toisenlaista verrattuna palveluita koskevaan tietoon.”<sup>204</sup> Esimerkiksi näistä eroista nostetaan myyntiin kohdistuvat kulut, joiden arvioidaan olevan suurempia tavarankuljetuksen myyjällä verrattuna palvelun myyjään. Esitysluonnoksessa ilmaistu tavoite on saattaa sellaiset tulot ilmoittamisvelvollisuuden piiriin, jotka muuten ovat riskialttiita ilmoittamatta jättämiselle. Verohallinnon arvion mu-

---

<sup>196</sup> VM123:00/2019, s. 9.

<sup>197</sup> *Ibid.* s. 5–6.

<sup>198</sup> *Ibid.* s. 12.

<sup>199</sup> Verohallinto 2020, s. 1.

<sup>200</sup> VM123:00/2019, s. 12.

<sup>201</sup> *Ibid.* s. 12.

<sup>202</sup> Esitysluonnoksessa tiedonantovelvoitteen ulkopuolelle rajataan vain työsuhteessa tehty suoritus. Verohallinnon lausuntopyyntöön antamassa vastauksessa kuitenkin todetaan, että ”Verohallinnon näkemyksen mukaan tiedonantovelvollisuus ei koskisi myöskään tilanteita, joissa palvelun suorittaja on toimeksiantosuhteessa palveluita välittävään alustaan. Näissä tilanteissa kyse ei ole palvelun välittämisestä.” Verohallinto 2020 s. 3.

<sup>203</sup> VM123:00/2019, s. 13.

<sup>204</sup> *Ibid.* s. 3 ja 9.

kaan digitalouden verovaje muodostuu edellä mainittujen jakamistalousalustojen kautta tarjottujen suoritteiden ohella kotimaisesta ja ulkomaisesta verkkokaupasta sekä virtuaalivaluutakaupasta. Kyseisen ehdotusluonnoksen esitetään olevan yksi niistä toimenpiteistä, joilla digitalouteen liittyvää verovajetta pyritään torjumaan<sup>205</sup>.

Tiedonantovelvoitteen laajentamisen piiriin kuuluvien suoritteiden ohella esitysluonnoksessa yksilöidään ja perustellaan tietojen antamiseen liittyviä menettelyjä. Velvollisuus tietojen antamiseen koskisi lähtökohtaisesti sellaisia tietoja, jotka ovat operaattorin hallussa jo entuudestaan. Esitysluonnoksen perusteella ei kuitenkaan poissuljeta tilannetta, jossa tiedonantovelvollinen joutuisi hankkimaan sellaisia velvoitteen piiriin kuuluvia tietoja, joita sillä ei valmiiksi ole hallussaan.<sup>206</sup> Toisaalta esitysluonnoksesta tulee ilmi myös kysymys siitä, milloin alustan voidaan katsoa olevan tietoinen näistä seikoista. Esimerkkinä alustan hallussa olevista tiedoista käytetään myös edellä kuvattua tilannetta, jossa suoritukselle maksettavan korvauksen välittämisestä vastaa alustan tytäryhtiö tai ulkopuolinen alihankkija. Alustan on katsottu olevan tietoinen maksetun korvauksen määrästä myös silloin, kun vastaanottaja maksaa korvauksen suoraan tekijälle ja alustan perimä palkkio määräytyy suhteellisena osuutena näiden korvausten määrästä.<sup>207</sup>

Luonnoksen mukaan uusi VML 15 f § mahdollistaisi Verohallinnolle tarkempien ohjeiden antamisen raportoitavista tiedoista. Välitettyjen vuokratulojen ja kuljetuspalveluista ilmoitettavia tietoja olisivat ilmoittajan yksilöintitiedot, tulon laji (vuokraustoiminta vai kuljetuspalvelu), suorituksen saajan yksilöintitiedot, maksettuaan korvaukseen liittyvä tilinumero, vuokrattavan kohteen yksilöintitiedot, suorituksen bruttoeuromäärä, tieto välittäjän perimän palkkion määrästä, tilitetty nettoeuromäärä sekä ajankohdan yksilöintitiedot<sup>208</sup>. Edellä listatut tiedot koskevat mainittuja palveluita, mutta niiden voidaan katsoa kuvaavan olennaisia tietoja myös muusta alustoilla tapahtuvasta taloudellisesta aktiivisuudesta. Luonnoksen perusteella tietotarve kohdistuu Suomen verotusvallan piirissä oleviin toimijoihin, eli sekä yleisesti, että ja rajoitetusti verovelvollisiin henkilöihin<sup>209</sup>.

---

<sup>205</sup> VM123:00/2019, s. 11.

<sup>206</sup> *Ibid.* s. 11.

<sup>207</sup> *Ibid.* s. 14.

<sup>208</sup> *Ibid.* s. 5.

<sup>209</sup> *Ibid.* s. 5 ja 9.

Tiedonantovelvollisuus koskisi vain elinkeinotoimintana tai muussa tulonhankkimistarkoituksessa ylläpidettyjä alustoja. Ulkopuolelle rajautuvista toimijoista todetaan, että puhtaasti harrastustoimintana välitetyt palvelut jäisivät tiedonantovelvollisuuden ulkopuolelle<sup>210</sup>. Elinkeino-, tulonhankkimis- ja harrastustoiminnan väliseen rajanvetoon verotuksessa liittyy oikeuskirjallisuudessa toistuvasti käsitelty problematiikka<sup>211</sup>. Näin ollen esitysluonnoksen mukainen rajanveto altistaisi rajatapauksissa tiedonantovelvoitteen muodostumisen tapauskohtaiselle tulkinvaraisuudelle.

Tietosisällön ja tiedonantovelvollisuuden laajuuden ohella esitysluonnoksessa otetaan kantaa alustoilta kerättyjen tietojen hyödynnettävyyteen Verohallinnon kannalta. Keskeisinä tavoitteina korostetaan automaattisen tietojenkeräämisen ja verovalvontaa tukevien teknisten ratkaisujen sekä veroasioiden hoitamista helpottavan automaation kehittämisen mahdollistamista<sup>212</sup>. Alkuvaiheessa alustoilta saatuja tietoja käytettäisiin valvonnan tukena<sup>213</sup>, joka käytännössä voisi tarkoittaa alustoilta saatujen tietojen vertaamista verovelvollisen antamiin tietoihin. Tietojen vieminen suoraan esitetyille veroilmoitukselle tuodaan esille seuraavan vaiheen tavoitteilana. Esitetyssä hyödynnettävyys kuitenkin edellyttää tiedoilta ”riittävää laadukkuutta<sup>214</sup>.” Lisäksi tiedonantovelvoitteen perusteella saatuja tietoja voitaisiin hyödyntää myös muiden verojen, kuten arvonlisäveron, valvonnassa.<sup>215</sup>

Verohallinto on antanut esitysluonnosta koskevan lausunnon osana säädösvalmistelua. Siinä esitetyt keskeiset kannantotot on huomioitu edellä esitettyssä. Tämän ohella lausunnossa otetaan kantaa joihinkin esitysluonnoksen yksityiskohtiin<sup>216</sup> ja todetaan, että ”Verohallinnon näkemyksen mukaan ehdotettu verotusmenettelystä annetun lain uusi 15 f § on hallituksen esityksessä mainituin perusteluin tarpeellinen.”<sup>217</sup>

---

<sup>210</sup> VM123:00/2019, s. 13.

<sup>211</sup> Ks. esim. Verohallinto 2019c, Määttä 2019, s. 151 ja Kulovaara 2015, s. 77 ss.

<sup>212</sup> *Ibid.* s. 8–9.

<sup>213</sup> *Ibid.* s. 8.

<sup>214</sup> Verohallinto on ennakoanut esitysluonnosta koskevassa lausunnossaan, että ensimmäisenä esitetyttöön voitaisiin todennäköisimmin edetä huoneistoista ja kiinteistöistä saatujen vuokratulojen osalta. Verohallinto 2020, s. 1.

<sup>215</sup> VM123:00/2019, s. 8.

<sup>216</sup> Lausunnossa todetaan edellä käsiteltyjen ohessa seuraavat seikat: kuljetuspalveluista tuloja saavat ovat usein enakkoperintärekisteriin merkittyjä ja ilmoittavat tulonsa muulla kuin esitetyllä veroilmoituksella. Korostetaan VML 7 §:n mukaista ilmoitusvelvollisuutta. Esitetään tarkennusta, josta tulee ilmi tulorekisteriin ilmoittamisen täyttävän ilmoitusvelvollisuuden. Esitetään säädöskokoelmanumerojen 1558/1995 ja 1124/2019 asianmukaista käyttämistä esitysluonnoksen sivulla 2.

<sup>217</sup> Verohallinto 2020, s. 1.

### 3.5.2 Haastattelu 1: jakamis- ja keikkatalouden raportointivelvoite

Ensimmäinen asiantuntijahaastattelu keskittyi kansainvälisen verotietojenvaihdon kehitykseen, DAC7 raportointivelvoitteisiin ja Verohallinnon tietotarpeisiin jakamistalouden alustojen kautta muodostuvista tuloista. Haastattelussa esille nousseet seikat esitetään kronologisessa järjestyksessä<sup>218</sup>.

Ensimmäisen kysymysryhmän teema käsitteli alustatalousympäristön nopeaa muutosta ja sen merkitystä Verohallinnon kannalta. Yleisiksi haasteiksi tunnistettiin tiedon saaminen uusista ilmiöistä ja siitä mahdollisesti koituva verovajeen kasvamisen uhka. Toimintaympäristön nopea muutos asettaa yhtäältä haasteita Verohallinnolle valvonnan toteuttamisessa ja toisaalta tiedonantovelvollisten valmiuksille toimia edellytetyllä tavalla. Aihepiiriin liittyvinä yleisinä vahvuuksina haastattelussa korostuivat tietojensaannin ennakoitu tehostuminen alustataloudelle asetettavien raportointivelvoitteiden seurauksena. Raportointivelvoitteen piiriin kuuluvista olennaisista toimista tietotarpeen katsottiin kohdistuvan erityisesti yleisesti verovelvollisten huoneiston tai kiinteistön vuokrauksesta saamiin tuloihin, henkilökuljetuksiin ja tavaramyyntiin. Tavaramyyntiä lukuun ottamatta haastateltavan esittämät näkökulmat ovat pääosin yhteneviä edellä käsiteltyjen tiedonsaannin haasteiden kanssa.

*H1: ”...haasteena on nimenomaan saada tieto kaikenlaisista uusista ilmiöistä ja niiden kautta kertyvistä tuloista.”*

*H1: ”Riskinä on, että verovaje kasvaa merkittävästi tulevina vuosina, jos verovalvontaa ei pystytä kehittämään samassa tahdissa. Verovajeen kasvun ehkäisemisessä Verohallinnon tiedonsaannin turvaaminen on keskeistä.”*

*H1: ”Alustatalouden nopea kehitys tekee haastavaksi sen, että kentällä pystytään noudattamaan verotukseen liittyviä velvoitteita ja toisaalta sen, että Verohallinto pystyy valvomaan, että tulot ilmoitetaan oikein.”*

*H1: ”Ja lisäksi Verohallinto tulee saamaan tietojenvaihdon kautta muista valtioista tietoja, joita voidaan hyödyntää verovalvonnassa.”*

*H1: ”se, että digitaalisia alustoja tulee lisää ja niiden kautta välitetään mitä erilaisimpia palveluja, jos näin voi sanoa, tulee tuomaan vielä lisää haasteita tulevaisuudessa.”*

---

<sup>218</sup> Tässä yhteydessä haastattelukysymykset kuvataan lyhyesti, täydellinen haastattelurunko on tutkimuksen liitteenä (LIITE 1).

Haastattelussa edettiin seuraavaksi käsittelemään alustataloudelle tyypillisen toimintamallien mukautuvuuden sekä muutosnopeuden ja muutosdirektiivin joustavuuden välistä suhdetta. Haastateltava näki direktiivin yleisesti vastaavan nykytilanteen tietotarpeeseen. Epävarmuutta kuitenkin liittyy siihen, millaisia jakamistalouden alustojen kautta välitettyjä suoritteita mahdollisesti tulevaisuudessa jää direktiivin raportointivelvoitteen ulkopuolelle.

*H1: ”... ehkä voikin sanoa, että juuri tällä hetkellä direktiivin asettama raportointivelvoite varmaan kattaa hyvinkin tiedonsaantitarpeet. Direktiivihän kattaa tietyt olennaiset toimet, joista tietoja kerätään ja raportoidaan ja voi olla, että jotain jää ulkopuolelle. Vaikka nyt näyttääkin siltä, että merkittävimmät olennaiset toimet ovat mukana, mutta tulevaisuudessa tilanne saattaa näyttää toisenlaiselta.”*

Haastattelun kolmas teema käsitteli raportointivelvoitteen edellyttämiä muutoksia Verohallinnon, raportoivien alustaoperaattorien sekä verovelvollisten kannalta. Vastauksessa nousi esille verovelvollisen ilmoittamisvelvollisuuden keskeisyys, mutta myös tulevaisuuden tavoite viedä raportoitavat tiedot esitäytetylle veroilmoitukselle niiden verovelvollisten osalta, jotka kuuluvat esitäytön piiriin. Verohallinnon kannalta raportointivelvoite tarkoittaa tehostunutta tiedonsaantia, jonka perusteella voidaan ennakoida lisääntyneitä verokertymiä. Verohallinnon on järjestettävä toimintansa siten, että automaattinen tietojenvaihto toteutuu edellytetyssä aikataulussa ja kansallisesti kerättyjä sekä ulkomailta saatuja tietoja voidaan analysoida ja edelleen hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti. Prosessin edellytykset tulee ottaa huomioon tietojärjestelmien suunnittelussa ja käytössä.

*H1: ”Jos tiedot myöhemmin saadaan mukaan henkilöasiakkaiden esitäytetylle veroilmoitukselle, nopeutuu verotuksen toimittaminen ja samalla se helpottaa myöskin verovelvollisten ilmoittamista.”*

*H1: ”Tietosisältö ja aikataulut on tietenkin hyvin tarkkaan määritelty, ja Verohallinnon on myöskin pystyttävä vastaanottamaan tiedot ulkomailta tietyssä aikataulussa ja kyettävä hyödyntämään niitä osana verotusta täällä meillä. Verohallinnon täytyy tehdä tarvittavat muutokset tietojärjestelmiin, jotta tiedot voidaan kerätä ja raportoida ja sen jälkeen analysoida ja hyödyntää täällä meillä.”*

Neljäs haastatteluteema käsitti kysymykset raportointivelvoitteen perusteella saatavien tietojen käytettävyydestä, jota tarkasteltiin jo edellä haastattelussa esille nousseen esitäyttöön perustuvan menettelyn kautta. Raportoidun tiedon ennakoidaan olevan laadukasta. Arvio tietojen käy-

tettävyydestä esitetyssä menettelyssä on suoritettava jokaisesta raportoinnin piiriin kuuluvasta vaihdantatyypistä erikseen. Tältä kannalta henkilökohtaisia palveluja ja vuokraustoimintaa koskevat tiedot voisivat olla ominaisuuksiensa puolesta luonteva lähtökohta tulotietojen hyödyntämiselle. Haasteellisempina näyttäytyivät kuljetuspalveluista ja tavaroiden myynnistä saatavat tulot. Tässä yhteydessä esille nousseet seikat ovat yhteneviä muun tausta-aineiston kanssa.

*H1: ”...lähtökohtaisesti varmaan vuokraustoiminnasta saadut ja henkilökohtaisista palveluista saadut tulotiedot ovat sellaisia, että niitä helpoiten pystyisi hyödyntämään suoraan ja siirtämään esitäyttöön.”*

*H1: ”Sinällään tietosisällön puolesta tullaan heti saamaan laadukasta tietoa.”*

*H1: ”Tavaroiden myyntiin tai henkilökohtaisiin palveluihin liittyvät maksetut korvaukset eivät ehkä niin helposti ole suoraan siirrettävissä esitäyttöön.”*

Tavarakaupan kuuluminen raportointivelvoitteen piiriin muodosti viidennen haastatteluteeman. Verohallinto suhtautuu myönteisesti tavarakaupasta saataviin tietoihin. Suoritteet, joissa yhdistyvät tavara ja palvelu, ovat potentiaalisesti haastava alue raportointivelvoitteen toteuttamiselle ja tietojen käytölle. Ongelma on tunnistettu myös kirjallisuudessa<sup>219</sup>.

*H1: ”Jos ulkomailta kansainvälisen tietojenvaihdon kautta saatavia tietoja mietitään, Verohallinnolle on varmasti hyötyä esimerkiksi suurilta ulkomaisilta tavarankauppaan liittyviltä alustoilta saatavista tiedoista.”*

*H1: ”Haasteena tulee varmasti olemaan juuri se, miten palvelun myynti ja tavaran myynti erotetaan toisistaan, ja se, millä tavalla alustaoperaattorit osaavat raportoida nämä tilanteet oikein.”*

Viimeinen teema koski OECD:n mallisääntöjen mukaisen raportointivelvoitteen vahvuuksia ja haasteita, mutta haastattelussa nousi esille myös muutosdirektiivin raportointivelvoitetta koskevaa arviointia. Haastatteluvastauksissa korostuivat vahvuutena jo edellä mainittu tietojensaannin tehostuminen ja haasteina raportointivelvoitteen toimeenpanoon liittyvät epävarmuustekijät.

*H1: ”...haasteena on toisaalta se, että EU:n ulkopuolisten valtioiden osalta ei ole tiedossa, mitkä valtiot lähtevät mukaan ja millä aikataululla.”*

---

<sup>219</sup> Jaottelu tavaran ja palvelun kauppaan ei noudata täysin yhdenmukaisesti arvonlisäverodirektiivin (2006/112/EY) mukaista menettelyä suoritteiden luonteen arvioimiseksi. Ks. Beretta 2021, s. 34.

*H1: ”Toisaalta haasteena on myös, miten EU:n ulkopuolisen alustaoperaattorin kerta- rekisteröityminen johonkin EU-jäsenvaltioon varmistetaan. Entä miten tulee toteutumaan sanktioiden täytäntöönpano, jos esimerkiksi Suomen tulee määrätä sanktio unionin ulkopuoliselle alustaoperaattorille.”*

*H1: ”Entä miten tunnistetaan tiedonantovelvolliset alustaoperaattorit; mitkä kaikki toimijat kuuluvat ilmoitusvelvollisuuden piiriin ja missä niiden kotipaikka on, kun ne toimivat digitaalisessa ympäristössä. Toisaalta osittain samat haasteet meillä täällä kansallisestikin eli miten tunnistetaan tiedonantovelvolliset alustaoperaattorit. Nämä ilmoitusvelvolliset.”*

Haastatteluaineistossa ilmenevät tietojen saamiseen, analysointiin ja käyttöön liittyvät näkemykset vahvistavat oikeustieteellisessä kirjallisuudessa ja lakihankkeeseen VM123:00/2019 sisältyvässä hallituksen esitysluonnoksessa käsiteltyjä haasteita. Keskeiset epävarmuustekijät liittyvät tietojen hyödynnettävyyteen automaattisessa menettelyssä. Lisäksi raportoinnin tehokkuutta haastavat alustataloudelle tyypillisestä nopeasta mukautuvuudesta ja digitalisaation kehityksestä aiheutuvat kysymykset raportointivelvollisten alustojen tunnistamisesta ja velvoitteiden tehokkaasta toimeenpanosta.

### *3.5.3 Haastattelu 2: jakamis- ja keikkatalouden suhde ja kevytyrittäjyyteen*

Toisen asiantuntijahaastattelun tavoitteena oli selvittää kevytyrittäjyyden ilmiön ja jakamistalouden alustojen välistä suhdetta. Haastattelun aihe on rajatumpi verrattuna edellä esitettyyn ensimmäiseen haastatteluun. Näin ollen myös haastattelun rakenne on poikkeava suhteessa edellä analysoituun ensimmäiseen haastatteluun. Haastatteluaineiston analyysin esitystapa on kronologinen.

Käsitteen vakiintumattomuuden vuoksi ensimmäinen haastattelukysymys koski kevytyrittäjyyden käsitteen määrittelyä ja merkityssisältöä. Saadun vastauksen perusteella merkityssisältö varmistui yhteneväksi muun aineiston perusteella tehdyn ja tässä tutkimuksessa omaksutun käsitteenmäärittelyn kanssa<sup>220</sup>. Lisäksi vastauksesta tulee esille, millaisia verotukseen liittyviä intressejä kevytyrittäjyyteen yhdistyy verovelvollisen näkökulmasta; kevytyrittäjyyden taustalla ilmenee pyrkimys ulkoistaa elinkeino- tai tulonhankkimistoimintaan liittyvien hallinnollisten velvollisuuksien toteutumisesta huolehtiminen kevytyrittäjyyspalvelua tarjoavalle toimijalle.

---

<sup>220</sup> Käsitteen määrittelystä ks. alaluku 4.3.3.4.



Kevytyrittäjäyys voi siten näyttäytyä luonnolliselle henkilölle matalan kynnyksen väylänä tarjota suoritteita jakamis- ja keikkatalousalustoilla.

*H2: ”Kun kevytyrittäjäydestä puhutaan, niin silloinhan tietysti tarkoituksena on, että kevytyrittäjät haluaa mahdollisimman vähän velvoitteita meihin päin ... ja pyrkimys silloin tietysti on, et hänen ei itse tarvis hoitaa näitä, vaan hänen puolestaan ne hoidetaan.”*

Vastauksessa ensimmäiseen kysymykseen tuli esille myös käsitteen vakiintumattomuuden aiheuttamat ongelmat Verohallinnon ja verovelvollisen välisessä asiointissa. Verovelvolliset mieltävät käsitteen sisällöltään homogeeniseksi, eikä käsitteen merkityssisällön laajuutta tunnusteta<sup>221</sup>. Havainto korostui useita kertoja haastattelun aikana.

*H2: ”Eli monesti kun asiakkaat ottaa yhteyttä, niin ne sanoo vaan että mä olen kevytyrittäjä. Ja sitten siinä kohtaa alkaa se tarkentavien kysymysten tekeminen, koska he ei ymmärrä sitä, että kevytyrittäjä, mikä tietysti ei oo mikään virallinen termi, se voi kattaa sen että se on se yksityishenkilö joka työskentelee laskutuspalvelun kautta. Siinä on omat haasteensa siihen, että saako hän palkkaa vai työkorvausta.”*

Jakamistalouden alustojen ja kevytyrittäjäyden välinen yhteys tuli esille vastauksessa toiseen haastattelukysymykseen. Kevytyrittäjäyden ilmiö on siten yhdistettävissä jakamistalouden alustojen kautta suorituksia tarjoaviin henkilöihin, mutta ryhmään kuuluu myös alustatalouteen osallistumattomia henkilöitä. Aihealue on korostunut Verohallinnon asiakaspalvelutyössä vuodesta 2018 eteenpäin.

*H2: ”No kyllähän se varmaan paljon on kevytyrittäjät, jotka toimii alustapalveluiden kautta. Ja se määrä on selkeesti mun mielestä jopa lisääntynyt. Toki on niitäkin kevytyrittäjiä, jotka sitten itsenäisesti tarjoaa jotain esimerkiksi rakennusalan palveluita ja sitten käyttää laskutuspalveluita. Toki näitäkin on. Mutta enenevässä määrin ne on niitä, jotka käyttää tällasia alustoja sitten.”*

*H2: ”No varmaan vuodesta 2018 niin kuin eniten. Että silloin niitä (kevytyrittäjäyteen liittyviä yhteydenottoja) alkoi enemmän näkymään. Niinku 2018 täällä meillä.”*

Jakamistalouden alustojen nopeaa kehitystä koskevaan kolmanteen kysymykseen saadut vastaukset olivat yhteneviä ensimmäisessä haastattelussa esille nousseiden seikkojen kanssa. Haas-

---

<sup>221</sup> Haastateltavan näkemys perustuu Verohallinnon asiakaspalvelussa ja muissa asiointikanavissa muodostuneisiin kokemuksiin. Näin ollen käsitys ei ole yleistettävissä kattamaan kaikkia verovelvollisia.

teeksi nimettiin alustaympäristön nopea kehittyminen ja muuttuminen sekä rajat ylittävien tilanteiden ongelmallisuus. Erilaisia kevytyrittäjyyden palvelukokonaisuuksia tarjoavat yritykset poikkeavat menettelytavoiltaan toisistaan.

*H2: ”No se että tietysti toimijoita syntyy paljon ja nopeasti. Ja se, että ne ei aina.. jokaisen uuden toimijan tavat ja toiminta on vieraita, niitä ei tunneta.”*

*H2: ”Ei tiedetä että minkälaisia sopimustyyppisiä he tekee, eli maksavatko he esimerkiksi työkorvausta, vai välitetäänkö siinä niitä suorituksia. Ja varsinkin, mikäli se toimija on jostain muualta kuin Suomesta.”*

Kysymysten neljä, viisi ja kuusi tavoitteena selvittää kevytyrittäjien tuntemusta omista verovelvoitteistaan sekä näiden velvoitteiden hoitamisvastuun jakautumisesta kevytyrittäjän ja palveluntarjoajan välillä. Vastauksen perusteella Verohallintoon yhteyttä ottaneiden kevytyrittäjien joukossa korostuu tietämättömyys sopimuksen tyypistä ja siten myös sopimukseen liittyvistä velvoitteista ja niiden hoitamisvastuun jakautumisesta palveluntarjoajan ja verovelvollisen välillä. Vastauksessa tulee esille myös verovelvoitteiden asianmukaisen huolehtimisen ulkoistamisen motiivi kevytyrittäjyyden taustalla.

*H2: ”Monesti kun he sitä veroneuvoa tarvii, niin he ei, lähes poikkeuksetta, tiedä, että minkälaisen sopimuksen he on tehnyt. Eli he vaan mieltää sen, että he on kevytyrittäjä ja heidän puolestaan hoidetaan nämä asiat.”*

*H2: ”... niin se sopimustyyppi, että onko työsuhteessa vai toimeksiantosuhteessa, on heille vierasta... niin aika paljon joudutaan ohjaamaan asiakasta, että joutuu tarkastamaan sen, että minkälainen sopimus on.”*

*H2: ”Ja sen ymmärtää, että ihmiset haluaa kevytyrittäjänä toimia...heillä on ammattitaitoa ja se on tietysti hieno asia, mutta se että ei he oo niinkun verotuksesta kiinnostunut ja hyvin paljon tukeutuvat siihen, että heille on sanottu et heidän ei tarvitse tehdä itse mitään. Ja kuitenkin sitten voi syntyä tiettyjä verovelvoitteita, joista he ei sitten kuitenkaan ole olleet tietoisia.”*

Lisäksi työkorvausperusteisiin kevytyrittäjyys sopimuksiin on havaittu liittyvän epäselvyyttä arvonlisäverovelvollisuudesta ja ennakoperintärekisterin merkityksestä.

*H2: ”Ja ymmärtäisivät, että mitkä ovat ne sen sopimuksen.. heidän sopimuksen mukaan sen laskutuspalveluyrityksen velvoitteet ja mitkä sitten taas heidän omansa... Koska monestihan siinä vaiheessa otetaan meihin yhteyttä, kun he saa työkorvauksia ja ne ylittää*

*arvonlisäveron vähäisen toiminnan rajan, niin sittenhän tavallaan on jo vähän maito maassa.”*

*H2: ”Mut ehkä enemmän kuitenkin he ei tiedä mitä se (ennakkoperintärekisterimerkintä) käytännössä tarkoittaa, että heidän pitäisi esimerkiksi hakea toiminnastaan ennakkoveroja .. Mutta kevytyrittäjyydessä on semmonen, että kun he joka tapauksessa tukeutuu siihen, että joku hoitaa heidän puolestaan.”*

Kysymykset seitsemästä kymmeneen käsittelivät Verohallinnon tarjoamaa neuvontaa, sen antamiseen ja tavoitavuuteen liittyviä haasteita sekä kevytyrittäjyyspalveluntarjoajien roolia kevytyrittäjän tiedonlähteenä veroasioissa. Keskeisiä viestinnällisiä haasteita olivat kielihaasteet ja jakamistalousalustoiden kautta tuloja saavien kevytyrittäjien neuvonnallinen tavoittaminen.

*H2: ”Pyrittä rakentamaan vero.fi sivustolla tällaisia kysymyspatteristoja ja tällaisia alusvetovalikkoja, joista he itse sitten valitsee että mitkä näistä ehdoista pätee. Se on siellä ruotsiksi ja englanniksi myös... Verohallinto ei tiedä, milloin joku suunnittelee (kevytyrittäjyyttä), jolleivät he sitten itse ota meihin yhteyttä. Jolloin me sitten tietenkin kovasti markkinoidaan vero.fi ja annetaan sitä neuvontaa.”*

Neuvonnassa Verohallinto pyrkii proaktiivisuuteen. Matalan kynnyksen yhteistyötä kevytyrittäjyyssojimuksia tarjoavien yritysten kanssa pidettiin merkityksellisenä.

*H2: ”... että sellanen keskusteluyhteys, että mitä me havaitaan täällä meidän rintamalla, et mikä tuottaa haasteita näille työn suorittajille, että päästäis niistä keskustelemaan ja ohjeistamaan myös näitä toimijoita (kevytyrittäjyyspalveluntarjoajia). Ja vastaavasti jos heillä on jotain ongelmia, niin olisi matala kynnyks ottaa yhteyttä Verohallintoon ja saada se oikea ohjaus, etteivät he sitten tahtomattaan ja tietämättään ohjaa väärin.”*

Suoritetta tarjoavan myyjän ja suoritteiden alustan kautta tilaavan ostajan välillä voi olla useampi välikäsi. Rakenteen on havaittu johtavan ilmoitusvelvoitteiden hoitamisvastuun hämartyseen.

*H2: ”... mutta jos on vaikka alusta, joka tarjoaa välitystoimintaa ja sitten on se työn suorittaja, joka käyttää siinä välissä laskutuspalveluyritystä, että kumpi ilmoittaa ja mitä ilmoittaa.”*

Viimeiset kysymykset käsittelivät kevytyrittäjyyden ja alustatalouden ilmiöihin liittyviä, toistuvasti Verohallinnon asiakaspalvelukanavissa kohdattavia haasteita. Näitä olivat verovelvoitteiden hoitamisvastuun ulkoistamispyrkimyksistä aiheutuvat ongelmat, arvonlisäverotukseen

liittyvät kysymykset, palkan ja työkorvauksen ero sekä Verohallinnon rekisterimerkintöjä koskevat epäselvyydet. Jälkimmäistä lukuun ottamatta muut seikat olivat tulleet esille myös edeltävien kysymysten yhteydessä.

*H2: ”Ja se saattaa ikään kuin sattumalta tulla ilmi, että se raja (vähäisen toiminnan raja arvonlisäverotuksessa) on mennyt yli. Ja he on kuitenkin itse olleet siinä käsityksessä, että he saa palkkaa... se on sellainen ihan säännöllisesti haastava.”*

*H2: ”... kun on näitä tällasia kevytyrittäjien palveluita, joissa tosiaan rekisteröidytään ihan itte yksityiseksi elinkeinonharjoittajaksi ja sitten se toiminta loppuukin ... oon siihen törmännyt, että ei tunne sitä heidän sopimuksiaan, että miten se on tämmösessä tilanteessa sovittu. Sitten saattaa olla niin, että lopettamisilmoitusta ei tehdä.”*

Tulkitsen haastatteluaineistoa siten, että kevytyrittäjyydellä tavoitellaan vastaavaa veroasioiden hoidon helppoutta, kuin palkkatyössä olevan henkilön esitäyttöön perustuvassa ilmoittamisessa. Jakamistalouden alustoilla käytävään vaihdantaan perustuva tulonhankinta on saatettu markkinaehtoisella palvelulla vastaamaan tilannetta, jossa työnantaja välittää palkkatiedot yleisen tiedonantovelvoitteen perusteella Verohallintoon, jonka jälkeen verovelvolliselle riittää tietojen oikeellisuuden tarkistaminen hänelle lähetetyltä veroilmoitukselta. Jakamis- ja keikkataloudessa muodostuneiden tulojen saaminen esitäytön piiriin vähentäisi kevytyrittäjyyspalveluiden tarvetta ilmoitusvelvollisuudesta vastaavana välikätenä ja selkeyttäisi verotusmenettelyä verovelvollisen kannalta. Tämä tiivistyy näkemyksessä kevytyrittäjyyden ja Verohallinnon välisestä suhteesta:

*H2: ”Sehän on siinä tavallaan se laskutuspalveluyritys tämmönen tilitoimisto. Elikkä täällä kevytyrittäjällä on ne velvollisuudet... mutta he (kevytyrittäjyyspalveluntarjoajat) tietenkin sitten lupaavat hoitaa asiakkaan puolesta, jolloin asiakkaan ei tarvitse asioida Verohallinnon kanssa. Mitä he tietysti pyrkivät välttämään viimeiseen asti”*

## 4 DIREKTIIVIN SISÄLTÖ JA TIETOJEN KÄYTETTÄVYYS

### 4.1 Direktiivissä 2021/514/EU esitetyt perusteet raportointivelvoitteelle

Virka-apudirektiivin uudistamistarpeeseen johtaneet syyt tuodaan esille direktiivin preambulassa<sup>222</sup>. Muutostarve voidaan tiivistää kolmeen keskeiseen argumenttiin: 1) puutteet alustojen välityksellä muodostuneiden tulojen ilmoittamisessa johtavat jäsenvaltioissa verovajeeseen, 2) edellä mainittu asettaa alustojen välityksellä toimivat verovelvolliset epätasa-arvoiseen asemaan suhteessa alustatalouteen osallistumattomiin toimijoihin ja 3) jäsenvaltioiden asettamat, toisistaan poikkeavat raportointivelvoitteet johtavat kaikkien osapuolten tarpeettoman hallinnollisen taakan kasvuun ja siitä aiheutuviin kustannuksiin. Velvoitteiden pirstaloituminen ei tue sisämarkkinaperiaatteen toteutumista.<sup>223</sup> Virka-apudirektiivin tavoitteena, siihen tehdyt lisäykset huomioiden, on ollut taata jäsenvaltioiden veroviranomaisille tehokas sääntely ”veropetos-ten, verovilpin ja veronkierron eri muotojen havaitsemiseksi ja torjumiseksi.”<sup>224</sup> Preambulan 2 kohdassa nostetaan esille Euroopan komission tunnistama tarve jatkuvalla direktiivin kehitykselle, joka käytännössä näyttäytyy nyt käsiteltävän direktiiviuudistuksen kaltaisina toimina.

Preambulan 6 kohdassa todetaan talouden digitalisaation sekä alustojen kautta käytävän vaihdannan lisääntyneen viime vuosina johtaen edelleen oikeellisen verotuksen kannalta monimutkaisten tilanteiden kehittymiseen. Tässä yhteydessä mainitaan nimenomaisesti alustatalouteen kiinteästi liittyvä rajat ylittävien toimien luonne ja sen liittymä verosääntöjen valvonnan ja noudattamisen varmistamisen hankaluuteen. Preambulan 7 kohdassa korostetaan jäsenvaltioiden kansallisesti asettamien ja toisistaan poikkeavien raportointivelvoitteiden muodostavan kasvavan hallinnollisen taakan alustatalouden toimijoille. Euroopan unionin toiminnalle tärkeän sisämarkkinaperiaatteen toteutumisen kannalta<sup>225</sup> sääntelyn yhtenäistäminen on siten perusteltua.

Tavoite niiden tietojen saamisesta, joilla tuloveron täsmällinen määrittäminen on mahdollista, mainitaan preambulan 8 ja 12 kohdassa. Raportoinnin täsmällisyyttä ja vaihdettavien tietojen

---

<sup>222</sup> Tässä esityksessä käytetyllä viittauksella preambulaan tarkoitetaan direktiivin 514/2021/EU preambulaa, ellei toisin mainita.

<sup>223</sup> Stevens – Wamelen 2021, s. 25.

<sup>224</sup> Direktiivin 514/2021/EU preambulan 1 kohta.

<sup>225</sup> Sisämarkkinaperiaatteen merkitys direktiiviuudistuksen taustalla nostetaan esille suoraan preambulan 10 kohdassa.

hyödyllisyyttä esitetyyn veroilmoitusmenettelyyn perustuvissa jäsenvaltioissa voidaan katsoa korostettavan myös preambulan 20 kohdassa, jossa tietojen vaihtoa edellytetään ”... ennen, kuin jäsenvaltioiden veroviranomaiset tekevät vuotuisen arvionsa verojen määrästä”. Direktiiviudistuksen myötä raportoitaviksi tulevien tietojen pohjalta täsmällisen veron määrän määrittäminen on kuitenkin paikoin haasteellista. Erityisen haastavaa tämä on tavarakaupan yhteydessä<sup>226</sup>.

Preambulan 30 kohtaan on sisällytetty olennainen tarkennus virka-apudirektiivin 2011/16/EU perusteella vaihdettavien tietojen käyttömahdollisuuksista. Sen mukaan muista jäsenvaltioista direktiivin perusteella saatuja tietoja voidaan käyttää paitsi tuloveron, ”... myös arvonlisäveron ja muiden välillisten verojen määräämiseen, hallinnointiin ja perimiseen”. Erityiselle maininnalle käyttöoikeuden laajuudesta annetaan syyksi aikaisemmin tietojen käyttömahdollisuuksiin liittynyt epävarmuus ja arvonlisäverotuksen korostunut merkitys sisämarkkinaperiaatteen toteutumiselle.

Preambulassa ja muutosdirektiivin esitöissä kuvattu tarve raportoinnille ja tietojenvaihdolle on keskeisiltä osin yhdenmukainen kansallisen tietotarpeen lähtökohtien kanssa. Merkittävät erot liittyvät raportointivelvoitteen piiriin kuuluviin olennaisiin toimiin; lakihankkeessa VM123:00/2019 tavarakauppa oli rajattu tiedonantovelvoitteen ulkopuolelle. Seuraavassa arvioidaan direktiivin sisältöä suhteessa kansalliseen tietotarpeeseen. Raportointimenettelyjä koskevassa alaluvussa direktiivin sisältöä tarkastellaan tiedonsaannin, verotusmenettelyn ja raportointivelvoitteen huolellisuusmenettelyjen näkökulmista. Tämän jälkeen huomio kohdennetaan tyyppikohtaisesti jokaiseen virka-apudirektiivin uudessa V liitteessä nimettyyn olennaiseen toimeen.

## **4.2 Raportointimenettelyt**

### *4.2.1 Kuka raportoi*

Alustalla tarkoitetaan muutosdirektiivissä digitaalista ohjelmistoa käsitteen laajassa merkityksessä. Alustan määritelmä esitetään virka-apudirektiivin uuden V liitteen I jakson A kohdan 1 alakohdassa ja sillä tarkoitetaan ”...mitä tahansa käyttäjien saatavilla olevaa ohjelmistoa, myös

---

<sup>226</sup> Vuokralle antamisen kuulumista raportointivelvoitteen soveltamisalaan on perusteltu kohdennetusti preambulan 18 kohdassa. Tässä yhteydessä nostetaan perusteluiksi veropetosten, verovilpin ja veron kiertämisen estäminen.

verkkosivustoa tai sen osaa, ja sovelluksia, myös mobiilisovelluksia, joiden avulla myyjät ottavat yhteyttä muihin käyttäjiin voidakseen suorittaa olennaisen toimen kyseisille käyttäjille suoraan tai välillisesti.” Lisäksi tarkennetaan, että ”Siihen sisältyvät myös kaikki järjestelyt, joiden avulla olennaiseen toimeen liittyvä vastike kerätään ja maksetaan.” Käsitettä on tarkennettu virka-apudirektiivin uuden V liitteen I jakson A kohdan 1 alakohdan 2 alakohdassa rajaamalla ulkopuolelle ”...ohjelmistot, jotka mahdollistavat yksinomaan seuraavat toimet puuttumatta olennaisen toimen suorittamiseen muulla tavoin: 1) olennaiseen toimeen liittyvien maksujen käsittely, 2) käyttäjien suorittama olennaisten toimien luetteloiminen tai mainostaminen ja 3) käyttäjien ohjaaminen tai siirtäminen alustalle.” Vaikka digitaalinen palveluntarjoaja tarjoaisi yhtäaikaaisesti kaikkia kolmea edellä mainittua palvelua, sen voidaan katsoa jäävän määritelmällisesti muutosdirektiivin liitteessä tarkoitettun alustan ulkopuolelle<sup>227</sup>.

Alustan määritelmässä mainittu olennainen toimi on virka-apudirektiivin uuden V liitteen I jakson A kohdan 8 alakohdan mukaan vastiketta vastaan suoritettava kiinteän omaisuuden, parkkipaikan tai liikennevälineen vuokralle asettaminen, henkilökohtainen palvelu sekä tavaroiden myynti. Vastike on virka-apudirektiivin uuden V liitteen I jakson A kohdan 10 alakohdan mukaisesti ”Missä tahansa muodossa olevaa korvausta, josta on vähennetty kaikki raportoivan alustaoperaattorin pidättämät tai perimät maksut, palkkiot tai verot ja joka maksetaan tai hyvitetään myyjälle olennaisen toimen yhteydessä ja jonka määrän alustaoperaattori tietää tai saa kohtuullisen helposti tietoonsa”. Tämän perusteella vastikkeen käsite kattaa myös muuna kuin valtion takaamana rahana suoritettavat korvaukset, mukaan lukien esimerkiksi virtuaalivaluutassa suoritettavat vaihdannat.

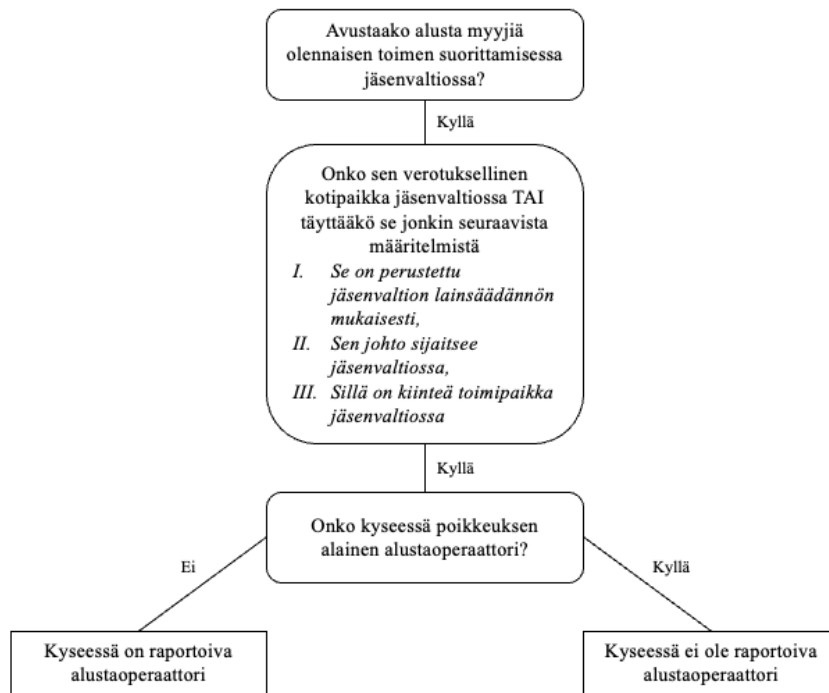
Alustaoperaattorilla tarkoitetaan virka-apudirektiivin uuden V liitteen I jakson A kohdan 2 alakohdan mukaan ”...yksikköä, joka tekee myyjien kanssa sopimuksia siitä, että koko alusta tai osa siitä annetaan kyseisten myyjien saataville.” Käytännössä tällä tarkoitetaan yhtiötä tai muuta toimijaa, joka vastaa alustan ylläpitämisestä ja hallinnoinnista. Raportointivelvoitteen ulkopuolelle rajautuvat kuitenkin V liitteen I jakson A kohdan 3 alakohdan mukaiset poikkeuksen alaiset alustaoperaattorit, joiden liiketoimintamallin perusteella niillä ei ole raportoitavia myyjiä. Käytännössä tässä yhteydessä esitetty poikkeuksen alainen alustaoperaattori tarkoittaa esimerkiksi sellaista digitaalisen alustatalouden toimijaa, joka tarjoaa palveluitaan yksinomaan

---

<sup>227</sup> Beretta 2021, s. 33.

julkisen vallan yksiköille tai pörssiin listautuneille yrityksille<sup>228</sup>. Alustavälitteinen, jakamista-  
louden määritelmään yleisesti liitetty P2P-muotoinen vaihdanta kuuluu siten lähtökohtaisesti  
aina raportointivelvoitteen piiriin.

Raportointivelvollisuuden muodostavia olosuhteita on tarkennettu virka-apudirektiivin uuden  
V liitteen I jakson 4–7 alakohdissa, joiden sisältö on havainnollistettu oheisessa kuviossa 2.



**Kuvio 2:** Raportoiva alustaoperaattori.

Raportointiin velvoitetaan myös sellainen unionin ulkopuolinen alustaoperaattori, joka tarjoaa olennaisen toimen tekemisen mahdollistavaa digitaalisen alustan palvelua jäsenvaltion alueella<sup>229</sup>. Muutosdirektiivin 1 artiklan 8 kohdan 4 alakohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on mahdollistettava tämänkaltaiselle toimijalle raportointivelvolliseksi rekisteröityminen. Tässä yhteydessä unionin ulkopuoliselle raportoivalle alustaoperaattorille annetaan yksilöllinen tunnistus. Virka-apudirektiivin uuden V liitteen IV jakson F kohdan 7 alakohdassa määritetään

<sup>228</sup> Poikkeuksen alaisia myyjä ovat virka-apudirektiivin uuden V liitteen I jakson B kohdan 4 alakohdan a ja b alakohdan mukaisesti julkisvallan yksiköt ja sellaiset yksiköt, joiden osakkeilla käydään säännöllisesti kauppaa vakiintuneilla arvopaperimarkkinoilla.

<sup>229</sup> Selkeyden vuoksi todettakoon, että uuden V liitteen I jakson A kohdan 4 alakohdan b alakohdassa tarkoitettu kertarekisteröintiin velvoitettu alustaoperaattori ei ole määritelmällisesti raportoiva alustaoperaattori, mutta sillä on samat velvollisuudet antaa tietoja kuin direktiivin tarkoittamalla raportoivalle alustaoperaattorillakin. Näin ollen kaikki tässä tutkimuksessa esitetyt raportoivan alustaoperaattorin velvoitteet koskevat myös kertarekisteröinnin soveltamisalaan kuuluvaa unionin ulkopuolista alustaoperaattoria.



mahdollisuudesta perua unionin ulkopuolisen alustaoperaattorin rekisteröinti, mikäli raportointivelvoitetta ei noudateta. Vastaavasti muutospäätöksen 1 artiklan 8 kohdan 4 alakohdan 1 alakohdan mukaan uudelleenrekisteröinti voidaan sallia vain tilanteissa, jossa uudelleenrekisteröityvä alustaoperaattori antaa takeet raportointisäännösten noudattamisesta sille toimivaltaiselle jäsenvaltiolle viranomaiselle, jolle on rekisteröitymistään suorittamassa.

Muutospäätös sisältää raportointivelvollisuuden muodostumisen kannalta olennaisen koordinaatiomekanismin EU:n ja sen ulkopuolisten lainkäyttöalueiden välillä. EU:n ulkopuolinen alusta<sup>230</sup> on vapautettu velvoitteesta tietojen antamiseen jäsenvaltiolle, mikäli vastaavia tietoja vaihdetaan EU:n ulkopuolisen maan<sup>231</sup> ja jäsenvaltion välisen tietojenvaihtosopimuksen perusteella<sup>232</sup>. Näissä tilanteissa jäsenvaltion veroviranomainen saa vastaavat tiedot EU:n ulkopuolisen maan vastineeltaan. Menettely on perusteltavissa tavoitteella vähentää hallinnollisista velvollisuuksista aiheutuvaa taakkaa. Tässä yhteydessä tarkoitettulla tietojenvaihtosopimuksella viitattaneen ensisijaisesti OECD:n DPI-mekanismiin.<sup>233</sup>

Raportointivelvoitteen muodostumiselle asetettujen edellytysten voidaan katsoa huomioon otettavan alustatalouden toimintaympäristö laajalti. Haastatteluaineistossa nousi kuitenkin esille raportointivelvoitteen muodostumiseen liittyviä epävarmuustekijöitä, joita olivat alustan määrittelyn ajallinen kestävyys, raportointivelvollisten alustojen tunnistaminen sekä ulkomaisten alustojen rekisteröitymiseen liittyvät kysymykset. Edellä mainittujen ohella myös vastikkeen määrittely ja sen muuntamiseen rahalliseen muotoon liittyy tulkinnanvaraisuutta.

Alustan määrittely on kattava ja muotoiltu siten, että vallitsevassa jakamis- ja keikkatalouden toimintaympäristössä määrittelyn tarkoituksenmukainen välttäminen on vaikeaa. Samalla käsitteen laajuus voi kuitenkin vaikeuttaa alustojen tunnistamista ja velvoitteen toteutumisen varmistamista. Muutospäätöksen ja DPI:n raportointivelvoitteen piiriin kuuluvat kaikki ne toimijat, jotka mainitaan nimeltä edellä esitettyyn lakihankkeeseen VM123:00/2019 sisältyvässä luonnoksessa hallituksen esitykseksi. Näiden markkina-asemaltaan merkittävien alustojen

---

<sup>230</sup> So. ”Hyväksytty unionin ulkopuolinen alustaoperaattori”. Virka-apudirektiivin uuden V liite I jakso A kohta 5 alakohta.

<sup>231</sup> ”Hyväksytty unionin ulkopuolinen lainkäyttöalue”. Virka-apudirektiivin uuden V liite I jakso A kohta 6 alakohta.

<sup>232</sup> ”Pätevä ehdot täyttävä toimivaltaisen viranomaisen sopimus”. Virka-apudirektiivin uuden V liite I jakso A kohta 7 alakohta.

<sup>233</sup> Ks. Beretta 2020, kohta Qualified Non-Union Platform Operators and Automatic Exchange of Equivalent Information.

ohella toisen ääripään muodostavat esimerkiksi harrastekerhojen ylläpitämät sähköiset foorumit, joiden välityksellä tarjotaan myytäväksi tuotteita ja palveluja muille yhteisön jäsenille. Myös näiden, transaktiomääriltään ja -arvoiltaan vähäisten alustojen voidaan katsoa täyttävän alustan määritelmän. Ratkaistavaksi nouseekin kysymys, millaisia rajoituksia on tarpeen tehdä alustojen valvonnan resursoinnissa. Alustojen kokoon liittyvä kysymys on huomioitu DPI:ssä optiolla, jonka perusteella raportointivelvoitteen ulkopuolelle voidaan rajata alustat, joiden välittämien palveluiden arvo ei ole ylittänyt miljoonan euron määrää edellisen kalenterivuoden aikana, alustan toimintamalliin ei kuulu vastikkeellisten suoritteiden välittäminen tai alusta osoittaa, ettei sillä ole lainkaan raportoitavia myyjiä<sup>234</sup>. Koska vastaavaa kokoluokkaan sidottua rajausta ei sisälly muutosdirektiivin tekstiin<sup>235</sup>, raportointivelvoitteen toteutuminen on varmistettava jäsenvaltioissa alustan koosta riippumatta<sup>236</sup>. DPI:n rajausta luo teoreettisen mahdollisuuden hajauttaa toiminta usealle alustalle ja näin välttää raportointivelvoitteen muodostuminen.

Raportointivelvoitteen piiriin kuuluvien EU:n ulkopuolisten alustojen rekisteröityminen pyritään varmistamaan sanktiomekanismilla. Virka-apudirektiivin 25 a artikla jättää sanktiomekanismista säätämisen jäsenvaltioiden harkintavaltaan, edellyttäen kuitenkin seuraamusten tehokkuutta, oikeasuhtaisuutta ja varoittavuutta. Virka-apudirektiivin uuden V liitteen IV jakson F kohdan 6 alakohdan mukaan ”...jäsenvaltioiden on myös pyrittävä koordinoimaan toimiaan, joiden tarkoituksena on valvoa vaatimusten noudattamista, muun muassa viimeisenä keinona estää raportoivan alustaoperaattorin toiminta unionissa”. Käytännön toimia voisivat olla esimerkiksi verkkoliikenteen rajoittaminen rekisteröitymisestä pidättäytyneen EU:n ulkopuolisen toimijan sähköiselle alustalle. Ääriesimerkkinä tämänkaltaisten sanktioiden ja ehkäisykeinojen toteuttamisen vaikeudesta voidaan esittää niin kutsutussa dark web -ympäristössä tapahtuva, muiltakin osin lainsäädännön vastainen vaihdanta, jonka estäminen on osoittautunut globaalina

---

<sup>234</sup> OECD 2021, s. 15.

<sup>235</sup> Tältä osin Euroopan komission sääntelyntarkastelulautakunta peräänkuulutti yhdenmukaisuutta DPI:n kanssa antamassaan direktiiviehdotusta koskevassa lausunnossa. Myöhemmin alustan kokoon perustuvan rajoituksen pois jättämistä on perusteltu muun muassa sillä, että rajan asettaminen motivoisi alustoja pysyttämään rajan alapuolella ja siten vääristäisi alustojen toimintaa (”bunching effect”). Ks. Euroopan komissio 2020a, s. 55, Euroopan komissio 2020b, s. 2–3 ja Beretta 2021, s. 34.

<sup>236</sup> Toisin kuin alustalle itselleen, alustalla toimiville myyjille on asetettu tavarakaupan yhteydessä aktiivisuuden vähimmäistaso raportoinnin edellytyksenä. Näin ollen yksinomaan tavarakauppaan keskittyneen alustan voitaneen katsoa rajautuvan raportointivelvoitteen ulkopuolelle virka-apudirektiivin uuden V liitteen I jakson A kohdan 3 alakohdan perusteella, mikäli kaikkien alustalle rekisteröityneiden myyjien toiminta jää kyseisen rajan alapuolelle. Toisaalta ylittyminen yhdenkin myyjän osalta riittäisi raportointivelvoitteen muodostumiseen. Asiaa on käsitelty tarkemmin alaluvussa 4.2.2.

tason ongelmaksi<sup>237</sup>. Todettakoon, että myös nämä alustat kuuluvat määritelmällisesti raportointivelvoitteen piiriin, mikäli alustoilla suoritetaan raportointinormistoissa tarkoitettuja olennaisia toimia. Kansantalouden ja fiskaalisen merkityksen kannalta ongelmaa voidaan kuitenkin pitää nykyisessä laajuudessaan lähinnä marginaalisena. Digitaalisen alustan tai sen rinnakkaisversion häivyttäminen raportointivelvoitteen tehokkaan toimeenpanon ulottumattomiin on kuitenkin teoreettisesti mahdollista.

#### 4.2.2 *Kenestä raportoidaan*

Muutosdirektiivissä myyjällä tarkoitetaan ”Olellaisen toimen suorittavaa alustan käyttäjää, joka on luonnollinen henkilö tai yksikkö” ja joka on rekisteröityneenä alustalle raportointikauden aikana. Raportoitavien myyjien ryhmälle on kuitenkin asetettu tarkentavia rajauksia. Ensimmäkin raportointivelvoitteen piiriin kuuluvat vain sellaiset myyjät, joiden kotipaikka on jäsenvaltiossa<sup>238</sup> tai myyjä antaa vuokralle jäsenvaltiossa sijaitsevaa kiinteää omaisuutta<sup>239</sup>. Toiseksi, myyjän tulee olla aktiivinen ja kolmanneksi, myyjän tulee olla muu, kuin poikkeuksen alainen myyjä.

Aktiivisen myyjästä tekee olellaisen toimen tarjoaminen raportointikauden aikana tai vastaavasti olellaiseen toimeen liittyvän vastikkeen vastaanottaminen. Tämänkaltaisen rajauksen voidaan katsoa vähentävän raportoitavien alustojen hallinnollista taakkaa, sillä se mahdollistaa passiivisten myyjien jättämisen raportoinnin ulkopuolelle. Digitaalisten alustojen viitekehyyksessä ei liene tavatonta, että käyttäjä rekisteröityy alustalle vain yksittäisen toimen tekemiseksi, mutta ei pitkälläkään aikavälillä oma-aloitteisesti poista rekisteröitymistään. Aktiivisiin myyjiin kohdistuva raportointi johtaa näin ollen suhteessa pienemmän tietomassan koostamiseen ja raportoimiseen ja Verohallinnon ei tarvitse erotella raportoiduista tiedoista niin sanottuja nollarivejä. Ristiriitatilanne voi muodostua, mikäli verovelvollinen ilmoittaa alustan kautta saamansa tulon, jota vastaavaa tietue ei sisälly alustaoperaattorin Verohallinnolle toimittamaan raporttiin. Tällöin on mahdollista, että alusta on laiminlyönyt raportointivelvoitensa tai vaihteeltaisesti verovelvollinen on antanut virheellisen ilmoituksen. Mikäli nollarivit sisältyisivät

---

<sup>237</sup> Dark web -kauppapaikoista ja kaupankäynnin volyymeista ks. esim. Hiramoto – Tsuchiya 2020, s. 2–4.

<sup>238</sup> Muutosdirektiivin V liitteen II jakson D kohdan 1 alakohdan mukaan myyjän katsotaan asuvan jäsenvaltiossa, jossa 1) hänellä on ensisijainen osoite, 2) hänellä on jäsenvaltion antama TIN tai ALV-tunnus tai 3) mikäli kyseessä on muutosdirektiivissä tarkoitettu yksikkö, sillä on jäsenvaltiossa kiinteä toimipaikka (permanent establishment).

<sup>239</sup> Virka-apudirektiivin uuden 8 ac artiklan 2 kohta.

tiedonantovelvoitteeseen, raportointivelvoitteen laiminlyöminen olisi automaattisesti poissuljettavissa. Käytännössä ero näiden kahden tilanteen kesken ei ole merkittävä, sillä ristiriita raportoidun ja verovelvollisen ilmoittaman tulotiedon välillä edellyttää joka tapauksessa tulon todellisen määrän selvittämistä<sup>240</sup>.

Poikkeuksen alaisella myyjällä tarkoitetaan virka-apudirektiivin uuden V liitteen I jakson B kohdan 4 alakohdan a ja b alakohtien mukaan julkisen vallan yksikköä sekä julkisen kaupan käynnin kohteena olevaa listayhtiötä. Arvioitaessa sitä, onko kyseinen myyjä poikkeuksen alainen vai ei, raportoiva alustaoperaattori voi tukeutua julkisesti saatavilla oleviin tietoihin ja yksikön tapauksessa siltä pyytämäänsä vahvistukseen. Näin ollen myös yksiköillä itsellään tulee olla käsitys siitä, ovatko ne muutosdirektiivissä tarkoitettuja poikkeuksen alaisia myyjiä. Lisäksi raportoitavien myyjien ryhmää on rajattu asettamalla raportointikausikohtaiset<sup>241</sup> ylä- ja alarajat olennaisten toimien määrälle. Nämä rajoitukset koskevat vuokraustoimintaa ja tavara-kauppaa. Virka-apudirektiivin uuden V liitteen I jakson B kohdan 4 alakohdan c alakohdan mukaan poikkeuksen alaisella myyjällä tarkoitetaan myös alustalla toimivaa myyjää, joka on antanut vuokralle kiinteistökokonaisuuden osan yli 2 000 kertaa. Tavarakaupassa raportoitava myyjänä ei myöskään pidetä edellä mainitun liitteen d alakohdan mukaan enintään 30 tavaraa raportointikauden aikana myynyttä myyjää, mikäli myyjän saamien vastikkeiden yhteismäärä ei ylitä 2 000 euroa. Poikkeuksen alaisen myyjän määritelmät ovat tältä osin yhtenevät DPI:n ja virka-apudirektiivin välillä. Näin ollen esimerkiksi hotellit sekä yksittäisiä esineitä raportointikauden aikana myyvät yksityishenkilöt rajautuvat käsitteen ulkopuolelle. Rajaukset eivät ole ristiriidassa Verohallinnon tietotarpeen kanssa.

#### *4.2.3 Kaikista olennaisista toimista kerättävät ja raportoitavat tiedot*

Seuraavassa esitetään tiedot, jotka alusta on velvollinen keräämään kaikista olennaisen toimen suorittaneesta myyjistä ja alustavälitteisiin olennaisiin toimiin liittyvistä vastikkeista. Tässä esitetyt tiedot koskevat tyhjentävästi henkilökohtaista palvelua, tavaroiden myyntiä sekä liikennevälineen vuokralle antamista. Kiinteän omaisuuden vuokralle antamisen yhteydessä edellytetään lisäksi myös vuokrauksen kohdetta koskevien tietojen keräämistä ja raportointia. Nämä

---

<sup>240</sup> Ks. Räbinä et al. 2017, s. 183.

<sup>241</sup> Raportointikaudella tarkoitetaan yhtä kalenterivuotta virka-apudirektiivin uuden V liitteen I jakson C kohdan 6 alakohdan mukaisesti.

lisätiedot esitetään jäljempänä kyseistä olennaista toimea käsittelevässä alaluvussa. Myyjiä koskevien tietojen ohella alustalla on velvollisuus antaa tietoja myös itsestään. Prosessin aikana raportoiva alustaoperaattori on velvollinen noudattamaan tietojen keräämistä, varmentamista ja raportointia koskevia huolellisuusmenettelyjä (due diligence)<sup>242</sup>.

Raportoivan alustaoperaattorin on kerättävä keskeiset tunnistetiedot myyjän yksilöimiseksi. Virka-apudirektiivin uuden V liitteen II jakson B kohdan 1 alakohdan mukaan luonnollisesta henkilöstä kerättävät tiedot ovat etu- ja sukunimi, ensisijainen osoite<sup>243</sup>, kaikki myyjälle annetut TIN-verotunnisteet, mahdollinen arvonlisäverotunniste sekä syntymäaika. Mainitun B kohdan 2 alakohdan mukaan yksiköstä kerätään seuraavat tiedot: virallinen nimi, ensisijainen osoite, kaikki kyseiselle myyjälle annetut TIN-verotunnisteet, mahdollinen arvonlisäverotunniste, yrittysrekisterinumero sekä tiedot mahdollisista Euroopan unionin alueella sijaitsevista kiinteistä toimipaikoista<sup>244</sup>. Etu- ja sukunimen sekä virallisen nimen ohella ei ole tarpeen kerätä muita edellä mainittuja tietoja, jos jäsenvaltio on asettanut alustaoperaattorin saataville tunnistamispalvelun myyjän henkilöllisyyden ja kotipaikan varmistamista varten. Tähän tarkoitukseen voidaan käyttää esimerkiksi alustalle integroitua API-ratkaisua (application programming interface)<sup>245</sup>. Mikäli varmennuspalvelua ei ole saatavilla, alustaoperaattorin on todennettava tietojen oikeellisuus muita keinoja käyttäen<sup>246</sup>. Viimekädessä alustaoperaattorin on tunnistettava myyjä V liitteen II jakson C kohdan 3 alakohdassa mainitun voimassa olevan viranomaisen tunnistusasiakirjan tai hiljattain verotuksellisesta kotipaikasta annetun todistuksen avulla. Kerättävät tiedot ja niihin liittyvät huolellisuusmenettelyt ovat näiltä osin yhtenevät virka-apudirektiivin ja DPI:n kesken. Alustaoperaattori voi rajata huolellisuusmenettelyt koskemaan vain aktiivisia myyjiä ja operaattorilla on mahdollisuus ulkoistaa huolellisuusmenettelyiden toteutus ulkopuoliselle toimijalle, mutta vastuu niiden noudattamisesta säilyy tässäkin tilanteessa yksin

---

<sup>242</sup> Muutosdirektiivissä huolellisuusmenettelyt esitetään V liitteen II jaksossa. DPI:ssä vastaavat menettelyt sisältyvät kohtaan Section II: Due diligence procedures. OECD 2020, s. 21–28.

<sup>243</sup> Virka-apudirektiivin uuden V liitteen II jakson D kohdan 1 alakohdan mukaan raportointivelvollisen on katsottava myyjän asuvan jäsenvaltiossa, jossa myyjällä on ensisijainen osoite. Ensisijainen osoite puolestaan tarkoittaa V liitteen I jakson C kohdan 5 alakohdan mukaisesti luonnollisen henkilön tapauksessa myyjän pääasiallista osoitetta ja yksikön tapauksessa sääntömääräisen kotipaikan osoitetta.

<sup>244</sup> Virka-apudirektiivin uuden V liitteen II jakson B kohdan 1 alakohdan f alakohta. DPI ei sisällä vastaavaa kiinteän toimipaikan raportointiedellytystä. OECD 2020, s. 21. Ks. myös Beretta 2021, s. 35.

<sup>245</sup> OECD 2020, s. 19 ja 24.

<sup>246</sup> Virka-apudirektiivin uuden V liitteen II jakson D kohdan 1–3 alakohtien mukaan varmennuksessa tulee käyttää ”...kaikkia tietoja ja asiakirjoja, jotka ovat raportoivan alustaoperaattorin saatavilla sen arkistotiedoissa, sekä kaikkia jäsenvaltion tai unionin maksutta saataville asettamia sähköisiä käyttöliittymiä TIN verotunnisteen ja/tai arvonlisäverotunnisteen varmistamiseksi”. Vastaavasti DPI:n mukaan raportoivan alustaoperaattorin on varmistettava tietojen luotettavuus käyttämällä kaikkia saatavillaan olevia asiakirjoja (“...using all records available...”). OECD 2020, s. 22.

raportoivalla alustalla<sup>247</sup>. OECD:n mallissa asiaa on tarkennettu toteamalla, että mikäli alusta luottaa kolmanteen tahoon huolellisuusmenettelyjen varmistamisessa, tulee osapuolten välillä olla avoin tiedonkulku ja asiaankuuluvat sopimukset. Tällä pyritään varmistamaan huolellisuusmenettelyjen varmistamisen kannalta tarvittavien tietojen saatavuus kolmannelle taholle.<sup>248</sup>

Olennaiseen toimeen liittyvää vastiketta ja sen maksua koskevat tiedot ovat avainasemassa muutosdirektiivin tarkoituksen kannalta. Vastikkeella tarkoitetaan virka-apudirektiivin uuden V liitteen I jakson A kohdan 10 alakohdan mukaan ”missä tahansa muodossa olevaa korvausta, josta on vähennetty kaikki raportoivan alustaoperaattorin pidättämät tai perimät maksut, palkkiot tai verot ja joka maksetaan tai hyvitetään myyjälle olennaisen toimen yhteydessä ja jonka määrän alustaoperaattori tietää tai saa kohtuullisen helposti tietoonsa.” Määritelmä on pääosin yhdenmukainen DPI:n vastikemäärittelyn kanssa: ”vastike on missä tahansa muodossa olevaa korvausta, joka maksetaan tai hyvitetään myyjälle olennaisen toimen yhteydessä ja jonka määrän alustaoperaattori tietää tai saa kohtuullisen helposti tietoonsa<sup>249</sup>.” Vastikkeen piiriin voidaan katsoa kuuluvan myös kolmansien tahojen maksamat korvaukset, esimerkiksi olennaiseen toimeen liittyvästä, markkinointitarkoituksessa hankitusta näkyvyydestä myyjälle maksettu korvaus sekä tipit ja muut vastaavat oheissuoritukset<sup>250</sup>. Vastikkeen arvon määrittämiseen liittyy tulkinnanvaraisuutta etenkin silloin, kun se maksetaan muuna kuin valtion takaamana valuuttana. Tällöin alustaoperaattorille on asetettu V liitteen III jakson A kohdan 6 alakohdassa ilmoittamiseen liittyvä velvoite muuntaa ja arvottaa näin maksettu vastike johdonmukaisella tavalla ja raportoida se paikallisena valuuttana. Yhdenmukaisuus raportoinnissa edellyttää selkeyttä esimerkiksi käytettävistä muuntokurseista.

Vastikkeen suhteen on epäselvää, missä tilanteissa raportoivan alustaoperaattorin voidaan katsoa olevan tietoinen maksetun vastikkeen määrästä tai milloin tämä tieto on alustaoperaattorin kannalta kohtuullisen helposti saatavilla. Rajanvetoa voidaan lähestyä erilaisten jakamistalousalustoilla ilmenevien todellisten tilanteiden kautta. Mikäli ostaja maksaa ja myyjä vastaanottaa maksun alustan tai alustaan kiinteästi liittyvän maksunvälittäjän kautta, ei liene epäselvyyttä muutosdirektiivin ja DPI:n tarkoittaman tietoisuuden muodostumisesta. Sen sijaan haastavana

---

<sup>247</sup> Ks. Beretta 2021, s. 36.

<sup>248</sup> OECD 2020, s. 27–28, ks. myös Beretta 2021, s. 36.

<sup>249</sup> OECD 2020, s. 16.

<sup>250</sup> *Ibid.* s. 16.

näyttäytyy tilanne, johon OECD:n kommentaarissa otetaan suoraan kantaa, mutta joka on muutosdirektiivissä jätetty mainitsematta; raportointivelvoitteen alainen vastike koskee myös olennaiseen toimeen liittyvää suoraan ostajan myyjälle maksamaa korvausta, jonka välittämiseen tai maksamiseen alusta ei ole osallistunut<sup>251</sup>. Näin ollen raportointivelvoite ulottuu myös sellaisiin transaktioihin, jotka perustuvan alustalla tehtyyn ilmoitukseen, mutta jonka yksityiskohdistaa alustalla kohdanneet myyjä ja ostaja sopivat keskenään alustan ulkopuolelle. Käytännössä tilanne voi liittyä esimerkiksi ostajan luona fyysisesti suoritettavaan palvelukseen tai tavaran kauppaan. Tällöin raportoinnissa käytettäneen sitä hintaa, jonka myyjä on alustalla ilmoittanut, vaikka toteutunut hinta voi olla tästä tiedosta poikkeava. Mikäli alusta asettaa myyjälle velvollisuuden vahvistaa toteutunut hinta, myyjällä on intressi ilmoittaa toteutunutta alhaisempi vastike. Tästä syystä tietoa voitaneen pitää luotettavana vain silloin, kun raportoiva alusta on suoraan tai epäsuorasti osallistunut vastikkeen välittämiseen ja vastikkeen määrä on varmennettavissa ilman tulkinnanvaraisuutta. Myös viimeksi mainitussa tilanteessa jää kuitenkin teoreettinen mahdollisuus ostajan ja myyjän keskenään sopiman hinnallisalle alustan kautta välitetyn vastikkeen lisäksi. Periaatteessa alustan mahdollistaman viestintävälineen, kuten chat-toiminnon, avulla sovitun ilmoituksesta poikkeavan hinnoittelutiedon voitaneen katsoa olevan helpposti alustan saatavilla.

Vastikkeen maksuun liittyen raportoivan alustaoperaattorin on virka-apudirektiivin uuden V liitteen III jakson B kohdan 2 alakohdan mukaan raportoitava finanssilitunniste<sup>252</sup> siitä tilistä, jolle olennaiseen toimeen liittyvä vastike maksetaan, mikäli tämä tieto on operaattorin saatavilla. Raportointivelvolliselle on asetettu myös vaatimus ilmoittaa, mikäli raportoitava myyjä on eri henkilö, kuin finanssilitilin haltija<sup>253</sup>. Alustaoperaattoreiden raportointivelvoitteella on siten ratkaistu edellä alaluvussa 3.4.3 kuvattu yksilöityihin tietopyyntöihin liittyvä tulon kohdistamisen ongelma. Raportoidusta tietomassasta voidaan lähtökohtaisesti poimia sellaiset transaktiot, joissa alustaoperaattori on ilmoittanut tulon saajan poikkeavan alustavälitteisen suorituksen tarjoajasta. Tieto on laadukkainta niiltä osin, kuin alusta on varmistanut finanssilitilin perusteella tulon saajan ja olennaisen toimen suorittaneen myyjän olevan sama henkilö.

---

<sup>251</sup> OECD 2020, s. 16.

<sup>252</sup> Virka-apudirektiivin uuden V liitteen I jakson C kohdan 8 alakohdan mukaan finanssilitunnisteella tarkoitetaan sen pankkitilin tai muun vastaavan maksupalvelun yksilöllistä tunnistenumeroa tai alustaoperaattorin saatavilla olevaa viitenumeroa, jolle vastike maksetaan tai hyvitetään. Mikäli vastike suoritetaan virtuaalivaluuttana, tämä tarkoittanee virtuaalivaluuttalompakon tunnistetta. Näissä tilanteissa tunniste ei välttämättä ole varmuudella yhdistettävissä tulon saajaan ja kyseinen tieto voi siten olla raportoivan alustaoperaattorin ulottumattomissa.

<sup>253</sup> Virka-apudirektiivin uuden V liite III jakso B kohta 2 alakohda.

Raportointivelvollisen tulee myös kerätä tieto kaikista niistä jäsenvaltioista, joissa myyjällä on kotipaikka<sup>254</sup>. Lisäksi raportoivan tahon tulee virka-apudirektiivin uuden V liitteen III jakson B kohdan 2 alakohdan mukaan kerätä ja yhdistellä tieto myyjän suorittamien olennaisten toimien lukumäärästä ja maksetun vastikkeen kokonaismäärästä kvartaaleittain. Neljännesvuosiin perustuva jaottelu on yhtenevä DPI:n ja muutosdirektiivin kesken. Tämän ohella raportoivan alustaoperaattorin tulee kerätä niin ikään kvartaaleittain netottaen tieto kaikista maksuista, palkkioista tai veroista, joita alustaoperaattori on pidättänyt tai perinyt myyjältä. Lisäksi DPI sisältää vaatimuksen tietojen oikaisemiselle tilanteessa, jossa raportoitava myyjä saa hyvityksen vastikkeesta raportointikauden päättymisen jälkeen<sup>255</sup>. Esimerkkinä tämänkaltaisista olosuh-teista mainitaan transaktioiden peruuntuminen<sup>256</sup>.

Jaksotusperusteena molemmissa raportointimenettelyissä sovelletaan maksuperustetta<sup>257</sup>, joka on yhtenevä Suomessa henkilöverotuksessa sovelletun maksuperusteisen tulon jaksottamisen kanssa. Jaksotukseen liittyvä epäjohtonmukaisuus ilmenee joissain tilanteissa ammatin- tai liikkeenharjoittajan tapauksessa; alustat raportoivat tulotiedot maksuperiaatteella, mutta ammatinharjoittajalla on mahdollisuus ja liikkeenharjoittajalla velvollisuus soveltaa suoriteperustetta tulojen ilmoittamisessa<sup>258</sup>. Seikka on huomioitava, jos ja kun raportoituja tietoja tullaan käyttämään vertailutietoina myös tämän verovelvollisryhmän verovalvonnassa<sup>259</sup>.

Toimivaltaiseen veroviranomaiseen kohdistuvan raportointivelvollisuuden lisäksi raportoivalla alustaoperaattorilla on tiedottamisvelvoite alustalla toimivaa myyjää kohtaan. Virka-apudirektiivin uuden V liitteen III jakson A kohdan 5 alakohdan mukaan myyjälle on toimitettava samansisältöiset tiedot, jotka alusta on raportoinut veroviranomaiselle. Näin ollen myyjälle muodostuu käsitys siitä, mitä tietoja hänen alustan välityksellä suorittamistaan transaktioista on toimitettu veroviranomaiselle.

Merkittävä osa edellä luetelluista tiedoista ovat sellaisia, joita alustaoperaattorit lähtökohtaisesti keräävät asiakkaistaan oma-aloitteisesti tai jo ennen muutosdirektiiviä voimassa olleen muun

---

<sup>254</sup> Virka-apudirektiivin uuden V liite II jakso D kohta 1 alakohta.

<sup>255</sup> OECD 2020, s. 31.

<sup>256</sup> *Ibid.* s. 31.

<sup>257</sup> Ks. Beretta 202,1 s. 35.

<sup>258</sup> Verohallinto 2019c, kohta 3.1.1.

<sup>259</sup> Jaksotukseen liittyvä kysymys koskee myös muita muutosdirektiivin tarkoittamia yksiköitä, kuten osakeyhtiöitä, jotka noudattavat kirjanpidossaan suoriteperustetta. Tutkimuksen rajauksen vuoksi näitä tilanteita ei kuitenkaan käsitellä tässä yhteydessä laajemmin.



sääntelyn perusteella. Keskeisimpänä alustaoperaattoreille koituvana rasitteena voidaan pitää tietojen muokkaamista raportoitavaan muotoon, eikä niinkään tietojen keräämistä itsessään.

Myyjistä kerättävien tietojen ohella raportoivan alustan on annettava tietoja itsestään. Virka-apudirektiivin uuden V liitteen III jakson B kohdan mukaan näitä tietoja ovat nimi, sääntömääräisen kotipaikan osoite, TIN-verotunniste sekä alustan toiminimi tai toiminimet.

#### *4.2.4 Tietojen vaihtaminen, tehokas toimeenpano ja tietojen käyttötarkoitukset*

Edellistä raportointikautta koskevat tiedot on annettava molempien raportointinormistojen perusteella vuoden päättymistä seuraavan tammikuun 31. päivään mennessä. Määräaika koskee toimivaltaiselle veroviranomaiselle annettavia tietoja sekä raportoitalle myyjälle annettavaa sisällöltään vastaavaa ilmoitusta suoritetuista olennaisista toimista. Raportoivat alustaoperaattorit antavat tiedot ensimmäistä kertaa verovuodelta 2023, eli viimeistään 31.1.2024. Jäsenvaltion veroviranomaisen on noudatettava automaattista tietojenvaihtoa unionin vakiomuotoista tiedonsiirtoformaattia (common communication format, CCN) ja komission kehittämää XML-mallia käyttäen kahden kuukauden kuluessa raportointikauden päättymisestä, eli vuosittain tammi-helmikuun aikana.

Muutosdirektiivin preambulan 20 kohdassa raportointiaikataulua perustellaan seuraavasti: ”Veropetosten, verovilpin ja veronkierron estämistä koskevan tavoitteen toteutuminen voitaisiin varmistaa edellyttämällä, että digitaalisten alustojen operaattorit raportoivat alustojen kautta saadut tulot varhaisessa vaiheessa, ennen kuin jäsenvaltioiden veroviranomaiset tekevät vuotuisen arvionsa veron määrästä.” VML 49.5 §:n mukaan ”Muun verovelvollisen kuin yhteisön ja yhteisyyden verotus päättyy viimeistään verovuoden päättymistä seuraavan kalenterivuoden lokakuun lopussa.” Näin ollen raportoidut tiedot ovat Verohallinnon hyödynnettävissä helmikuun lopusta lukien<sup>260</sup>, eli vähimmillään kahdeksan kuukauden ajan luonnollisen henkilön verotuksen toimittamiseksi. Valvonnan suhteen resurssia voitaneen pitää runsaana, kun otetaan

---

<sup>260</sup> Suomalaisen raportoivien alustojen antamat tiedot viimeistään 31.1. lukien.

huomioon esitetytyn veroilmoituksen palauttamisen määräajan ajoittuminen tyypillisesti huh-tikuun alun ja toukokuun viimeisen neljänneksen väliselle ajalle<sup>261</sup>. Mikäli tiedot sisällytettäisiin esitetylle veroilmoitukselle, aikaikkuna on kapeampi.

Myyjään kohdistuvan tiedonantovelvoitteen perusteella verovelvollisella on vuosittain viimeistään 31.1. tammikuuta käytettävissään yhteenveto alustojen kautta saamistaan tuloista ja Verohallinnolle toimitetun raportin sisällöstä. Menettelytapaa voidaan pitää hyödyllisenä ja ilmoitushalukkuutta tehostavana. Edellä kuvatun vertailutietotarkastuksen välillinen hyöty muodostuu siitä, että verovelvollista koskevat tulotiedot voivat päätyä Verohallinnolle, vaikka hän ei itse täyttäisikään ilmoittamisvelvollisuuttaan<sup>262</sup>. Näin ollen verovelvolliselle muodostuu kannustin tulojen ilmoittamiseen niissäkin olosuhteissa, joissa kyseisten tulotietojen siirtyminen Verohallinnolle on suhteellisen epätodennäköistä, mutta mahdollista. Alustojen raportointivelvoitteen seurauksena alustalla toimivalla myyjällä ei ole epävarmuutta tulotietojen välittymisestä myös Verohallinnolle. Vertailutietotarkastusten taustalla vaikuttavaa argumentaatiota mukaillen voidaan siis todeta, että ilmoitushalukkuus alustatalouden tuloista tulee oletettavasti lisääntymään myös silloin, kun raportoidut tiedot jätetään esitäjän ulkopuolelle. Kriittisesti voidaan esittää kysymys, missä määrin esitäjään sisällyttäminen siten edes lisäisi verokertymää. Verokertymä ei kuitenkaan ole ainut tarkasteltava ulottuvuus. Mikäli edellä kuvatut arviot alustatalouden merkityksen kasvusta ja laajuuden kehityksestä toteutuvat, yhä suurempi osa aiemmin palkkatuloina maksetuista tuloista muuttuu alustojen kautta korvatuksi keikkatyön kompensatioksi. Tietojen esitäjään sisällyttämisen mahdollisuuksia tulee näin ollen selvittää aktiivisesti, mikäli esitäjään perustuvan menettelyn verovelvolliselle mahdollistama vaivattomuus ja näkymättömyys halutaan säilyttää alustatalouden murrosta edeltäneellä tasolla.

Raportointivelvoitteen tehokas toimeenpano ja huolellisuusmenettelyjen noudattaminen pyritään varmistamaan asettamalla sanktiouhka yhtäältä raportoiville alustoille ja toisaalta raportoitaville myyjille. Sanktiomekanismit ovat keskeiseltä sisällöltään yhtenevät muutosdirektiivin ja DPI:n välillä.

---

<sup>261</sup> Vuonna 2022 esitetytyn veroilmoituksen palauttamisen määräajat ovat 10.5., 17.5. ja 24.5. Mikäli verovelvollisen on tullut antaa myös elinkeinotoiminnan- tai metsätalouden veroilmoitus, määräpäivä on ollut 1.4. Verohallinto 2022c, kohta Esitetytty veroilmoitus ja verotuspäätös ja Verohallinto 2022d, kohta Veroilmoitus – Liikkeen- ja ammatinharjoittaja.

<sup>262</sup> Vrt. Äimä 2017, s. 236–238 ja Juusela 1998, s. 254.

Virka-apudirektiivin uuden V liitteen IV jakson A kohdan 2 alakohdan mukaan raportoivan alustan tulee sulkea tai jäädyttää myyjän asiakastili, mikäli myyjä on pidättäytynyt häneltä pyydettyjen tunnistetietojen toimittamisesta 60 päivän sisällä alustan esittämästä alkuperäisestä pyynnöstä ja myyjää on muistutettu asiasta kahdesti. Tällöin alustaoperaattorin on suljettava myyjän tili<sup>263</sup> ja estettävä tämän uudelleen rekisteröityminen kuuden kuukauden ajaksi tai vaihtoehtoisena pidättäytyä vastikkeen maksamisesta myyjälle. Sanktiot raukeavat, kun myyjä antaa pyydetty tiedot. Siinä missä alustalla toimivaan myyjään kohdistuvat sanktiot on määritetty muutosdirektiivissä, alustaoperaattorille määrättävistä sanktioista päättäminen on jätetty kansallisen tason päätösvaltaan. Sanktioiden tulee olla muutosdirektiivin 25 a artiklan perusteella tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Asia on nostettu esille myös preambulan 21 kohdassa. Käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sakkojen tai laiminlyöntimaksun<sup>264</sup> määräämistä raportointivelvoitteensa laiminlyöväälle alustalle.

Virka-apudirektiivin uuden V liitteen IV jakson B kohdan 1 alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, joilla alustaoperaattorit veloitetaan säilyttämään huolellisuusmenettelyjen noudattamisen ja itse raportointiin liittyvät tiedot. Kyseisen kirjanpidon on oltava saatavilla riittävän pitkän ajan, jonka on muutosdirektiivissä katsottu tarkoittavan enintään kymmenen vuotta ja vähimmillään viisi vuotta raportointikauden päättymisestä. OECD:n mallisäännöissä säilyttämisvelvollisuuden vähimmäisajaksi on määritetty samainen viisi vuotta, mutta enimmäisaikaa ei ole rajattu<sup>265</sup>.

### **4.3 Olennaiset toimet**

#### *4.3.1 Raportointivelvoitteen piiriin kuuluvien olennaisten toimien rajauksesta*

Muutosdirektiivissä ja optiot mukaan lukien DPI:ssä tarkoitetut olennaiset toimet ovat kiinteän omaisuuden vuokralle antaminen, henkilökohtainen palvelu, minkä tahansa liikennevälineen antaminen vuokralle sekä tavaroiden myynti. Virka-apudirektiivin valmisteluvaiheessa soveltamisalaan oli tarkoitettu kuuluvaksi myös joukkorahoitus. Se kuitenkin rajattiin soveltamisalan

---

<sup>263</sup> DPI sisältää vastaavan esimerkinomaisen toimen, jonka mukaan alustaoperaattorin on estettävä myyjää ottamasta yhteyttä muihin alustan käyttäjiin. OECD 2020, s. 35.

<sup>264</sup> Suomessa laiminlyöntimaksusta yleisen ja erityisen tiedonantovelvoitteen laiminlyönnistä säädetään VML 22 a §:ssä ja vastaava menettely voitaisiin laajentaa koskemaan myös alustaoperaattorin tiedonantovelvoitteen laiminlyöntiä.

<sup>265</sup> OECD 2020, s. 36.

ulkopuolelle ennen direktiiviehdotuksen lopullista hyväksyntää<sup>266</sup>. Vertaisrahoituksen merkitykseen on kiinnitetty huomiota suomalaista alustatalousympäristöä koskevissa selvityksissä; joukkorahoituksen osuus jakamistalouden transaktioista on ollut vuonna 2016 yhteensä 70 miljoonaa euroa, kaikkien transaktioiden yhteismäärän ollessa 107 miljoonaa euroa<sup>267</sup>. Joukkorahoitus on noussut esille useissa yhteyksissä myös jakamistalouden tuloja koskevassa vero-oikeudellisessa kirjallisuudessa<sup>268</sup>. Näin ollen joukkorahoituksen rajautumista raportoitavien olennaisten toimien ulkopuolelle voidaan pitää puutteena, mikäli tarkastelualue ulotetaan kattamaan jakamistalous sen vakiintuneimmassa käsitteessä. Toisaalta lakihankkeeseen VM123:00/2019 sisältyvässä luonnoksessa hallituksen esitykseksi on todettu, että ”Säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät myös alustoilla tapahtuva vertaislainojen välitys ja joukkorahoituksen kerääminen.”<sup>269</sup> Näin ollen raportointivelvoitteen sisältöä voidaan pitää tiedonantovelvollisuuden kansallista kehittämistä koskevan tahtotilan mukaisena.

Edellä mainitussa asiakirjassa mainitaan myös, että ”Säännöksen ehdotettu tiedonantovelvollisuus ei koskisi uusien eikä käytettyjen tavaroiden myyntiä alustoilla.”<sup>270</sup> Käytettyjen tavaroiden myynti sisältyy kiinteänä osana muutosdirektiiviin. OECD on vastannut tähän yhdenmukaistamistarpeeseen mahdollistamalla valinnaisen option avulla raportointivelvoitteen ulottamisen myös tavaroiden kauppaan<sup>271</sup>. Verohallinnon asiantuntijahaastattelun perusteella tavarakaupan sisältyminen raportointivelvoitteen piiriin on lähtökohtaisesti myönteinen seikka, vaikka tavaroiden myynti on tulonmuodostuksen kannalta hyvin erilaista toimintaa verrattuna muihin olennaisiin toimiin.

Muutosdirektiivin mukaisen raportointivelvoitteen soveltamisala poikkeaa siten joiltain osin niistä jakamistaloudelle tyypillisistä toimista, joita on käsitelty oikeustieteellisessä kirjallisuudessa yhtenä kokonaisuutena. Raportoinnin sisältö on poikkeava myös suhteessa verotusmenettelystä annetun lain suunniteltuun laajentamiseen. Seuraavassa arvioidaan kohdennetusti kuhunkin raportointivelvoitteen piiriin kuuluvaan olennaiseen toimeen liittyviä aineellisoikeudellisia, tiedonsaannillisia ja verotusmenettelyllisiä seikkoja.

---

<sup>266</sup> Ensimmäisen kerran joukkorahoitus (crowdfunding) on poistettu direktiiviehdotuksen liitteen olennaisten toimien luettelossa 25.11.2020 annetusta Euroopan neuvoston suosituksesta. Euroopan neuvosto 2020, s. 47.

<sup>267</sup> PwC 2017, s. 19.

<sup>268</sup> Ks. esim. Nieminen – Nykänen 2018a s. 15–29.

<sup>269</sup> VM123:00/2019, s. 13.

<sup>270</sup> *Ibid.* s. 13.

<sup>271</sup> OECD 2021, s. 16.

### 4.3.2 Kiinteän omaisuuden antaminen vuokralle

#### 4.3.2.1 Raportoitavat tiedot ja tiedonsaannin tehostumisen merkitys

Virka-apudirektiivin uuden V liitteen I jakson A kohdan 8 alakohdan a alakohdan mukaan raportointivelvollisuuden piiriin kuuluvana olennaisena toimenä pidetään ”kiinteän omaisuuden, mukaan lukien asuin- ja liikekiinteistöjen, sekä minkä tahansa muun kiinteä omaisuuden ja pysäköintipaikkojen antamista vuokralle”. OECD:n malli vastaa laajuudeltaan muutosdirektiivin kiinteän omaisuuden määritelmää<sup>272</sup>. DPI XML-raportointikaavassa kiinteä omaisuus luokitellaan kuuluvaksi johonkin seuraavista kategorioista: toimisto, hotellihuone, aamiaismajoitus, talo, asuinhuoneisto, asuntovaunu, leiripaikka, vene, parkkipaikka tai muu luokitus<sup>273</sup>. Määritelmän kannalta olennaista ei ole tehdyn vuokrasopimuksen kesto, vaan nimenomaisesti alustavälitteisyys; raportointivelvoite koskee lyhytaikaisen vuokrauksen ohella myös alustojen kautta tehtyjä pidempiaikaisia vastikkeellisia vuokrajärjestelyjä. Valtaosa alustavälitteisestä vuokrauksesta kuitenkin kohdistuu lyhytaikaiseen tarpeeseen<sup>274</sup>.

Kiinteän omaisuuden vuokralle antamisesta tulee raportoida edellä alaluvussa 4.2.3 lueteltujen tietojen ohella myös sellaiset tiedot, joiden perusteella vuokrattu kohde on yksilöitävissä. Raportoivan alustaoperaattorin on ilmoitettava kunkin kiinteistökokonaisuuden<sup>275</sup> osoite sekä kiinteistörekisterinumero tai vastaava jäsenvaltiossa käytetty kansallinen tunniste, jos se on saatavilla. Maksetut vastikkeet on raportoitava edellä kuvatulla tavalla kvartaaleittain esitettynä ja lisäksi ilmoitettava kohdekohtaiset vuokrauskertojen määrät sekä niiden päivien lukumäärä, joina kukin kiinteistökokonaisuus on ollut annettuna vuokralle raportointikaudella.

Lyhytaikainen asunnon ja muun kiinteän omaisuuden vuokraus muodostavat merkittävän osan alustojen kautta välitetyistä palveluista<sup>276</sup>. Verohallinnon julkaisemien tietojen mukaan vuonna 2018 lyhytaikaista vuokrausta harjoittavia vuokranantajia oli 8 800, joista kolmannes jätti

<sup>272</sup> OECD 2020, s. 14.

<sup>273</sup> OECD 2022, s. 27–28. (Office, hotel room, Bed & Breakfast room, house, apartment, mobile home, campground, boat, parking space, other.)

<sup>274</sup> Esimerkiksi Rovaniemellä vuonna 2018 vain 17% Airbnb:n kautta vuokralle tarjotuista kohteista oli saatavilla yli 299 vuorokautta vuodessa. Lapin yliopisto 2022.

<sup>275</sup> Kiinteistökokonaisuuden käsite määritellään virka-apudirektiivin uuden V liitteen I jakson C kohdan 7 alakohdassa ja sillä tarkoitetaan ”... kaikkia samassa katuosoitteessa sijaitsevia kiinteän omaisuuden yksikköjä, joilla on sama omistaja ja joita sama myyjä tarjoaa alustalla vuokrattavaksi.” Kiinteistökokonaisuudella voidaan siten tarkoittaa myös yksittäistä kohdetta, kuten asuinhuoneisto-osaketta. DPI:n määritelmä on sisällöltään vastaava ja sitä on tarkennettu kattamaan muun ohessa hotellihuoneet, huoneistot, asunnot, talot ja parkkipaikat. OECD 2020, s. 20.

<sup>276</sup> Kansallisen tason merkityksestä ks. esim. VM123:00/2019, s. 3 ja PwC 2017, s. 19. Vuokraustoiminnan merkityksestä osana globaalia alustataloutta ks. esim. Kaplan – Nadler 2015, s. 103 ss.

vuokratulonsa ilmoittamatta<sup>277</sup>. Lisäksi lyhytaikaisen vuokrauksen suosion kasvu lisää vuokratulojen raportoinnin merkittävyyttä. Alustojen välityksellä tehtyjen lyhytaikaisten vuokrasopimusten määrä on kasvanut Suomessa n. 24 % vuodesta 2018 vuoteen 2019<sup>278</sup>. Myös haastatteluaineisto tukee alustavälitteisten vuokratulojen raportointivelvoitteen olennaisuutta.

#### 4.3.2.2 Alustavälitteinen vuokraus ja verotus

Tyypillinen alustan välityksellä vuokrattava kohde on vuokralle antajan omassa käytössä oleva asunto tai loma-asunto, jonka käyttöastetta pyritään nostamaan omistajan vajaakäytön aikana. Toisen keskeisen ryhmän muodostavat sijoitusasunnon tai muun vuokrattavan kohteen omistajat, joille alustavälitteisyys tarjoaa vaihtoehdon pidempiaikaiseen vuokrasopimukseen perustavalle tulonhankinnalle<sup>279</sup>. Näin ollen vuokrattavat kohteet ovat joko osin tai kokonaisuudessaan tulonhankkimistoiminnan käytössä<sup>280</sup>. Vuokraukseen liittyy siten keskeisesti kysymys vuokrattavasta kohteesta aiheutuvien menojen määrästä ja vähennyskelpoisuudesta. Joissain tilanteissa myös elinkeinotoiminnan tunnusmerkistön täyttymisen arviointi voi tulla kyseeseen.

Tulonhankkimis- ja yksityiskäytössä olevan kohteen vuokrauksesta saadut tulot ovat lähtökohdaisesti henkilökohtaisen tulolähteen tuloa ja TVL 29.1 §:n perusteella veronalaista. Oikeuskäytännössä on katsottu laajankin pitkäaikaisiin vuokrasopimuksiin perustuvan toiminnan kuuluvan henkilökohtaiseen tulolähteeseen<sup>281</sup>. Pääsääntöisesti myös puhtaasti tulonhankkimiskäytössä olevista, lukumääräisesti useiden kiinteistöjen ja huoneistojen lyhytaikaisesta vuokrauksesta saatavat tulot ovat pääsääntöisesti TVL 32 §:n mukaisesti verotettavaa pääomatuloa. Viimeksi mainittu toiminta voidaan katsoa elinkeinoverolain mukaan verotettavaksi elinkeinotoiminnaksi erityisesti tilanteissa, joissa yksinomaan tulonhankkimistoimintaan kuuluvien vuokratuottoja on useita ja vuokraukseen liittyy huoneistohotellitoimintaan liittyviä oheispalveluja.<sup>282</sup> Tapauskohtaista arviointia edellyttävissä tilanteissa elinkeinotoiminnan tunnusmerkistön täyttymisen arvioinnissa voidaan hyödyntää raportointivelvoitteen avulla saatuja tietoja. Erityisesti vuokrattavien kohteiden kokonaismäärä, vuokrauspäivinä ilmoitetut käyttöasteet ja

<sup>277</sup> YLE 2019. Ks. myös YLE 2018.

<sup>278</sup> Eurostat 2022b ja Eurostat 2022c.

<sup>279</sup> Esim. Haar 2018, s. 4 ss.

<sup>280</sup> Esimerkiksi Rovaniemellä vuonna 2018 Airbnb:n kautta tarjotuista kohteista noin puolet (48 %) oli tarjolla alustalla vain 30–90 vuorokautta vuodessa. Lapin yliopisto 2022, s. 1.

<sup>281</sup> Tapauksessa KHO 1978 B II 564 säätiön harjoittamaa vuokraustoimintaa, jonka käsitti 418 asuinhuoneistoa yhteensä 10 asuinrakennuksessa sekä 5 taiteilija-ateljeeta, ei katsottu liiketoiminnaksi. Tapauksessa KHO 1975 B II 513 elinkeinotoiminnaksi ei katsottu yksittäisessä kiinteistössä sijainneiden yhdeksän asuinhuoneiston, viiden konttorihuoneiston sekä konttori-, varasto-, ja kirjapainotilojen vuokraustoimintaa.

<sup>282</sup> Nieminen – Nykänen 2018a, s. 9, Nieminen – Nykänen 2018b, s. 45 ja Verohallinto 2021d, kohdat 2.3.1 ja 2.3.2.

toiminnasta saatavien tulojen määrä ja jakautuminen ovat arvioinnin kannalta olennaisia tietoja. Sen sijaan raportoiduista tiedoista ei ilmene vuokraukseen liittyvät oheissuoritteet, joiden perusteella vuokrauksen voitaisiin katsoa olevan luonteeltaan huoneistohotellitoimintaa. Massa-tiedoista on siten automaation keinoin haarukoitavissa vuokranantajia, joiden toiminnan vo-lyymi voi viitata ammattimaiseen majoitustoimintaan. Tietoja voidaan hyödyntää osana tapaus-kohtaista arviointia, mutta toiminnan tulolähdekysymys ei ole suoraan ratkaistavissa niiden pe-rusteella.

Kysymys tulonhankkimismenojen vähennyskelpoisuudesta liittyy kiinteällä tavalla alustavälit-teiseen vuokraukseen tilanteissa, joissa vuokrattu hyödyke on tulonhankkimiskäytön ohella myös yksityiskäytössä<sup>283</sup>. Tulkintaongelma tiivistyy TVL 31.4 §:n perusteella vähennyskelvot-toman elantomenon<sup>284</sup> ja TVL 29.1 §:ssä tarkoitetun tulon säilyttämisestä ja hankkimisesta ai-heutuneen vähennyskelpoisen menon väliseen arviointiin<sup>285</sup>. Kumpaakaan menoerää ei ole määritelty eksplisiittisesti, vaan molempia koskeva sääntely perustuu edellä mainittuihin yleis-säännöksiin<sup>286</sup>. Tämä johtaa väistämättä rajanveto-ongelmiin tilanteissa, joissa meno kohdistuu osin yksityiskäytössä ja osin tulonhankkimistoiminnan käytössä olevaan hyödykkeeseen. Elan-tomenot ovat verotuksessa vähennyskelvottomia, samoin kuin tulonhankkimistoimintaan liit-tymättömät korkomenot. Vähennyskelpoisia sen sijaan ovat tulonhankkimistoimintaan liittyvät korkomenot sekä muut tulonhankkimismenot. Menon luonne ratkaistaan niin sanotulla subjek-tiivisella tulkinnalla, eli arvioinnin lähtökohdaksi otetaan tulonhankkimistarkoituksen tai me-noa vastaavan tulon olemassaolo. Mikäli meno on suoritettu tulonsaamistarkoituksessa<sup>287</sup> tai meno kerryttää alkuperäisestä tarkoituksesta riippumatta myöhemmin veronalaista tuloa, ky-seessä on vähennyskelpoinen meno. Mikäli menon ja tulonhankkimistarkoituksen välinen yh-teys ei ole osoitettavissa ja meno ei ole synnyttänyt veronalaista tuloa, meno on katsottava vä-hennyskelvottomaksi<sup>288</sup>.

Alustavälitteisessä vuokraustoiminnassa keskeiseksi nousee kysymys siitä, miten määritetään osin tulonhankkimistoiminnassa ja osin sen ulkopuolisessa käytössä olevaan vuokrakohteeseen

---

<sup>283</sup> Nieminen – Nykänen 2018b, s. 48.

<sup>284</sup> Elantomenot syntyvät tulonhankinnasta riippumatta. Kyseessä on hankitun tulon käyttämisestä, ei tulon hank-kimisesta aiheutunut meno. Myrsky 2014, s. 779.

<sup>285</sup> *Ibid.* s. 779.

<sup>286</sup> Selvää on, että meno on luokiteltavissa kolmen kategorian kautta: elantomenot, korkomenot ja tulonhankki-mismenot. Nykänen 2008, s. 289.

<sup>287</sup> Myös alun perin tulonhankkimistarkoituksessa tehty, mutta tuottamattomaan ja epäonnistuneeseen hankkee-seen liittyvä meno on vähennyskelpoinen. Nykänen 2017, s. 1.

<sup>288</sup> Nykänen 2008, s. 293–294.

kohdistuneiden kulujen vähennyskelpoinen ja -kelvoton osa. Tyypillisenä esimerkkinä voidaan pitää loma-asuntoa, jota verovelvollinen vuokraa satunnaisesti tavoitteenaan nostaa kohteen käyttöastetta ja näin hyödyntää oman käyttötarpeensa ulkopuolinen resurssi tulonhankinnassa. Tällaisessa tilanteessa vuokrakohte on ajoittain myös täysin käyttämättä. Näissä olosuhteissa vähennyskelpoisina voidaan pitää menoja, jotka aiheutuvat yksinomaan tulon hankkimisesta. Tällaisia menoja voivat olla esimerkiksi vuokrauksen mahdollistavan alustan hyödyntämiseen liittyvät menot, kuten alustalle tuotetun markkinointimateriaalin kustannukset ja alustan perimät palkkiot. Välittömästi vuokraukseen liittyviä menoja voi muodostua myös muun ohessa huoltomatkoihin vuokrakohteelle sekä käyttäjäkokemuksen parantamistarkoituksessa annetuista tervetuliaislahjoista ja muista sopimukseen sisältyvistä ja vuokralaisten kulutettavaksi tarkoitettavista hyödykkeistä.<sup>289</sup>

Mielenkiintoisen ryhmän muodostavat ne menot, jotka kohdistuvat kootusti kaikkiin edellä mainittuihin vuokrakohteen käyttötilanteisiin. Näille menoille on tyypillistä kiinteä luonne, jolloin kuluja syntyy kohteen tarkasteluhetken käyttötarkoituksesta riippumatta. Tällaisia voivat olla esimerkiksi As Oy:n tai KOy:n perimät yhtiö- ja rahoitusvastikkeet<sup>290</sup> sekä vuokrakohteen ylläpidosta ja turvaamisesta aiheutuvat vesi-, sähkö-, jätehuolto- ja vakuutusmaksut.

Mikäli vuokrakohteen käyttö on jakautunut omaan- ja tulonhankkimiskäyttöön ilman tyhjillään oloa, jako voidaan tehdä laskennallisesti. Raportointivelvoitteen myötä alustan on toimitettava tiedot päivistä, jolloin kohde on ollut vuokrattuna. Näin ollen Verohallinto saa tiedon tulonhankkimiskäytön laajuudesta ja osuudesta raportointijaksolla. Mikäli kohde on ollut vuokrattuna esimerkiksi 10 vuorokautta<sup>291</sup>, vähennyskelpoinen osuus saadaan jakamalla 10/365, eli 2,7 % koko vuoden menoista. Luonnollisesti Verohallinto tarvitsee tiedon vuokrattuun kohteeseen liittyvien kiinteiden kulujen kokonaismäärästä sekä välittömästi vuokraustoimintaan liittyvistä kuluista. Nämä kulut jäävät raportointivelvoitteen ulkopuolelle, joten eksaktit tiedot ovat saatavissa vain verovelvolliselta itseltään. Näin ollen vähennyksiä ei lähtökohtaisesti voida

---

<sup>289</sup> Ks. Nieminen – Nykänen 2018b, s. 48.

<sup>290</sup> Maksettujen rahoitusvastikkeiden vähennyskelpoisuuden edellytys on maksujen tuloutus yhtiön kirjanpidossa. Mikäli vastikkeet rahastoidaan, menoa ei voida vähentää vuokratulosta. Viimeksi mainitussa tilanteessa maksut otetaan huomioon luovutusvoittoa laskettaessa. Tapauksessa KHO 2015:99 verovelvollinen oli hankkinut Lapin hiihtokeskuksessa sijaitsevan lomahuoneiston KOy:n osakkeet ja antanut huoneiston majoituspalveluita tarjoavan yhtiön edelleen vuokrattavaksi. Verovelvollisella oli oikeus vähentää maksamansa ja KOy:n kirjanpidossaan tulouttamattomat vastikemaksut muista pääomatuloistaan.

<sup>291</sup> Erilaisista lyhytaikaisuokrauksen mahdollisuuksista, esimerkiksi oman vakituisen asunnon loman aikaisen vuokrauksen harjoittamisesta ks. esim HS 2022.



ottaa huomioon verotusta toimitettaessa todellisten menojen perusteella ilman, että verovelvollinen antaa niistä ilmoituksen. Siten alustavälitteisestä vuokrauksesta saatujen tulojen ja menojen siirtäminen esitäytetylle veroilmoitukselle ei ole välittömästi mahdollista nyt tarkasteltavan raportointivelvoitteen avulla. Muita vaihtoehtoja käsitellään jäljempänä.

#### *4.3.2.3 Vuokrakohteesta aiheutuneiden menojen vähennyskelpoisuuden määrittämisestä*

Mikäli vuokrakohteeseen on osan ajasta tulonhankkimiskäytössä, osan ajasta omassa käytössä ja osan ajasta kokonaan käytön ulkopuolella on vähennyskelpoisen osuuden määrittämiseksi käytettävissä kolme perusvaihtoehtoa. Verovelvollisen kannalta edullisimmasta epäedullisimman esitettynä nämä tulkintavaihtoehdot ovat seuraavat: 1) vähennyskelpoiseksi katsotaan tulonhankkimistoimintaan välittömästi kohdistuneiden menojen ohella myös käyttämättömän ajan osuus menoista, 2) tyhjäkäyttöajan vähennyskelpoinen osuus jaetaan vähennyskelpoiseen ja -kelvottomaan osaan suhteessa kohteen tulonhankkimiskäytön ja tyhjillään olon jakautumiseen tarkastelujaksolla tai 3) vähennyskelpoista on vain tiukasti tulonhankkimiskäyttöön kohdistuva osuus ja tyhjäkäyttöön kohdistuva osa on kokonaisuudessaan vähennyskelvoton.<sup>292</sup> Seuraavassa käsitellään näiden tulkintamallien soveltamisperusteita alustavälitteiseen vuokraukseen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä on saatavissa suuntaviivoja siihen, miten kolmea edellä kuvattua tulkintavaihtoehtoa on lähestyttävä menon vähennyskelpoista osuutta määritettäessä. Peruslähtökohtana voidaan pitää ”joko – tai” ajattelua, jolloin sovellettavaksi tulevat vaihtoehdot 1 ja 3. Erityisesti ratkaisujen KHO 2017:131 ja KHO 13.8.2008 T 1881 perusteella näyttää siltä, että edellä kuvattu ”keskitien tulkintamalli” ei tule sovellettaviksi. Kahdesta jäljelle jäävästä tulkintavaihtoehdosta valitaan se, jota puoltaa vuokrakohteen pääasiallinen käyttötarkoitus tarkastelujaksolla<sup>293</sup>. Molempiin ratkaisuihin viitataan myös vuokratulojen verotusta käsittelevässä Verohallinnon syventävässä ohjeessa<sup>294</sup>.

Jos vuokratun kohteen pääasiallisena käyttötarkoituksena pidetään tulonhankkimiskäyttöä, kaikki käytön ulkopuoliseen aikaan kohdistuneet kulut ovat vähennyskelpoisia. Periaate ilmenee ratkaisusta KHO 2017:131. Verovelvollisen A omistaman vapaa-ajan asunnon vuokraus oli toteutettu vuokravälittäjän varausjärjestelmän kautta. Myös A:n tuli tehdä oman käytön va-

---

<sup>292</sup> Ks. Nieminen – Nykänen 2018b, s. 49–50.

<sup>293</sup> *Ibid.* s. 50.

<sup>294</sup> Verohallinto 2021d, kohta 4.3.1.2.

raukset järjestelmässä. Vuonna 2012 käyttö oli jakautunut seuraavasti: oma käyttö 70 vuorokautta, vuokratkäyttö 105 vuorokautta ja käytön ulkopuolinen aika 190 vuorokautta. Vastaavat prosenttiluvut ovat samassa järjestyksessä 19 %, 29 % ja 52 %. Vuoden 2012 verotuksessa vähennyskelpoiseksi osuudeksi vuokraohteeseen kohdistuvista kuluista katsottiin 81 %, eli vuokratkäyttöä ja tyhjillään oloa vastaava määrä.<sup>295</sup>

Vanhemmassa ratkaisussa KHO 13.8.2008 T 1881 käytön ulkopuoliseen aikaan kohdistuva osuus kuluista katsottiin vähennyskeltvottomaksi. Tapauksessa oli kyseessä niin ikään vapaa-ajan asunnon vuokraus, jossa oman käytön ja vuokratkäytön osuudet tarkastelujaksolla olivat noin yksi viikko ja 19–21 viikkoa kalenterivuotta kohden. Muun ajan vapaa-ajan asunto oli tyhjillään. Vaikka kohteen käyttöajasta valtaosa kohdistui tulonhankkimiskäyttöön, korkein hallinto-oikeus katsoi menojen vähennyskelpoiseksi määräksi vain vuokrattuun aikaan kohdistuneen osuuden. Näin ollen käytön ulkopuoliseen tyhjillään oloon sekä omaan käyttöön kohdistuva osuus oli vähennyskeltvotonta. Ratkaisussa katsottiin, että vapaa-ajan asuntoa vuokralle antaneen yhtymän osakkailta oli määräysvalta kohteen käytöstä silloin, kun se ei ollut vuokratuna.

Ratkaisujen perusteella voidaan todeta, että menojen vähennyskelpoisen osuuden kannalta olennaista on ensinnäkin tulonhankkimiskäytön ja oman käytön välinen suhde, toiseksi vuokralaisten löytämiseen pyrkivän markkinoinnin aktiivisuus ja kolmanneksi vuokranantajan päättävalta kohteen käytöstä.

Vuokratkäytön ja oman käytön välisen suhteen arviointia ei voida pitää alustavälitteiseen vuokraukseen hyvin soveltuvana ratkaisuperusteena.<sup>296</sup> Käyttötarkoitusten painottuminen riippuu esimerkiksi vapaa-ajan asunnossa oman käytön tarpeesta ja vuokratkysynnästä. Raportointivelvoitteen piiriin kuuluu useita keskenään erilaisia kohdetyyppejä, kun taas edellä esitetyissä oikeustapauksissa molemmat koskevat vapaa-ajan asunnon väliaikaista vuokrausta. Käyttötarkoitusten ajalliseen suhteeseen liittyvät tekijät eroavat toisistaan merkittävästi, kun tarkastellaan esimerkiksi verovelvollisen omistamaa vakituista asuntoa, liiketilaa tai omaan käyttöön hankittua yksittäistä parkkipaikkaa. Näiden kohteiden käyttö jakautuu selkeästi omaan käyttöön

---

<sup>295</sup> Ks. Nykänen 2017, s. 2–3.

<sup>296</sup> Nieminen – Nykänen 2018b, s. 50.

ja tulonhankkimiskäyttöön, eikä käytön ulkopuolista aikaa muodostu. Asuntovaunujen, leirintäpaikkojen, veneiden ja muiden virkistäytymiseen tarkoitettujen vuokrakohteiden käytön ulkopuolinen aika on tyypillisesti ensin mainittuja suurempaa. Näkemykseni mukaan pelkistetty vuorokausien määrään perustuva jako ei yksinään sovellu pääasiallisen käyttötarkoituksen arvioimiseen, koska raportointivelvoitteen piiriin kuuluvat vuokrakohteet muodostavat käytön ulkopuoliselta osuudeltaan ja vuokrattavuudeltaan varsin heterogeenisen joukon.

Aktiivista markkinointia koskeva pääasiallisen käytön arviointiperuste soveltuu alustavälitteisen vuokrauksen tarkasteluun. Alustalle tehty listaus on luonteeltaan vuokralaisen etsimistarkoituksessa tehtynä aktiivista markkinointina. Raportointivelvoitteen piiriin ei tosin kuulu tieto niiden päivien määrästä, jolloin kohde on ollut alustalla näkyvillä muille käyttäjille ja sen kautta vuokrattavissa, mutta ilman varauksia. Markkinoinnin aktiivisuuden määrittäminen jää viimekädessä verovelvollisen antaman selvityksen perusteella tehtäväksi.

Kolmas korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa esille nostettu näkökohta liittyy omistajan mahdollisuuksiin käyttää vuokrakohdetta tyhjäkäyttäjällä. Tapauksessa KHO 2017:131 pääasiallisen käyttötarkoituksen arvioinnissa annettiin merkitystä sille, että omistajan oli tehtävä oman käytön varaukset vuokrausjärjestelmän kautta. Tiedettävästi tämänkaltainen ominaisuus ei ole tavanomainen merkittävillä vuokranvälitystä tarjoavilla alustoilla. Ominaisuuden puuttuminen antaa kohteen omistajalle rajoittamatonta päätäntävaltaa kohteen vuokraustoiminnan ulkopuolisesta käytöstä, mikä puoltaa arviota yksityiskäytöstä pääasiallisena käyttötarkoituksena<sup>297</sup>.

Edellä on käsitelty kysymystä siitä, missä määrin monikäytössä olevaan vuokrakohteeseen kohdistuvat kiinteät menot ovat vähennyskelpoisia vuokranantajan saamasta vuokratulosta. Oikeuskäytännön perusteella menojen vähennyskelpoisuus jakautuu ”joko – tai” -periaatteella, jolloin pääasiallisen tulonhankkimiskäytön tilanteessa myös käytön ulkopuoliseen aikaan kohdistuva kiinteiden kulujen osuus on vähennyskelpoista menoa. Mikäli pääasiallinen käyttö on omaa käyttöä, kulut ovat vähennettävissä vain tulonhankkimiskäytön suhteellisen osuuden mukaan. Useimmissa tilanteissa alustavälitteisesti vuokratun kohteen pääasiallisena käyttötarkoituksena voidaan pitää yksityiskäyttöä<sup>298</sup>. Edelleen on käsitelty kolme näkökulmaa pääasiallisen käytön määrittämiseksi ja näiden näkökulmien soveltuvuudesta jakamistalouden kontekstiin.

---

<sup>297</sup> Ks. Nieminen – Nykänen 2018b, s. 51.

<sup>298</sup> *Ibid.* s. 52.

Yhteenvedon voidaan todeta, että pääasiallisen käytön määrittäminen pelkästään raportoivan alustan toimittamien tietojen perusteella ei ole mahdollista. Raportointivelvoitteen myötä alustojen on toimitettava tiedot vuokravuorokausien määrästä tarkastelujaksolla, mutta ei eriteltävä niiden ulkopuolelle jäävää mahdollisen tyhjillään olon ja oman käytön osuutta. Tiedot olisivat periaatteessa riittävän tarkkoja, mikäli alusta olisi velvollinen erittelemään kolmen eri käyttötarkoituksen välisen jakauman. Tämä edellyttäisi alustan keräämää tietoa oman käytön varauksista tavalla, jolle annettiin merkitystä päätöksessä KHO 2017:131. Oma kysymyksensä on se, kuinka luotettavaa tällainen tietoa olisi. Useimmista tapauksista oman käytön varauksen tekemättä jättäminen tuskin estää tosiasiallista omaa käyttöä.

#### *4.3.2.4 Vuokraustoiminnan vähennyskelpoiset menot verotusmenettelyssä*

Kuten edellä esitetystä tulee ilmi, verotettavan tulon oikeansuuruinen määrittäminen satunnaisia alustavälitteisestä vuokraustoiminnasta tuloja saavalle verovelvolliselle on tulkinnanvaraista niiden menojen kannalta, jotka eivät välittömästi kohdistu tulonhankkimiskäyttöön. Oikeuskirjallisuudessa erääksi ratkaisuksi on ehdotettu kyseisten tulojen rajoitettua verovapautta<sup>299</sup>. Ehdotus on kuitenkin ongelmallinen veropohjan kaventumisen ja verotuksen neutraalisuuden näkökulmista<sup>300</sup> ja sitä voidaan karrikoiden pitää helppona ratkaisuna, jossa laitton verojen välttäminen säädetään lailliseksi<sup>301</sup>. Sen sijaan kiinteämääräisiin vähennyksiin ei liity vastaavia ongelmia. Kaavamaisten vähennysten verotusta yksinkertaistavaa vaikutusta voidaan pitää niiden vahvuutena<sup>302</sup>. Vuonna 2021 päivitetty vuokratulojen verotusta koskeva Verohallinnon ohje antaa mahdollisuuden kiinteän päiväkohtaisen vähennyksen tekemiseen, joka tosin kattaa vain kalustettuna vuokratun huoneiston kalusteiden kulumisesta aiheutuvan menon<sup>303</sup>. Valtaosa satunnaisten vuokratulojen hankkimisesta aiheutuneista menoista jää kuitenkin verovelvollisen laskettavaksi ja erikseen ilmoitettavaksi. Kiinteä vähennys olisi periaatteessa laajennettavissa kattamaan myös muut lyhytaikaisesta alustavälitteisestä vuokrauksesta keskimäärin syntyvät menot. Kiinteän päiväkohtaisen vähennysvaatimuksen oikeellisuus olisi vaivattomasti selvitettävissä vertaamalla verovelvollisen ilmoitusta alustaoperaattorin antamaan tietoon kohteen vuokrauspäivistä. Vertailu voitaisiin tehdä automaatioissa. Huomionarvoista on, että

---

<sup>299</sup> Näin Määttä 2019, s. 147 ss.

<sup>300</sup> Nieminen – Nykänen 2018a, s. 10.

<sup>301</sup> Määttä 2019, s. 147 ss.

<sup>302</sup> Nieminen – Nykänen 2018a, s. 10.

<sup>303</sup> Mikäli huone tai huoneisto vuokrataan kalustettuna, verovelvollinen voi vähentää vuokratulosta niin sanotun kalustevähennyksen, joka on tarkoitettu kattamaan kalusteiden kulumisen. Satunnaisessa vuokraamisessa kalustevähennyksen määrä on 1,30 – 2,00 euroa/päivä, riippuen huoneiston koosta. Verohallinto 2021d, kohta 4.1.

alustaoperaattori on velvoitettu tämän tiedon antamiseen vain, mikäli tieto on sen saatavilla. Vuokrauspalvelua tarjoavien alustojen toimintalogiikka huomioiden tietojen saatavuuden ei kuitenkaan pitäisi muodostua alustoille ongelmaksi.

Kaavamaisuus poistaisi useimmissa tapauksissa tarpeen vähennysten määrää ja kiinteiden mienojen jakautumista koskevien laskelmien tekemiselle<sup>304</sup>. Rinnakkaisena mahdollisuutena verovelvollisella olisi edelleen oikeus vaatia vähennystä todellisten kulujen perusteella. Lisäksi vuorokausikohtaisen kiinteän vähennyksen muodostuminen pääsäännöksi poistaisi tapauskohtaisen pääasiallisen käytön arviointitarpeen alustavälitteisesti vuokrattujen kohteiden yhteydessä ja tehostaisi mahdollisuutta verotuksen koneelliseen toimittamiseen. Vastaavan vakiintumisen voitaneen katsoa tapahtuneen covid-19 pandemian seurauksena merkittävään asemaan nousseen työhuonevähennyksessä yhteydessä<sup>305</sup>. Tarvittaessa vähennyksen määrään voitaisiin tarkoituksenmukaistaa vuokrakohtetyyppikohtaisilla vähennysmäärillä. Kategorisointi voitaisiin tehdä edellä lueteltua DPI XML -kaavan jaottelua noudattaen. Tällä hetkellä vastaava vähennystyyppittely on käytössä matkakuluvähennyksen ajoneuvotyyppikohtaisina kilometrivähennyksinä, joiden määrät vahvistetaan verovuosi-kohtaisesti Verohallinnon päätöksellä matkakuluvähennyksen määrästä.

Kaavamainen vähennys ei ole ongelmaton. Vuokraustoiminnasta muodostuvista kokonaistuloista vain osa kuuluu alustavälitteisen vuokrauksen piiriin. Kaavamaisen vähennyksen käyttäminen edellyttäisi soveltuvuutta myös alustojen ulkopuolella tapahtuvaan tavanomaiseen vuokraustoimintaan. Koska vuokraustoiminta yläkäsitteenä kattaa hyvin laajan kirjon erilaisia vuokrakohteita ja toiminnasta aiheutuvia kuluja, on yleispätevän ja jokaiseen tilanteeseen soveltuvan päiväkohtaisen vähennyksen määrittäminen hyvin haastavaa. Kaavamaisen vähennyksen käytökelpoisuuden selvittäminen edellyttäisi mittavaa selvitystyötä, kuten myös lainsäätäjän antamaa valtuutussäännöstä, jonka perusteella Verohallinto voisi antaa asiassa velvoittavan päätöksen.

---

<sup>304</sup> Nieminen – Nykänen 2018a, s. 10.

<sup>305</sup> Työhuonevähennys on tehtävissä kolmiportaisella kiinteän vähennyksen asteikolla (vuodelta 2021 toimitettavassa verotuksessa 920, 460 tai 230 euroa) ja vähennys kattaa työhuoneen vuokran, kalusteet, valon, sähkön, lämmön ja siivouksen. Vaihtoehtoisesti verovelvollinen voi esittää vähennysvaatimuksen myös todellisten kulujen mukaan. Verohallinto 2022e, kohta Kaavamainen työhuonevähennys vuonna 2021.

### 4.3.3 Henkilökohtainen palvelu

#### 4.3.3.1 Raportoittavat tiedot ja alustatyön kuvaus

Muutosdirektiivissä henkilökohtaisella palvelulla tarkoitetaan ”... palvelua, jonka yhteydessä yksi tai useampi henkilö tekee itsenäisesti tai Yksikön puolesta työtä, josta maksetaan ajan tai tehtävän perusteella ja jota tehdään käyttäjän pyynnöstä joko verkossa tai fyysisesti verkon ulkopuolella sen jälkeen, kun alusta on mahdollistanut sen.”<sup>306</sup> OECD:n mallissa henkilökohtaisen palvelun määritelmä poikkeaa sanamuodoltaan virka-apudirektiivissä omaksutusta määritelmästä. Sen mukaan käsitteellä tarkoitetaan aika- tai suoriteperusteista palvelua, joka suoritetaan yhden tai useamman yksilön toimesta alustan käyttäjän pyynnöstä, ellei kyseinen työ ole puhtaasti liitännäinen muun transaktion kannalta<sup>307</sup>. Molemmissa raportointinormistoissa ulkopuolelle on rajattu tilanteet, joissa palvelun suorittaja on työsuhteessa alustaan<sup>308</sup>. Käsitteen piiriin kuuluvat verkon välityksellä tuotetut palvelut sekä fyysisesti toteutetut suoritteet. Ensimmäisenä mainittuja ovat esimerkiksi sähköiset opetus- ja tuutorointipalvelut, IT-palvelut, tietojen käsittely, sekä sisällöntuotanto<sup>309</sup>. Vastaavasti verkon ulkopuolella tuotettavia palveluja ovat muun ohessa kuljetus- ja toimituspalvelut, kodin- ja puutarhanhoitopalvelut sekä erilaiset rakennuspalvelut<sup>310</sup>. Näin ollen raportointivelvoitteen piiriin kuuluu laajasti alustavälitteiset palvelut, joiden myyjistä raportoivan alustaoperaattorin on annettava edellä alaluvussa 4.2.3 kuvatut tiedot. Tässä yhteydessä raportoitavista henkilökohtaisista palveluista käytetään lyhyempää ilmaisua alustatyö.

Erilaisia raportointivelvoitteen soveltamisalaan kuuluvia palveluita välittäviä alustoja on useita. Työterveyslaitos ylläpitää luetteloa Suomessa alustatyötä välittävistä alustoista. Tutkimuksen kirjoitushetkellä listan laajuus on 49 alustaa ja verkkosivusto tarjoaa mahdollisuuden ryhmitellä yrityksiä seuraavien toimialojen mukaisesti: ammattilaispalvelut, kotitalouspalvelut, kuljetuspalvelut ja rakennuspalvelut.<sup>311</sup> Tämän tutkimuksen rajauksen vuoksi ei ole mahdollista esittää kattavaa analyysia kaikkien lueteltujen alustojen toimintamalleista ja ominaispiirteistä. Tässä yhteydessä aihetta tarkastellaan alustoille yhteisten ja toimialalla tyypillisen ominaisuuksien ja

---

<sup>306</sup> Virka-apudirektiivin uuden V liite I jakso A kohta 11 alakohta.

<sup>307</sup> OECD 2020, s. 11.

<sup>308</sup> Virka-apudirektiivin uuden V liite I jakso A kohta 8 alakohta ja OECD 2020, s. 11.

<sup>309</sup> Beretta 2021, s. 34.

<sup>310</sup> *Ibid.*

<sup>311</sup> Työterveyslaitos 2022.

käytänteiden kautta. Lisäksi tarkastelu rajataan alustoihin, joiden toiminta perustuu rahavastiketta tai siihen verrattavissa olevaa suoritusta vastaan tehtyyn vaihdantaan<sup>312</sup>.

Alustatyön tekemiseen liittyy aina vähintään kolme osapuolta: työn tekijä (myyjä), työn välittävä alusta ja toimeksiantaja, eli asiakas<sup>313</sup>. Upwork on esimerkki kansainvälisesti vahvassa markkina-asemassa toimivasta alustatyön välittäjästä. Palvelu voidaan määritellä virtuaaliseksi asiantuntijatyöalustaksi, jonka tavoitteena on saattaa yhteen työpanostaan tarjoava freelancer ja asiantuntijapalveluita tarvitseva ostaja.<sup>314</sup> Urakka- tai tuntipohjaisesta työsuorituksesta sopimisen jälkeen asiakas maksaa korvauksen alustan maksujärjestelmään, josta palkkio välitetään työn tehneelle asiantuntijalle ostajan annettua hyväksyntänsä työsuoritteelle<sup>315</sup>. Upworkin kaltaiset alustat, jotka mahdollistavat verkon välityksellä tehtävän tietotyön, ovat merkittävä osa alustatalouden kasvua. Vuodenvaihteessa 2017–2018 tehdyn kyselytutkimuksen mukaan 37 % akavalaisista oli valmiita tarjoamaan asiantuntijatyötään alustojen välityksellä<sup>316</sup>.

Kuljetuspalvelut ovat yhteiskunnallisessa keskustelussa usein esillä ollut fyysisen alustatyön muoto. Esimerkki kyseisiä palveluita välittävästä alustasta on Wolt, joka ylläpitää ja kehittää ravintolaruoan, päivittäistavara- ja vähittäiskaupan välitys- ja jakelumarkkinaa. Alustan hyödyntämässä lähettimällissä työn tekijöillä on mahdollisuus päättää vapaasti vastaanottamistaan ja hylkäämistään toimeksiannoista. Wolt korostaa alustan käytön helppoutta ja ansaintamallin joustavaa soveltuvuutta erilaisiin elämäntilanteisiin. Alustalla on tällä hetkellä Suomessa yli 5 000 aktiivista lähettäjä ja saman verran vireillä olevia lähettikumppanihakemuksia. Lähettien tuntiansio on yhtiön oman ilmoituksen mukaan keskimäärin 15 euroa tunnilta lisätynä arvonlisäveron osuudella.<sup>317</sup> Toinen Verohallinnon tiedonsaannin kannalta keskeinen, myös haastateluaineistossa esille noussut alustatyön muoto on henkilökuljetuspalvelut. Globaalisti alan merkittävin toimija on Uber.

---

<sup>312</sup> Tässä yhteydessä rajausta on tehty fiskaalisen merkittävyyden perusteella ja se ei noudata raportointivelvoitteen soveltamisalaa. Virka-apudirektiivin uuden V liitteen I jakson A kohdan 10 alakohdan mukaan ”Vastikkeella tarkoitetaan missä tahansa muodossa olevaa korvausta...”, jolloin sen piiriin kuulunee myös esimerkiksi niin sanottu aikapankkitoiminta.

<sup>313</sup> Ks. Seppänen et al. 2019, s. 20.

<sup>314</sup> Eurofound 2018, s. 5.

<sup>315</sup> Seppänen et al. 2019, s. 21–22.

<sup>316</sup> Rouhiainen 2018, s. 5–6.

<sup>317</sup> Koski 2022, s. 1–2.

Sisällöntuotantoon perustuva alustatyö on vahvistanut asemaansa vuosikymmenen vaihteen jälkeen edellä kuvattujen verkkovälitteisten ja toteutusmuodoltaan fyysisten alustapalveluiden rinnalla. Tämä alustatyön malli perustuu myyjän tuottamaan digitaaliseen sisältöön, josta saatu vastine muodostuu esimerkiksi ostajien maksullisista kuukausitilauksista tai välillisesti mainostuloista. YouTube-kumppaniohjelman ansaintamalli muodostuu viidestä kanavasta, joiden kautta alustalle sisältöä tuottavalle myyjälle muodostuu taloudellista hyötyä. Nämä tavat ovat mainostulot, kanavajäsennydet, oheistuotehyly, super chat ja super stickers sekä YouTube premiumista saadut tulot<sup>318</sup>. OnlyFans on viime vuosina tunnettuuttaan nostanut sisällöntuotantoalusta, jonka toiminta perustuu myyjän mahdollisuuteen tuottaa alustalle sekä ilmaiseksi saatavilla olevaa, että maksumuurin taakse asettamaansa sisältöä.

#### 4.3.3.2 Alustatyö ja verotus

Kaikkien edellä mainittujen alustatyötyyppien kautta saadut tulot voivat olla merkittäviä<sup>319</sup>. Työpanoksen tarjoaminen alustalla on useissa tapauksissa kuitenkin sivutoimista ja muita tulolähteitä täydentävää, kuten opiskelun ohella tehtävää lisätienestintä hankintaa<sup>320</sup>. Lisäksi alustatyön ydinluonteeseen kuuluu joustavuus, joka ilmenee myyjän laajoina vaikutusmahdollisuuksina tekemänsä työn määrään ja sisältöön sekä alustatyön aloittamisen ja lopettamisen matalana kynnyksenä. Näin ollen alustatyöntekijöiden joukko kattaa spektrin, jonka toisessa laidassa ovat satunnaisten ja vähäisten sivutulosten saajat ja vastakkaisessa päätoimisesti elantonsa alustatyöllä hankkivat myyjät<sup>321</sup>. Toinen alustatyölle ominainen piirre on myyjän vaihteleva asema suhteessa ostajaan ja alustaan. Alustatyölle on tyypillistä, että myyjä ei ole vero-oikeudellisessa tarkastelussa työsuhteessa ostajaan, vaan alustan kautta saatu korvaus on alustan maksamaa EPL 13 §:n mukaista palkkaa tai alustan välittämää, ostajan maksamaa EPL 25.1 §:n 1 kohdan mukaista työkorvausta<sup>322</sup>. Mikään ei kuitenkaan periaatteessa estä myyjän ja ostajan väliseen työsuhteeseen perustuvaa toimintamallia, jossa palkanmaksu tapahtuu alustan tietoisuudessa tai myötävaikutuksella.

---

<sup>318</sup> Google 2022, kohta YouTube-kumppaniohjelman ansaintatavat.

<sup>319</sup> Ks. esim. Beretta 2017, s. 6, ja Forbes 2022.

<sup>320</sup> Ks. Koski 2022, s. 1–2 ja Nieminen – Nykänen 2018a, s. 13.

<sup>321</sup> Nieminen – Nykänen 2018a, s. 13 ja Vallas – Schor 2020, s. 2–4.

<sup>322</sup> Alustatyötä tekevien itsensätyöllistäjien työoikeudellista asemaa voidaan jälkimmäisessä tilanteessa pitää paikoin epäselvänä. Ks. Rosin et al. 2019, kohta 2 ja Aluehallintovirasto 2021.



Käytännössä alustavälitteinen työ näyttää jakautuvan kahteen toimintamalliin: 1) myyjä tekee sopimuksen alustan kanssa, hyväksyy alustavälitteisiä työtehtäviä suoritettavakseen ja saa korvauksen alustan maksamana palkkana<sup>323</sup> sekä 2) alustan kautta muodostetaan toimeksiantosuhteita, joista maksettu kompensatio on myyjän työkorvausta ja alustan rooli on tämän työkorvauksen välittäminen vähennettynä mahdollisella palkkiolla<sup>324</sup>. Ensimmäinen vaihtoehto rajautuu virka-apudirektiivin uuden 8 ac artiklan soveltamisalan ulkopuolelle, koska raportointivelvoite ei koske alustaan työsuhteessa olevia työn suorittajia. Tähän ryhmään kuuluvien tulonsaajien tulotietojen välittämiseen Verohallinnolle ei ole aikaisemminkaan liittynyt haastetta maksettuja palkkoja koskevan yleisten tiedonantovelvoitteen ja tulorekisterin ansiosta. Tiedonsaantiongelmia liittyy siihen joukkoon alustatyöntekijöitä, jotka eivät toimi työsuhteessa myyjän ja ostajan yhdistävään alustaan, mutta alustatyön tekijä ei myöskään harjoita toimintaa kirjanpitovelvollisuuttaan noudattavana, asianmukaisesti rekistereihin hakeutuneena liikkeen- tai ammatinharjoittajana. Haastatteluaineisto tukee tätä rajausta.

Näin ollen keskeiseksi nousee kysymys, onko muuna kuin palkkatulona saadun korvauksen verotus toimitettava TVL:n mukaan, vai ovatko alustatyön tekemisestä saadut työkorvaukset katsottava kaikilta osin elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968, EVL) soveltamisalaan kuuluvaksi liike- tai ammattitoiminnaksi?<sup>325</sup> Jatkokysymyksenä voidaan esittää, miten myyjän, ostajan ja alustan väliset vastuut jakautuvat työkorvauksen maksun tai välittämisen yhteydessä?

Elinkeinoverolain 2.1 §:n mukaan verovelvollisen harjoittama liike- ja ammattitoiminta muodostaa elinkeinotoiminnan tulolähteen. Vakiintuneessa verotusmenettelyssä tulojaottelu on tehty elinkeinotoimintaan, tulonhankkimistoimintaan ja harrastustoimintaan. Alustatyön yhteydessä ratkaistavaksi tulee liike- ja ammattitoiminnan määritelmän täyttyminen ja siten rajanveto tulonhankkimistoiminnan ja elinkeinotoiminnan välillä. Ratkaisu on tehtävä tapauskohtaisesti ja tulolähde on määritettävä elinkeinotoiminnan yleisen tunnusmerkistön perusteella. Verohallinnon aihetta käsittelevän ohjeen mukaan näitä tunnuspiirteitä ovat: 1) ansiotarkoitus, voiton tavoittelu, 2) taloudellinen riski, 3) toiminnan itsenäisyys, 4) toiminnan laajuus, 5) toiminnan

---

<sup>323</sup> Seure-alusta on esimerkki tätä toimintamallia soveltavasta alustapalvelusta. Ks. Seure 2022.

<sup>324</sup> Urakkamaailma ja Helpdor ovat esimerkkejä tätä toimintamallia soveltavasta alustapalvelusta. Ks. Urakkamaailma 2022 ja Helpdor 2022, kohta 1.1.5 ja 10.2.

<sup>325</sup> Ks. Nieminen – Nykänen 2018a, s. 13. Ks. myös Määttä 2019, s. 151 ss.

suunnitelmallisuus sekä 6) toiminnan jatkuvuus.<sup>326</sup> Lisäksi todetaan, että ” Kyse voi olla elinkeinotoiminnasta, vaikka jokin tunnusmerkki ei selvästi täytyisikään.” Mikäli toiminta ei täytä elinkeinotoiminnan tunnusmerkistöä, mutta sitä harjoitetaan vakaassa tulonhankkimistarkoituksessa, se katsotaan TVL:n mukaan verotettavaksi tulonhankkimistoiminnaksi<sup>327</sup>. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että satunnaisina sivutuloina saatavat alustatyötulot kuuluvat vain poikkeuksellisesti elinkeinotoiminnan tulolähteeseen<sup>328</sup>.

Mikäli alustatyötulot ovat jatkuvia ja säännöllisiä, ne voivat kuitenkin muodostaa elinkeinotoiminnan tulolähteen. Näin erityisesti tilanteissa, joissa kyseiset tulot ovat verovelvollisen ainoa tai pääasiallinen tulon lähde. Lisäksi rajatapauksissa on katsottu perustelluksi antaa painoarvoa verovelvollisen omalle näkemykselle toiminnan luonteesta.<sup>329</sup> Myös arvonlisäverolain (1501/1993, AVL) 3 §:n kaltaisen euromääräisen rajan mahdollisuudesta on esitetty varovaisen puoltavia mielipiteitä<sup>330</sup>. Periaatteessa vastaavan alarajan asettaminen yksinkertaistamaan alustatulojen elinkeinotoiminta – tulonhankkimistoiminta -rajanvetoa olisi mahdollinen. Alustatyön moninaisuus huomioiden verotukseen liittyviin euromääräisiin rajanvetoihin on suhtauduttava varauksella niiden mahdollisen taloudellista toimeliaisuutta rajoittavan vaikutuksen vuoksi<sup>331</sup>. Yhteenvetona todettakoon, että lähtökohta alustatyötuloissa on niiden kuuluminen TVL:n mukaan verotettaviin muihin tulonhankkimistuloihin, mutta elinkeinotoimintaan lukeutumista ei voida pitää poikkeuksellisena. Tätä näkemystä tukee myös Verohallinnon antama blogista, vlogista ja somekanavista henkilöasiakkaan saamia tuloja koskeva ohje, jonka mukaan kyseiset tulot tulee ilmoittaa OmaVerossa vaiheessa ”Muut tulot” kohdassa ”Tulonhankkimistoiminta” tai paperilomakkeella 11 – Tulonhankkimistoiminta<sup>332</sup>.

---

<sup>326</sup> Verohallinto 2019c, kohta 2.1.

<sup>327</sup> Verohallinto 2019c, kohta 2.3.

<sup>328</sup> Nieminen – Nykänen 2018a, s. 14.

<sup>329</sup> *Ibid.* s. 14.

<sup>330</sup> Euroopan komission tiedonannossa (Euroopan komissio 2016b) ammattimaisen toimijan tunnistamiseksi määritettäviä kynnysarvoja on kuvattu seuraavasti: ”Järkevällä tavalla muodostetut kynnysarvot voivat olla hyödyllinen viitearvo ja auttaa laatimaan selkeän sääntelyjärjestelmän, joka hyödyttää ei-ammattimaisia palveluntarjoajia.” Samassa yhteydessä on kuitenkin korostettu kynnysarvojen alakohtaisuutta. Mainittu AVL 3 §:n mukainen alaraja ei ole toimialasidonnainen.

<sup>331</sup> Vrt. Euroopan komissio 2020b, s. 2–3.

<sup>332</sup> Verohallinto 2022f.

#### 4.3.3.3 Alustatyöhön liittyvät vähennyskelpoiset menot

Edellä on käsitelty alustatyön vertailukelpoisuutta pitkäaikaiseen työsopimukseen perustuvaan palkkatyöhön. Näiden kahden ansiotulojen tulonhankkimistavan keskinäinen vertailu on mielekästä myös tulonhankkimismenojen vähennyskelpoisuuden kannalta. Luonnollisten vähennysten lähtökohdat on käsitelty alaluvussa 4.3.2.2.

Keskeisin alustatyöhön liittyvä tulonhankkimismeno on alustan pidättämä tai alustalle maksettu korvaus alustan käytöstä<sup>333</sup>. Tämä menoerä kuuluu raportointivelvoitteen piiriin, joten tieto on sellaisenaan hyödyntämiskelpoinen verotettavan tulon määrän laskemisessa. Muut alustatyöhön liittyvät tulonhankkimismenot ovat luonteeltaan vastaavia kuin palkkatuloissa; esimerkiksi verkon välityksellä tehtävässä tietotyössä korostuvat työskentelytilaan sekä tietoyhteyksiin liittyvät kulut ja fyysisesti toteutettavassa työssä työntekemispaikalle tehtävillä matkoilla on merkittävä tulonhankkimisesta aiheutuneiden kulujen muodostumisessa. Yhteistä kaikelle alustatyölle on työvälineiden tarve, vaikka tarpeen intensiteetti vaihtelee merkittävästi erityyppisten alustatöiden välillä ja työtehtävien sisällä<sup>334</sup>.

Palkkatulojen hankkimisesta aiheutuneiden tyypillisten menojen vähentäminen on kaavamaisesti TVL 95.1 §:n mukaisella tulonhankkimisvähennyksellä. Vähennys tehdään viran puolesta palkansaajan verotuksessa kyseisessä lainkohdassa säädetyn määräisenä, mutta mikäli todelliset menot ylittävät kaavamaisen vähennyksen määrän, verovelvollinen voi vaatia tulonhankkimismenojen vähentämistä todellisten menojen perusteella. Tulonhankkimisvähennystä ei saa muusta kuin palkkatulosta, joten yksinomaan alustatyötä tekevä työkorvausten saaja ei hyödy kyseisestä vähennyksestä ansiotuloverotuksessa<sup>335</sup>. Tulonhankkimisvähennystä vastaavan kiinteän vähennyksen käyttöönotto alustatyön yhteydessä voidaan perustella tehtävien samankaltaisuudella<sup>336</sup>. Useimpien alustatyötuloihin ei liity sellaisia tulonhankkimismenoja, jotka eivät olisi rakenteellisesti verrattavissa palkkatulojen tulonhankkimismenoihin. Lisäksi tulonhankkimisvähennys koskee yleisesti palkkatuloa, eikä palkanmaksajien lukumäärällä ole merkitystä vähennyksen määrään tai myöntämiseen. Samaa ajattelutapaa mukaille kiinteää vähennystä ei

---

<sup>333</sup> Nieminen – Nykänen 2018a, s. 14.

<sup>334</sup> Esimerkiksi alustavälitteistä henkilökuljetuspalvelua harjoittavan keskeisin työväline on auto, kun taas verkon välityksellä asiantuntijatyötä tekevän tarpeet rajautuvat vähimmillään kannettavaan tietokoneeseen. Sosiaalisen median sisällöntuotanto edellyttää vähimmillään perustason älypuhelimien, teknisesti laadukkaan sisällön tuottaminen taas mittavaa av-välineistöä.

<sup>335</sup> Myrsky 2014, s. 783–784.

<sup>336</sup> Ks. Nieminen – Nykänen 2018a, s. 14.

olisi tarpeen sitoa yksinomaan palkka- tai alustatuloihin. Vähennys säilyisi muuttumattomana, mikäli verovelvollinen saa alustatulojen lisäksi myös ”tavanomaista” palkkatuloa.

Kiinteän vähennyksen hyödyt ovat tässä yhteydessä vastaavat, kuin edellä lyhytaikaisen vuokrauksen yhteydessä esitetyt. Mahdolliset haitat puolestaan liittyvät alustatyön moninaisuuteen ja siihen osallistuvien tulonsaajien aktiivisuuden vaihteluun. Käytännössä automaatioissa myönnettävä kiinteä vähennys johtaisi alustatyötulojen osittaiseen verovapauteen, johon voidaan edelleen suhtautua kriittisesti neutraalin verotuksen tavoitteen kannalta. Eräs molemmat näkökulmat huomioiva ratkaisumalli voisi olla ala- tai jopa alustakohtaisesti määritettävä kiinteä vähennys, jonka määrä olisi sidottu segmentissä keskimäärin muodostuviin tulonhankkimiskustannuksiin. Ratkaisuna on esitetty myös TVL 94 §:n moottorisaha- ja metsurivähennyksen tematiikalle perustuvia prosenttiperusteisia vähennyksiä<sup>337</sup>. Prosenttiperusteinen vähennys lisääisi menettelyn kaavamaisuutta, mutta huomioisi paremmin alustatyötä tekevien verovelvollisten yksilökohtaiset tilanteet; kerran vuodessa alustan kautta palveluitaan myyvä ja viikoittain lisätuloja hankkiva eivät olisi yhtäläisessä asemassa vähennyksen määrän suhteen, kuten puhtaasti kiinteän kaavamaisen vähennyksen tilanteessa. Näin ollen prosenttiperusteisen vähennyksen oikeudenmukaisuusnäkökulma olisi alustatyössä kiinteää vähennystä tehokkaammin hallittavissa. Prosenttiperusteinen vähennys on kuitenkin kyseenalainen, mikäli tarkastelu ulotetaan kokemaan myös kiinteän tulonhankkimisvähennyksen soveltamisalaan kuuluvia palkansaajia. Tällöin prosenttiperusteisen vähennysoikeuden saavat alustatyöntekijät olisivat eriarvoisessa asemassa suhteessa kiinteän tulonhankkimisvähennyksen palkansaajiin.

#### *4.3.3.4 Kevytyrittäjyys ja alustatyö*

Edellä on nimetty alustatyöhön kiinteästi kuuluvat kolme toimijaa: myyjä, alusta ja ostaja. Niin kutsuttu kevytyrittäjyys ilmii tuo tarkasteluun mukaan neljännen toimijan. Tässä alaluvussa käsitellään alustatyön ja kevytyrittäjyyden välistä yhteyttä oikeuskirjallisuuden ja tutkimuksen aineistona olevan asiantuntijahaastattelun valossa.

Kevytyrittäjän käsite on vakiintumaton. Sen katsotaan viittaavan toimintaan, joka on luonteeltaan yrittäjämäistä, mutta tarjotusta suoritteesta laskuttaminen on annettu kolmannen osapuolen vastattavaksi. Tämä laskutuspalvelu maksaa edelleen työn tehneelle henkilölle palkkaa<sup>338</sup>.

---

<sup>337</sup>Ks. Nieminen – Nykänen 2018a, s. 14. Asiayhteydessä olennaista on vähennyksen taustalla vaikuttava periaate, ei vähennyksen määrä suhteessa todellisiin menoihin.

<sup>338</sup>Sekki – Härkönen 2020, s. 28.

Oheisen määritelmän lisäksi kevytyrittäjyyden nimellä markkinoidaan toimintamallia, jossa ulkopuolinen taho perustaa asiakkaalle (so. työn tekijälle) y-tunnuksen, rekisteröi hänet asianmukaisesti Verohallinnon rekistereihin ja ottaa hoidettavakseen elinkeinotoimintaan liittyvien veroilmoitusten laatimisen<sup>339</sup>. Kevytyrittäjyydessä on kyse kaupallisista lähtökohdista muodostuneesta palvelusta, jonka kautta työkorvaus generoidaan palkaksi tai työkorvaukseen liittyvistä vero- ja muista velvoitteista huolehtiminen on ulkoistettu ammatin- tai elinkeinonharjoittajalta kolmannelle taholle. Selvyyden vuoksi tässä tutkimuksessa viitataan soveltuvin osin molempiin edellä kuvattuihin toimintamalleihin käsitteellä kevytyrittäjyys. Yksinomaan palkan maksamiseen perustuvaan malliin viitataan kohdennetusti ilmaisulla laskutuspalvelu.

Haastatteluaineisto tukee käsitystä kevytyrittäjyyspalveluiden ja alustatyön välisestä yhteydestä. Kevytyrittäjyys ja alustatyö ovat kuitenkin kaksi toisistaan erillistä ilmiötä. Raportointivelvoitteen kannalta laskutuspalvelun hyödyntämisellä on kaksi keskeistä vaikutusta. Ensimmäkin raportointivelvollisen alustaoperaattorin kannalta raportoitava myyjä on laskutuspalvelu, ei työn suorittaja. Näin ollen alusta ilmoittaa maksaneensa korvauksen laskutuspalvelulle, koska verotuksellisesti kyseessä on laskutuspalvelun työntekijä. Toinen vaikutus on ensimmäisen kanssa limittäinen. Laskutuspalvelun on ilmoitettava myyjälle maksamansa palkka tulorekisteriin. Mikäli palveluntarjoaja laiminlyö tulorekisteri-ilmoituksen, alustaoperaattorin ilmoittama tieto ei ole mahdollista yhdistää työn todelliseen suorittajaan eli korvauksen todelliseen saajaan.

Kokonaisuuden kannalta hallinnollinen taakka lisääntyy laskutuspalvelun hyödyntämisen myötä, kun yhdessä suorite-vastike-ketjussa tapahtuu tulon ilmoittaminen kahteen kertaan. Ensin alustaoperaattori ilmoittaa raportointivelvoitteen mukaiset tiedot henkilökohtaisesta palvelusta ja myöhemmin laskutuspalvelu tekee palkanmaksun yhteydessä asianmukaisen ilmoituksen tulorekisteriin. Samalla maksettu työkorvaus muuttuu suoraan esitäytetylle veroilmoitukselle siirrettävään muotoon, koska kyseessä on palkka. Palkan maksaakseen laskutuspalvelu tarvitsee myös ajantasaisen verokortin ja siten menettely tehostaa säännönmukaisen verotuksen toimittamisen ohella myös ennakkoperintää. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna Verohallinnolle koituu hyötyä laskutuspalveluiden suosion kasvamisesta. Tilannetta voidaan havainnollistaa

---

<sup>339</sup>Toiminta on verrannollista tilitoimistopalveluihin. Esimerkiksi OP-ryhmä tarjoaa kyseiseen toimintamalliin perustuvaa palvelua. Ks. Osuuspankki 2022.

ääriesimerkillä, jossa kaikki alustatyö tehtäisiin laskutuspalveluita hyödyntäen. Tällöin kysymys raportointivelvoitteen perusteella toimitettujen tietojen käytettävyydestä osana esitäyttöön perustuvaa verotusmenettelyä muuttuisi merkityksettömäksi.

Tilanne ei ole yhtä suoraviivainen y-tunnuksen hakemiseen myyjän puolesta perustuvassa kevytyrittäjyydessä. Kyseisessä toimintamallissa kevytyrittäjyyspalvelu toimii usein työkorvauksen välittäjänä. Raportoivan alustaoperaattorin toimittamissa tiedoissa maksun vastaanottaja on kevytyrittäjyyspalvelu, mutta raportoitava myyjä työn suorittaja. Maksun välityspalvelun vuoksi raportoidun tiedon käytettävyys heikkenee, koska sen perusteella maksun saajaa ja siten verovelvollista ei voida varmistaa vastaavalla varmuudella, kuin tilanteessa, jossa ilmoitettu raportoitava myyjä on myös maksusuorituksen vastaanottaneen finanssitilin haltija. Raportointivelvoite ei myöskään koske työkorvauksen välittäjänä toimivaa kevytyrittäjyyspalvelua virkaapudirektiivin uuden V liitteen I jakson A kohdan 1 alakohdan a alakohdan perusteella<sup>340</sup>.

Haastatteluaineistosta perusteella kevytyrittäjyyspalveluiden kysyntää lisää niiden tarjoama vaivattomuus ja helppous. Palkan ja työkorvauksen väliseen erotteluun ja korvausten maksuun liittyvät käytännöt ja velvollisuudet koetaan hankalina. Jakamistaloudessa palvelujen hyödyntäminen tuo yhden välivaiheen lisää ja vaikuttaa raportointivelvoitteen tarkoituksenmukaiseen toteutumiseen. Palveluiden ydin rakentuu lupaukselle veroilmoitusten ja muiden velvollisuuksien hoitamisesta myyjän puolesta, jotta kevytyrittäjä voi keskittyä suoritteiden tarjoamiseen vailla huolta hallinnosta. Mikäli kevytyrittäjäpalveluntarjoaja hoitaa velvoitteensa asianmukaisesti, Verohallinnon tiedonsaanti on turvattu. Näin siitä huolimatta, että raportointivelvoitteen tietoja voidaan näiltä osin pitää käytettävyydeltään heikompina.

Haastatteluaineistossa nousi esille kevytyrittäjyyteen liittyvinä haasteina verovelvollisten rajallinen verotusosaaminen ja siten tietoisuus eri toimintamuotoihin liittyvistä velvoitteista. Haastatteluaineiston perusteella voidaan suositella, että Verohallinto selvittää mahdollisuuksia kevytyrittäjyyspalvelujen kanssa tehtävän yhteistyön yhä jatkuvaan kehittämiseen. Myös kevytyrittäjyyspalveluille asetettava velvoite tiedottaa asiakkailleen tietyt standardoidut toimin-

---

<sup>340</sup> Kohdan mukaan ”Ilmaisuun alusta eivät sisälly ohjelmistot, jotka mahdollistavat yksinomaan seuraavat toimet puuttumatta olennaisen toimen suorittamiseen muulla tavoin: a) olennaiseen toimeen liittyvien maksujen käsittely.”

nan peruseriaatteista ja varmistua kevytyrittäjyyttä aloittavan osaamisesta keskeisiltä osin vähentäisivät verotukseen liittyviä epäselvyyksiä. Tämä hyödyttäisi niin kevytyrittäjyyteen ryhtyneitä verovelvollisia, kevytyrittäjyyspalveluntarjoajia, kuin myös Verohallintoa.

#### 4.3.4 Tavaroiden myynti

##### 4.3.4.1 Tavaroiden myynti jakamistaloudessa

Virka-apudirektiivin uuden V liitteen I jakson C kohdan 9 alakohdan mukaan ”Tavaroilla tarkoitetaan mitä tahansa aineellista omaisuutta.” DPI:n määritelmä on yhtenevä direktiivin sanamuodon kanssa<sup>341</sup>. Käsitteellisesti tavaroiden myynti kuuluu siten laajasti raportointivelvoitteen piiriin, sen sisältäessä sekä käytettyjen, että uusien tavaroiden myynnin. Raportoitavien myyjien määrää on kuitenkin rajattu edellä kuvatulla tavalla myynnin volyymin perusteella; virka-apudirektiivin uuden V liitteen I jakson B kohdan 4 alakohdan d alakohdan mukaisesti raportointikaudella enintään 30 olennaista toimea suorittanut ja näistä olennaisista toimista yhteensä enintään 2 000 euroa vastiketta saanut myyjä jää raportointivelvoitteen ulkopuolelle. Rajat ovat yhtenevät OECD DPI:n kanssa<sup>342</sup>. Toisin kuin kiinteän omaisuuden vuokralle antamisessa, tavarann myynnin yhteydessä ei ole asetettu kummassakaan raportointinormistossa volyyymiin sidottua ylärajaa raportoitavan myyjän käsitteelle.

Tavaroiden kauppa muodostaa Suomessa kooltaan suurimman jakamistalouden sektorin. Yksityishenkilöiden harjoittamasta, ei-ammattimaisesti harjoitetusta alustavälitteisestä hyödykevaihdannasta käytetään tässä yhteydessä ilmaisua vertaiskauppa. Kyseessä on tyypillisesti verovelvollisen omassa yksityiskäytössä olleen irtaimen tavarann, kuten harrastus- ja kulkuvälineiden, vaatteiden, huonekalujen, koneiden tai elektroniikan myyminen verkkoalustan välityksellä. Käytetyn tavarann myynnin ohella kaupankäynnin kohteena voivat olla myös käsityöesineet tai muut myyjän valmistamat hyödykkeet. Suomalaisen vertaiskauppamarkkinan koon on arvioitu olleen vuonna 2018 noin 480 miljoonaa euroa<sup>343</sup>. Vertaiskaupan harjoittamiseen hyö-

---

<sup>341</sup> OECD 2021, s. 17.

<sup>342</sup> OECD 2021, s. 16.

<sup>343</sup> Kaupan liitto 2018. Vertaiskauppamarkkinan voidaan katsoa kasvaneen merkittävästi viimeisten vuosien aikana. Schibsted Media Group:iin kuuluvan Tori-palvelun julkaisemien tietojen mukaan yksin sen alustalla käydyn kaupan arvo vuonna 2020 oli yhteensä 729 miljoonaa euroa. Tori 2022.

dynnettyjä palveluita ovat esimerkiksi Tori.fi, Huuto.net sekä sosiaalisen median alustoille perustetut ryhmät, jotka tyypillisesti profiloituvat hyödyketyypin tai maantieteellisen alueen avulla<sup>344</sup>.

#### 4.3.4.2 *Vertaiskauppa ja verotus*

Vertaiskauppaa voidaan pitää aineellisen tuloverotuksen kannalta verrattain ongelmattomana jakamistalouden muotona<sup>345</sup>. Mikäli toimintaa harjoitetaan ei-ammattimaisesti, eli elinkeinotoiminnan tunnuspiirteet eivät täyty, myyjän verotettavan tulon muodostuminen arvioidaan tuloverolain säännösten perusteella. Näin ollen myyjän saamat luovutusvoitot ovat verotettavaa pääomatuloa TVL 45 §:n pääsäännön mukaisesti ja vastaavasti luovutustappiot vähennyskelpoisia TVL 50 §:ssä säädetyllä tavalla. Luovutusvoiton määrän laskemisesta säädetään TVL 46 §:ssä. TVL 46.1 §:n mukaan ”Omaisuuksien luovutuksesta saadun voiton määrä lasketaan siten, että luovutushinnasta vähennetään omaisuuden hankintamenoa poistamatta olevan osan ja voiton hankkimisesta olleiden menojen yhteismäärä.” Samassa lainkohdassa säädetään todelliseen hankintamenoon ja -kuluihin liittyvän laskentatavan ohella myös niin kutsutun hankintameno-olettaman käyttämisestä: ”Muun verovelvollisen kuin yhteisön tai avoimen yhtiön taikka kommandiittiyhtiön saamista luovutushinnasta vähennettävä määrä on kuitenkin aina vähintään 20 prosenttia ja, jos luovutettu omaisuus on ollut luovuttajalla vähintään 10 vuoden ajan, vähintään 40 prosenttia luovutushinnasta.”

Vertaiskaupalle tyypillisesti myyjän toiminnastaan saamat luovutusvoitot ja -tappiot ovat kuitenkin usein määrältään maltillisia. Tämänkaltaisten vähäisten luovutusvoittojen verovapaudesta on säädetty kaksipuolisesti. TVL 48.6 §:n mukaan luovutusvoitot ovat verovapaita siltä osin, kuin yhteenlasketut luovutushinnat ovat enintään 1 000 euroa verovuotta kohden. Mikäli kaupan kohteena olevat hyödykkeet kuuluvat tavanomaiseen koti-irtaimistoon, luovutusvoitot ovat TVL 48.1 §:n 2 kohdan mukaan verovapaita 5 000 euron määrään saakka. Mikäli luovutettu hyödyke kuuluu koti-irtaimistoon tai hyödyke on siihen rinnastettavalla tavalla henkilökohtaisessa käytössä, on luovutustappio säädetty TVL 50.2 §:ssä kokonaisuudessaan vähennyskelvottomaksi. Samassa yhteydessä myös vähäiset luovutustappiot ovat säädetty vähennyskelvottomiksi sikäli, kuin verovuoden aikana luovutetun omaisuuden yhteenlasketut hankintamenot ovat enintään 1 000 euroa. Virka-apudirektiivin uuden 8 ac artiklan raportointivelvoitetta rajaava alaraja 2 000 euroa asettuu kyseisten kansallisten euromääräisten rajojen välille. Näin

---

<sup>344</sup> Yrjölä et al. 2018, s. 307.

<sup>345</sup> Nieminen – Nykänen 2018a, s. 12.



ollen raportoitavien tietojen joukosta voi rajautua ulos sellaisia vertaiskaupan transaktioita, joista saatu luovutusvoitto on säädetty tuloverolaisissa veronalaiseksi. Kyseisten tilanteiden fisikaalista merkitystä voidaan kuitenkin pitää vähäisenä<sup>346</sup>. Vastaavasti raportoitaviin tavaramyynteihin voi sisältyä koti-irtaimiston luovutuksesta saatujen verovapaiden luovutusvoittojen piiriin kuuluvia vastikkeita.

Verotusmenettelyn kannalta vertaiskaupasta saatujen tulojen verottamisen keskeisin haaste liittyy luovutusvoiton määrän laskemiseen kahdesta syystä. Ensinnäkin raportoitua tietoa maksetun vastikkeen määrästä voidaan pitää luotettavana vain tilanteessa, jossa alusta on osallistunut maksun välittämiseen. Suomalaisten suosimista vertaiskauppaan erikoistuneista alustoista esimerkiksi Tori ei tarjoa maksutapahtumaan liittyvää palvelua, vaan myyjä sopii tavaran toimitamisesta ja maksutavasta suoraan ostajan kanssa. Näin ollen lopullisen kauppahinnan ja ilmoituksessa esitetyn kauppahinnan yhdenmukaisuus ei ole kohtuudella alustan varmistettavissa. Mikäli kauppahinta maksetaan käteisellä hyödykkeen omistajuuden vaihtumisen yhteydessä, palveluntarjoajan ainut mahdollisuus varmistua maksetun vastikkeen määrästä on pyytää myyjää ja / tai ostajaa vahvistamaan toteutunut kauppahinta jälkikäteen. Tässä yhteydessä myyjälle voi muodostua kannustin ilmoittaa toteutunutta merkittävästi alhaisempi vastikkeen määrä. Luovutusvoiton määrän asianmukainen laskeminen ei ole lainkaan mahdollista, mikäli luovutushinta ei ole tiedossa tai vastikkeen määrään liittyy epävarmuutta. Toiseksi, luovutushinnan selvittämisen ohella luovutusvoiton määrittäminen luotettavalla tavalla edellyttää tietoa kaupan kohteen hankintamenosta sekä voiton hankkimisesta aiheutuneiden menojen määrästä. Kumpikaan edellä mainituista tiedoista ei kuulu raportointivelvoitteen piiriin.

Raportointivelvoitteen perusteella saatavien tietojen pohjalta ei voida laskea vertaiskaupassa muodostuneen luovutusvoiton- tai tappion määrää toteutuneiden hintojen ja menojen perusteella, koska mahdollisen luovutushinnan lisäksi kaupan kohteesta ei saada tietoja hankintamenosta ja muista mahdollisista vähennyskelpoisista menoista. On myös selvää, että raportoivan alustan varmistamakaan tieto maksetun vastikkeen määrästä ei sellaisenaan ole riittävä lähtökohta vertaiskaupasta syntyvien luovutusvoittojen määrittämiselle. Tiedon perusteella on periaatteessa mahdollista laskea luovutusvoitto TVL 46.1 §:n mukaista hankintameno-olettamaa

---

<sup>346</sup> Raportointivelvoitteen ulkopuolelle voi jäädä enintään 2 000 euron veronalainen luovutusvoitto, mikäli alustalla toimiva myyjä on luovuttanut koti-irtaimistoon kuulumatonta irtainta omaisuutta ja kyseisen omaisuuden hankintameno on ollut nolla euroa.

käyttäen. Yleisen elämäkokemuksen perusteella vertaiskaupan kohteena on tyypillisesti yksityiskäytössä ollut hyödyke, jonka hankintameno on ollut merkittävästi alustalla pyydettyä hintaa korkeampi. Lisäksi luovutetun tavaran omistajat eivät välttämättä ole kohtuudella varmistettavissa. Näin ollen luovutusvoittojen kaavamaista laskeminen hankintameno-olettamaa hyödyntäen ei ole realistinen vaihtoehto.

Toinen keskeinen vertaiskaupan tulkinnanvarainen tuloverokysymys liittyy laajuusongelmaan; mikäli luovutusvoitto määritetään luotettavasti, on edelleen ratkaistava kysymys luovutusvoiton veronalaisuudesta tai luovutustappion vähennyskelpoisuudesta<sup>347</sup>. Vähäisen luovutusvoiton TVL 48.6 §:n mukainen 1 000 euron raja on yksiselitteinen, mutta TVL 48.1 §:n 2 kohdan kotiirtaimiston käsite pitää sisällään tulkinnanvaraisuutta<sup>348</sup>. Osittain tulonhankkimiskäytössä olleen ja sittemmin vastikkeellisesti luovutetun irtaimen omaisuuden kannalta nousee kysymys siitä, millä edellytyksin kyseessä on katsottava olevan lainkohdassa tarkoitettu verovapaa luovutusvoitto tai vähennyskelvoton tappio<sup>349</sup>. Tulkintakysymykseen on esitetty neljä ratkaisutapaa: 1) pääasialliseen käytön mukainen tulkinta, 2) luovutusvoiton tai -tappion jakaminen yksityis- ja tulonhankkimiskäytön mukaisessa suhteessa, 3) vähäinenkin yksityiskäyttö tarkoittaa hyödykkeen kuuluvan kotiirtaimistoon, tai käänteisesti 4) kotiirtaimistoksi ei voida tulkita vähäisessäkin tulonhankkimiskäytössä ollutta hyödykettä.<sup>350</sup> Viimeiseksi mainitun tulkinnan on katsottu olevan ristiriidassa lainsäätäjän tavoitteen kanssa vapauttaa verosta suhteellisen vähäiset yksityiskäytössä olleiden hyödykkeiden luovutuksista saadut voitot<sup>351</sup>. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että varovaisena tulkintasuosituksena voitaneen pitää pääasiallisuusperiaatteen soveltamista. Näin ollen vertaiskaupassa luovutetun hyödykkeen pääasiallinen käyttötarkoitus sen omistusaikana määrittäisi hyödykkeen kuulumisen kotiirtaimistoon ja siten luovutusvoiton mahdollisen veronalaisuuden monikäyttötilanteessa. Kysymyksen fiskaalista merkitystä vähentää arvokkaan irtaimen omaisuuden, kuten autojen, veneiden, muiden kulkuneuvojen sekä taide-esineiden rajautuminen kategorisesti kotiirtaimiston käsitteen soveltamisalan ulkopuolelle<sup>352</sup>. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa kysymys kotiirtaimistoon kuulumisesta on ratkaistava virkailijakäsittelynä verotuksen toimittamisen yhteydessä.

---

<sup>347</sup> Nieminen – Nykänen 2018a, s. 12.

<sup>348</sup> Lisäksi on huomioitava kotiirtaimiston rajallinen määrä, joka voi nostaa esiin näyttökysymyksen.

<sup>349</sup> Nieminen – Nykänen 2018a, s. 12.

<sup>350</sup> Nieminen – Nykänen 2018b, s. 56.

<sup>351</sup> *Ibid.* s. 56. Kirjoittajat nostavat esille, että lainkohtaa säädettäessä jakamistalouden ilmiöt eivät olleet tavanomaisia. Näin ollen lain valmisteluaineistossa ei oteta kantaa tilanteeseen, jossa luovutetulla hyödykkeellä on ollut omistusaikana useita käyttötarkoituksia. Ks. HE 200/1992 s. 38.

<sup>352</sup> Ks. HE 200/1992, s. 38.

Vertaiskaupan luovutusvoittojen laskemisen ohella on ratkaistava myös kohdistamisongelma, koska raportointivelvoitteeseen sisältyvät tiedot eivät anna kaikissa tilanteissa yksiselitteistä vastausta luovutusvoiton tosiasiallisesta saajasta. Edellä kuvattujen raportoinnin huolellisuusmenettelyjen velvoittamana alustan on varmistettava finanssilitunnisteen kuulumisesta raportoitavalle myyjälle, mutta alustalla ei voida olettaa olevan kaikissa olosuhteissa keinoja varmistua vertaiskaupan kohteen ja sen myyntiin ilmoittaneen henkilön omistussuhteesta. Tämänkaltaisen tilanteen voi muodostua esimerkiksi silloin, kun tavaran myynti-ilmoituksen laatii omilla tunnistetiedoillaan hyödykkeen tosiasiallisen omistajan puoliso tai muu lähipiiriin kuuluva taho. Tilanteessa on samankaltaisuutta lyhytaikaisesta vuokrauksesta saatujen vuokratulojen kohdistamisen kanssa, mutta toisin kuin tavara kaupassa, kiinteistön, asunto-osakkeen tai muun lyhytaikaisesti vuokratun kohteen omistaja ja siten vuokratulojen saaja on lähtökohtaisesti ilmoitusvelvollisuuden perusteella Verohallinnon tiedossa<sup>353</sup>.

#### *4.3.4.3 Muita vertaiskaupan tuloverotuksessa huomioitavia seikkoja*

Edellä on käsitelty alustavälitteisen vertaiskaupan tuloverokysymyksiä suhteessa jakamistalousalustojen raportointivelvoitteen piiriin kuuluviin tietoihin. Raportoivat tiedot osoittavat vastikkeellisen myynnin tapahtuneen, mutta ne eivät ole riittäviä osoittamaan toteutuneen luovutusvoiton tai -tappion määrää. Lisäksi ratkaistavaksi tulevat kansallisen lainsäädännön verovapauksiin liittyvien rajausten tulkintakysymykset sekä kohdistamiseen liittyvät epävarmuustekijät. Näin ollen tietojen merkitys on vähäinen verotuksen automaation ja esitäyttöön perustuvan verotusmenettelyn kannalta. Tietoja voidaan kuitenkin pitää hyödyllisinä virkailijatyönä tapahtuvan verotuksen toimittamisen yhteydessä.

Raportoitujen tietojen perusteella voidaan virkailijäkäsittelyyn valikoida potentiaalisesti ammattimaiseen osto- ja myyntitoimintaan viittaavia tuloja, joita ei raportoitujen tietojen perusteella voida liittää Verohallinnon tiedossa olevaan liikkeen- tai ammatinharjoittamiseen. Valikointia voidaan edelleen tehostaa huomioimalla eri alustojen profiloituminen ja erikoistuminen vertaiskaupan ympäristössä. Esimerkiksi ajoneuvokauppaan liittyy yleisesti tunnistettu ja julkisessa keskustelussa ajoittain esille nouseva harmaan talouden riski<sup>354</sup>. Tuloverotuksen näkökulmasta tekotapana on usein pimeä myynti. Tällöin ajoneuvokauppa harjoitetaan yksityishen-

---

<sup>353</sup> Verohallinto 2021e, kohta 3.2.2.

<sup>354</sup> Ks. esim. YLE 2011.

kilönä ja laiminlyödään osto- ja myyntitoiminnan kirjanpito sekä asianmukaisten veroilmoitusten antaminen. Usein tämänkaltainen tarkoitushakuinen toiminta täyttää objektiivisesti tarkasteltuna elinkeinotoiminnan tunnuspiirteet ja ajoneuvokauppaa harjoitetaan vakaassa tulonhankkimistarkoituksessa. Mikäli ajoneuvojen myynti kohdistuu yksityishenkilöihin, ei ostajalla välttämättä ole valmiuksia varmistua myyjän tietojen ja rekisterimerkintöjen asianmukaisuudesta.<sup>355</sup> Toimialana ajoneuvojen kauppa ei kuitenkaan ole immuuni kehitykselle, jossa ostaja ja myynti-ilmoitukset siirtyvät lähikauppojen ilmoitustauluilta ja paikallislehtien sivuilta sähköisille alustoille<sup>356</sup>. Edellä selostetun mukaisesti onkin perusteltua hyödyntää automaattista tietojenkäsittelyä sellaisten alustojen raportoiman datan esikäsittelyyn, joiden välityksellä tyyppillisesti vaihdettuihin hyödykkeisiin liittyy riski pimeästä myynnistä.

Yhteenvedona voidaan todeta, etteivät raportointivelvoitteen piiriin kuuluvat tiedot ole siinä määrin riittäviä ja epävarmuustekijöistä vapaita, että niiden perusteella olisi mahdollista ottaa huomioon alustavälitteisestä vertauskaupasta muodostuneet luovutusvoitot yksityishenkilön tuloverotuksessa osana esitetyyn veroilmoitukseen perustuvaa verotusmenettelyä. Sen sijaan tietoja voidaan tehokkaasti hyödyntää virkailijatyönä tehtävien valvontatoimenpiteiden kohdentamisessa ja siten harmaan talouden torjunnassa esimerkiksi ajoneuvokaupan yhteydessä.

#### *4.3.5 Liikennevälineen antaminen vuokralla*

##### *4.3.5.1 Liikennevälineiden vuokraus jakamistaloudessa*

Jakamistalouden keskeisiin periaatteisiin kuuluu pääsääntöisesti yksilön omassa käytössä olevan resurssin hyödyntäminen tulonhankkimiskäytössä vertaisvuokrauspalvelun avulla. Ilmiötä on käsitelty yleisesti kiinteän omaisuuden vuokralle antamista koskevassa alaluvussa ja samat peruseriaatteet pätevät keskeisiltä osin myös liikennevälineiden vuokraukseen. Myös tuloverokysymykset ovat pitkälti yhteisiä kiinteän omaisuuden vuokrauksen kanssa. Tässä osiossa keskitytään liikennevälineiden vuokrauksen ominaispiirteisiin. Minkä tahansa liikennevälineen antaminen vuokralle on virka-apudirektiivin uuden V liitteen I jakson A kohdan 8 alakohdan d alakohdan mukaan raportointivelvoitteen piiriin kuuluva olennainen toimi. DPI on kyseiseltä raportointivelvoitteeltaan yhdenmukainen suhteessa virka-apudirektiiviin<sup>357</sup>.

---

<sup>355</sup> Kamunen – Hurmerinta 2020, s. 4.

<sup>356</sup>Vrt. Beretta 2021, s. 31.

<sup>357</sup> OECD 2021, s. 16.

Esimerkkejä Suomessa toimivista kulkuvälineiden vertaisvuokraukseen erikoistuneista alustapalveluista ovat GoMore sekä Skipperi. Ensin mainittu tarjoaa yksityishenkilölle mahdollisuuden antaa omistamansa auto vuokralle määrittelemäänsä hintaan ja määrittelemään ajankohdina. Skipperin kautta veneen omistajalla on mahdollisuus tarjota omistamaansa venettä lyhytaikaiseen vuokraukseen. Palvelut vaihtelevat liikennevälinetyypeittäin esimerkiksi palvelun toteutustavoissa ja vuokra-aikahinnoittelussa, mutta palveluiden ydinperiaate on yhtenäinen. Kevyempien liikennevälineiden, kuten polkupyörien, vuokraaminen on mahdollista esimerkiksi Hygglo-palvelun välityksellä.

#### *4.3.5.2 Liikennevälineiden alustavälitteinen vuokraus ja verotus*

Edellä esitettyä mukaillen myös liikennevälineiden alustavälitteisen vuokrauksen keskeinen tuloverokysymys liittyy verotettavan tulon laskemiseen. Raportointivelvoitteen valossa tarkasteltuna kysymystä ei kuitenkaan voida suoraan rinnastaa edellä esitettyyn kiinteän omaisuuden vuokralle antamiseen, sillä raportoitavien tietojen sisältö on liikennevälineen vuokralle antamisen yhteydessä kapeampi.

Ensinnäkin liikennevälineen vuokrauksesta annettavien tietojen piiriin ei kuulu vastaavaa käyttöasteen määrittämisen mahdollistavaa tietoa, kuin kiinteän omaisuuden vuokraamisesta raportoitava vuorokausien määrä. Näin ollen vähennysten käyttöperusteinen määrittäminen ei ole mahdollista vastaavalla tarkkuudella suoraviivaisesti saatujen tietojen perusteella. Tulkinnanvaraisuutta liittyy yksittäisen olennaisen toimen määrittelmään, sillä alustoilla vuokrattavissa olevien kohteiden vuokra-ajat vaihtelevat alustan toimintaperiaatteesta ja vuokralle antajan intresseistä riippuen. Esimerkiksi Skipper-palvelussa tyypillinen hinnoittelujakso on viikko, kun taas GoMore-palvelussa hinnoittelu on päiväkohtaista. Vuokrasopimuksen muodostuminen on molemmissa palveluissa yksittäinen sopimustekninen tapahtuma, jolloin perustellusti voidaan katsoa jokaisen sopimuksen, kestostaan riippumatta, muodostavan yksittäisen olennaisen toimen. Näin ollen liikennevälineen käytön jakautumista vuokrauskäytön ja oman käytön välillä ei voida luotettavasti ja selkeästi määrittää pelkästään raportoitavien tietojen perusteella. Verotusmenettelyn automaation kannalta yksityiskohtaisten tietojen puuttuminen johtaa tilanteeseen, jossa kiinteän omaisuuden vuokrauksen yhteydessä esitetty vuorokausien perusteella laskettava kiinteä vähennys ei tule kyseeseen. Pääperiaatteiltaan kiinteiden vähennysten vahvuudet ovat kuitenkin kiinteän omaisuuden vuokrauksen yhteydessä käsiteltyjen hyötyjen

kanssa<sup>358</sup>. Liikennevälineiden vuokrauksessa kiinteään vähennykseen perustuva malli voisi olla esimerkiksi prosentuaalinen vähennys liikennevälineen vuokrauksesta saaduista tuloista. Esimerkiksi Belgiassa on sovellettu kiinteää bruttotulosta laskettavaa prosentuaalista P2P-vähennystä<sup>359</sup>. Menettely ei poissulkisi verovelvollisen mahdollisuutta vähentää vaihtoehtoisesti toetuneita kuluja.

Kiistatonta kuitenkin on, että raportointivelvoitteen laajentuminen kattamaan myös käyttömäärää vuorokausina tai kilometreinä avaisi yksityiskohtaisempia mahdollisuuksia kiinteiden vähennysten määrittämiseksi. Esimerkiksi GoMore-palvelun pitkälle automatisoitu toimintamalli mahdollistaa kilometrimäärien vuokrasopimuskohtaisen määrän kirjaamisen. Vuokravuorokauteen kuuluvan ajomatkan pituudella on merkitystä myös palvelun hinnoitteluperusteena. Tekniset edellytykset käyttöastetiedon keräämiselle ovat siis olemassa ja ainakin osalla alustoperaattoreista kilometritiedot ovat aktiivisen ja järjestelmällisen tallentamisen piirissä jo nyt.

Toinen haaste liittyy vuokrattavaksi tarjottavien liikennevälineiden tyypilliseen heterogeenisyyteen, jolloin myös vuokrauksen kohteesta omistajalleen muodostuvien kiinteiden ja muuttuvien menojen rakenne vaihtelee. Tämän vaihtelun olennaisuus ilmenee esimerkiksi vuosittain julkaistavista Verohallinnon päätöksestä matkakuluvähennyksen määrästä<sup>360</sup> sekä Verohallinnon päätöksestä verovapaista matkakustannusten korvauksista<sup>361</sup>. Tätä tyyppivaihtelua ei kuitenkaan ole huomioitu raportointivelvoitteessa; esimerkiksi DPI XML -raportointikaavassa liikennevälineiden vuokrauksesta raportoitavat tiedot eivät sisällä omaa tietuettaan vuokran kohteen tyyppin yksilöinnille, toisin kuin kiinteän omaisuuden vuokrauksesta raportoitaessa. Näin ollen tietosisällöstä ei selviä, minkä liikennevälineen vuokrauksesta on kyse<sup>362</sup>. Siten kiinteän vähennyksen soveltaminen heikentäisi eri liikennevälineitä vuokraavien verovelvollisten keskinäistä yhdenmukaisuutta riippumatta vähennyksen luonteesta kilometriperusteisena määränä tai laskennallisena prosenttiosuutena tulosta.

---

<sup>358</sup> Vrt. Nieminen – Nykänen 2018a, s. 10 ja Nieminen – Nykänen 2018b, s. 49 ss.

<sup>359</sup> Beretta 2017, s. 9.

<sup>360</sup> Esimerkiksi vuodelta 2021 toimitettavassa verotuksessa autolla kuljetuista matkoista voi tehdä 0,25 euron vähennyksen ja moottoripyörällä tai kevyellä nelipyörällä kuljetuista matkoista 0,16 euron vähennyksen kilometriä kohden.

<sup>361</sup> Vuodelta 2022 toimitettavassa verotuksessa verosta vapaaksi katsottavien matkakustannusten korvaus per kuljettu kilometri vaihtelee kulkuneuvoittain 0,11 euron ja 1,16 euron välillä.

<sup>362</sup> OECD 2022, s. 29.

Erottelu on teoreettisesti mahdollista sen perusteella, miltä alustalta raportoitu tieto on vastaanotettu. Esimerkiksi aiemmin mainittu GoMore on tutkimuksen kirjoittamisen hetkellä keskittynyt yksinomaan autojen vuokraukseen.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Virka-apudirektiivin päivitys ja keskeiseltä sisällöltään vastaava OECD:n raportointimalli tehostavat merkittäväällä tavalla Verohallinnon tiedonsaantia Suomessa yleisesti verovelvollisten luonnollisten henkilöiden saamista alustavälitteisistä jakamis- ja keikkataloustuloista. Henkilön saaman verotettavan tulon laskemiseen liittyy kuitenkin useita epävarmuustekijöitä ja jokaiseen raportointivelvoitteen piiriin kuuluvaan olennaiseen toimeen liittyy omat erityispiirteensä. Verotusmenettelyn automaatiota ja tietojen hyödynnettävyyttä arvioitaessa on painotettava, että verovelvollisen on ennen raportointivelvoitteen voimaantuloakin velvollisuus ilmoittaa saamansa tulot Verohallinnolle. Näin ollen kaikkien tässä tutkimuksessa esitettyjen ilmoittamista ja verotusmenettelyä tehostavien keinojen tosiasiallinen tarpeellisuus on riippuvainen siitä, kuinka oma-aloitteisesti verovelvolliset ilmoittavat jakamis- ja keikkataloudesta saamansa tulot. Toisaalta taustalla vaikuttaa myös jatkuva pyrkimys Verohallinnossa tapahtuvan verotus-työn tehostamiseen sirpaloituvassa tularakenneympäristössä. Suomi ei ole kyseisen ongelman äärellä yksin. Palkkatulojen tasoisen verotusmenettelyn automaation tavoittelu on aloitettu Euroopassa jo ennen DAC7 ja DPI:n kaltaisten raportointikehysten julkaisua. Esimerkiksi Belgia asetti jo 2010-luvun puolivälissä tavoitteekseen ”vastaavien tulotietojen keräämisen alustatalouden toimijoilta, kuin työnantajat toimittavat työntekijöistään.”<sup>363</sup>

Raportointivelvoitteen perusteella tullaan saamaan kattavat ja luotettavat tiedot jakamis- ja keikkataloudessa syntyvistä tuloista. Vähennystiedot eivät kuitenkaan kuulu velvoitteen piiriin; esille nousee kysymys siitä, miten verotusmenettelyssä otetaan huomioon luonnolliset vähennykset ja lasketaan luotettavasti verotettavan luovutusvoiton määrät? Verotusmenettelyn tehokkuuden lisäämiseksi on oikeuskirjallisuudessa esitetty keinoja, kuten kaavamaisiin vähennyksiin perustuvat ratkaisut ja euromääräiset verovapauskynnykset. Kaavamaiset vähennykset voidaan nähdä pidempikestoisen ratkaisun ohella myös välivaiheena, josta siirrytään edelleen todellisiin kuluihin perustuviin vähennyksiin tietojen keräämisen ja raportoinnin teknisten valmiuksien kehittyessä. Esimerkki teknologisen kehityksen mukanaan tuomista valmiuksista on Suomen taksiliiton antama lausunto lakihankkeen VM123:00/2019 valmisteluvaiheessa, jossa nostettiin esille taksiautoihin asennettavan paikantimen käyttömahdollisuudet elinkeinotoimintaan liittyvän tiedon keräämiseksi<sup>364</sup>. Alustatalouden tuloista ja näiden tulojen hankkimisesta

---

<sup>363</sup> Beretta 2017, s. 9.

<sup>364</sup> Jaakola 2020, s. 2.

aiheutuneista kustannuksista kerättävää ja raportoitavaa datamäärää on mahdollista kasvattaa tulevaisuudessa, joka edelleen mahdollistaa yksityiskohtaisemman ja tehokkaamman automaation verotusmenettelyssä. Jakamis- ja keikkataloudesta muodostuvien tulojen verovapaudet sen sijaan eivät näyttäyty todellisena ratkaisuna ongelmaan, koska ”Vastauksena olisi karrikoiden ilmaisten se, että ”...laiton verojen välttäminen säädettäisiin lailliseksi.”<sup>365</sup> Tämänkaltaiset räätelöidyt verovapaudet ovat ongelmallisia myös Suomessa omaksuttujen verotuksen neutraliteetin ja laajan veropohjan periaatteiden sekä nettotulon verotuksen kannalta<sup>366</sup>.

Raportointivelvoitteen piiriin kuuluvat neljä olennaista toimea eroavat toisistaan merkittävästi sen kannalta, kuinka suoraviivaisesti tiedot ovat käytettävissä. Eniten tietoja raportoidaan kiinteän omaisuuden vuokrauksesta. Näiden tietojen yhdistäminen kaavamaiseen vuorokausikohtaiseen vähennykseen mahdollistaisi näkemykseni mukaan tietojen sisällyttämisen esitetyille veroilmoitukselle. Lähes vastaava tilanne on alustatyöstä saatavien tulojen verotuksessa, jossa kaavamainen vähennys olisi rinnastettavissa palkansaajalle kuuluvaan tulonhankkimisvähennykseen ja perusteltavissa kulurakenteen samankaltaisuudella. Sen sijaan liikennevälineiden vuokrauksesta saatavat tulot ovat siinä määrin epäyhtenäinen ryhmä, ettei kaavamaisia vähennyksiä voida tehokkaasti hyödyntää vaarantamatta verovelvollisten yhdenvertaisuutta. Verotusmenettelyn automaation kannalta haastavin jakamistalouden ilmiö on vertaiskauppa. Luovutusvoittojen määrän laskeminen ja niiden veronalaisuuden arvioiminen vaatii sellaisia tapauskohtaisia tietoja, joiden kerääminen riittävällä luotettavuudella alustoilta on utopistinen tavoite. Vertaiskaupasta raportoiduilla tiedoilla on kuitenkin merkittävä potentiaalinen hyöty harmaan talouden torjunnassa.

Kaikkea raportointivelvoitteen piiriin kuuluvaa tietoa, olennaisesta toimesta riippumatta, voidaan hyödyntää vertailutietona. Jos jakamis- ja keikkatalouden koko jatkaa kasvuaan viime vuosien tapaan on automaation roolia väistämättä lisättävä. Näin on toimittava Verohallinnon lakisääteisen tehtävän asianmukainen toteutumisen varmistamiseksi ja virkailijatyönä käsiteltävien veroasioiden määrän pitämiseksi resurssien kannalta realistisena. Yhteenvedona voidaan todeta, että raportointivelvoite siirtää jakamis- ja keikkataloustuloihin liittyvien verotuksellisten haasteiden painopisteen tiedonsaannista verotusmenettelyllisiin kysymyksiin.

---

<sup>365</sup> Määttä 2019, s. 149. Ks. myös ja Beretta, 2017 s. 9 ss.

<sup>366</sup> Nieminen – Nykänen 2018a, s. 10



# LIITTEET

Liite 1: Haastattelurunko A.

Haastattelukysymykset

10.11.2021

Pro gradu -tutkielma, Juho Ranta-Ylitalo

Tampereen yliopisto

## Haastattelukysymykset alustuksineen:

1. *Digitaalisen talouden toimintaympäristö muuttuu nopeasti ja uusia ilmiöitä syntyy kiihtyvällä vauhdilla. Alustojen välittämien palvelujen arvon voidaan ennakoida kasvavan ja laajentuvan uusille aloille tulevina vuosina.*
  - a. Mitä keskeisiä haasteita tähän muutokseen liittyy Verohallinnon näkökulmasta?
  - b. Miten direktiiviuudistus ja sen asettama raportointivelvoite vastaa tähän muutokseen?
  - c. Mitä digitaalisen toimintaympäristön ja alustatalouden kehitys tarkoittaa yleisesti Verohallinnon tietotarpeen näkökulmasta?
  - d. Mitkä ovat Verohallinnon näkökulmasta tällä hetkellä merkittävimpiä digitaalisten alustojen välityksellä tarjottuja palveluita ja millaisia ovat tulevaisuuden kehitysnäkymät?
2. *Alustojen toimintamallit vaihtelevat suuresti. Lisäksi alustatalouden toimijoiden liiketoimintamallit ovat erittäin joustavia ja helposti muutettavissa.*
  - a. Kuinka joustavana kehikkona näet DAC7 asettaman raportointivelvoitteen, ts. miten laajasti näet direktiivin mahdollistavan digitaalisen alustatalouden kehitykseen vastaamisen tuloverotuksen näkökulmasta?
3. *Direktiivin implementointi tulee muuttamaan tuloverotuksellista tilaa niin alustatalouden toimijoiden, heidän asiakkaidensa kuin Verohallinnonkin näkökulmasta.*
  - a. Mitä seikkoja näet merkityksellisenä tässä muutoksessa?
  - b. Millaisia velvoitteita direktiivi asettaa Verohallinnolle?
  - c. Millaisia velvoitteita direktiivi asettaa verovelvollisille?
  - d. Kuinka tärkeänä DAC7:n ja/tai OECD MRDP:n kaltaista raportointistandardia voidaan pitää Verohallinnon näkökulmasta?
4. *Direktiivin asettaman raportointivelvoitteen perusteella saatavat tiedot. Ja näiden tietojen käytettävyys.*
  - a. Milloin tiedot ovat riittävän laadukkaita, jotta niitä voidaan käyttää esitäytettyyn veroilmoitukseen perustuvassa ilmoitusmenettelyssä?

- b. Millaiset valmiudet DAC7 ja/tai OECD MRDP luovat tämänkaltaisten tietojen saamiselle?
  - c. Mitä keskeisiä haasteita tähän näkökulmaan liittyy?
5. *DAC7 soveltamisala kattaa digitaalisilla alustoilla käytävän tavarakaupan ja OECD MRDP sisältää option, jolla tavarakauppa voidaan saattaa raportointivelvoitteen ja tietojenvaihdon piiriin.*
- a. Miten Verohallinnon tietotarpeet eroavat toisistaan, kun tarkastellaan tavaroiden kauppaa erillään palveluiden kaupasta?
  - b. Millaisia haasteita liittyy tilanteisiin, joissa palvelu ja tavara muodostavat kokonaisuuden?
6. Mitkä ovat direktiivin sekä OECD MRDP:n puutteet ja vastaavasti vahvuudet Verohallinnon digitaalisen alustatalouden ilmiöön liittyvien tietotarpeiden näkökulmasta?

Liite 2: Haastattelurunko B.

Haastattelukysymykset

27.1.2022

Pro gradu -tutkielma, Juho Ranta-Ylitalo

Tampereen yliopisto

**Haastattelukysymykset:**

7. Millaisiin verolainsäädännön kannalta olennaisiin järjestelyihin viitataan kevytyrittäjäyys-termillä?
8. Millaisena näet alustatalouden ja kevytyrittäjyyden ilmiöiden välisen suhteen?
9. Miten alustatalouden nopea kehittyminen on vaikuttanut kevytyrittäjyyteen liittyvien teemojen näkymiseen Verohallinnossa?
10. Miten kuvailisit kokemustesi perusteella kevytyrittäjien tietoisuutta omista verovelvoitteistaan ja omasta verotuksellisesta asemastaan suhteessa kevytyrittäjyyspalvelua tarjoavaan yritykseen?
11. Miten kevytyrittäjien verovelvoitteiden täyttymistä voitaisiin edistää?
12. Liittyykö kevytyrittäjyyteen ilmiönä tietoisuutta tai epätietoisuutta ennakkoperintärekisterin merkityksestä?
13. Millaisia alustatalouden ja kevytyrittäjyyden ilmiöiden kehitykseen liittyviä viestinnällisiä haasteita tunnistat Verohallinnon näkökulmasta?
14. Millaisen alustataloutta ja kevytyrittäjyyttä käsittelevän neuvonnan ja ohjeistuksen näet kaikkia osapuolia hyödyttävänä? (Verohallinto, alustaoperaattori, palvelun suorittaja).
15. Esimerkiksi Ranskassa on voimassa lainsäädäntö, joka edellyttää alustaoperaattoreita viestimään yksityiskohtaisesti palvelun suorittajille heidän yksilöllisistä verovelvoitteistaan. Miten suhtaudut tällaiseen menettelytapaan?
16. Tavoittaako Verohallinnon antama ohjeistus ja neuvonta kohderyhmän?
17. Oletko kohdannut työssäsi alustatalouteen tai kevytyrittäjyyteen liittyviä toistuvia, verotuksen suorittamisen kannalta olennaisia haasteita?
18. Millaisia muita alustatalouteen ja/tai kevytyrittäjyyteen liittyviä ilmiöitä tai olennaisia аспекteja tunnistat verotuksen näkökulmasta?