

ASIAANTUNTIJALAUSET

Marianne Malmgrén
OTT, dosentti, varatuomari
25.4.2026

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN VEROJAOSTOLLE**Asia: Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tuloverolain muuttamisesta (HE 57/2026 vp)**

Alla on pyydetty lausuntoni hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tuloverolain muuttamisesta (HE 57/2026 vp, jäljempänä myös ”esitys”). Lausunnossa arvioidaan hallituksen esityksessä valittua sääntelyratkaisua sekä valtiovarainministeriön lausunnolla olleeseen esitysluonnokseen tehtyjen muutosten merkitystä. Huomiota kiinnitetään erityisesti siihen, missä määrin esitys vahvistaa sääntelyn ennakoitavuutta ja lisää oikeusvarmuutta sekä sitä, jääkö sääntelyyn edelleen tunnistettavia tulkinnanvaraisia elementtejä, joilla on merkitystä säännöstä sovellettaessa.

1 Hallituksen esityksen lähtökohdat ja tavoitteet

Hallituksen esityksessä HE 57/2026 vp ehdotetaan muutettavaksi tuloverolakia siten, että tuloverolain (TVL 1535, TVL) 9 a §:n määräaikainen ns. rahastopoikkeus korvataan pysyvällä ratkaisulla (uusi TVL 9 a §). Voimassa olevan TVL 9 a §:n mukaan ETA-valtiossa perustettua tai rekisteröityä yhteissijoitusyritystä tai vaihtoehtorahastoa ei pidetä Suomessa yleisesti verovelvollisena ulkomaisena yhteisönä Suomessa olevan tosiasiallisen johtopaikan perusteella. Esityksen keskeisenä tavoitteena on luopua määräaikaisesta rahastopoikkeuksesta ja korvata se pysyvällä ratkaisulla (uusi TVL 9 a §). Tämä tavoite on perusteltu.

Esityksen tarkoituksena on ”pysyvästi” selventää nykyistä oikeustilaa ja näin lisätä rahastorakenteiden oikeusvarmuutta veroratkaisuissa sekä samalla poistaa mahdolliset EU:n valtiontulkisääntelyyn liittyvät epävarmuustekijät ilman, että ulkomaisten rahastojen verovelvollisuutta Suomessa laajennetaan tai kavennetaan. Esityksen tarkoitus on vahvistaa ennakoitavuutta tilanteissa, joissa ulkomaisten rahastojen yleisen verovelvollisuuden syntymistä tarkastellaan tosiasiallisen johtopaikan perusteella. Tavoite oikeusvarmuuden lisäämisestä ja pyrkimys ratkaista määräaikaiseen rahastopoikkeukseen liittyneet EU-oikeudelliset valtiontukikysymykset ovat tärkeitä ja perusteltuja rahastotoimialan toimintaedellytysten kannalta.

Esitykseen sisältyvien lakimuutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2027. Muutoksia sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2027 toimitettavassa verotuksessa.

2 Valitun sääntelyratkaisun arviointia

Hallituksen esityksessä ehdotettu uusi TVL 9 a § pyritään muotoilemaan sellaiseksi, että rahastopoikkeuksen soveltaminen olisi jatkossa selkeää ja sääntely voitaisiin toteuttaa pysyvästi. Esityksessä on pyritty sisällyttämään lainsäädäntöön edellytykset sille, milloin kotimainen rahastoyhtiö ei muodosta ulkomaiselle rahastoyhtiölle TVL 9.8 §:ssä tarkoitettua tosiasiallista johtopaikkaa ja näin yleistä verovelvollisuutta Suomeen. Tämä pyrkimys on perusteltu. Valittuun sääntelyratkaisuun vaikuttaa mm. se, että ulkomaisten rahastojen oikeudelliset rakenteet ovat moninaisia (ks. HE 57/2026 s. 5).

Esitetyn lainsäädännön ajatus siitä, että esitetty TVL 9 a §, täsmentää edellytykset, joilla suomalainen rahastoyhtiö ei muodosta tosiasiallista johtopaikka ulkomaiselle rahastolle on peruslähtökohdaltaan toimiva ja valittu sääntelymalli perusteltu (ks. HE 57/2026 vp s. 5, jossa

kerrotaan EU:n komission näkemyksistä ja käydyistä keskusteluista). Voidaan katsoa, että valittu sääntelyratkaisu ei ole valtiontukisäännösten vastainen poikkeus yleiseen sääntöön, vaan rahastotoiminnan erityispiirteet huomioon ottava täsmennys siihen, milloin tosiasiallisen johtopaikan ei katsota syntyvän Suomeen TVL 9 a §:ssä tarkoitettujen rahastojen osalta (ks. he 57/2026 vp s. 6). Eesityksen perusteluissa on myös nostettu esille se, että rahasto, ulkomainen tai kotimainen, ei ole Suomessa yleisesti verovelvollinen, vaikka sillä katsottaisiin olevan täällä tosiasiallinen johtopaikka, jos ulkomaista rahastoa pidetään TVL 20 a §:n mukaisesti tulosta verovapaana Suomessa (ks. HE 57/2026 vp s. 8). Tämä on tärkeää pitää mielessä, kun ulkomaisten rahastojen verovelvollisuutta arvioidaan Suomessa.

Ehdotetun TVL 9 a §:n mukaiset useat samanaikaisesti täyttyvät edellytykset sille, että ulkomaiselle rahastolle ei muodostu Suomeen TVL 9.8 §:n mukaista tosiasiallista johtopaikkaa Suomeen, edellyttävät kuitenkin laajaa tapauskohtaista kokonaisharkintaa. Sääntelyehdotus on siis monimutkainen. Ehdotetun TVL 9 a §:n soveltaminen edellyttää mm. edelleen osittain tulkinnanvaraisten rahastoyhtiön itsenäisyyteen, riippumattomuuteen ja toiminnan tavanomaisuuteen liittyvien edellytysten arviointia. Seuraavassa tarkastellaan lakiehdotusta tästä näkökulmasta.

2.1 Rahastoyhtiön itsenäisyyttä koskevat kriteerit

Myönteistä on, että hallituksen esityksessä on täsmennetty rahastoyhtiön itsenäisyyttä koskevia kriteereitä. Erityisesti rahaston riippumattomuutta rahastoyhtiöstä ja sijoittajakunnan rakennetta koskevien numeeristen edellytysten täsmentäminen parantaa sääntelyn ennakoitavuutta verrattuna lausunnolla olleeseen valtiovarainministeriön esitysluonnokseen.

Ehdotetun TVL 9 a § 4 momentissa olevat säännökset riippumattomuudesta ovat kuitenkin edelleen epäselvät. Momentin 1 lauseesta saa sen käsityksen, että riippumattomuus toteutuisi verovuodesta 1 lähtien eli vuodesta, josta rahastoyhtiö on alkanut hoitaa rahastoa Suomessa, vaikka 9 a § 3 momentin edellytykset 1 ja 2 täytyisivät vasta verovuonna 3 (laskettuna verovuodesta 1). Tarkoittaako tämä sitä, että ulkomaisen rahaston yleinen verovelvollisuus Suomessa poistuisi ”takautuvasti” verovuosilta 1 ja 2, jos kaikki muutkin TVL 9 a §:n edellytykset täytyisivät? Olisiko ulkomaisella rahastolla TVL 9.8 §:n edellytysten täytyessä tosiasiallinen johtopaikka Suomessa verovuosina 1 ja 2, mutta riippumattomuuden toteutuessa verovuonna 3, verovuosien 1 ja 2 yleinen verovelvollisuus poistettaisiin? Jos tämä on tarkoitus, vaatisiko verovuosien 1 ja 2 verovapaus, että rahastoyhtiö tekee oikaisuvaatimuksen verovuosien 1 ja 2 osalta? Edellä oleva tarkastelu osoittaa, että lakiehdotuksen ajallinen soveltaminen ei ole tältä osin täysin selkeä.

Lisäksi eräät käsitteet – kuten rahastoyhtiön toiminnan luonne osana tavanomaista liiketoimintaa sekä markkinaehtoisen korvauksen arviointi – näyttävät jäävän edelleen tapauskohtaisen tulkinnan varaan. Näin ollen TVL 9 a §:n sisältö täsmentyy vasta soveltamiskäytännössä ja mahdollisissa ennakkoratkaisuissa.

2.2 Oikeusvarmuus ja verovuosikohtainen arviointi

Kuten edellä on todettu esitetyn sääntelyn soveltaminen edellyttää verovuosikohtaista arviointia useiden edellytysten osalta. Tämä näyttää mahdollistavan tilanteet, joissa ulkomaisen rahaston verovelvollisasema voi vaihdella verovuodesta toiseen, jos TVL 9.8 §:n yleiset tosiasiallisen johtopaikan kriteerit soveltuvat tilanteeseen eli rahastolla olisi yleissäännöksen mukaan Suomessa tosiasiallinen johtopaikka.

Tältä osin lakiehdotus on edelleen oikeusvarmuuden ja verotuksen ennakoitavuuden kannalta ongelmallinen erityisesti, kun otetaan huomioon, että kyse on yleisen verovelvollisuuden syntymistä koskevasta arvioinnista.

3 Esityksessä tarkastellut EU-oikeudelliset näkökohdat

Hallituksen esityksessä EU-oikeudellinen tarkastelu painottuu valtiontukisääntelyyn. Esityksen tavoite välttää pysyvään rahastopoikkeukseen liittyviä SEUT 107 artiklaan perustuvia riskejä on sinänsä keskeinen ja perusteltu.

Esityksessä ei arvioida sitä, mihin EU:n perusvapauteen – sijoittautumisvapauteen vai pääoman vapaaseen liikkuvuuteen – ehdotettu sääntely kytkeytyy. Mikäli kyse olisi pääoman vapaasta liikkuvuudesta, sitä voitaisiin soveltaa SEUT:n perusteella myös ns. kolmansiin valtioihin sijoittautuneisiin rahastoihin, jos sääntelylle ei löydy suhteellisuusperiaatteen täyttävään oikeuttamisperustetta. Sääntely ei tällöin rajautuisi ehdotetun TVL 9 a § 6 ja 7 momenttien mukaisesti ETA:lle sijoittautuneisiin rahastoihin. Tätä kysymyksenasettelua olisi ollut toivottavaa avata hallituksen esityksessä.

4 Johtopäätökset

Hallituksen esitystä HE 57/2026 vp voidaan pitää parannuksena voimassa olevaan määräaikaisten rahastopoikkeukseen verrattuna. Esityksessä valittu perusratkaisu on valtiovarainministeriön esitysluonnokseen tehdyillä muutoksilla perusteltu.

Esitykseen sisältyy kuitenkin edelleen jo lain säätämisvaiheessa tunnistettavia tulkinnanvaraisia kohtia, joita on tuotu esille edellä tässä lausunnossa ja myös hallituksen esityksessä. Tulkinnanvaraisilla kohdilla voi olla merkittäviä käytännön vaikutuksia sääntelyä sovellettaessa ja ne ovat ongelmallisia oikeusvarmuuden osalta.

Olisi toivottavaa, että valiokuntakäsittelyssä arvioitaisiin vielä huolella esitystä oikeusvarmuuden, ennakoitavuuden ja hallinnollisen toimivuuden näkökulmista ja mm. sääntelyn tulkinnanvaraisuutta pyrittäisiin edelleen rajoittamaan selkeyttämällä ehdotettua TVL 9 a §. Tulkinnanvaraisia kohtia olisi toivottavaa selkeyttää täsmentämällä niitä ainakin valiokunnan mietinnössä.

Lohjalla 25. päivänä huhtikuuta 2026

Marianne Malmgrén

OTT, dosentti, varatuomari