



22.6.2016

KIRJALLINEN KYSYMYS E 17/2016

Vastaus kirjalliseen kysymykseen pohjoismaisesta yhteistyöstä, jolla pyritään rajoittamaan mahdollisuuksia siirtää varoja veroparatiiseihin***Pohjoismainen hanke verotietojen vaihtamiseksi****Tavoitteet*

Neuvotteluhanke käynnistyi 1. heinäkuuta 2006. Sen pääasiallisena tavoitteena oli helpottaa Pohjoismaiden mahdollisuuksia solmia sopimuksia verotustietojen vaihtamisesta veroparatiiseiksi luokiteltujen maiden tai alueiden kanssa. OECD on 2000-luvulla tunnistanut yli 50 valtiota, joissa on pankkialaisuus tai muita verotietojen avoimuutta koskevia lainsäädännöllisiä rajoituksia. Hankkeen ensisijaisena tavoitteena oli solmia sopimus verotietojen vaihtamisesta muutaman tällaisen valtion kanssa. Toissijaisena tavoitteena oli koordinoida ja yleisesti vahvistaa Pohjoismaiden ponnisteluja kansainvälisen veronkierron torjumiseksi. Pohjoismaiden ministerineuvosto asetti hankkeelle ohjausryhmän, jossa on edustajia kaikkien Pohjoismaiden valtionvarainministeriöistä. Sen tehtävänä oli koordinoida ja johtaa työtä yhdessä projektipäällikön kanssa.

Yhteispohjoismaisten neuvotteluiden hyöty

Yhteispohjoismaisten neuvotteluiden päätarkoituksena oli parantaa Pohjoismaiden neuvotteluasemaa suhteessa veroparatiiseihin. Oli selvää, että yksittäisen Pohjoismaan mahdollisuudet käydä neuvotteluja veroparatiiseiksi luokiteltavien maiden ja alueiden kanssa olivat huonot, jos ne toimivat yksin. Kun Pohjoismaat tarttuivat kysymykseen yhteisvoimin, veroparatiisien oli yksinkertaisesti vaikeampi kieltäytyä neuvotteluista. Pohjoismaisittain hanke oli samalla lähtölaukaus kokonaan uuden sopimusverkoston luomiselle verotietojen vaihdon osalta. Neuvotteluiden koordinoiminen yhteispohjoismaisesti merkitsisi siten huomattavia kustannussäästöjä. Tietojenvaihtosopimuksista käytävissä neuvotteluissa esiin nousevat poliittiset kysymykset ovat eri Pohjoismailla pitkälti samoja. Tätä taustaa vasten yhteispohjoismaisesta koordinoinnista oli todella hyötyä.

Neuvottelutyö

Kun valmisteleva työ oli saatu päätökseen, sääntöjen mukaiset neuvottelut Isle of Manin kanssa käynnistettiin tammikuussa 2007 sekä Jersey'n ja Guernsey'n kanssa saman vuoden keväällä. Se, että neuvottelut käynnistettiin juuri mainittujen

valtioiden kanssa, ei ollut sattumaa. Ensinnäkin Isle of Man, Jersey ja Guernsey olivat itse ilmoittaneet, että ne olivat – tietysin edellytyksin – valmiit aloittamaan neuvottelut Pohjoismaiden kanssa. Toisaalta ne ovat myös keskeisiä toimijoita finanssialalla. Toiveena oli, että jos Pohjoismaat onnistuvat solmimaan sopimuksen Isle of Manin, Jersey ja Guernseyn kanssa, sillä on dominovaikutus, jonka myötä myös muut offshore-rahoituskeskukset haluavat aloittaa neuvottelut Pohjoismaiden kanssa.

Asiaan reagoitiin nopeasti kansainvälisesti. Pohjoismaiden onnistuneiden neuvotteluiden myötä myös useat muut OECD-maat käynnistivät vastaavat sopimusneuvottelut offshore-rahoituskeskusten kanssa. Näin saatiin aikaan Pohjoismaiden toivoma dominovaikutus. Useat tunnetut veroparatiisit, kuten Caymansaaret ja Brittiläiset Neitsytsaaret, ottivat yhteyttä Pohjoismaiden ministerineuvostoon ja ilmaisivat halunsa käynnistää neuvottelut Pohjoismaiden kanssa tietojenvaihtosopimuksen aikaansaamiseksi.

Myötätuuli neuvottelurintamalla johti siihen, että myös OECD-maat tarttuivat veroparatiisikysymykseen uusin voimin. Ranska järjesti lokakuussa 2008 korkean tason kokouksen, johon osallistui parisenkymmentä OECD-maata. Kokouksessa päätettiin ryhtyä järeisiin toimiin niitä valtioita kohtaan, jotka eivät suostu tietojenvaihtosopimukseen. G20-maat päätyivät kuusi kuukautta myöhemmin Lontoossa 2. huhtikuuta 2009 pitämässään kokouksessa samaan ratkaisuun. G20:n päätöksellä oli se vaikutus, että kaikki maailman valtiot – mukaan lukien Sveitsi, Luxemburg, Hongkong (Kiina) ja Singapore – sitoutuivat verotietojen vaihtoon.

G20:n tehtävänannon mukaisesti OECD perusti loppusyksystä 2009 uuden, maailmanlaajuisen foorumin verotusta koskevan avoimuuden ja tiedonvaihdon edistämiseksi. Foorumi sai tehtäväkseen selvittää, missä määrin maailman valtiot täyttivät G20:n vaatimukset tietojen avoimuudesta ja tiedonvaihdosta. Eräs esitetystä vaatimuksista oli, että kaikkien valtioiden oli solmittava vähintään 12 tiedonvaihtosopimusta.

Yhtäkkiä Pohjoismaista oli tullut priorisoitu neuvottelukumppani. G20:n mahdollisten rangaistustoimien välttämiseksi valtioiden tuli solmia tarvittava määrä tiedonvaihtosopimuksia nopeasti, ja Pohjoismailla oli tarjota seitsemän sopimusta samalla kertaa. Kyse ei ollut enää tiedonvaihtosopimuksen vastikkeena tarjottavista eduista. Keskeistä olikin sen sijaan aikanäkökulma. Mitä nopeammin Pohjoismaat pystyivät solmimaan sopimuksen, sitä kiinnostuneempia offshore-keskukset olivat neuvottelemaan juuri Pohjoismaiden kanssa. Luodakseen maailmanlaajuisen tiedonvaihtosopimusten verkoston offshore-rahoituskeskusten kanssa Pohjoismaiden oli solmittava yhteensä 50 sopimusta. Vuoden 2010 loppuun mennessä Pohjoismaat olivat allekirjoittaneet jo 29 tiedonvaihtosopimusta. Näiden lisäksi useat Pohjoismaiden valtionvarainministeriöt ovat allekirjoittaneet myös kahdenvälisiä pöytäkirjoja Belgian, Luxemburgin, Sveitsin, Singaporen ja Itävallan kanssa voimassa olevien verosopimusten tiedonvaihtoa koskevan artiklan päivittämisestä. Tämä merkitsi sitä, että Pohjoismaat olivat vuoden loppuun mennessä solmineet yhteensä 34 tiedonvaihtosopimusta.

Neuvotteluilmapiiri heikentyi kuitenkin vuoden 2011 aikana. Ne veroparatiisit, joiden kanssa Pohjoismaat eivät olleet vielä solmineet sopimusta, osoittivat entistä

vähäisempää kiinnostusta Pohjoismaiden kanssa solmittavaa tiedonvaihtosopimusta kohtaan. Tietyissä tapauksissa osa finanssikeskuksista oli jo solminut tietyn määrän tiedonvaihtosopimuksia, joten ne katsoivat näin ollen jo täyttäneensä G20:n vähimmäisvaatimuksen verotietojen vaihdosta. Vaihtoehtoisesti ne halusivat solmia kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskevan sopimuksen eräänlaisena ”korvauksena” tiedonvaihtosopimuksesta. Muutamissa tapauksissa kiinnostus sitoutua poliittisesti tietojenvaihtoon oli ylipäättään vaisua.

Seuraavien kolmen vuoden aikana Pohjoismaat kävivät voimia vaativia ja hyvin hienovaraisia neuvotteluja uusien tiedonvaihtosopimusten aikaansaamiseksi. Pohjoismaat saivat kuitenkin vetoapua OECD:n perustamalta maailmanlaajuiselta foorumilta. Foorumi luopui vähintään 12 sopimuksen tavoitteestaan ja vaati sen sijaan, että jäsenvaltiot solmivat tiedonvaihtosopimuksen kaikkien sitä toivovien valtioiden kanssa. Toisaalta myös offshore-valtiot halusivat välttyä leimautumasta foorumin silmissä yhteistyöhaluttomiksi. Tämä merkitsi sitä, että veroparatiisien oli yksinkertaisesti vaikea kieltäytyä solmimasta sopimusta Pohjoismaiden kanssa maailmanlaajuisen foorumin astuessa mukaan kuvaan. Pikku hiljaa veroparatiisi toisensa jälkeen joutui antamaan periksi Pohjoismaiden ja maailmanlaajuisen foorumin poliittiselle painostukselle ja solmi sopimuksen verotietojen vaihdosta Pohjoismaiden kanssa.

Viimeinen sopimusmaa oli Yhdistyneet arabiemiirikunnat, joka solmi sopimuksen verotietojen vaihdosta Islannin kanssa huhtikuussa 2016. Tämän myötä Pohjoismaat ovat solmineet yhteensä 45 sopimusta mahdollisiksi veroparatiiseiksi luokiteltavien maiden kanssa.

- *Miten Pohjoismaat tekevät yhteistyötä – myös EU:ssa – mahdollisten uusien veroparatiisien tunnistamiseksi ja estämiseksi?*

Kansainvälisen veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun vastainen taistelu on globaali kysymys, jossa tarvitaan ensisijaisesti kansainvälistä yhteistyötä. Globaali näkökulma on tarpeellinen, jotta päästään tilanteeseen, jossa kaikki noudattavat samoja pelisääntöjä. Tämä työ tapahtuu pääasiassa keskeisissä työryhmissä OECD:ssä ja EU:ssa. Hyvä esimerkki EU:ssa tehtävästä työstä on veronkierron estämistä koskeva direktiivi (Anti Tax Avoidance Directive, ATAD), joka sisältää useita instrumentteja kansainvälisen veronkierron torjumiseksi, eli sillä on vaikutusta myös veroparatiiseihin. Direktiivi tullaan todennäköisesti hyväksymään poliittisella tasolla Ecofinissä eli EU:n valtiovarainministerien neuvostossa 17. kesäkuuta 2016.

Pohjoismaiden valtiovarainministerit/veroministerit ovat tehneet jo pitkään yhteistyötä kansainvälisissä verokysymyksissä. Verolainsäädännön valmistelusta sekä verosopimuksista vastuussa olevat Pohjoismaiden ministeriöiden edustajat tapaavat vuosittain ja käsittelevät kansainvälisiä verokysymyksiä kuten veronkiertoa, verolainsäädäntöä, verosopimuspolitiikkaa sekä pohjoismaista veroalan yhteistyötä EU:n, OECD:n ja YK:n piirissä.

Lisäksi pohjoismaiset verohallinnot ovat hyvin tiiviissä yhteistyössä keskenään. Verohallinnoilla on paras asiantuntemus, jonka avulla ne voivat tiedottaa lainsää-

däntöelimiä siitä, millaisiin ongelmiin on syytä puuttua käytännössä kansainvälisen veronkierron torjumiseksi. Ne ovatkin perustaneet erityisen pohjoismaisen työryhmän kansainvälisen veronkierron estämiseksi (NAIS). Työryhmän pääasiallisena tehtävänä on seurata ja tehostaa olemassa olevien tiedonvaihtosopimusten (ks. alla) soveltamista käytäntöön, mutta myös seurata uusien veroparatiisien syntymistä ja ehdottaa, että Pohjoismaiden hallitukset solmivat sopimuksia kyseisten lainkäyttöalueiden kanssa.

- *Miten verotietojen vaihtoa koskevien yhteensä 45 sopimuksen noudattamista seurataan?*

Kaikki kansalliset verohallinnot Pohjoismaissa seuraavat verotietosopimusten toimintaa käytännössä. Tätä tehtävää varten on yllä mainitun mukaisesti perustettu NAIS-työryhmä. NAIS-työryhmän tehtävänä on

1. kehittää osaamista kansainvälisen veronkierron tunnistamiseksi ja selvittämiseksi, erityisesti veronkierronäkökulmasta mielenkiintoisten maiden kanssa, joita ovat esim. uusia sopimuksia solmineet finanssikeskukset
2. kehittää pohjoismaisten verohallintojen tietojenvaihto-osaamista liittyen toisesta maasta tulleeseen tietojenvaihtopyyntöön
3. ylläpitää ja kehittää NAIS-portaalista toimiva tuki kaikille pohjoismaisille selvittelijöille ja toimivaltaisille viranomaisille, jotta ne voivat sen avulla selvittää kansainvälistä veronkiertoa ja hyödyntää tietojenvaihtoa muiden maiden kanssa.

Työtä tehdään muun muassa toimimalla yhteistyössä ja vaihtamalla kokemuksia siitä, miten parhaiten voidaan tunnistaa ja selvittää veronkierto, joka liittyy rahan siirtoihin matalan verotuksen maiden kanssa sekä uusia tiedonvaihtosopimuksia solmineisiin maihin. NAIS-verkoston ydinosaamista on nimenomaan Pohjoismaiden lähettämät pyynnöt tietojenvaihdosta. Verkosto järjestää myös vuosittain tilintarkastajille ja selvittelijöille seminaareja, joissa vahvistetaan osaamista ja vaihdetaan kokemuksia niistä aloista, joilla on tarpeen harjoittaa seurantaa, sekä toimivista menetelmistä. Verkoston tarkoituksena on myös tehdä entistä parempaa yhteistyötä sopimuskumppaneiden kanssa niissäkin tapauksissa, joissa tietojenvaihto ei eri syistä toimi tyydyttävällä tavalla.

Verkosto toimii yhdessä parantaakseen kaikista eri lähteistä saatavia tietoja, mukaan lukien muiden maiden suorittamien automaattisten tarkastustehtävien tulokset. Tämän odotetaan lisäävän suoritettavien tilintarkastusten ja selvitysten määrää ja tuottavan tuloksia sekä lisääntyneinä verotuloina että veronkierron vähentymisenä kansainvälisesti. Automaattisten tarkastustehtävien lisääntyminen merkitsee myös, että tarve esittää selventäviä kysymyksiä tulee kasvamaan jatkossa. Se puolestaan vaatii toimivaa osaamista pyydettyä tietoa muilta mailta.

Verkosto edistää kansainvälistä kehitystä kohti suurempaa avoimuutta tuomalla Pohjoismaiden yhteisen kannan esiin kansainvälisissä yhteyksissä, esimerkiksi maailmanlaajuisella foorumilla.

- *Miten työ automaattisen tietojenvaihtosopimuksen aikaansaamiseksi edistyy ja miten Pohjoismaat tai EU voivat osaltaan vauhdittaa tätä prosessia?*

Yhteensä 101 lainkäyttöaluetta on sitoutunut automaattiseen tietojenvaihtoon. Näistä 82 aluetta on jo sitoutunut monenväliseen sopimukseen toimivaltaisten viranomaisten välillä automaattisesta rahoitustilitietojen vaihdosta. Valtaosa lainkäyttöalueista aloittaa automaattisen tietojenvaihdon jo vuonna 2017 ja loput vuoden 2018 aikana. Pohjoismaat ovat mukana ensimmäisessä ryhmässä. Tavoitteena on, että niin moni lainkäyttöalue kuin mahdollista sitoutuu monenväliseen sopimukseen. Nk. Panaman papereihin liittyvän skandaalin myötä paine niitä lainkäyttöalueita kohtaan, jotka eivät osallistu tietojenvaihtoon, on kasvanut. Valtiovarainministerien huhtikuisen kokouksen yhteydessä G20 kehotti kaikkia maita allekirjoittamaan yllä mainitun sopimuksen. EU:ssa ollaan paraikaa laatimassa listaa niistä kolmansista maista, jotka eivät ole halukkaita tekemään yhteistyötä verotusta koskevan avoimuuden ja tietojenvaihdon edistämiseksi. Listalle päätyville maille saatetaan asettaa pakotteita. Myös Pohjoismaat tukevat meneillään olevia prosesseja.

Osa lainkäyttöalueista on jo ilmoittanut, että ne eivät aio liittyä monenväliseen sopimukseen. Pohjoismaat tulevat solmimaan kahdenvälisen sopimuksen näiden maiden kanssa.

Valtiovarainministeri

Petteri Orpo