

VEROHALLINTO
Esikunta- ja oikeusyksikkö
PL 325
00052 VERO

Eduskunta
Talousvaliokunta
TaV@eduskunta.fi

LAUSUNTO

8.5.2024

Viite / Diaarinumero
VH/3262/00.04.05/2024

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Verohallinnolta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kryptovarapalvelun tarjoajista ja kryptovaramarkkinoista sekä eräiksi muiksi laeiksi (HE 31/2024 vp). Lausuntoa on pyydetty erityisesti niiltä osin kuin ehdotettu sääntely ei liity suoraan kryptovarapalveluntarjoajiin ja kryptovaramarkkinoihin.

Lausunto Verohallinto esittää lausuntonaan seuraavaa.

Tausta

Verohallinto antoi 29.1.2024 (VH/7487/00.04.05/2023) Valtiovarainministeriölle lausunnon¹ hallituksen esityksen luonnoksesta. Verohallinto kannatti ehdotettua sääntelyä yleisesti ja Verohallinnon esittämät keskeisimmät kannanotot olivat seuraavat:

1. Verohallinnon ja Finanssivalvonnan välisen tiedonvaihdon kansallisen lainsäädännön merkittäviin puutteisiin tulisi puuttua selkeyttämällä ja kehittämällä tiedonvaihdon mahdollistavaa lainsäädäntöä. Tietojen saaminen on Verohallinnolle tulevaisuudessa entistä tärkeämpää, koska usealle eri finanssiyhteisölle, kuten rahastoyhtiölle tai sijoituspalveluyritykselle, tulisi oikeus tarjota kryptovarapalveluja Suomessa ilmoituksen nojalla.
2. Hallituksen esityksellä ja sen perusteluilla ei tulisi estää Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön tuottamien velvoitteidenhoitoselvitysten käyttöä uudessa toimilupamanettelyssä.
3. Hallituksen esityksessä tulisi huomioida ja selostaa tuleva verotuksen automaattista tietojenvaihtoa koskeva EU- ja OECD-sääntely, sillä sääntelyt koskevat samaa toimialuetta ja samoja kryptovarapalveluntarjoajia.

Yleistä

Verohallinto pitää edelleen sääntelyä kannatettavana. Lopullisessa hallituksen esityksessä on otettu Verohallinnon näkemyksiä huomioon osittain. Edellä mainitun kohdan 1. mukaista kokonaisuutta Verohallinnon ja Finanssivalvonnan välisen tietojenvaihtomahdollisuuksien parantamisesta ei ole esityksessä huomioitu, mitä Verohallinto pitää valitettavana ja sen tehokasta toimintaa haittaavana. Edellä kohdissa 2. ja 3. mainitut kokonaisuudet vastaavat

¹ ks. <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=db848c01-f5de-4f19-9b19-39ad381422f3>

lopullisessa hallituksen esityksessä Verohallinnon kantaa: Esityksellä ei siis kansallisesti estetä Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön tuottamien velvoitteidenhoitoselvitysten käyttöä toimilupamenettelyssä ja verotuksen kryptovaroja koskeva automaattinen tietojenvaihto (EU DAC8 -direktiivi ja OECD:n CARF) esitellään lyhyesti hallituksen esityksen luvussa 2.3 (Muut liitännäiset EU-säädökset). Verotuksen tietojenvaihdon alan omalla sääntelyllä on tarkoitus varmistaa kryptovaratransaktioiden päätyminen verotuksen piiriin tietojen kansainvälisen automaattisen tietojenvaihdon kautta. DAC8 -direktiivissä kryptovarapalvelun tarjoaja ilmoittaa tiedot kotijäsenvaltionsa veroviranomaiselle, joka kirjaa tiedot komission keskusrekisteriin. Jäsenvaltion veroviranomaisilla on pääsy kyseiseen keskusrekisteriin oman valtionsa verovelvollisia koskevilta osin. DAC8 -direktiivi sisältää useita viittauksia MiCA:aan, ja sen pohjana ovat useat MiCA:ssa olevat käsitteet. Tämän lisäksi DAC8 -direktiiviä sovelletaan nimenomaan MiCA:ssa säänneltyihin kryptovarapalvelun tarjoajiin, joilla on mainitun asetuksen mukainen toimilupa.

Verohallinnon ja Finanssivalvonnan välinen tiedonvaihto

Verohallinnon lausunnon keskeisin viesti on, että viranomaisten välisen tiedonvaihdon säätelyn tulee pysyä toimintaympäristön muutoksissa mukana. Tehokas tietojenvaihto auttaa viranomaisia valvontatapausten selvittelyssä ja samalla tehostaa valvonnan kohdentumista suuririskisimpiin tapauksiin. Erityisesti harmaaseen talouteen ja talousrikollisuuteen liittyvissä tapauksissa viranomaisten välinen tietojenvaihto on tarpeen, sillä kyse on luonteeltaan piilorikollisuudesta, joka harvoin tulee ilmi ilman valvontatoimenpiteitä. MiCA:n 98 artikla itse asiassa sisältää eräänlaisen yhteistyövelvoitteen (*...”toimivaltaisten viranomaisten on tehtävä yhteistyötä niiden viranomaisten kanssa, jotka vastaavat tällaisten muiden toimien valvonnasta unionin tai kansallisen lainsäädännön nojalla, veroviranomaiset ja kolmansien maiden asiaankuuluvat valvontaviranomaiset mukaan luettuina”*). Suomessa kuitenkin kansallinen lainsäädäntö useimmissa tilanteissa estää tietojen vaihtamisen ja siten konkreettisen yhteistyön Verohallinnon ja Finanssivalvonnan välillä. Toimivaltaisten viranomaisten (jäsenvaltioiden Finanssialan valvojien) välillä vaihdettujen tietojen luovuttamismahdollisuuden antava MiCA:n 100 artikla soveltuu hallituksen esityksen mukaan suoraan Finanssivalvontaan, mutta se ei ole velvoittava ja koskee hyvin rajattua tilannetta. Artikla ei Verohallinnon arvion mukaan tule käytännössä selkeyttämään taikka parantamaan Finanssivalvonnan ja Verohallinnon välistä tiedonvaihtoa.

Finanssivalvonnan ja Verohallinnon välisen tietojenvaihdon lainsäädäntötaustaisia ongelmia on molempien viranomaisten toimesta tuotu jo vuosia esiin, mutta kannat eivät ole kuitenkaan johtaneet konkreettisiin lakimuutosehdotuksiin. Verohallinnon näkökulmasta ongelma on ollut erityisesti pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon lainsäädännöllinen epäselvyys ja sen takia toimimattomuus käytännössä. Pyyntöstä tapahtuva tietojenvaihto siis toimiessaan mahdollistaa, että Verohallinto voisi tehdä tietopyynnön niistä tapauksista, jotka se on omien tietojensa perusteella katsonut riskisiksi, valvontatarpeisiksi tai ne ovat jo selvityksen alla.

Kansallisesti on katsottu voimassa olevan lainsäädännön ja tulkintakäytännön perusteella epäselväksi, onko Finanssivalvonta velvollinen luovuttamaan Verohallinnolle tietoja verotusmenettelylain (1558/1995, VML) 20 §:n perusteella

(viranomaisen erityinen tiedonantovelvollisuus). Kyseessä on merkittävä poikkeus Verohallinnon tiedonsaantiin viranomaistaholta, sillä VML 20 § velvoittaa viranomaisia antamaan kaikki tiedot, ”jotka saattavat olla tarpeen verotusta tai muutoksenhakua varten ja jotka selviävät viranomaisen tai muun julkisyhteisön hallussa olevista asiakirjoista tai muutoin ovat tämän tiedossa, jos tiedot eivät koske sellaista asiaa, josta lain mukaan ei saa todistaa. Verotukseen vaikuttavia taloudellista asemaa koskevia tietoja ei kuitenkaan saa kieltäytyä antamasta.”

Lainsäädännön ongelmat liittyvät erityisesti hallituksen esitykseen eduskunnalle arvopaperimarkkinoita koskevasi lainsäädännöksi (HE 32/2012). Kyseisessä hallituksen esityksessä FivaL 3 c §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tietojenvaihdossa olisi otettava huomioon lain 71 §:n ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999; julkisuuslaki) säännökset Finanssivalvonnan oikeudesta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja. Finanssivalvonnasta annetun lain 71 § perustuu finanssialan direktiivien säännöksiin salassapitovelvollisuudesta ja tietojenvaihdosta. Salassa pidettäviä tietoja voidaan luovuttaa muun muassa syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että sen sijaan veroviranomaiset eivät kuulu niihin viranomaisiin, joille toimivaltainen finanssivalvontaviranomainen voi finanssialan direktiivien mukaan luovuttaa salassa pidettäviä tietoja. Finanssivalvonnasta annetun lain 71 § tulee sovellettavaksi verolainsäädännön tietojenluovutusta koskevien säännösten sijaan. Tämä tulkintaperiaate on hallituksen esityksen mukaan vahvistettu aikaisemman lain nojalla annetussa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä (KHO:n päätös 8.5.1998; Taltio n:o 826; Dn:o 1650/1/96). Tästä hallituksen esityksen mukaan seuraa, että Finanssivalvonnasta annetun lain 71 § tulee sovellettavaksi myös Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 7 §:n sijaan. Hallituksen esitys (32/2012) ja oikeuskäytäntö on aiheuttanut epävarmuuden siitä, soveltuuko VML 20 § ollenkaan Finanssivalvontaan. Oikeudellisesti epävarmassa tilanteessa tietoja käytännössä vaihdetaan vain siinä laajuudessa, kun FivaL 71 §:n sen sallii. Käytännössä kyseisen pykälän 1 mom. 16) kohta mahdollistaa tietojen antamisen Finanssivalvonnasta Verohallinnolle tilanteissa, jossa Verohallinto valvoo ovatko suomalaiset ilmoitusvelvolliset ilmoittaneet oikein sellaiset tiedot, jotka Verohallinto lähettää tietomassana muiden maiden veroviranomaisille niiden kansallisten verovelvoitteiden valvontaa varten. Sääntelyn epäselvä tila ja FivaL 71 §:ään tehty rajatut muutokset edellä mainittuja tilanteita varten ovat siis johtaneet käytännössä siihen, että Finanssivalvonnan ja Verohallinnon välisessä tiedonvaihdossa toisten maiden verointressit on priorisoitu korkeammalle kuin Suomen omat verotusintressit.

Tehokas viranomaisten välinen tietojenvaihto kryptovaroista edellyttää Verohallinnon näkemyksen mukaan edellä esitetyn pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon lisäksi myös oma-aloitteista tietojenvaihtomahdollisuutta. Oma-aloitteinen tietojenvaihto on työkalu tilanteeseen, jossa toisella viranomaisella ei välttämättä ole vielä tietoa riskistä tai valvontatarpeisuudesta. Toisin sanoen oma-aloitteisen tietojenvaihdon avulla viranomainen pystyy jakamaan tietoa riskistä tai havainnosta, joka liittyy toisen viranomaisen tehtäviin. Oma-aloitteinen tietojen antaminen kryptovaroihin liittyen ei ole mahdollista Verohallinnosta Finanssivalvonnalle. Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (verotietolaki/VTL) 18.1 §:n 7, 8 ja 12-kohdissa säännellään tietojen antamista Finanssivalvonnalle. Kohdat ovat muotoilultaan varsin rajattuja, eivätkä ne mahdollista tietojen luovuttamista koskien kryptovarapalveluntarjoajia. VTL 18.1

§:n 2 kohta puolestaan sisältää käytännön tilanteisiin liittyen melko korkean kynnyksen tietojen luovuttamiseen. Tietojen luovutuksesta oma-aloitteisesti Verohallinnolta Finanssivalvonnalle tulisiikin lisätä verotietolain 18.1 §:ään kohta, joka mahdollistaa tarpeellisten tietojen luovutuksen Finanssivalvonnalle liittyen kryptovarapalvelun tarjoajien valvontaan. Verohallinto esimerkiksi voisi havaita verovalvonnassa DAC8 -muutosdirektiivin nojalla saamastaan laajasta aineistosta, että Suomessa toimii kryptovarapalvelun tarjoaja ilman lain vaatimaa toimilupaa tai että jokin toimija rikkoo määrättyä määräaikaista kaupankäyntikieltoa (ehdotettu FIVAlain 37 b §:n uusi 2. mom.). Verohallinnon näkemyksen mukaan tämänkaltaisissa tilanteissa tietojen antaminen Finanssivalvonnalle sen valvontaa varten tulisi olla lain tasolla määritelty matalan kynnyksen toimenpiteeksi.

Lopuksi

Nyt käsillä olevassa tilanteessa EU-säätely ei Verohallinnon käsityksen mukaan aseta estettä Verohallinnon ja Finanssivalvonnan väliselle tiedonvaihdon ja päin vastoin, kuten edellä on kuvattu, uusi säätely kehottaa tekemään yhteistyötä veroviranomaisten kanssa. Kansallisen käyttökelpoisen säännöksen puuttuessa tietojenvaihto ja siten tehokas yhteistyö ei käytännössä tule olemaan mahdollista. Finanssivalvonnan ja Verohallinnon väliset tietojenvaihdon ongelmat ovat olleet hyvin tiedossa ja viimeksi asiaa on selvitetty valtiovarainministeriön asettamassa työryhmässä tietojenvaihdon parantamiseksi kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoinnissa (2022–2023). Tietojenvaihdon parantaminen kuitenkin rajattiin työryhmän mandaatin ulkopuolelle. Tietojenvaihdon parantaminen on nyt sisällytetty yhtenä toimenpiteenä kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen toimintasuunnitelmaan vuosille 2024–2025. Verohallinto korostaa, että tämä ei kuitenkaan ole lainsäädäntöhanke ja Verohallinnon tietotarpeissa on kyse verotuksesta. Riskinä on, ettei kryptovarasektorin tehokkaaseen valvontaan liittyvää tietojenvaihdon ongelmaa tulla ratkaisemaan ilman selkeää tahtotilaa.

Kireän valtiontalouden tilanteessa tietojen saaminen ja sen mahdollistamana valvonnan suuntaaminen riskisiin kohteisiin on entistä tärkeämpää, jotta saatavilla olevat niukat resurssit saadaan kohdennettua tehokkaasti vaikuttavimpaan valvontaan. Nykytilassa verotusta ja finanssimarkkinoita valvovat viranomaiset eivät voi myöskään kertoa toisilleen samaan kohteeseen kohdistuvasta valvontatoimenpiteestä tai vaihtaa toimenpiteisiin liittyen tietoja.

Verohallinto kunnioittavasti ehdottaa Eduskunnan talousvaliokuntaa harkitsemaan voisiko se edellyttää, että hallitus ryhtyisi viipymättä toimiin parantaakseen ja selkeyttääkseen Verohallinnon ja Finanssivalvonnan välistä tietojenvaihtosäätelyä, kiinnittäen erityisesti huomiota sekä kryptovarasektorin verovalvonnan ja muun verovalvonnan tarpeisiin, että Finanssivalvonnan uusien valvontavastuiden tehokkaan hoitamisen tarpeisiin.

Pääjohtaja

Markku Heikura

Erityisasiantuntija

Jani Juva

Seuraavat dokumentit on allekirjoitettu keskiviikko 8. toukokuuta 2024



Lausunto_535133.pdf

(112473 byte)

SHA-512: 5a8309d1c654f3cb79d61f8c9e1ead7f7ac90
ce672132fcde77a50078fe61315b935179ffbfa777c2e8
85c630fc43cb6524a631ad59c0e0e7d6da36e94e0076d

Allekirjoitukset

8.5.2024 11.28.04 (CET)



Juva Jani

jani.juva@vero.fi
Allekirjoitettu pika-allekirjoituksella

8.5.2024 12.06.05 (CET)



Heikura Markku

markku.heikura@vero.fi
Allekirjoitettu pika-allekirjoituksella



Allekirjoituksen on sertifioinut Assently



8.5.2024 VH Lausunto; Kryptovarot

Tämän tosittien aitouden varmistaminen voidaan tehdä skannaamalla oheinen QR-koodi. Voit tehdä tämän myös käymällä
<https://app.assently.com/case/verify>

SHA-512:

5a8309d1c654f3cb79d61f8c9e1ead7f7ac90ce672132fcde77a50078fe61315b935179ffbfa777c2e885c630fc43cb6524a631ad59c0e0e7d6da36e94e0076d



Tästä tositteesta

Tämä dokumentti on allekirjoitettu Assently-palvelulla. Sähköisesti tunnistetun allekirjoituksen katsotaan olevan sähköisesti varmennettu. Suomen laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista 1/9/2009 määrittää, että sähköinen allekirjoitus on yhtä pätevä kuin perinteinen fyysinen allekirjoitus.

Assently AB, Org Nr 556828-8442
Assently AB | Hölländargatan 20, 111 60 Tukholma