

14.8.2025

VN/18104/2024

VN/18104/2024-OM-18

Valtiovarainministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi raportoivien kryptovarapalvelun tarjoajien tiedonantovelvollisuudesta verotuksen alalla ja eräiden lakien muuttamisesta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi raportoivien kryptovarapalvelun tarjoajien tiedonantovelvollisuudesta verotuksen alalla ja eräiden lakien muuttamisesta.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laki raportoivien kryptovarapalvelun tarjoajien tiedonantovelvollisuudesta verotuksen alalla, laki raportoivien finanssilaitosten tiedonantovelvollisuudesta verotuksen alalla sekä muutettavaksi verotusmenettelystä annettua lakia, hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta annetun neuvoston direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja direktiivin soveltamisesta annettua lakia, raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla annettua lakia ja tuloverolakia.

Raportoiville kryptovarapalvelun tarjoajille ehdotetaan säädettäväksi velvollisuus ilmoittaa Verohallinnolle tietoja palveluntarjoajan käyttäjinä toimivien henkilöiden ja yritysten tekemistä kryptovarojen vaihto- ja siirtotapahtumista. Lisäksi raportoiville kryptovarapalvelun tarjoajille ehdotetaan säädettäväksi velvollisuus ilmoittaa Suomessa yleisesti verovelvollisista luonnollisista henkilöistä ja kuolinpesistä luovutusvoiton ja -tappion tai muun tulon laskemiseksi tarpeelliset tiedot. Raportoivien finanssilaitosten finanssitilitietojen ilmoittamis- ja muista velvollisuuksista ehdotetaan säädettäväksi uudessa erillislaissa, jolla korvattaisiin voimassa olevat, sisällöllisesti vastaavat blankettimuotoiset säännökset. Samassa yhteydessä raportoivien finanssilaitosten velvollisuuksiin säädettäisiin vähäisiä muutoksia.

Esitysluonnoksessa ehdotettavilla lakimuutoksilla pantaisiin täytäntöön hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla annetun direktiivin eli virka-apudirektiivin muutos. Muutos laajentaa EU-maiden välisen automaattisen tietojenvaihdon kryptovarapalvelun tarjoajien ilmoittamiin tietoihin. Muutoksen tarkoituksena on parantaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden veroviranomaisten tiedonsaantia kryptovarapalvelun tarjoajien kautta toteutetuista liiketoimista. Tiedonsaanti parantaa jäsenvaltioiden mahdollisuuksia verottaa kryptovaroista saatuja tuloja. Direktiivimuutos sisältää lisäksi olemassa olevaa finanssitilitietojen pakollista automaattista tietojenvaihtoa täsmentäviä määräyksiä. Direktiivimuutoksen tarkoituksena on myös parantaa jäsenvaltioiden tämänhetkistä hallinnollista yhteistyötä ja tietojenvaihtoa verotuksen alalla muun muassa lisäämällä muulle kuin säilytystilille maksetut osinkotulot pakollisen automaattisen tietojenvaihdon piiriin kuuluviin tuloluokkiin sekä laajentamalla rajat ylittäviä tilanteita varten annettavien ennakkopäätösten pakollinen automaattinen tietojenvaihto tiettyihin luonnollisia henkilöitä koskeviin päätöksiin. Direktiivimuutoksen täytäntöön panevien säädösten lisäksi esitysluonnokseen sisältyy ehdotus lainsäädäntömuutoksista kryptovaratiетоjen vaihdon mahdollistamiseksi myös muiden kuin EU-maiden kanssa OECD:n kryptovarojen raportointikehyksen mukaisesti sekä ehdotus direktiiviä laajemmasta kryptovarapalvelun tarjoajien velvollisuudesta ilmoittaa luovutusvoittoverotukseen liittyviä tietoja.

Oikeusministeriö on arvioinut esitysluonnosta vain lausunnossa nimenomaisesti todetuilta osin. Esitysluonnoksen lausuntoaika on ollut kuusi viikkoa sijoittuen kesälomakauteen, eikä

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

esitysluonnoksessa ole esitetty perusteluja kuulemisohjeesta poikkeamiselle ([Kuulemisopas jakso 1.9 Lausuntoaika](#)). Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi yleisesti huomiota esitysluonnoksen 1. ja 2. lakiehdotuksen määritelmien tavanomaisesta poikkeavaan kirjoitustapaan (ks. [Lainkirjoittajan opas, jakso 23 Määritelmistä](#)). Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 4–36 §:ssä ja 2. lakiehdotuksen 2–72 §:ssä on toistettu pitkälti virka-apudirektiivin liitteiden I ja VI määritelmiä koskevien jaksojen sisältö täydennettynä tietyiltä osin OECD:n kryptovarapalvelun tarjoajien raportointivelvoitteita koskevan yhteisen raportointikehyksen määritelmillä. Jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota määritelmien kirjoitustapaan sekä arvioida eri määritelmien tarpeellisuutta ja sisältävätkö ne aineellista sääntelyä. Jatkovalmistelussa tulisi myös vielä tarkistaa 2. lakiehdotuksen luvuittaista pykälänumerointia (ks. [Lainkirjoittajan opas, jakso 14.2.2 Pykälien numerointi](#)).

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tunnistettu ehdotetun sääntelyn olevan merkityksellistä perustuslain 10 §:n kannalta. Säätämisyjärjestysperusteluissa on kryptovarapalvelun tarjoajien ilmoittamia tietoja koskevan sääntelyn osalta asianmukaisesti kuvattu miltä osin yleisen tietosuojasetuksen kansallista liikkumavaraa käytetään ja mihin tietosuojasetuksen artiklaan liikkumavaran käyttö perustuu, ja miksi ehdotettu sääntely olisi oikeasuhteista ja yleisen edun mukaista. Jatkovalmistelussa arviointiin tulisi kuitenkin sisällyttää myös ehdotettava kansallinen poikkeaminen virka-apudirektiivin ja raportointikehyksen verotukselliseen asumiseen liittyvästä alueellisesta rajauksesta (hyväksytty lainkäyttöalue). Säännöskohtaisten perustelujen mukaan luonnollinen henkilö tai yksikkö voisi asua millä tahansa lainkäyttöalueella, jolloin Verohallinto saisi myös sellaisia kryptovarakäyttäjiä ja yksikkökryptovarakäyttäjien kontrolloivia henkilöitä koskevia tietoja, joissa asuinlainkäyttöalue ei olisi Suomi, eikä myöskään sellainen lainkäyttöalue, jonne Suomi olisi velvollinen tietoja lähettämään. Perustelujen valossa jää epäselväksi, mihin sääntelyyn näiden ylimääräisten kerättävien tietojen käsittely perustuisi ja miten tietoja olisi tarkoitus käsitellä.

Säätämisyjärjestysperustelujen mukaan se, mitä tässä jaksossa todetaan henkilötiedoista ja niiden käsittelystä raportoitavien kryptovaratieiden osalta, soveltuu vastaavalla tavalla raportoitavien finanssilaitosten finanssitilien ilmoittamiin tietoihin. Toisin kuin ehdotettu raportoitavien kryptovarapalvelun tarjoajien tiedonantovelvollisuus, raportoitavien finanssilaitosten tiedonantovelvollisuussäännökset sisältyvät jo vuosina 2016 ja 2017 voimaan tulleisiin lainsäätöihin säännöksiin. Perustelujen mukaan esityksessä ehdotetut varsinaiset sisällölliset muutokset voimassa olevaan lainsäädäntöön eivät toisi uusia henkilöryhmiä tai henkilötietoja raportoitavien finanssilaitosten Verohallinnolle ilmoittamien tietojen piiriin, vaan ne pysyisivät ennallaan.

Arvioidessaan virka-apudirektiivin täytäntöönpanoa koskevaa sääntelyä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota sekamuotoiseen täytäntöönpanotekniikkaan, josta on tarkoitus luopua nyt lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa lisäämällä finanssilaitosten finanssitilien tietojen ilmoittamista koskevat säännökset kansalliseen lakiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan sekamuotoinen täytäntöönpanotapa sulkee ainakin osaksi pois lainsäätäjän mahdollisuuden paitsi ottaa huomioon perustuslaista ja kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista seuraavia vaatimuksia myös hyödyntää täysimääräisesti sitä kansallista liikkumavaraa ja kansallisesti noudatettua lainkirjoittamistapaa, jonka direktiivit antavat jäsenvaltiolle (PeVL 13/2019 vp, s. 7). Perustuslakivaliokunta on korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 12/2019 vp, s. 3). Aiempi sääntely on myös annettu ennen kuin yleisen tietosuojasetuksen soveltaminen on alkanut vuonna 2018, joten vaikuttaisi perustellulta sisällyttää säätämisyjärjestysperusteluihin myös arvio esitysluonnoksessa ehdotetuista finanssilaitosten finanssitilien ilmoittamista koskevista säännöksistä.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan raportoivan kryptovarapalvelun tarjoajan velvollisuus ilmoittaa Verohallinnolle palvelun kautta suoritettavia kryptovarojen osto-, myynti-, vaihtoja siirtotapahtumia koskevat tiedot perustuisi verotusmenettelylakiin ehdotettuun säännökseen raportoivan kryptovarapalvelun tarjoajan tiedonantovelvollisuudesta sekä ehdotettuun lakiin raportoivan kryptovarapalvelun tarjoajan tiedonantovelvollisuudesta verotuksen alalla. Vastaavasti raportoivan finanssilaitoksen velvollisuus ilmoittaa Verohallinnolle finanssitilitiedot perustuisi verotusmenettelylakiin ehdotettuun säännökseen raportoivan finanssilaitoksen tiedonantovelvollisuudesta sekä ehdotettuun lakiin raportoitavien finanssilaitosten tiedonantovelvollisuudesta verotuksen alalla. Voimassa olevassa verotusmenettelylain 22 §:n 4 momentissa säädetään, että tiedot on annettava Verohallinnolle salassapitosäännösten ja muiden tietojen saantia koskevien rajoitusten estämättä.

Esitysluonnoksessa ehdotettu velvollisuus luovuttaa tiedot Verohallinnolle olisi kokonaisuutena hyvin laaja. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluihin ei ole kuitenkaan sisällytetty arviota siitä, voisivatko tiedot sisältää arkaluonteisia tietoja tai tietojen luovuttamisesta salassapitosäännösten estämättä. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5 ja siinä viitatuksi lausunnot). Jatkovalmistelussa esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluihin olisi hyvä tarkentaa keskeisimpien

perustuslakivaliokunnan linjausten valossa, mistä syystä yksityiselämän suojaa koskevien rajoitusten arvioidaan olevan välttämättömiä ja oikeasuhteisia.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yleensä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisälöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 17/2016 vp, s. 5–6). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan mukaan edellä mainittuja lähtökohtia voidaan soveltaa myös tietojen saamiseen ja luovuttamiseen yksityiseltä (PeVL 48/2018 vp, s. 5, PeVL 12/2019 vp, s. 4 ja PeVL 13/2023 vp, kappale 15).

Perustuslakivaliokunta on painottanut toistuvasti, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan (PeVL 12/2019 vp, s. 4).

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota tarpeeseen arvioida jatkovalmistelussa esitysluonnoksen 3. lakiehdotuksen 17 c, 17 g ja 23 c §:ssä ehdotettavan sääntelyn täsmentämistä nimeämällä täsmällisemmin ne velvoitteet, joiden laiminlyömisestä voisi seurata verotusmenettelylain 22 a §:n mukainen laiminlyöntimaksu. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että sääntelyn kohderyhmän tulee kyetä ilman vaikeuksia soveltamaan säännöksiä (PeVL 25/2021 vp, kappale 12). Verotusmenettelylain mukainen sanktio voisi tulla määrättäväksi myös luonnolliselle henkilölle, sillä esimerkiksi raportoiva kryptovarapalvelun tarjoaja voi olla luonnollinen henkilö. Sääntelyn monimutkaisuutta lisää se, että velvoitteiden sisällöstä säädetään esimerkiksi nyt lausuttavana olevan esitysluonnoksen 1. ja 2. lakiehdotuksessa. Erityisesti 23 c §:ään esitetään merkittävää laajennusta, sillä velvoitteet ulotettaisiin kosemaan kaikkia verotusmenettelylain 3 luvun tiedonantovelvollisia. Myös esitysluonnoksen 4. lakiehdotuksen 4 §:n tietosisältöä ehdotetaan väljennettäväksi siten, että ilmoitettaviin tietoihin lukeutuisivat *kaikki muut tiedot, jotka voivat auttaa Verohallintoa sen arvioidessa raportoitavan järjestelyn mahdollista veroriskiä*. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan muut tiedot eivät kuitenkaan saisi johtaa liike-, elinkeino- tai ammattisalaisuuden tai kaupallisen menettelyn paljastamiseen tai sellaiseen tietojen paljastamiseen, joka olisi vastoin yleistä järjestystä. Perustelujen mukaan olisi tarkoituksenmukaista, että Verohallinto antaisi täsmentävää ohjeistusta muiden tietojen sisällöstä. Jatkovalmistelussa ehdotettua säännöstä tulisi täsmentää huomioiden edellä kuvatussa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä tietosisällön täsmällisyydelle annettu merkitys. Jatkovalmistelussa tulisi lisäksi huomioida muussa lainsäädännössä olevat viittaukset esitysluonnoksessa kumottavaksi ehdotettuihin säännöksiin erityisesti 3. lakiehdotuksen 17 b ja 17 d §:n osalta.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija

Anu Polojärvi

Liitteet

Jakelu

VM Valtiovarainministeriö

Tiedoksi

VM VO Kansainvälisen verotuksen yksikkö, Antti Kurikka
VM VO Kansainvälisen verotuksen yksikkö, Juho Hasa

VN/18104/2024-OM-18

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: