

LAUSUNTO

Hallituksen ehdotus (HE 84/2025) laiksi raportoivien kryptovarapalvelun tarjoajien tiedonantovelvollisuudesta verotuksen alalla ja eräiden lakien muuttamisesta

Kiitän valtiovarainvaliokunnan verojaostoa mahdollisuudesta antaa lausuntoni 12.9.2025 saapuneen lausuntopyynnön liitteenä olleesta esityksestä otsikkoasiassa.

Esityksen valmisteluun on johtanut kansallista täytäntöönpanoa edellyttävä direktiivi DAC8, hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla annetun virka-apudirektiivin muuttamisesta. DAC8:lla otetaan käyttöön OECD:n kehittämä ja vuonna 2023 julkaisema kryptovarapalvelun tarjoajien raportointivelvoitteita koskeva yhteinen raportointikehys, Crypto-Asset Reporting Framework, jäljempänä CARF, jossa määrätään sellaisten henkilöiden kryptovaroihin liittyvien raportoitavien liiketoimien automaattisesta vaihdosta, joiden verotuksellinen kotipaikka sijaitsee muualla ja luodaan puitteet kyseiselle tietojenvaihdolle maailmanlaajuisesti.

Esitys on perusteltu jo DAC8 valmistelu ja taustakeskustelu huomioon ottaen. Sen ajankohtaisuutta lisäävät epäviralliset tiedot siitä, että joissain maissa esimerkiksi eläkevarojen sijoittaminen kryptovaroihin on tehty / tehdään mahdolliseksi. Myös Yhdysvaltain presidentinvaalien jälkeinen kryptovaroihin kohdistunut kiinnostus on ollut omiaan lisäämään niiden merkitystä ja suosiota.

Kuten lausuntopyynnöstä ja esityksen nimestä ilmenee, sääntelyn kohteena ovat ensisijaisesti palvelun tarjoajat tiedonantovelvollisina. Näin ollen esityksen vaikutukset verovelvollisille ovat verraten vähäiset ja tulevat liittymään esityksen mukaan lähinnä esitetytietojen tarkastamiseen yleisemmin jo nykyisin ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvista tiedoista.

Sääntely kohdistuu tiedonantovelvollisina vakiintuneisiin rahoituspalvelujen tarjoajiin, joiden tuotevalikoimassa myös kryptovarot ovat sekä kyseisen varallisuuden sekä sen tarjonnan myötä markkinoilla toimiviin tahoihin, joita sääntely edellä mainittujen ylikansallisten – direktiivin ja raportointikehysten myötä – säännösten myötä tulee koskemaan. Nämä muutokset saatetaan pääsääntöisesti voimaan laajoilla ja seikkaperäisillä erillislaeilla, jotka sisältävät muiden viimeaikaisten kansainvälisiin lähtökohtiin perustuvien säännösten ja lakien tapaan laajoista käsitelmärittelyistä lähtien lukuisia pykälä ja lainkohtia. Muutoksen kansainvälinen ulottuvuus varmistetaan hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta annetun neuvoston direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja direktiivin soveltamisesta annetun lain muuttamisella sekä lailla raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla annetun lain 4 ja 6 §:n muuttamisesta. Verotusmenettelylakia täydennetään tiedonantovelvollisuutta ja eräitä

muita säännöksiä koskien. Lisäksi kryptovaroja koskevaa luovutusvoittoverotusta koskeva säännös saatetaan voimaan lainmuutoksella osaksi tuloverolakia.

Uudet lait ovat Laki raportoivien kryptovarapalvelun tarjoajien tiedonantovelvollisuudesta verotuksen alalla (54 pykälää keskittyen ensisijaisesti soveltamisalaan, määrittelyihin, menettelyihin ja huolellisuusvelvoitteisiin) sekä Laki raportoivien finanssilaitosten tiedonantovelvollisuudesta verotuksen alalla (107 pykälää edellisen tapaan hyvin teknisluontoista menettelyä koskevaa sääntelyä). Esityksessä on melko väljästi viitattu jo voimassaoleviin laiminlyöntiä koskeviin sanktioihin, jotka ilmeisesti kattavat myös tämän laajan sääntelyn mahdolliset laiminlyönnit.

Esitettyjen muutosten on määrä tulla voimaan 1.1.2026.

Muutamia huomioita

Hallituksen esitys pohjautuu laajaan kansainväliseen valmisteluun, jonka myötä lainsäätäjän sisällöllinen ja ajallinen liikkumavara jää nyt tarkasteltavana olevassa implementointi- ja säätämisvaiheessa varsin vähäiseksi. Kuten esityksessä todetaan (s. 40):

”Suomen on pantava täytäntöön DAC8, joka ei jätä jäsenvaltioille kansallista liikkumavaraa raportoivilta kryptovarapalvelun tarjoajilta vähintään edellytettävien huolellisuus-, raportointi- ja rekisteröintivelvoitteiden osalta. Direktiivi on asiasisällöltään ja käsitteistöltään varsin laaja kokonaisuus ja sen täytäntöönpano edellyttää lukuisia säännöksiä. Blankettimuotoisen täytäntöönpanosäännöksen mukaan direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset olisivat Suomessa lakina noudatettavina, jollei täytäntöönpanosäännöksestä muuta johdu.”

Sääntely perustuu direktiiviin ja raportointikehykseen, jotka määrittelevät teknisluontoisen lainkirjoitustavan, joka on yleistynyt viime vuosina ja jota koskevan laaja-alaisen verolainopillisen tarkastelun ja arvioinnin tarkoituksenmukaisuus ja tarpeellisuus voidaan perustellusti kyseenalaistaa.

Kuten hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa todetaan, vaikutukset kohdistuvat lähinnä palveluntarjoajiin, jotka ovat esitetyn sääntelyn perusteella tiedonantovelvollisia sekä Verohallintoon (ja mahdollisesti muihin viranomaisiin). Verovelvollisia koskevat vaikutukset ovat varsin vähäiset. Esityksessä todetaan muun muassa seuraavaa (s. 30):

”Ehdotetun lainsäädännön huolellisuus-, raportointi- ja rekisteröintivelvoitteet aiheuttaisivat hallinnollisia kustannuksia ehdotetun lainsäädännön soveltamisalan piiriin kuuluville kryptovarapalvelua tarjoaville toimijoille. Kustannuksia muodostuisi raportoivan kryptovarapalvelun tarjoajan käyttäjiä koskevien yksilöintitietojen keräämisestä, raportoitavien tapahtumien poimimisesta toimijan järjestelmistä vaadittuihin tietueisiin sekä tietojen Verohallinnolle ilmoittamiseen tarvittavien teknisten rajapintojen toteuttamisesta.”

Vero-oikeudellista aineellista tulkintaa koskevana muutoksena voidaan pitää TVL 47 §:n 4 momentin muutosta. Siitä ilmenevää periaatetta on sovellettu verotuskäytännössä virtuaalivaluuttojen luovutuksiin, Verohallinnon syventävässä ohjeessa se on ilmaistu vuodesta 2013 alkaen ja KHO on vahvistanut tulkinnan vuosikirjapäätöksellään KHO 2024:123. Näin ollen oikeustila on ollut selvä, mutta säännöksen sanamuotoa on nyt katsottu olevan tarpeen muuttaa vastaamaan Verohallinnon ohjeessa lausuttua ja KHO:n vuosikirjapäätöstä tiedonantovelvollisten toteuttaman luovutusvoiton laskennan ja verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun vuoksi.

Laajassa luvussa Lainsäätämisyjärjestys ja suhde perustuslakiin sekä sen jaksossa Tietosuoja todetaan asianmukaisesti (s. 182):

”Keskeisiä henkilötietojen käsittelyä koskevia periaatteita ovat käyttötarkoitussidonnaisuus; tietojen minimoinnin periaate; täsmällisyys, lainmukaisuuden, kohtuullisuuden ja läpinäkyvyyden periaate; säilytyksen rajoittaminen sekä eheys ja luottamuksellisuus.”

Aihepiiriä käsitellään monesta eri näkökulmasta. Eräänä jo aiemmin direktiivien implementointiin liittyen esiin nousseena kysymyksenä on edellä mainittu käyttötarkoitussidonnaisuuden ja säilytyksen rajoittamisen toteutuminen ja varmistaminen. Ovatko tässä tarkasteltavan sääntelyn myötä Verohallinnolle saatavat tiedot käytettävissä rajoittamattomalla tavalla kaikkeen verovalvontaan ja miten tietojen säilyttämisestä ja sen rajoittamisesta säädetään? Sääntelyn tarkkarajaisuuden vaatimuksen voidaan katsoa edellyttävän selkeää ja yksiselitteistä vastausta myös näihin kysymyksiin.

Lausuntopalautteessa (s. 42-45) nousee esiin keskeisiä esitystä koskevia tekijöitä. Erityisesti Suomen asianajajien tarkastelemien teemojen voidaan katsoa myös liittyvän tiedonantovelvollisten oikeusturvaan kuten itsekriminointisuojaan erityisesti ehdotettua uutta VML 28 a §:n säännöstä koskien. Tässä esitettyä avausta tuleekin tarkastella laajempaan ilmiönä tarkasti ja monipuolisesti, sillä sen voidaan olettaa jatkossa koskevan myös muuta tiedonantovelvollisia koskevaa sääntelyä.

On verrattain selvää, että verotus tulee kehittymään edelleen tiedonantovelvollisilta saatavien tietojen ja niiden vaihdon varaan. Sen vuoksi velvollisten oikeusturvaa ja hallinnollisen taakan rajoittamista koskevien seikkojen tulisi ohjata entistä selkeämmin lainvalmistelua. Sen vuoksi edellä esitetyn perusteella esitystä viimeisteltäessä sääntely tulisi käytä läpi vielä tästä näkökulmasta. On huolestuttavaa, jos velvolliset, joiden velvoitteita ja taakkaa tietoisesti lisätään, ovat lainsäätäjän tarkastelun kohteena lähinnä yhä raskaampien velvoitteiden kiertämisen sanktioinnin – eivät niinkään oikeusturvan ja hallinnollisen taakan keventämisen näkökulmasta.

Esityksen mukaisesti valtiovarainministeriö seuraa lain toimivuutta. Valtiovarainministeriön valmisteluvastuu ja lain toimivuuden seuranta koskee myös raportoivien finanssilaitosten raportointivelvollisuutta ja raportoitavia tilejä koskevien tietojen vaihtoa (s. 181). Seurannan myötä tulee sääntelyn voimaantulon jälkeen olla valmius reagoida ja kehittää sääntelyä edelleen.

Yhteenveto

Hallituksen esitys pyrkii ratkaisemaan tiedonsaannissa kansainvälisessä tietojenvaihdossa esiintynyttä ongelmaa uudistetulla tavalla. Se tuo OECD:n sääntelyn EU:n direktiivin konkreettisena sisältönä jäsenmaiden implementoitavaksi kansalliseen verolainsäädäntöön. Mainittu sisältö jää kansallisen lainsäätäjän päätettäväksi vain hyvin rajoitetusti ja muutos tulee toteuttaa varsin haastavassa aikataulussa.

Toivon, että edellä esitettyjen pääkohtiin pitäytyvien kommenttien huomioon ottaminen auttaa kehittämään ja täsmentämään uudistusta. Esitetyt muutokset saattavat aiheuttaa lisäksi muita uudentyyppejä menettelyä koskevia ongelmia, joiden vaikutuksia ei sääntelyn teknisluontoisuudesta johtuen edellä esitetyissä kommentteissa ole juurikaan kyetty ennakoimaan.

Tampereella 18.9.2025

Juha Lindgren
professori, yritysverotus
Vaasan yliopisto