



Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto
sara.kuitunen@eduskunta.fi

Dnro K2025-23
18.9.2025

Lausuntopyyntönnö: HE 84/2025 vp, kuuleminen 19.9.2025

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI RAPORTOIVIEN KRYPTOVARAPALVELUN TARJOAJIEN TIEDONANTOVELVOLLISUUDESTA VEROTUKSEN ALALLA JA ERÄIDEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

Suomen Asianajajat kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitykseksi laiksi raportoitvien kryptovarapalvelun tarjoajien tiedonantovelvollisuudesta verotuksen alalla ja eräiden lakien muuttamisesta (jäljempänä "HE").

Suomen Asianajajien sääntömääräisenä tehtävänä on seurata oikeuskehitystä maassa ja lausuntoja antamalla sekä aloitteita tekemällä tarjota kokemuksensa yhteiskunnan käytettäväksi. Suomen Asianajajien oikeuspoliittisen työn lähtökohta on oikeusvaltion turvaaminen. Lausunnoissaan Suomen Asianajajat pyrkii painottamaan oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen, oikeusturvaan sekä oikeuden saavutettavuuteen, perus- ja ihmisoikeuksien sekä asianajajakunnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden turvaamiseen liittyviä näkökulmia.

Pyydettyä lausuntona Suomen Asianajajat esittää seuraavaa.

1 Johdanto ja yleistä

Lausunnon tarkoittamat lakiehdotukset perustuvat hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla annettuun direktiiviin eli virka-apudirektiiviin tehtyyn muutokseen. Direktiivimuutos laajentaa EU-maiden välisen automaattisen tietojenvaihdon kryptovarapalvelun tarjoajien ilmoittamiin tietoihin. Suomen Asianajajat pitää sääntelyn tavoitetta yleisesti ottaen kannatettavana. Verovilpin ehkäisy on tärkeä osa oikeudenmukaista ja toimivaa verojärjestelmää ja HE:ssä todetusti näihin ulkomailla usein toteutettuihin sijoitusmuotoihin liittyy Suomessakin merkittävää verovajetta puutteellisten veroilmoitusten johdosta. Verojärjestelmän avoimuus ja toimiva tietojenvaihto jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisien välillä ovat tärkeitä välineitä näiden tavoitteiden edistämiseksi. Yhtenäinen menettely tietojenvaihtoon osallistuvissa valtioissa puolestaan vähentää tiedonantovelvollisiin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa.

Suomen Asianajajien kommentit rajoittuvat määräyksenantovaltuutusta koskevien esitysten tarkkarajaisuuteen HE:n luonnoksissa laeiksi raportoitvien kryptovarapalvelun tarjoajien tiedonantovelvollisuudesta verotuksen alalta sekä raportoitvien finanssilaistosten tiedonantovelvollisuudesta verotuksen alalta sekä verotusmenettelylain muutosluonnokseen sisältyvään tiedonantovelvollisuuden kiertämistä koskevaan ehdotettuun sääntelyyn.



2 Verohallinnon määräyksenantovaltuutus ja suomen perustuslain asettamat rajoitukset laindääsantövallan siirtämiselle

Suomen perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Raportoivien kryptovarapalvelun tarjoajien tiedonantovelvollisuudesta verotuksen alalta annetun lakiluonnoksen sekä raportoivien finanssilaitosten tiedonantovelvollisuudesta verotuksen alalla annetun lain 1 §:ään sisältyy valtuutus Verohallinnolle antaa tarkempia määräyksiä muun muassa kyseisten lakien sisältämien määritelmien ja huolellisuusvelvoitteiden, niiden puitteissa ilmoitettavista tiedoista tai rajoittaa ensin mainitun lain 48 §:ssä tarkoitettua kryptovarojen luovutuksista ja tulotapahtumista ilmoitettavia tietoja. Vastaava valtuutussäännös sisältyy lausunnolla olleeseen hallituksen esityksen luonnokseen raportoivien finanssilaitosten tiedonantovelvollisuudesta verotuksen alalta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (ns. "DAC7-laki").

HE:n sisältämän lakiluonnoksen 1 §:n 4 momentin sanamuotoa on tarkennettu lausuntopalautteen perusteella siten, että sen sijaan, että määräyksenantovaltuutus koskisi sovellettavia määritelmiä, se koskee nyt määritelmien soveltamista.

Suomen Asianajajien käsityksen mukaan muutos on merkityksellinen, mutta ei välttämättä täysin poista jännitettä perustuslain kanssa. Erityisesti määräyksenantovaltuutus liittyen määritelmien soveltamiseen on perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta jännitteinen. Määritelmät kuuluvat laista johtuvien velvollisuuksien ydinsisältöön ja siten lähtökohtaisesti lainsäätäjälle. Määritelmien soveltamisen täsmentäminen delegoidulla määräyksenantovaltuutuksella voi vaikuttaa merkittävästi lain soveltamiseen eikä se näin ollen välttämättä täytä perustuslain tarkkarajaisuusedellytystä.

HE:ssä määräyksenantovaltuutusta on perusteltu ennen kaikkea tarpeella varmistaa ehdotetun lain ja OECD:n CARF:a (Crypto-Asset Reporting Framework) koskevien kommentaarien tulkinnan yhdenmukaisuus ja OECD:n ohjeiden asema tulkintalähteinä. Suomen Asianajajat korostaa, että OECD:n julkaisemat CARF:a koskevat kommentaarit voidaan kuitenkin ottaa huomioon lainsäädännön tulkintalähteenä myös ilman Verohallinnolle annettua määräyksenantovaltuutusta. OECD:n kommentaarien asema tulkintalähteinä on esimerkiksi siirtohinnoitteluasioita koskevassa korkeimman hallinto-oikeuden vakiintuneessa ratkaisukäytännössä vahvistettu, minkä lisäksi OECD:n kommentaarin asemaa tulkintalähteenä on asianmukaisesti käsitelty aiemmin muun muassa DAC7-lain säätämistä koskevassa hallituksen esityksessä HE 225/2022 vp. sekä esimerkiksi suurten konsernien vähimmäisveroa koskevaa lainsäädäntöä (ns. Pillar II) koskevassa hallituksen esityksessä HE 77/2023 vp.



Jälkimmäisen osalta on erityisen huomioarvoista, että kyseisessä hallituksen esityksessä on nimenomaisesti todettu, että OECD:n GloBe-kommentaarin hallinnollisen ohjeistuksen vaatimusten noudattamisen implementaatio voi edellyttää lainsäädäntötoimia, eikä sääntelykokonaisuuteen siten kuulu määräyksenantovaltuutusta vastaavassa laajuudessa. OECD:n CARF:a koskevan kommentaarin osalta ei ole perusteltua poiketa edellä kuvatusta linjasta siten, että OECD:n kommentaarin mahdolliset päivitykset voivat päätyä osaksi Suomen sisäistä lainsäädäntöä viranomaistasoisella määräyksellä ilman lainsäätäjän nimenomaisia toimia. Tämä johtaisi lainsäädäntövallan delegoimiseen viranomaiselle ennalta määrittämättömässä laajuudessa.

On myös huomattava, että toisin kuin HE:ssä on mainittu, ehdotetussa säännöksessä lainsäädäntövallan delegoinnin tapa poikkeaa edelleen siitä, miten se aikaisemmin on toteutettu sivullisten yleisen tiedonantovelvollisuuden osalta verotusmenettelylaissa. Verotusmenettelylain asettama tiedonantovelvollisuus on lähtökohtaisesti määritelty laissa ennakolta laajaksi, jota Verohallinnon päätöksellä rajoitetaan. Verotusmenettelylaissa asetettujen sivullisten tiedonantovelvollisuuksien osalta on yleisesti todettu, että Verohallinnon määräykset eivät voi laajentaa annettavien tietojen piiriä siitä, mitä lailla on säädetty.¹

HE:een on lisätty lausuntopalautteen perusteella kannanotto lainsäädäntövallan delegointiin lain säätämisjärjestyksen kannalta, jossa on arvioitu lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin. Kyseisen arvion mukaan ehdotetut määräyksenantovaltuudet toisivat Verohallinnolle oikeuden ainoastaan lain soveltamiseen liittyvien täsmentävien määräysten antamiseen. Verohallinto ei sitä vastoin voisi määräyksenantovaltuuden nojalla laventaa eikä rajoittaa laissa säädettyä soveltamisalaa. Suomen Asianajajat pitää tärkeänä muotoilla myös lakiteksti siten, että se tukee tätä tavoitetta.

Määräyksenantovaltuutus olisi myös suositeltavaa saattaa eduskunnan perustulakivaliokunnan tarkasteltavaksi.

3 Säännösten kiertäminen ja sivullisilmoittajan oikeusturva, johtuen ehdotetusta uudesta 28 a §:stä

HE:ssä ehdotetaan verotusmenettelylakiin säädettäväksi uusi 28 a § tiedonantovelvollisuuteen liittyen velvoitteiden kiertämiseen, jonka mukaan:

Henkilö, joka suunnittelee, markkinoi, organisoi tai tuo saataville järjestelyn, jonka yhtenä pääasiallisena tarkoituksena on välttää 3 luvun mukaiset ilmoittamis-, huolellisuus- tai muut velvoitteet, on tiedonantovelvollinen ja velvollinen suorittamaan nämä velvoitteet niin kuin asiassa olisi käytetty oikeaa muotoa.

Jos tiedonantovelvollinen 3 luvun mukaisia velvoitteitaan täyttyessään havaitsee ilmoitettavan sivullisen suorittavan 1 momentin mukaisen järjestelyn, jonka seurauksena tietoja jää ilmoittamatta, tiedonantovelvollisen on ilmoitettava tiedot niin kuin asiassa olisi käytetty oikeaa muotoa.

¹ Ks. Esim. Räbinä: Verotusmenettely ja muutoksenhaku, s. 608 ja Äimä: Verotustiedot: Tietojen hankkiminen ja käyttö Suomen oikeudessa sekä kansainvälinen verotustietojenvaihto



Pykälää sovellettaessa ilmaisulla järjestely tarkoitetaan mitä tahansa olosuhdetta, toimenpidettä, liiketoimea, sopimusta, sitoumusta tai tapahtumaa.

Suomen Asianajajat toteaa, että pykälän sanamuotoa on lausuntopalautteen perusteella olennaisesti parannettu. Erityisesti säännöksen 1 momenttia on rajattu siten, että se koskee vain tilanteita, joissa tiedonantovelvollinen on itse ollut aktiivisessa roolissa järjestelyn toteuttamisessa. Lisäksi järjestelyn pääasiallisen tarkoituksen merkitystä kiertämissäännöksen soveltamiskynnyksenä on laajennettu kattamaan kaikki soveltamistilanteet. Lopuksi tiedonantovelvollisen velvollisuuksia tilanteessa, jossa hän havaitsee ilmoitettavan sivullisen suorittavan 1 momentin mukaisen järjestelyn on täsmennetty. HE:n mukaan tällainen havainto ei toisi tiedonantovelvolliselle uusia selvitys- tai selonottovelvollisuuksia, vaan momentin mukainen ilmoitusvelvollisuus koskisi tilanteita, joissa tiedonantovelvollinen osana tavanomaista liiketoimintaansa havaitsisi ilmoitettavan sivullisen suorittavan 1 momentin mukaista järjestelyä.

HE:n perusteluissa on lisäksi lausuntopalautteen pohjalta käsitelty säännöksen suhdetta rikosoikeudessa sovellettavaan itsekriminointisuojaan. On totta, että tilanteet, joissa itsekriminointisuoja voisi tulla kyseeseen ovat todennäköisesti lukumäärällisesti rajattuja ja rajoittuisivat todennäköisesti vain avunantoa koskeviin tilanteisiin. On kuitenkin edelleen mahdollista, että itsekriminointikielto voisi pykälän säätämisen myötä soveltua, jos säännöksen tarkoittama järjestely ja tiedonantovelvollisen osallisuus siihen myös täyttäisi rikoksen tunnusmerkkejä. HE:n lausuntopalautetta koskevassa kohdassa on esitetty, että tiedonantovelvollisen ei edellytettäisi pykälän perusteella ilmoittavan sellaisia tietoja, joihin voisi soveltua itsekriminointisuoja koskeva sääntely.

Lisäksi HE:n lausuntopalautetta käsittelevässä kohdassa on todettu, että verotusmenettelylain mukainen laiminlyöntimaksusäännös antaa seuraamuksen määräjälle oikeuden, mutta ei aseta velvollisuutta laiminlyöntimaksun määräämiseen. Näin ollen itsekriminointisuoja on mahdollista ottaa ehdotettua säännöstä sovellettaessa huomioon mahdollista laiminlyöntimaksua määrättäessä. Suomen Asianajajat katsoo, että HE:ssä esitetyt näkemykset ovat perusteltuja, mutta edellyttävät sitä, että ne otetaan lain tulevassa soveltamisessa huomioon.

Lopuksi, verotusmenettelylain 28 §:n 2 momentin mukaan on verotusta toimitettaessa 1 momentin mahdollisessa soveltamistilanteessa myös huolellisesti tutkittava kaikki ne seikat, jotka voivat vaikuttaa asian arvostelemiseen, sekä annettava verovelvolliselle tilaisuus esittää selvitys havaituista seikoista. Vastaavia menettelysäännöksiä ei sisälly nyt ehdotettuun uuteen ilmoittamispykälään, eikä säännöksen perusteella tiedonantovelvolliseksi katsotulle taholle näin ollen anneta vastaavaa oikeussuojaa, koska verotusmenettelylain 26 §:n 3 momentissa säädetty yleinen oikeus tulla kuulluksi koskee vain verovelvollisia eikä tiedonantovelvollisia. Ottaen huomioon tiedonantovelvollisuudesta ja varsinkin sen laiminlyönnistä mahdollisesti seuraavat varsin mittavat velvoitteet ja kustannukset, olisi Suomen Asianajajien näkemyksen mukaan tiedonantovelvollisten oikeusturvaa näiltä osin parannettava. Olisi perusteltua, että myös ilmoittamisvelvollisella olisi oikeus tulla kuulluksi eikä ainoaksi oikeussuojakeinoksi jäisi HE:ssä esitetty valitustie mahdollisesta laiminlyöntimaksusta.



Helsingissä 18. päivänä syyskuuta 2025

SUOMEN ASIANAJAJAT

Niko Jakobsson
Pääsihteeri

LAATI

Asianajaja Samu Lassila, Helsinki

Suomen Asianajajien lausunnot valmistellaan oikeudellisissa asiantuntijaryhmissä, joiden toiminnassa on mukana noin 150 asianajajaa. Tämä lausunto on valmisteltu vero-oikeuden asiantuntijaryhmässä.