Lausunto
25.2.2026

Eduskunta
Valtiovarainvaliokunta
Verojaosto
00102 EDUSKUNTA

Hallituksen esitys eduskunnalle suurten konsernien vähimmäisveroa koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 196/2025 vp, täydentävä HE 6/2026 vp)

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa hallituksen esitystä koskevista verojaostolle jätetyistä kirjallisista lausunnoista. Kirjallisen lausunnon ovat verojaostolle jättäneet Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Finnwatch ry, Keskuskauppakamari, dosentti Marianne Malmgrén, professori Pekka Nykänen, Suomen Asianajat, Suomen Veroasiantuntijat ry, Suomen Yrittäjät, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT ja Verohallinto.

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

Laskentasääntöjen muutokset

Lausunnoissa kannatettiin pääsääntöisesti kansainvälisessä yhteistyössä kehitettyjen soveltamisohjeiden perusteella tehtyjä muutoksia minimiverolakiin siltä osin, kun kyse on uusista verotussäännöistä ja hyvin tulkinnallisista säännöistä. Vain yksi lausuja esitti, ettei tulkinnallisia sääntöjä tarvitsisi viedä lakiin. Kansainväliseen yhteistyöhön perustuviin säännöksiin ei lausunnoissa esitetty muutoksia.

Osa lausujista toivoi, että muutoksia tehtäisiin mahdollisimman nopeassa tahdissa. Toisaalta osa lausujista näki, että nopeat muutokset voivat negatiivisesti vaikuttaa verovelvollisten ennakointikykyyn. Yhdessä lausunnossa nähtiin myös ongelmallisena kansainvälisen tulkintamateriaalin vaikutus.

Valtiovarainministeriön lausunto

Vähimmäisverolaki perustuu minimiverodirektiiviin, jonka johdannossa on painotettu voimakkaasti OECD:n ja G20 maiden osallistavan kehyksen tuottaman ohjeistuksen merkitystä. Lisäksi direktiivin artikla 32 sisältää suoran linkin osallistavan kehyksen tuottamiin ns. olettamasääntöihin, jotka on tuotava kansalliseen implementaatioon sellaisenaan. Kansallinen liikkumavara laskentasääntöjen osalta rajoittuu siis lähinnä punnintaan siitä, ovatko uudet

ohjeet perustuslain 81 §:ssä tarkoitettuja verotussääntöjä, jotka on ehdottomasti tuotava Suomessa lakiin, jotta ne voivat olla voimassa. Tämän lisäksi esityksen mukaisesti lakiin on tuotu eräitä tulkintaselvennyksiä, joiden sisällyttämisen on katsottu hyödyttävän verovelvollisia ja verotuksen toimittajia. Muut ohjeet ovat ministeriön arvion mukaan jätettävissä esimerkiksi Verohallinnon ohjeistuksen, sekä OECD:n ohjeilla muutoinkin olevan tulkintavaikutuksen varaan. Tällaiset ei-verotussääntöjä sisältävät ohjeet vertautuvat siten pitkälti esimerkiksi OECD:n siirtohinnoitteluohjeistukseen, jonka on oikeuskäytännössä katsottu olevan sovellettavissa julkaisuhetkestään (KHO 2018:173).

Muutoslakien nopeatahtisuudella on pyritty pitämään Suomen verotussäännöt ehdot täyttävinä sääntöinä, minkä lisäksi selvyys siitä, että Suomessa sovelletaan sääntöjä kansainvälisen ohjeistuksen mukaisina auttaa kansainvälisiä konserneja, joiden taloushallinto on globaalia. Jos muutokset tulisivat Suomessa voimaan myöhemmin kuin muualla, hallinnollinen taakka tällaisille konserneille kasvaisi. Kuten hallituksen esityksessä on todettu, muutokset ovat pääasiassa verovelvollismyönteisiä – nopea kotimainen implementointi on tällöin verovelvollisen etu. Myös muutosten sisältö on ollut julkisista lähteistä saatavilla jo ennen hallituksen esityksen julkaisua, eivätkä muutokset siten ole verovelvollisen kannalta yllättäviä.

Ennakkoratkaisu

Lausunnoissa on kautta linjan kannatettu esitettyä mahdollisuutta hakea jatkossa minimiverolain soveltamisesta ennakkoratkaisua. Osassa lausuntoja on katsottu, että ratkaisua tulisi voida Verohallinnon lisäksi hakea myös Keskusverolautakunnalta. Osassa lausuntoja on myös katsottu, että hakijan selvitysvelvollisuutta tulisi kaventaa esitetystä, eikä verovelvolliselta tulisi edellyttää omaa näkemystä tulkintaongelmasta, johon ratkaisua pyydetään, tai ilmaisemaan omaa näkemystä oikeasta ratkaisusta. Toisaalta esitykseen sisältyvää selvitysvelvollisuutta on myös kannatettu ja sitä on myös pidetty luonteeltaan jo nyt monen verovelvollisen tuloverotuksessa noudattamana. Yhdessä lausunnossa on esitetty, että ratkaisu tulisi voida perustaa englanninkieliseen selvitykseen. Osassa lausuntoja on esitetty, että Verohallinnon ratkaisukäytännön heijastumista Verohallinnon kirjalliseen ohjeistukseen tulisi edistää.

Valtiovarainministeriön lausunto

Ministeriön näkemyksen mukaan rajaus yksinomaan Verohallinnolta haettavaan ennakkoratkaisuun on esityksessä mainituista syistä perusteltu. Mahdollisuus hakea ennakkoratkaisua vain Verohallinnolta ei muodosta tilannetta, jossa laista voitaisiin katsoa puuttuvan verovelvollisen kannalta riittävät oikeussuojakeinot tai ennakoitavuus; ennakkoratkaisun saaminen ei

muutenkaan ole verovelvollisen subjektiivinen oikeus ja Keskusverolautakunta voisi ruuhkautua vaarallisesti, jos minimiveroon liittyviä hakemuksia ohjautuisi sinne. Verohallinnolla on lautakuntaa paremmat mahdollisuudet tasata hakemusten käsittelyä henkilöstönsä kesken, sillä minimiveroon liittyvä asiantuntemus keskittyy Verohallintoon. Ministeriö ilmaisee käsityksenään, että Keskusverolautakunnalle tehtyjen hakemusten käsittelyajat olisivat todennäköisesti tästä syystä merkittävästi Verohallinnon käsittelyaikoja pidemmät ja hakemustulva voisi vaikuttaa negatiivisesti myös muiden kuin vähimmäisveroa koskevien hakemusten käsittelyaikoihin.

Ministeriö katsoo myös, ettei minimiverolakiin kirjattavaksi ehdotettu selvitysvelvollisuus ole verovelvolliselle kohtuuton, vaan muistuttaa olennaisesti sitä, mitä moniin tuloveroa koskeviin ennakkoratkaisuhakemuksiin jo nyt vapaaehtoisesti sisällytetään. Kirjaus on ehdotettu silti vietäväksi lakiin, koska osa tuloveroa koskevista hakemuksista on ministeriön käsityksen mukaan nykyisin heikkotasoisia, mistä aiheutuu viivettä käsittelyyn. Hakemusten alkuperäinen hyvä taso ja hakemuksen tekemisen hetkellä annettu riittävä tietomäärä on myös verovelvollisten etu, sillä se lyhentää selvittämiseen käytettävää aikaa ja nopeuttaa näin hakemusten käsittelyä. Ministeriö huomauttaa myös, että minimiverolaissa kyse on usein verovelvollisen omien, mahdollisesti konsernitason kirjanpitoratkaisujen tulkinnasta. Tästä syystä ratkaisija on tuloverotukseen verrattuna korostetun riippuvainen hakijan antamista tiedoista. Verovelvolliselle asetettu selvitysvelvollisuus ei myöskään poista ratkaisun antajan velvollisuutta perustaa ratkaisu verovelvollisen esittämään tosiseikastoon ja muodostaa käsityksensä tämän selvityksen ja lain perusteella, ei verovelvollisen ratkaisunäkemyksen perusteella.

Ministeriö katsoo, että hakemukset tulee kokonaisuudessaan tehdä ratkaisun kielellä, siis suomeksi tai ruotsiksi.

Veronkiertosäännös

Osassa lausuntoja veronkiertosäännöstä kannatettiin luontevana osana suomalaista verolainsäädäntöä ja katsottiin, että nimenomaan yleislauseke on ratkaisuna hyvä ja tehokas. Lausunnoissa nähtiin myös säännöksellä olevan ennaltaehkäisevä vaikutus. Yksi lausuja korosti kansallisen säännöksen tärkeyttä, jotta direktiivin vastaisten toimien torjunta ei jäisi yleisten eurooppaoikeudellisten periaatteiden varaan ja jotta perustuslain 81 §:n vaatimus verosta lailla säätämisestä täyttyisi. Veronkiertosäännöstä kannattaneissa lausunnoissa ehdotetun pykälän muotoilua pidettiin myös onnistuneena. Toisaalta osassa lausuntoja säännöstä pidettiin joko tarpeettomana, tai vähintäänkin verovelvollisen oikeusvarmuutta vähentävänä. Yhdessä lausunnossa myös esitettiin, ettei kansallista ratkaisua tulisi tehdä, koska minimiverodirektiivi ei sisällä veronkiertosäännöstä. Näissä lausunnoissa joko toivottiin pykälästä luopumista, tai sen muotoilun muuttamista esimerkiksi niin, että

sitä sovellettaisiin vain tilanteissa, joissa täydennysveroa olisi määrätty. Pykälään sisällytettyä ilmeisyyskynnystä sekä kannatettiin että kritisoitiin. Yhden lausujan mukaan valtiovarainvaliokunnan mietinnössä tai suoraan laissa tulisi ottaa kantaa siihen, mistä ajankohdasta lähtien kommentaarin muuttuneet kuvaukset ja esimerkit tulee ottaa huomioon vähimmäisverolain veron kiertämisestä estävän säännöksen tulkinnassa. Toisaalta samassa lausunnossa todettiin, että aineiston asema lain tulkinnassa on selvä, eikä niitä välttämättä tarvitsisi kirjata lakiin.

Valtiovarainministeriön lausunto

Suomessa verolakeihin yleensä liittyy yleinen veronkiertolauseke. Minimiverolaista se puuttui aiemmin, koska lakiin ei sisältynyt alkuvaiheessa ennakkoratkaisun hakemismahdollisuutta, jolloin veronkiertosäännös olisi yksinään ollut epätasapainoinen ratkaisu. Kun ennakkoratkaisun hakeminen tulee mahdolliseksi, voidaan minimiverolaki samalla saattaa tavanomaiseen tilaan lisäämällä veronkiertämistä koskeva yleislauseke.

Minimiverodirektiivissä ei ole erillistä veronkiertolauseketta, vaikka EU-oikeus sinällään sisältää doktriinin unionin oikeuden väärinkäytön kiellosta ja lojaliteettivelvoitteen direktiivin tavoitteen toteuttamisesta. Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 288 artiklan kolmannessa kohdassa todetaan direktiivin velvoittavan saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot. Suomella voidaan siis toisaalta katsoa olevan velvollisuus edistää direktiivin tarkoituksen toteutumista, eli direktiivin mukaisen täydennysverovelvollisuuden syntymistä. Toisaalta voidaan todeta, että kun unioni ei ole direktiivissä säätänyt asiasta, tarkempi mekanismi on edelleen Suomen valittavissa ja toteutettavissa. Tilanne olisi toinen, jos minimiverodirektiivissä olisi nimenomainen kiertosäännös[1]; tällöin Suomen ratkaisun tulisi olla linjassa sen kanssa.

Ilmeisyyskynnys ehdotetussa pykälässä korottaa pykälän soveltamiskynnystä: ilmeisyysvaatimuksen johdosta pykälää ei voi soveltaa järjestelyyn, joka johtaa lain tavoitteen vastaiseen lopputulemaan, ellei tämä lopputulos ole samalla järjestelyn ilmeinen tavoite. Ilman ilmeisyyskynnystä pykälä siis soveltuisi periaatteessa mihin tahansa järjestelyyn, jonka seurauksena esimerkiksi täydennysveron määrä alentuisi, vaikka järjestelyllä olisi verovelvollisen kannalta ollut täysin minimiverotuksesta riippumaton tavoite, josta saatu liiketaloudellinen hyöty merkittävästi ylittäisi täydennysverosäästön.

[1] Komissio on 16.2.2026 julkaissut kannanottopyynnön verotusta koskevasta koontipaketista (ns. Omnibus for taxation, Ref. Ares(2026)1712759 - 16/02/2026). Kannanottopyynnössä komissio toteaa, että veron kiertämisen estämistä koskevaan direktiiviin (ATAD) sisältyvää yleistä veronkiertosäännöstä (General Anti-Abuse Rule) on mahdollisesti arvioitava hankkeen yhteydessä, jotta se olisi tarpeeksi laaja kattamaan kaikki relevantit välittömät verot.

Ministeriön käsityksen mukaan on epätodennäköistä, että merkittävää, liiketaloudelliseen hyötyyn tähtäävää toimenpidettä – kuten konsernirakenteen muokkaus – tehtäisiin ilman, että tätä koskevia tuottoarvioita tai muita laskelmia olisi laadittu. Näin ollen ilmeisyyskynnyksen arvioimista toimenpiteen liiketaloudellisen arvon kautta ei voida myöskään voida pitää kohtuuttomana.

Myös soveltamista tilanteisiin, jotka eivät välttämättä johda täydennysveron määräytymiseen on pidettävä edelleen tarpeellisena. Jos verovelvollisen järjestely on johtanut siihen, ettei vähimmäisverolakia sovellettaisi ollenkaan, tai olettamasääntö soveltuisi lain tarkoituksen vastaisesti, varsinaisia täydennysverolaskelmia ei olisi lainkaan, minkä vuoksi osa lain tarkoituksen vastaisista järjestelyistä jäisi soveltamisalan ulkopuolelle.

Ehdotetun lain 31 §:n 2 momentin kuvasten ja esimerkkien soveltumisajankohdan osalta ministeriö katsoo, että lain tasoinen kannanotto ei olisi tarpeen. Kuten edellä on todettu, minimiverotusta koskevat soveltamisohjeet vertautuvat pitkälti esimerkiksi OECD:n siirtohinnoitteluohjeistukseen, jonka on oikeuskäytännössä katsottu olevan sovellettavissa julkaisuhetkestään (KHO 2018:173). Ministeriön käsityksen mukaan aineiston yleinen tulkintavaikutus tukisi myös sitä, että soveltamisajankohdasta ei säädettäisi laissa.

Taannehtivuus

Lausunnoissa on esitetty huolta verotuksen ennakoitavuuden toteutumisesta, koska kotimaista minimiverolakia on muutettu jo ennen kuin veroilmoituksia on kertaakaan annettu. Muutosten vaikutukset voivat myös ulottua jo päättynyttä tilikautta 2024 koskevaan täydennysveroilmoittamiseen. Lausunnoissa ei kuitenkaan pääosin ole esitetty, että soveltamisaikataulua tulisi muuttaa, vaan ei-kansallisiin valintoihin perustuvilta osilta ratkaisu on nähty välttämättömänä. Toisaalta yhdessä lausunnossa toivottiin muutosten soveltamista vapaaehtoisina. Lisäksi lausunnoissa on myös esitetty toive kansainvälisten ohjeiden mahdollisimman nopeasta tuomisesta kansalliseen lain soveltamiseen, mikä voi tarkoittaa soveltamista taannehtien. Yhdessä lausunnossa katsottiin, että ehdotettu kansallinen veronkiertosäännös, jonka soveltaminen esityksen mukaan alkaisi tilikaudesta 2027, tulisi saattaa sovellettavaksi jo käynnissä olevaan tilikauteen 2026.

Valtiovarainministeriön lausunto

Täydennysveroon liittyviä ilmoituksia tilikaudelta 2024 ei ole vielä annettu, vaan ne annetaan ensimmäisen kerran kesäkuun 2026 loppuun mennessä. Laki ei siten loisi tarvetta muuttaa annettuja ilmoituksia tai muuttaisi jo tehtyjä verotuspäätöksiä. Lakimuutosten kansainväliseen ohjeistukseen perustuvat säännökset on myös julkaistu jo vuosina 2024 ja 2025, eikä niiden käyttöön

ottaminen siten ole verovelvolliselle yllättävää. Täydennysveron piiriin kuuluvat konsernit edustavat myös verovelvollisten suurinta joukkoa lain soveltamiskynnyksen perustuessa yli 750 mEUR:n konserniliikevaihtoon. Taannehtiva soveltaminen on myös esityksen mukaisesti pääosin verovelvolliselle edullista. Ministeriö katsoo, että muutosten soveltaminen jo tilikauteen 2024 (lukuun ottamatta veronkiertosäännöstä, jota sovellettaisiin vasta tilikaudesta 2027 alkaen) ei kohtuuttomasti heikennä verovelvollisten oikeusasemaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä tarkoitetulla tavalla. Veronkiertosäännöksen soveltamisen osalta ministeriö edelleen pitää tilikautta 2027 puollettavana ratkaisuna.

Vapaaehtoisen soveltamisen salliminen voisi ministeriön käsityksen mukaan luoda riskin siitä, ettei Suomen verotussääntöjä kohdeltaisi ehdot täyttävinä sääntöinä, sillä Suomen vero-oikeus ei nykyisellään sisällä ehdotonta taannehtivuuskieltoa, eikä sitä siksi tulisi toteuttaa.

Rinnakkaismallipaketti ja siihen sisältyvät olettamasäännöt (HE 6/2026 vp)

Muutamassa lausunnossa kommentoitiin täydentävän esityksen HE 6/2026 vp sisältöä. Kahdessa lausunnossa kommentoitiin rinnakkaismallipaketin vaikutuksia minimiverojärjestelmälle ja muun muassa yhdysvaltalaisyritysten mahdollisuuksia jatkossakin tasata korkean verotuksen lainkäyttöalueilla syntyneitä voittoja matalan verotuksen alueilla syntyneiden voittojen kanssa. Yhden lausujan mukaan kokonaisvaikutusten arviointi vaikeutuu, koska esitykseen ei sisältynyt vertailua muiden jäsenvaltioiden suunnittelemista tai toteuttamista keinoista.

Yhdessä lausunnossa korostettiin, että lainsäädäntöprosessi herättää kysymyksiä lainsäädäntövallan siirtymisestä kansallisilta eduskunnilta ja EU:lta OECD:lle. Toisaalta lausunnoissa tuotiin myös esiin, että HE 6/2026 vp mukaisten olettamasäännösten ottaminen lakiin on jo direktiivin vuoksi välttämätöntä tai että komission 12.1.2026 tiedonanto on hyödyllinen, kun arvioidaan direktiivipohjaiseen lainsäädäntöön ilman direktiivin muutosta tehtäviä muutoksia.

Valtiovarainministeriön lausunto

Esityksessä on pyritty kuvaamaan rinnakkaismallipakettiin liittyviä vaikutuksia ja perusteluja tarkennettiin myös esitysluonnoksen lausuntokierroksen jälkeen. Ehdotuksessa tarkoitetun ehdot täyttävän rinnakkaisjärjestelmän, kuten tällä hetkellä Yhdysvaltojen verojärjestelmän, on täytettävä tietyt ehdot kotimaiseen ja ulkomaiseen verojärjestelmäänsä liittyen, mutta järjestelmän ei täydy olla täysin yhtenevä common approach -mukaisen minimiverotuksen kanssa. Näin ollen tiettyjä eroja esimerkiksi ulkomaisten toimintojen verottamisessa voi olla, riippuen siitä, onko kyseessä yhdysvaltalainen konserni vai

ei. Toisaalta, kuten esityksessä on todettu, kansalliset täydennysverot ovat ensisijaisia ja tasaavat tällaisten mahdollisten eroavaisuuksien vaikutusta globaalisti. Lisäksi vuoteen 2029 mennessä on tarkoitus arvioida tilannetta kansainvälisesti.

Kuvausta muiden valtioiden suunnittelemista tai toteuttamista keinoista ei sisältynyt esitykseen, koska esityksen valmisteluhetkellä tällaisia ei ollut juuri lainkaan tiedossa. Ministeriön käsityksen mukaan tällä hetkellä Iso-Britannia[2], Alankomaat[3] ja Japani ovat ilmoittaneet, että aikovat implementoida rinnakkaismallipaketin myöhemmin vuoden 2026 aikana.

Valmistelussa on arvioitu, että kyse on direktiivin 32 artiklassa tarkoitettujen olettamasäännösten implementoinnista, jolloin implementointiin ei liity kansallista liikkumavaraa. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan oikeuskirjallisuudessa mahdollisesti esitetyt poikkeavat kannanotot eivät anna syytä poiketa tästä arvioinnista, erityisesti kun otetaan huomioon komission 12.1.2026 antama tiedonanto ja se, että Euroopan Unionista tehdyn sopimuksen 17 artiklan nojalla komissio ajaa unionin yleistä etua ja muun muassa valvoo unionin oikeuden soveltamista Euroopan unionin tuomioistuimen valvonnassa.

osastopäällikkö, ylijohtaja Terhi Järvikare

erityisasiantuntija Laura Burmester

[2] https://questions-statements.parliament.uk/written-statements/detail/2026-01-07/HCWS1224
[3] Ks. esim. https://www.grantthornton.nl/en/insights-en/tax/agreement-on-side-by-side-package-for-global-minimum-tax/