

Verohallinto
Kalle Hirvonen
Tiia Rönqvist

LAUSUNTO LUONNOKSESTA VEROHALLINNON OHJEEKSI RAPORTOIVIEN FINANSSILAITOSTEN TIEDONANTOVELVOLLISUUDESTA (CRS/DAC2)

Viite: lausuntopyyntö 26.6.2026, VH/3792/00.01.00/2026

Verohallinto on pyytänyt Suomen Veroasiantuntijat ry:ltä (jäljempänä "SVA") lausuntoa 26.6.2026 annetusta luonnoksesta Verohallinnon ohjeeksi raportoivien finanssilaitosten tiedonantovelvollisuudesta (*CRS/DAC2*) (jäljempänä "Ohjeluonnos").

SVA kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu luonnoksesta seuraavaa.

1 Yleistä

Ohjeluonnos raportoivien finanssilaitosten tiedonantovelvollisuudesta verotuksen alalla on ajan-kohtainen ja toivottu, sillä asiaa sääntelevä uusi laki (laki raportoivien finanssilaitosten tiedonantovelvollisuudesta verotuksen alalla, jäljempänä "CRS-Laki") astui voimaan 1.1.2026.

Yleisesti Ohjeluonnosta voidaan pitää onnistuneena ja asiallisesti helppolukuisena, sillä se seuraa rakenteeltaan CRS-Lain rakennetta ja Ohjeluonnoksen lukujen numerointi ja sisältö seuraa asiallisesti CRS-Lain pykälien numerointia ja sisältöä. Aihekokonaisuus on kuitenkin laaja ja erittäin tekninen, mikä näkyy myös Ohjeluonnoksen pituudessa (nykyisellään 83 sivua, ennen puuttuvia lukuja).

SVA:n kommentit alla keskittyvät pääasiallisesti ohjeen selkiyttämiseen, mutta käsittelevät myös muutamaa Ohjeluonnoksessa esitettyä tulkintaa, joiden osalta Verohallinnon tulee uudelleen arvioida Ohjeluonnoksessa esitettyjä tulkintoja.

2 Kommentit Ohjeluonnokseen

2.1 Sijoitusyksikön määritelmä

2.1.1 Sijoitusyksikön täysin omistama holding-yhtiö (esimerkki 8)

Ohjeluonnoksen luvussa 2.4 on esimerkeissä 7 ja 8 käsitelty rahastorakenteissa käytettävien yksiköiden raportointivelvoitteita. Esimerkki 8 laajentaa esimerkin 7 tilannetta.

”Esimerkki 7: Pääomasijoitusrahasto

Pääomasijoitusrahastoa P hallinnoi hallinnointiyhtiö R, joka myös tekee P:n varoja koskevat sijoituspäätökset. R:n bruttotuloista yli 50 prosenttia muodostuu P:n hallinnoinnista saaduista tuloista. R täyttää toimintoperusteisen sijoitusyksikön tunnusmerkit. P täyttää hallinnoidun sijoitusyksikön tunnusmerkit, koska sen tuloista yli 50 prosenttia saadaan tai on tarkoitus saada finanssivaroihin sijoittamisesta.

Esimerkki 8: Pääomasijoitusrahaston omistama holding-yhtiö

Esimerkissä 7 kuvattu hallinnointiyhtiö R perustaa holding-yhtiön S, joka sijoittaa teollista toimintaa harjoittavaan yhtiöön T, jota R hallinnoi. S:n tulot muodostuvat pääasiallisesti sen sijoituksista T:hen. S täyttää hallinnoidun sijoitusyksikön tunnusmerkit. T sen sijaan ei täytä hallinnoidun sijoitusyksikön tunnusmerkkejä, jos sen tulot muodostuvat pääasiallisesti teollisesta toiminnasta saaduista tuloista.”

Esimerkkiä 8 tulisi muuttaa siten, että S:n toiminnan katsotaan liittyvän läheisemmin rakenteessa sen alapuolella T:n kautta harjoitettuun aktiiviseen liiketoimintaan, eikä S:n siten katsottaisi täyttävän aktiivisen finanssiyksikön tunnusmerkkejä. Esimerkiksi Ruotsin Skatteverket on päättänyt vastaavaan tulkintaan omassa ohjeistuksessaan:

”En enhet är inte ett finansiellt institut om dess verksamhet uteslutande eller så gott som uteslutande består i att direkt eller indirekt äga hela eller delar av det utestående aktieinnehavet i ett eller flera dotterföretag som bedriver handel eller affärsverksamhet som inte utgör verksamhet i ett finansiellt institut eller att tillhandahålla finansiering och tjänster till ett eller flera sådana dotterföretag ([2 kap. 6 § första stycket 1 IDKAL](#)).

Undantaget gäller enheter som utgör s.k. holdingbolag. Holdingbolagsundantaget innebär att en enhet som bedriver sådan verksamhet som normalt förknippas med holdingbolag inte är ett finansiellt institut ([prop. 2015/16:29 s. 169](#)). Holdingbolag är i stället [aktiva icke-finansiella enheter](#) ([2 kap. 2 § första stycket 5 IDKAL](#)). Det finns dock ett undantag från holdingbolagsundantaget.”¹

Skatteverketin ohjeessa käsitellään myös tilanteita, joissa holdingyhtiötä ei voida pitää aktiivisena ei-finanssilaitoksena, mutta nämä ovat poikkeuksia yllä käsitellystä lähtökohdasta (esimerkiksi, jos holding-yhtiö ei ole täysin sijoitusyksikön omistuksessa).

Koska täysin omistetun holdingyhtiön raportoitavat tiedot tulevat joka tapauksessa raportoiduksi muuta kautta (omistus pohja on epäsuorasti sama kuin jo yllä sijoitusyksiköksi katsotussa pääomasijoitusrahastossa ja raportointi siten erikseen tarpeetonta), SVA pyytää Verohallintoa perehtymään Skatteverketin tulkintalinjaukseen ja arvioimaan, voitaisiinko vastaava linjaus ottaa myös Verohallinnon Ohjelunokseen ja muuttaa esimerkissä 8 esitettyä tulkintaa.

¹ <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2025.1/338560.html#h-Holdingbolag-ar-undantagna-fran-definitionen-av-finansiellt-institut>

2.1.2 Hallinnoitu sijoitusyksikkö

Ohjeluonnoksen luvussa 2.4 on kommentoitu hallinnoidun sijoitusyksikön määritelmän soveltumista mm. seuraavalla tavalla (lihavointi tässä):

*”Määritettäessä, onko yksikkö hallinnoitu sijoitusyksikkö, on määritettävä, hallinnoiko sitä toinen yksikkö. Yksikköä katsotaan hallinnoivan toinen yksikkö, jos hallinnoiva yksikkö suorittaa joko suoraan tai toisen palveluntarjoajan kautta pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaisia toimintoja ja toimenpiteitä hallinnoidun yksikön puolesta. Yksikön ei kuitenkaan katsota hallinnoivan toista yksikköä, jollei sillä ole mahdollisuutta tehdä harkinnanvaraisia päätöksiä yksikön varojen hallinnoimiseksi. **Mikäli hallinnoivalla yksiköllä on mahdollisuus tehdä harkinnanvaraisia sijoituspäätöksiä yksikön varojen käytöstä (kokonaan tai osittain), katsotaan sen hallinnoivan toista yksikköä, vaikka se ei muutoin hallinnoisi yksikköä. Toisin sanoen pelkkä varojen tai osan varoista itsenäisen hallinnointioikeus katsotaan toisen yksikön hallinnoinniksi.**”*

Suomessa on varsin tyypillistä, että yhteisö (esimerkiksi liiketoimintaa harjoittavan konsernin emoyhtiö taikka perhevarallisuutta hallinnoiva yhtiö) myöntää finanssialan toimijalle valtakirjaperusteisen varainhoitomandaatin, jossa on määriteltäviä tietyt reunaehdot yhteisön varainhoidolle. Kyseisten reunaehtojen puitteissa finanssialan toimija saa tehdä harkinnanvaraisia sijoituspäätöksiä varainhoitomandaatin antaneen yhteisön puolesta. Ohjeluonnoksen nykymuotoilun mukaan harkinnanvarainen päätösvalta edes osaan varoista johtaa tilanteeseen, jossa mandaatin antanut yhteisö katsotaan hallinnoiduksi sijoitusyksiköksi (lihavointi yllä).

SVA pyytää Verohallintoa ottamaan Ohjeluonnoksessaan huomioon kyseiset tyypilliset varainhoitotilanteet ja tarkentamaan ohjeistustaan sen osalta, millainen ”mahdollisuus tehdä harkinnanvaraisia sijoituspäätöksiä yksikön varojen käytöstä” johtaa tilanteeseen, jossa mandaatin antanut yksikkö katsotaan hallinnoiduksi sijoitusyksiköksi.

2.2 Raportoitava lainkäyttöalue

Ohjeen luvussa 2.54 on todettu, että *”Finanssilaitosten tiedonantovelvollisuudesta annetun lain 54 §:n mukaan raportoitavalla lainkäyttöalueella tarkoitetaan muita lainkäyttöalueita kuin Suomi.”*

SVA pyytää Verohallintoa täsmentämään Ohjeluonnoksen tekstiä siten, että siitä käy ilmi, että finanssitilien raportointi Yhdysvaltojen kanssa ei perustu CRS/DAC2-sääntelyyn vaan erilliseen Suomen ja Yhdysvaltojen välillä solmittuun FATCA IGA:an (SopS 25/2015), VML 17 a §:ään ja Yhdysvaltain FATCA-säännöstöön.

2.3 Verotunnisteiden testaaminen julkisessa portaalissa

Ohjeluonnoksen luvussa 2.68 on todettu seuraavaa (lihavointi tässä):

”Käytännössä verovelvollisten tunnistenumero on yksilöllinen kirjainten tai numeroiden yhdistelmä, jonka valtio on antanut luonnolliselle henkilölle tai yksikölle ja jota käytetään luonnollisen henkilön tai yksikön tunnistamiseen valtion verolakien hallinnoimiseksi.

Suomessa verotunniste on luonnollisella henkilöllä henkilötunnus ja yksiköillä y-tunnus. Muiden maiden verotunnisteista saa lisätietoa OECD:n ylläpitämästä automaattisen tietojenvaihdon portaalista sekä EU:n komission Verotunniste maittain -sivustolta. Edellä mainitulta EU:n komission sivustolta löytyy myös EU-maiden verotunnisteiden online-tarkistusmoduuli, jota finanssilaitosten on suositeltavaa hyödyntää tarkistaessaan tilinhaltijan tai kontrolloivan henkilön verotunnisteen muodollista oikeellisuutta. Online-tarkistusmoduulilla pystyy tarkistamaan vain luonnollisten henkilöiden verotunnisteita.

SVA ei pidä asianmukaisena, että Verohallinto suosittelee yksityisille raportoiville tahoille yksityishenkilöiden henkilötunnusten syöttämistä julkiseen portaaliin niiden oikeellisuuden tarkistamiseksi, vaikka portaali olisikin EU:n komission ylläpitämä. Portaalin voi SVA:n mielestä mainita mahdollisuutena tarkistaa henkilötunnuksen oikeellisuus, mutta Ohjeluonnoksessa tulisi korostaa mm. henkilötunnuksen arkaluonteisuutta ja tarkistukseen käytettävän selaimen ja internettyhteyden tietoturva vaatimuksia.

2.4 Muita pienempiä kommentteja

Ohjeluonnoksen luvussa 2.10 on mainittu yhtymäosuus kahteen kertaan sekä luettelon ensimmäisessä että toisessa kohdassa. Selvyyden vuoksi yhtymäosuus olisi hyvä mainita vain kerran.

Ohjeluonnoksen luvussa 2.18 on todettu seuraavaa:

”Ne julkisen vallan yksiköt, jotka eivät ole finanssilaitoksia, ovat joko aktiivisia tai passiivisia ei-finanssiyksiköitä. Koska julkisen vallan yksiköiden osalta on erikseen säädetty, ettei niitä käsitellä raportoitavina henkilöinä, eivät niiden tilit ole raportoitavia tilejä.”

Vastaavalla tavalla myös kansainvälisten järjestöjen (ja keskuspankkien) osalta on erikseen säädetty, ettei niitä käsitellä raportoitavina henkilöinä. SVA pyytää Verohallintoa täsmentämään tältä osin kohtia 2.19 ja 2.20.

Ohjeluonnoksen luvussa 2.61 on todettu seuraavaa (lihavointi tässä):

”Myöskään suomalaiset osittain verovapaat yhteisöt eivät täytä edellytystä verovapaudesta, koska niitä ei ole kokonaan vapautettu tuloverosta. Pykälän 1 momentin 8 kohdassa kuvattujen edellytysten osalta onkin huomattava, että Tuloverolain 22 §:ssä tarkoitettun yleishyödyllisen yhteisön on mahdollista täyttää kyseiset edellytykset, mutta edellytysten täyttyminen on varmistettava tapauskohtaisesti.”

Koska yleishyödylliset yhteisöt ovat osittain verovapaita yhteisöjä, yllä esitetyn lainauksen sisältö on hieman harhaanjohtava. SVA pyytää Verohallintoa tarkistamaan kohdan muotoilun ja arvioimaan, mikäli tulkintaa voidaan yksinkertaistaa siten, että Ohjeluonnoksessa todetaan pelkästään, että yleishyödyllisten yhteisöjen osalta edellytysten täyttymistä on arvioitava tapauskohtaisesti.

Ohjeluonnoksen luvussa 3.1.1 on kuvattu säännösten soveltamistilanteita viidellä esimerkillä. SVA:n mielestä taulukkomuotoinen lähestymistapa tai vuokaavio olisi havainnollistavampi ja

nopeuttaisi oikean tulkinnan löytämistä, sillä peräkkäisissä esimerkeissä käsitellään saman säännön soveltamista vain pienillä nyanssieroilla. Esimerkiksi taulukko, jonka pystysarakkeissa olisi tilin avauksen hetki, tilin sulkemisen hetki, tilin raportoitavaksi tunnistamisen hetki ja tilin raportoinnin hetki ja vaakariveillä eri esimerkkien päivämäärät sekä vastaus raportoinnin hetkestä tai raportioimattomuudesta, voisi olla nykyistä viiden esimerkin sarjaa havainnollistavampi.

Ohjeluonnoksen luvussa 3.5.1 on käytetty ilmaisua ”yhtiön virkailija”. SVA pyytää Verohallintoa täsmentämään, mitä tällä tarkoitetaan.

Ohjeluonnoksen luvussa 6.2 on esimerkki 82, jossa on todettu seuraavaa:

”Esimerkki 82 (sähköiset arkistot ja tietokonejärjestelmät): Raportoiva finanssilaitos jättää tarkoituksellisesti luomatta sähköisiä järjestelmiä (jotta ei saataisi tuloksia sähköisen arkistohaun avulla) tai ylläpitää keinotekoisesti eriytettyjä tietokonejärjestelmiä (tilien yhdistämissääntöjen välttämiseksi).”

SVA pyytää Verohallintoa täsmentämään esimerkissä tai sen yhteydessä, millä kriteereillä se arvioi tarkoituksellista luomatta jättämistä tai keinotekoista eriyttämistä.

Helsingissä 14 päivänä elokuuta 2026

Suomen Veroasiantuntijat ry

Marko Ojala
puheenjohtaja

Virpi Pasanen
hallituksen jäsen