11.5.2026

Eduskunta
Valtiovarainvaliokunta
Verojaosto
00102 EDUSKUNTA

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tuloverolain muuttamisesta

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa hallituksen esitystä koskevista verojaostolle jätetyistä kirjallisista lausunnoista. Kirjallisen lausunnon ovat verojaostolle jättäneet Finanssiala ry, Finnwatch ry, Keskuskauppakamari, dosentti Marianne Malmgrén, professori Pekka Nykänen, Pääomasijoittajat ry, Suomen Asianajajat, Suomen Veroasiantuntijat ry ja Verohallinto.

Lausunnot on toimitettu valtiovarainministeriölle. Valtiovarainministeriö esittää eduskunnalle lausuntonaan kirjallisissa lausunnoissa esille tuoduista seikoista seuraavaa:

Yleisesti ehdotetusta sääntelymallista ja sen soveltamisalasta

Lähes kaikki lausunnonantajat pitivät esityksen tavoitteita perusteltuina. Vaikka ehdotettuun sääntelymalliin nähtiin liittyvän myös tulkinnallisia kysymyksiä, useassa lausunnossa valittua ratkaisumallia pidettiin sinänsä perusteltuna tai tarkoituksenmukaisena. Eräässä lausunnossa todettiin nimenomaisesti, että voidaan katsoa, että valittu sääntelyratkaisu ei ole valtiontukisäännöstön vastainen poikkeus yleiseen sääntöön.

Yksi lausunnonantaja ehdotti säännöksen soveltamisalan rajaamista tai siitä luopumista kokonaan; toisessa lausunnossa taas toivottiin soveltamisalan laajentamista myös muihin kuin rahastoyhtiön toimintoihin. Eräässä lausunnossa ehdotettiin säännöksen muotoilun muuttamista siten, että siinä tehtäisiin poikkeus suoraan yleisen verovelvollisuuden määräytymiseen. Lisäksi yksi lausunnonantaja toivoi esityksen arviointia suhteessa EU:n perusvapauksiin.

Valtiovarainministeriön lausunto

Valtiovarainministeriö ei pidä ehdotetun sääntelymallin tai säännöksen soveltamisalan muuttamista perusteltuna. Valtiovarainministeriön arvion mukaan ehdotettu säännös on linjassa alkuperäisen tosiasiallista johtopaikkaa koskevan sääntelyn tavoitteiden kanssa. Sääntelyn tavoitteena on varmistaa, että yhteisöjä,

joilla on riittävät siteet Suomeen, pidetään täällä yleisesti verovelvollisina (HE 136/2020 vp). Ehdotetussa säännöksessä on kyse näiden riittävien siteiden tarkemmasta arvioinnista rahastotoiminnan erityispiirteet huomioon ottaen. Mikäli ehdotetun säännöksen soveltamisedellytykset eivät täyttyisi, sovellettaisiin ulkomaiseen rahastoon edelleen myös yleisiä, kaikkia yhteisöjä koskevia tuloverolain 9 §:n 1 ja 8 momentin säännöksiä. Kyse on siten eräänlaisesta olettama- tai turvasatamasäännöksestä. Ehdotettu sääntelymalli huomioon ottaen valtiovarainministeriö ei pidä mahdollisena, että ehdotetun säännöksen muotoilua muutettaisiin siten, että siinä tehtäisiin poikkeus suoraan yleisen verovelvollisuuden määräytymiseen.

Valtiovarainministeriö ei myöskään pidä tarkoituksenmukaisena tässä yhteydessä laajentaa soveltamisalaa muihin kuin rahastoyhtiön toimintoihin. Rahastoyhtiön itsenäisyyden arvioinnin on arvioitu muodostavan yhteismitallisen kriteerin riittävien siteiden tarkasteluun käytännössä hyvin monimuotoisissa rahastorakenteissa. Lisäksi lausunnossa mainituilla luonnollisilla henkilöillä olisi valtiovarainministeriön käsityksen mukaan harvoin samanlaista lakiin tai sopimukseen perustuvaa asemaa kuin rahastoyhtiöllä on. Lisäksi mahdollisten muiden toimijoiden arviointi voisi valtiovarainministeriön käsityksen mukaan monesti käytännössä liittyä myös kiinteän toimipaikan kysymysten arviointiin, mikä on nyt ehdotetun säännöksen (ja myös aiemman määräaikaisen sääntelyn) soveltamisalan ulkopuolella.

EU-perusvapauksien osalta Euroopan unionin tuomioistuin on todennut, että sen määrittämisessä, kuuluuko kansallinen lainsäädäntö jommankumman liikkumisvapauden soveltamisalaan, on otettava huomioon kyseisen lainsäädännön tarkoitus (ks. esim. asia C-35/11, Test Claimants in the FII Group Litigation, tuomio 13.11.2012, 89 ja 90 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tosiasiallista johtopaikkaa koskevassa sääntelyssä ja nyt ehdotetussa tarkentavassa säännöksessä on kyse ulkomaisen yhteisön riittävien siteiden tarkastelusta. Valtiovarainministeriö katsoo, että ehdotettu sääntely kytkeytyy Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 49 artiklassa tarkoitettuun sijoittautumisvapauteen, jota sovelletaan ainoastaan jäsenvaltioiden välillä. Näin ollen valtiovarainministeriön käsityksen mukaan ei ole EU-oikeudellista estettä sille, että ehdotettu sääntely soveltuisi vain EU- tai ETA-alueen rahastoihin.[1]

Ehdotettuun sääntelyyn liittyvät tekniset kommentit

(i) Kolmen riippumattoman rahaston edellytys

Kahdessa lausunnossa esitettiin, että ehdotetun sääntelyn vaatimus siitä, että kolmen riippumattoman rahaston edellytyksen on täytyttävä silloin, kun

[1] Myös aiempi määräaikainen sääntely oli rajattu ETA-alueella sijaitseviin rahastoihin.

rahastoyhtiö aloittaa ulkomaisen rahaston hoitajana, voi vaikuttaa merkittävästi uusien toimijoiden tuloon markkinoille tai jopa tehdä sen mahdottomaksi. Toisessa näistä lausunnoista ehdotettiin vaatimuksen muuttamista siten, että myöhemmin hoitoon tulevat rahastot otettaisiin myös huomioon. Lisäksi samassa lausunnossa esitettiin, että rahastoyhtiökohtaisen arvioinnin sijaan voitaisiin ottaa huomioon myös koko konsernin tilanne.

Valtiovarainministeriön lausunto

Valtiovarainministeriö toteaa, että ehdotetussa sääntelyssä ei ole kyse suoraan verovelvollisuutta määrittelevästä säännöksestä vaan olettama- tai turvasatamasäännöksestä riittävien siteiden arviointia varten. Tähän nähden valtiovarainministeriö pitää perusteltuna, että ehdotetussa säännöksessä on tiettyä varovaisuuteen perustuvaa erotteluvaraa. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan vaatimus kolmesta riippumattomasta rahastosta on omiaan osoittamaan toiminnan tavanomaisuuden ja jatkuvuuden ja on siksi perusteltu osa ehdotettua olettamasääntöä. Lisäksi valtiovarainministeriö arvioi, että tilanteet, joissa rahastoyhtiö perustaisi esimerkiksi ensimmäisen rahastonsa suoraan ulkomaille, lienevät harvinaisempia. Myös näissä tapauksissa olisi joka tapauksessa mahdollista hakea ennakollista kannanottoa tuloverolain 9 §:n 1 ja 8 momenttien yleisten säännösten perusteella.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan konserninäkökulman huomioon ottaminen ei olisi perusteltua ehdotetussa säännöksessä, joka perustuu kunkin rahastoyhtiön ja sen hoitamien rahastojen välisen itsenäisyyden arviointiin.

(ii) Riippumattomuuden arviointi kolmantena verovuonna

Useassa lausunnossa pidettiin epäselvänä siten, miten verovelvollisen asemaa arvioitaisiin ehdotetussa tuloverolain 9 a §:n 4 momentissa tarkoitetussa tilanteessa, kun kolmen verovuoden ajanjakso on vielä kesken. Lausunnoissa pohdittiin sitä, soveltuisiko säännös ainoastaan takautuvasti.

Valtiovarainministeriön lausunto

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan ehdotetun säännöksen toimintamekanismi olisi samankaltainen kuin eräiden asuntojen vuokraustoimintaa harjoittajien osakeyhtiöiden (REIT-yhtiöt) kohdalla julkista kaupankäyntiä koskevan vaatimuksen[2] osalta eli riippumattomuusedellytyksen katsottaisiin täyttyvän jo heti ensimmäisestä verovuodesta. Mikäli jostain syystä myöhempänä verovuotena näin ei olisikaan, valtiovarainministeriön käsityksen

[2] Eräiden asuntojen vuokraustoimintaa harjoittavien osakeyhtiöiden veronhuojennuksesta annetun lain (299/2009) 15 §:n 2 momentti: ”Edellä 1 momentin 2 kohtaa ei sovelleta yhtiön verovapausajan kahtena ensimmäisenä verovuonna, jos yhtiö esittää sitä koskevan kirjallisen vaatimuksen viimeistään ensimmäisen verovuoden päättymiseen mennessä. Jos 2 kohdan mukainen vaatimus ei täyty viimeistään kolmantena verovuonna, noudatetaan, mitä 3 §:n 4 momentissa säädetään.”

mukaan sovellettavaksi voisivat tulla normaalit verotuksen oikaisusäännökset. REIT-yhtiöihin sovellettavasta säännöksestä poiketen ehdotetussa säännöksessä ei tarvitsisi esittää tätä koskevaa kirjallista vaatimusta.

(iii) Eräät ehdotetussa säännöksessä käytetyt käsitteet ja verovuosikohtaisuus

Useissa lausunnoissa kommentoitiin ehdotuksessa tai sen perusteluissa käytettyjä käsitteitä (tuotot, markkinaehtoisuus, tavanomainen liiketoiminta). Osa näistä lausunnonantajista oli sitä mieltä, että niitä tulisi joko täsmentää tai ne tulisi poistaa kokonaan. Erään lausunnonantajan mukaan useiden edellytysten verovuosikohtaisen arvioinnin takia lakiehdotus on oikeusvarmuuden ja verotuksen ennakoivuuden kannalta ongelmallinen.

Valtiovarainministeriön lausunto

Valtiovarainministeriö toteaa, että yleisesti tosiasiallisen johtopaikan syntymistä tuloverolain 9 §:n 1 ja 8 momenttien nojalla arvioidaan verovuosikohtaisesti. Näin ollen valtiovarainministeriö katsoo, että kyseistä sääntelyä tarkentavassa olettamasäännöksessä on perusteltua noudattaa lähtökohtaisesti samaa verovuosikohtaisuutta. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan säännöksen soveltamiseen liittyvää hallinnollista taakkaa vähentää kuitenkin se, että verovelvollisen tulisi tyypillisesti pystyä itse arvioimaan edellytysten täyttyminen jo etukäteen. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, esimerkiksi rahastoyhtiön tavanomaisen liiketoiminnan ulkopuolisia tilanteita ei oleteta juurikaan syntyvän. Myös markkinaehtoisen korvauksen osalta hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että vaatimuksen voidaan yleensä katsoa täyttyvän rahastoissa, joissa vähintään puolet sijoittajista on rahastoyhtiöstä riippumattomia. Näin ollen valtiovarainministeriö ei pidä perusteltuna kyseisten vaatimusten poistamista sen takia, että ne muodostuisivat liian hankaliksi soveltaa. Lisäksi voidaan ottaa huomioon, että ehdotettua säännöstä sovelletaan vain rahastoihin, joiden osuuksista vähintään 50 prosenttia kuuluu ns. ulkoisille sijoittajille, ja näin ollen markkinaehtoisuuden vaatimuksen voidaan katsoa olevan tarpeellinen lähinnä korostamaan pykälän soveltumista nimenomaan tyypillisiin ja tavanomaisiin rahastorakenteisiin, sekä vahvistamaan palkkioiden markkinaehtoisuusvaatimusta myös ehdotetun säännöksen 4 momentissa tarkoitettujen ensimmäisten vuosien aikana.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan ehdotetun säännöksen tuotot-käsite on perusteltua pitää laajana määritelmänä, jota ei rahastorakenteiden ja tulovirtojen moninaisuudesta johtuen ole mahdollista määritellä kovin yksityiskohtaisesti.

(iv) Yhteisön klassifikaatio Suomen verotuksessa

Kahdessa lausunnossa esitettiin, että ehdotetussa sääntelyssä tai sen perusteluissa tulisi ottaa kantaa ulkomaisen yhteisön klassifikaatioon Suomen verotuksessa.

Valtiovarainministeriön lausunto

Valtiovarainministeriö toteaa, että yhteisön käsitettä ja siihen liittyvää kotimaista oikeuskäytäntöä on kuvattu tosiasiallista johtopaikkaa koskevan sääntelyn hallituksen esityksessä HE 136/2020 vp (s. 6–9). Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan ulkomaisten yksiköiden yleinen klassifikaatio tai karakterisointi ei ole perusteltua käsillä olevan esityksen yhteydessä, koska kysymys on Suomen vero-oikeudessa yleinen, eikä sitä olisi perusteltua ratkaista pistemäisesti vain yhdelle kapealle ulkomaisten yksiköiden joukolle tietyssä tilanteessa.

Kuten myös ehdotettua sääntelyä koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, jos ulkomainen rahasto katsotaan yhtymämuotoiseksi[3], sillä ei yleensäkään voi olla Suomessa yleistä verovelvollisuutta ja kysymys ehdotetun säännöksen soveltumisesta ei siten konkretisoidu.

(v) Säännöksen käytännön soveltamisesta ja eräitä muita kysymyksiä

Eräässä lausunnossa esitettiin, että hallituksen esitykseen tai viimeistään Verohallinnon soveltamisohjeeseen lisätään selkeä kuvaus siitä, millaista dokumentaatiota tai selvitystä edellytysten täyttymisestä käytännössä edellytetään ja voidaanko edellytysten täyttyminen osoittaa standardoitujen tai yleisesti hyväksyttyjen asiakirjojen, kuten rahastoyhtiön tilintarkastettujen tilinpäätöstietojen avulla ilman erillisiä Verohallinnolle toimitettavia selvityksiä.

Yhdessä lausunnossa pyydettiin täsmentämään, tarkoittaako ehdotetun säännöksen 4 momentin muotoilu ”myöhempänä verovuotena” kaikkia lainkohdassa tarkoitettua jaksoa seuraavia verovuosia vai vain jaksoa välittömästi seuraavaa verovuotta.

Valtiovarainministeriön lausunto

Kuten edellä on todettu, valtiovarainministeriön käsityksen mukaan säännöksen soveltamiseen liittyvää hallinnollista taakkaa vähentäisi se, että verovelvollisen tulisi tyypillisesti pystyä itse arvioimaan edellytysten täyttyminen jo etukäteen. Tähän nähden valtiovarainministeriö pitäisi perusteltuna, että edellytysten täyttyminen voisi perustua standardoituihin tai yleisesti hyväksyttyihin asiakirjoihin.

[3] Ks. esimerkiksi keskusverolautakunnan ratkaisut KVL 2017/57 ja KVL 2025/22, joista jälkimmäinen on julkaistu hallituksen esityksen HE 136/2020 vp antamisen jälkeen.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan ehdotetun 4 momentin muotoilu ”myöhempänä verovuotena” voi kattaa useampia verovuosia.

Ehdotetun säännöksen 7 momentti ja 3 momentti

Yhdessä lausunnossa todettiin, että ehdotetun säännöksen 7 momentissa olisi hyvä käyttää samaa ilmaisutapaa kuin pykälän 1 momentissa.

Valtiovarainministeriön lausunto

Valtiovarainministeriö yhtyy lausunnonantajan näkemykseen. Ministeriön näkemyksen mukaan lainkohtaa olisi perusteltua muuttaa seuraavasti:

Tätä pykälää sovelletaan myös vaihtoehtorahastojen hoitajista annetussa laissa (162/2014) tarkoitettuihin ETA-valtioon sijoittautuneisiin vaihtoehtorahastoihin ja niiden Suomessa ~~yleisesti verovelvollisiin~~ ***toimintaa harjoittaviin*** *hoitajiin.*

Lisäksi valtiovarainministeriö toteaa, että ehdotetun pykälän 3 momentissa viitataan 1 momentin 2 kohtaan riippumattomasta rahastosta. Kuitenkin myös 1 momentin 1 kohdassa säädettäisiin riippumattomasta rahastosta. Selkeyden vuoksi voisi olla perusteltua todeta myös tämä ehdotetun pykälän 3 momentissa, vaikka tätä ei lausunnonantajien lausunnoissa oltukaan mainittu. Lainkohta alkaisi tällöin seuraavasti:

Rahastoyhtiöstä 1 momentin ***1 ja*** *2 kohdassa tarkoitetulla tavalla riippumattomana pidetään rahastoa tai alarahastoa: [luettelokohtiin ei muutoksia]*

osastopäällikkö, ylijohtaja Terhi Järvikare

neuvotteleva virkamies Jaana Mikkola