

Valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi raportoitvien kryptovarapalvelun tarjoajien tiedonantovelvollisuudesta verotuksen alalla ja eräiden lakien muuttamisesta (HE 84/2025)

Pyynnöstä lausun edellä mainitusta hallituksen esityksestä seuraavaa:

1 Muutama huomio hallituksen esityksestä kokonaisuutena

Hallituksen esitys pohjautuu virka-apudirektiivin muutosdirektiiviin (DAC8). Muutosdirektiivillä otetaan käyttöön OECD:n kehittämä kryptovarapalvelun tarjoajien raportointivelvoitteita koskeva yhteinen raportointikehys, Crypto-Asset Reporting Framework (CARF). Direktiivi on tarkoitettu sisällyttävä kansalliseen sääntelyyn pääasiassa uudella raportoitvien kryptovarapalvelun tarjoajien tiedonantovelvollisuudesta verotuksen alalla annettavalla lailla. Kyseinen laki olisi monien muiden OECD:n hankkeisiin ja direktiiveihin perustuvien säännösten tapaan hyvin tekninen ja monimutkainen kokonaisuus. En käsittele tässä lausunnossa lainkaan tätä osaa lakiesityksestä. Hallituksen esityksellä on tarkoitus muuttaa muutamia muita lakeja, joilla on liittymä direktiivin mukaiseen sääntelyyn. Rajaan lausuntoni yksittäisiin verotusmenettelylakiin ja tuloverolakiin ehdotettuihin muutoksiin.

2 Verotusmenettelylaki

2.1 Verotusmenettelylain 28 a §

Verotusmenettelylakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 28 a §, joka on luonteeltaan VML 3 luvun mukaista siviilisen tiedonantovelvollisuuden kiertämistä estävä yleissäännös. VML 28 a § olisi jossain määrin sukua VML 28 §:n mukaiselle tuloverotuksen veron kiertämistä estävälle yleissäännökselle, joka koskee kuitenkin veron kiertämistä eikä tiedonantovelvollisuuden kiertämistä. Tätä sukulaisuutta ilmentää ehdotetun säännöksen paikka VML 28 §:n perässä. Tosin VML 28 a § ei anna Verohallinnolle VML 28 §:n tapaan mahdollisuutta toimia siten kuin asiassa olisi käytetty oikeaa muotoa. Sen sijaan toimintavelvoitteet kohdistetaan tiedonantovelvolliseen tai muuhun henkilöön, joka on mahdollistanut toimillaan tiedonantovelvoitteiden kiertämisen. Edellisen vuoksi VML 28 a § ja erityisesti sen 1 momentti, joka voi siirtää tiedonantovelvollisuuden toiselle taholle, muistuttaa enemmän DAC6 muutosdirektiivin mukaista sääntelyä, joka edellyttää rajat ylittävän järjestelyn suunnittelijaa, markkinoijaa, organisoijaa tai saataville tuovaa taikka järjestelyä hallinnoivaa henkilöä raportoimaan järjestelyn. Tämä yhtäläisyys näkyy myös VML 28 a §:n sanamuodossa, joka lainaa terminologiaa myös yleiseltä veron kiertämistä estävältä säännökseltä.

Nykyiset tiedonantovelvollisuuden kiertämistä estävät VML 17 c.2 § ja virka-apudirektiivin täytäntöönpanolain 5 c § säännökset koskevat vain tiettyjä erityistilanteita. Kyseiset säännökset on tarkoitettu kumota, mikä on perusteltua, koska VML 28 a § koskisi myös näitä tilanteita. Ehdotetun VML 28 a §:n soveltamisala olisi kumottavaksi ehdotettujen erityissäännösten soveltamisalaa olennaisesti laajempi. Säännös kattaisi kaikki VML 3 luvun mukaiset siviilisen tiedonantovelvollisuutta koskevat säännökset. Verotusmenettelylain 3 luku sisältää huomattavan määrän erilaisia tiedonantovelvollisuutta koskevia säännöksiä, josta suurin osa on puhtaasti kansallisesta sääntelyä. Ehdotettua VML 28 a §:ää voi pitää kansainvälistä automaattista tietojenvaihtoa koskevien direktiivien ja sopimusten vuoksi välttämättömänä tai tarpeellisena. Sen sijaan tiedonantovelvollisuuden kiertämistä estävän sääntelyn soveltamisalan laajentaminen koskemaan kaikkia VML 3 §:n mukaisia tiedonantovelvoitteita ei ole välttämätöntä eikä erityisen tarpeellista, koska esitysluonnoksessa ei

tuoda esiin sitä, että kyseiselle sääntelylle olisi ollut tosiasiallisesti tarvetta. Siten on myös oletettavaa, että VML 28 a §:n soveltamistilanteet tulevat olemaan hyvin harvinaisia. Viime kädessä VML 28 a § rajoittanee ainakin teoriassa pyrkimyksiä tiedonantovelvoitteiden kiertämiseen, joten tässä mielessä säännöksen laaja soveltamisala on perusteltu.

Ehdotetun VML 28 a §:n soveltamistilanteissa tiedot olisi annettava siten kuin niiden välttämiseksi tehtyä järjestelyä ei olisi tehty. Erityisesti VML 28 a.2 §:n soveltamisalalla sivullisen tiedonantovelvollisen voi olla vaikea arvioida sitä, mikä on asiassa käytettävä oikea muoto. Sen sijaan 1 momentin soveltamisalalla oikea muoto lienee aina tiedonantovelvollisen tiedossa. Säännöksen soveltamisen kannalta ongelmallinen on myös sen soveltamisalan kynnykseksi asetettu edellytys siitä, että järjestelyn yhtenä pääasiallisena tarkoituksena on välttää VML 28 a §:ssä tarkoitetut velvoitteet. Tässäkin ongelma koskee erityisesti VML 28 a.2 §:n mukaisia tilanteita, joissa soveltamiskynnys (yksi pääasiallinen syy) vaikuttaa suhteellisen matalalta.

Tiedonantovelvollisuus on VML 28 a.1 §:n soveltamisalalla henkilöllä, joka suunnittelee, markkinoi, organisoii, tuo saataville tai toteuttaa järjestelyn, jonka pääasiallisena tarkoituksena on välttää VML 3 luvun mukaiset velvoitteet. Hallituksen esityksessä ei kuvata tarkemmin sitä, kuka tai mikä taho voisi käytännössä olla laissa tarkoitettu henkilö, eli tiedonantovelvollinen. Kun henkilöä ei ole säännöksessä rajattu, se voi olla luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö. Kysymys voi olla tiedonantovelvollisesta itsestään, jos se (hän) on suunnitellut, organisoinut tai toteuttanut järjestelyn. Säännös siis edellyttäisi – hieman erikoisesti – että tiedonantovelvollisen olisi annettava tiedot oikein, vaikka pyrkisi jollakin järjestelyllä välttämään tämän velvollisuuden. Velvollisuus tietojen oikeasisältöiseen antamiseen on ilman VML 28 a.1 §:ääkin tiedonantovelvollisella.

Tiedonantovelvollisuus voisi olla VML 28 a.1 §:n perusteella myös jollain muulla taholla kuin tiedonantovelvollisella, kuten järjestelyn suunnitella tiedonantovelvollisen konsultilla tai muulla neuvonantajalla taikka sillä, jonka verotukseen liittyviä tietoja ilmoitetaan¹. Ilmeisesti tämä tiedonantovelvollisuuden pääsäännöistä poikkeava kohdistuminen on VML 28 a.1 §:n keskeinen tarkoitus, mikä jää kuitenkin lain sanamuodon ja hallituksen esityksen perustelujen epämääräisyyden vuoksi hieman epäselväksi. On mahdollista, että kaikissa VML 28 a.1 §:n soveltamistilanteissa tiedonantovelvolliselle ei ole ilmoitettavia tietoja. Tilanne voi olla tämä esimerkiksi silloin, kun tiedonantovelvollisuus on järjestelyn suunnitelleella henkilöllä, joka on riippumaton suhteessa varsinaiseen tiedonantovelvolliseen ja siihen, jonka tietoja ollaan raportoimassa. Lisäksi on mahdollista, että tiedonantovelvollisuus on säännöksen perusteella useammalla taholla, esimerkiksi järjestelyn suunnitteleella taholla ja järjestelyn toteuttaneella tiedonantovelvollisella.

Ehdotettu VML 28 a.2 § on olennaisesti selkeämpi kuin pykälän 1 momentti. Säännöksessä käytetään kuitenkin termiä ilmoitettava sivullinen, jota ei ole määritelty eikä ehdoteta määriteltäväksi verotusmenettelylaissa. Termiä ei avata myöskään hallituksen esityksessä. Termillä viitattaneen siihen verovelvolliseen, jonka tietoja sivullinen on velvollinen raportoimaan Verohallinnolle. Säännös lienee lähinnä selventävä, koska lähtökohtana on muutenkin se, että tiedonantovelvollinen on velvollinen antamaan tiedot joka tapauksessa oikein, jos oikeat tiedot ovat tiedonantovelvollisen tiedossa.

Kokonaisuutena VML 28 a §:n sisältö ja merkitys jää enemmän tai vähemmän epäselväksi. Pykälällä täytettäneen lähinnä direktiivien ja kansainvälisten sopimusten mukaiset velvoitteet, jotka on täytetty ainakin pääsääntöisesti jo nykyiselläkin sääntelyllä. Verotusmenettelylain 28 a § ei myöskään vaikuta erityisen tehokkaalta sen tavoitteiden kannalta. Säännöksen tehoa lisännee ainakin periaatteessa se, että VML 28 a §:n mukaisen tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnistä seuraisi VML 22 a §:n mukainen laiminlyöntimaksu, vaikka tätä ei hallituksen esityksessä tuoda esiin.

¹ Esitys herättää myös kysymyksen siitä, voiko sääntelyyn liittyä oikeudellisiin ammattisalassapitosääntöihin kytkeytyviä kysymyksiä samalla tavalla kuin raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla annetun lain (DAC6-sääntelyyn) soveltamisessa. En lähde tässä arvioimaan tarkemmin tähän liittyviä mahdollisia ongelmia.

2.2 Verotusmenettelylain 56 b §

Verotusmenettelylain 56 b §:n mukaisen pidennetyn verotuksen oikaisuajan soveltamisalaa on tarkoitus laajentaa koskemaan myös tilanteita, joissa verovelvollisen verotukseen vaikuttava tieto on saatu kansainvälisen automaattisen tietojenvaihdon kautta. Nykyisin VML 56 b §:ää on voitu soveltaa vain, jos kysymys on kansainvälisen tietojenvaihdon kautta muuten kuin automaattisesti saaduista tiedoista. Säännöksen soveltamisalan laajennus on perusteltu hallituksen esityksessä asianmukaisesti ja laajennus varmistaa automaattisen tietojenvaihdon kautta saatujen tietojen tosiasiallisen hyödyntämisen nykyistä tehokkaammin. On kuitenkin oletettavaa, että pidennetylle oikaisuajalle ei ole sen uudella soveltamisalalla kovin usein tarvetta.

3 Tuloverolaki

Tuloverolain 47.4 § sisältää säännökset arvo-osuuksien ja sijoitusrahasto-osuuksien luovutusjärjestyksestä. Kysymys on sanamuotonsa perusteella erityissäännöksestä, jota tulisi soveltaa sanamuotonsa mukaisissa rajoissa. Oikeuskäytännössä tästä on kuitenkin poikettu kryptovarojen kohdalla. Hallituksen esityksen mukaisella muutoksella lakiin kirjattaisiin nykyinen oikeuskäytännön mukainen tulkintalinja. Muutos on säännöksen luonteen ja sääntelyn selkeyden vuoksi perusteltu.

Elinkeinoverolain 14.3 §:ssä on osin TVL 47.4 §:ää vastaava säännös. Elinkeinoverolain 14.3 § koskee kuitenkin vain arvo-osuuksien luovutusjärjestyksen määrittämistä. Elinkeinotulon verotuksessa rahasto-osuuksiin ja kryptovaroihin liittyy vastaava luovutusjärjestyksen määrittämistä koskeva ongelma kuin tuloverolain mukaisessa verotuksessa. Tämän vuoksi EVL 14.3 §:n soveltamisalan voisi tässä yhteydessä laajentaa vastaamaan TVL 47.4 §:ää.²

Tampereella 16.9.2025

Pekka Nykänen
Professori, vero-oikeus
Tampereen yliopisto

² Maatilatalouden tuloverolaki ei sisällä TVL 47.4 § tai EVL 14.3 §:ää vastaavaa säännöstä. Tuloverolain 47.4 §:ää voidaan soveltaa myös maatilatalouden verotuksessa, vaikka asiasta ei ole erillistä säännöstä. Tätä voidaan perusteella ennakkopäätöksellä KHO 2003:76. Päätöksessä katsottiin, että tuloverolain hankintameno-olettamaa koskevia säännöksiä voidaan soveltaa maatilatalouden tuloverolain mukaisessa verotuksessa, kun lasketaan maatalouteen kuuluvasta arvopaperista saatavaa luovutusvoittoa. Samaa periaatetta voidaan soveltaa myös omaisuuden hankintamenon määrittämistä koskevaan sääntelyyn.