



Valtiovarainministeriön selvitys valtiovarainvaliokunnalle Yhdistyneiden kansakuntien kansainvälistä veroyhteistyötä koskevan puiteyleissopimuksen ja sen pöytäkirjojen neuvotteluista

1. Asian tausta ja valmistelu

YK:ssa verotusta koskevaa työtä on tähän mennessä tehnyt verotuksen asiantuntijakomitea, jossa jäsenet (25 henkilöä) toimivat henkilökohtaisessa ominaisuudessaan, eivät valtioiden edustajina.¹ Laajapohjaisimmin kansainvälisen verotuksen yhteistyötä on tehty OECD:n työhön pohjautuen. Tärkeimpiä kehityskulkuja viimeisten vuosikymmenten aikana kansainvälisessä verotuksessa ovat OECD:ssä valmistellut kansainvälisen tietojenvaihdon standardit (muun muassa kansainvälistä automaattista tietojenvaihtoa koskeva standardi (Common Reporting Standard, CRS) ja verotuksen maakohtainen raportointi (Country-by-country reporting, CBCR)), sekä yleissopimus veroasioissa annettavasta keskinäisestä virka-avusta, verotuksen avoimuuden ja tiedonvaihdon lisääntyminen Global Forumin (The Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, jäseniä yli 170 kpl) perustamisen myötä, sekä veropohjan rapautumista ja voitonsiirron estämistä koskeva hanke (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS-hanke). BEPS-hanke on myös OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS-kokoonpanossa (yli 140 jäsentä) käsitellyn kansainvälisen yritysverotuksen uudistamista koskevan hankkeen (Addressing the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy) taustalla ja se on johtanut suurten konsernien vähimmäisveron käyttöönottoon muun muassa Suomessa. Työ veronalaisuuden varmistavaa sääntöä koskevan monenvälisen yleissopimuksen osalta on myös valmistunut. Myös verotusoikeuden osittaista uudelleenallokaatiota koskevan Amount A:n valmistelu on edennyt pitkälle ja yksinkertaistettu menettelytapa markkinointi- ja jakelutoiminnan siirtohinnoittelussa on valinnaisena käyttöönotettavissa. Suomi on osallistunut aktiivisesti OECD:n puitteissa tehtävään kansainvälistä verotusta koskevaan yhteistyöhön.

Kehittyvät valtiot ovat olleet tyytymättömiä kansainväliseen yhteistyöhön verotuksessa ja ovat vaatineet täysin osallistavaa ja tehokkaampaa yhteistyötä sekä kansainvälistä verotusta koskevan yhteistyön siirtämistä YK:n alle. YK:n pääsihteerille annettiin joulukuussa 2022 Afrikan maaryhmän aloitteesta tehdyllä YK:n yleiskokouksen päätöslauselmalla tehtäväksi laatia raportti, jossa arvioidaan nykyistä tilannetta ja hahmotellaan mahdollisia seuraavia vaiheita kansainvälisen veroyhteistyön tekemiseksi täysin osallistavaksi ja tehokkaaksi. Raportin pohjalta YK:n yleiskokous antoi joulukuussa 2023 päätöslauselman 78/230², jolla perustettiin valtioiden välinen ad hoc -komitea. Sen tehtäväksi tuli laatia elokuuhun 2024 mennessä

¹ [UN Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters.](#)

² [Resolution adopted by the General Assembly on 22 December 2023, 78/230. Promotion of inclusive and effective international tax cooperation at the United Nations.](#)

toimeksianto (Terms of Reference, TOR) YK:n verotusta koskevan puiteyleissopimuksen laatimiseksi. Suomi äänesti muiden EU-jäsenvaltioiden tavoin päätöslauselman hyväksymistä vastaan.³

YK:n yleiskokous hyväksyi joulukuussa 2024 ad hoc -komitean neuvotteleman toimeksiannon⁴ sekä antoi päätöslauselman⁵, jolla päätettiin valtioiden välisen neuvottelukomitean perustamisesta tämän puiteyleissopimuksen neuvottelemiseksi. Suomi pidättäytyi äänestämästä muiden EU-valtioiden tavoin.⁶ Päätöslauselman mukaan neuvottelukomitea neuvottelee kolmen vuoden aikana (2025–2027) puiteyleissopimuksen kansainvälisestä veroyhteistyöstä sekä kaksi puiteyleissopimuksen alaista varhaista pöytäkirjaa.

Monenvälinen puiteyleissopimus pöytäkirjoiheen voisi toteutuessaan olla merkittävä lisä valtioiden välisesti kansainvälisestä verotuksesta sovittuun. Monenvälinen puiteyleissopimus pöytäkirjoiheen voisi muuttaa merkittävästi kansainvälisen verotuksen peruseriaatteita, mukaan lukien valtioiden keskinäisten verotusoikeuksien jakoa.

Valtiovarainministeriö antaa selvityksen valtiovarainvaliokunnalle monenvälistä puiteyleissopimusta ja kahta varhaista pöytäkirjaa koskevien neuvottelujen alkamisesta.⁷ Puiteyleissopimukseen ja sen pöytäkirjoihin liittyminen tulee arvioitavaksi vasta myöhemmin, kun neuvottelujen lopputulos on selvillä.

2. Toimeksianto monenvälisen puiteyleissopimuksen neuvottelemiseksi

2.1. Yleistä

Koska varsinainen neuvotteluvaihe puiteyleissopimuksen ja varhaisten pöytäkirjojen laatimiseksi on vasta alkamassa, ei itse puiteyleissopimuksen tai pöytäkirjojen tarkasta sisällöstä ole vielä tietoa. Tässä osiossa kuvataan yleiskokouksen joulukuussa 2024 hyväksymän toimeksiannon sisältöä.

Toimeksiannon johdannossa kuvataan YK:n verotyön taustaa ja aiempia vaiheita. Hyväksyessään päätöslauselman 78/230 YK:n yleiskokous korosti, että kansainvälistä veroyhteistyötä koskevan YK:n puiteyleissopimuksen neuvottelemisen on tarpeen kansainvälisen veroyhteistyön vahvistamiseksi, sekä sen saattamiseksi täysin osallistavaksi ja tehokkaaksi.

2.2. Puiteyleissopimuksen rakenteelliset elementit

Toimeksiannon toinen osio koskee puiteyleissopimuksen rakennetta ja sisältää seuraavat elementit: johdanto, tavoitteet, periaatteet, sitoumukset, kapasiteetin rakentaminen ja muut elementit. Toimeksiannon mukaan tavoitteena on, että puiteyleissopimuksella:

- perustetaan sisällöllisesti ja menettelyllisesti täysin osallistava ja tehokas kansainvälinen verotusyhteistyö;

³ Puolesta 111, vastaan 46, pidättäytyi 10.

⁴ [Terms of Reference for a United Nations Framework Convention on International Tax Cooperation.](#)

⁵ [Resolution adopted by the General Assembly on 24 December 2024, 79/235. Promotion of inclusive and effective international tax cooperation at the United Nations.](#)

⁶ Puolesta 119, vastaan 9, pidättäytyi 43.

⁷ Kauppa- ja kehityspolitiikkaa on tarkasteltu [Kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteossa \(Valtioneuvoston julkaisuja 2024:37\).](#)

- luodaan jatkuva kansainvälisen verotuksen yhteistyöjärjestelmä, joka kykenee vastaamaan sekä olemassa oleviin että tuleviin verotukseen liittyviin haasteisiin; sekä
- luodaan osallistava, oikeudenmukainen, läpinäkyvä, suorituskykyinen, tasapuolinen ja tehokas kansainvälinen verojärjestelmä kestävän kehityksen tarpeisiin, tavoitteenaan parantaa kansainvälisten verosääntöjen legitimitettä, varmuutta, joustavuutta ja oikeudenmukaisuutta, samalla kun vastataan kotimaisen resurssien mobilisoinnin vahvistamisen haasteisiin.

Toimeksiannon mukaan puiteyleissopimuksen tulee sisältää periaatteet, jotka ohjaavat tavoitteiden saavuttamista. Pyrkimysten puitesopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi pitää näin ollen:

- olla lähestymistavaltaan ja soveltamisalaltaan yleismaailmallisia ja ottaa huomioon täysimääräisesti kaikkien maiden, mukaan lukien kehittyvien valtioiden ja erityisesti erityistilanteissa olevien valtioiden, erilaiset tarpeet, prioriteetit ja valmiudet;
- tunnistaa, että jokaisella YK:n jäsenvaltiolla on suvereeni oikeus päättää omasta veropolitiikastaan ja -käytännöistään samalla kunnioittaen muiden jäsenvaltioiden suvereniteettia;
- olla yhteensovitettuja kansainvälisistä ihmisoikeussäännöistä johdettavien velvoitteiden kanssa;
- ottaa kokonaisvaltainen, kestävän kehityksen näkökulma, joka kattaa tasapainoisesti ja yhtenäisesti niin talous-, sosiaali- kuin ympäristöpoliittiset näkökohdat;
- olla riittävän joustavia ja ketteriä tasapuolisten ja tehokkaiden tulosten varmistamiseksi yhteiskuntien, teknologioiden ja liiketoimintamallien sekä kansainvälisen veroyhteistyön kehittyessä;
- edistää kestävä kehitystä varmistamalla verotusoikeuksien jakamisen oikeudenmukaisuus kansainvälisessä järjestelmässä;
- luoda sääntelyn kohteen sallimissa rajoissa mahdollisimman yksinkertaisia ja helposti hallinnoitavia sääntöjä;
- turvata veronmaksajien ja hallitusten oikeusvarmuutta; ja
- vaatia läpinäkyvyyttä ja vastuunkantoa verovelvollisilta.

Toimeksiannon mukaan puiteyleissopimukseen tulee sisällyttää sitoumuksia tavoitteiden saavuttamiseksi. Näitä sitoumusten aiheita ovat muiden muassa:

- verotusoikeuden oikeudenmukainen jakaminen, mukaan lukien monikansallisten yritysten tasapuolinen verotus;
- korkean varallisuuden henkilöiden veronkiertoon ja veron välttämiseen puuttuminen ja näiden tehokkaan verotuksen varmistaminen asianomaisissa jäsenvaltioissa;
- sellaisten kansainvälisen veroyhteistyön lähestymistapojen kehittäminen, joilla edistetään kestävä kehitystä sen kolmessa ulottuvuudessa (talous-, sosiaali- ja ympäristöulottuvuus), tasapainoisesti ja yhtenäisesti;
- tehokas keskinäinen hallinnollinen avunanto veroasioissa, mukaan lukien verotuksen avoimuus ja verotukseen liittyvä tietojenvaihto;

- verotukseen liittyvien laittomien rahavirtoihin, veronkiertoon, veron välttämiseen ja haitallisiin verokäytäntöihin puuttuminen; sekä
- veroriitojen tehokas ennaltaehkäisy ja ratkaiseminen.

Toimeksiannon mukaan osallistava ja tehokas osallistuminen kansainväliseen veroyhteistyöhön edellyttää sellaisia menettelyitä, jotka ottavat huomioon kaikkien valtioiden erilaiset tarpeet, prioriteetit ja valmiudet osallistua merkityksellisesti norminasetantaprosesseihin ilman aiheettomia rajoituksia, ja tukevat valtioiden osallistumista esimerkiksi antamalla valtioille mahdollisuuden osallistua käsiteltävien aiheiden määrittelyyn, neuvotteluihin ja päätöksentekoon joko suoraan tai erilaisten maaryhmittymien kautta valtioiden toiveiden mukaisesti. Tämän vuoksi puiteyleissopimuksen tulee sisältää määräyksiä sellaisista institutionaalisista mekanismeista, jotka tukevat YK:n jäsenvaltioita (erityisesti kehittyviä valtioita) niiden pyrkimyksissä kehittää valmiuksiaan kansainvälisen verotuksen käytännöissä ja muissa asiaan liittyvissä kysymyksissä sen varmistamiseksi, että valtioilla on riittävät valmiudet kansainväliseen veroyhteistyöhön osallistumiseksi ja puiteyleissopimuksen täytäntöön panemiseksi.

Lisäksi toimeksiannossa edellytetään, että puiteyleissopimuksen tulee sisältää muun muassa seuraavia aineellisia ja menettelyllisiä osioita: määritelmät; puiteyleissopimuksen suhde muihin sopimuksiin, instrumentteihin ja kansalliseen lainsäädäntöön; arviointi ja todentaminen; tietojenvaihto (puiteyleissopimuksen täytäntöön panoa varten); datan kerääminen ja analysointi; taloudelliset resurssit; osapuolten kokous; sihteeristö; aputoimielimet; riitojenratkaisumenettelyt; puiteyleissopimuksen muuttamista ja pöytäkirjojen hyväksymistä koskevat menettelyt; sekä loppumääräykset.

2.3. Pöytäkirjat

Toimeksiannon kolmannessa osassa on lueteltu mahdolliset pöytäkirja-aiheet. Toimeksiannon kirjausten perusteella pöytäkirjat ovat puiteyleissopimuksen alaisia (mutta siitä erillisiä) oikeudellisesti sitovia instrumentteja, jotka täytäntöön panevat tai tarkentavat puiteyleissopimuksen sisältöä. Jokainen puiteyleissopimuksen osapuoli voi päättää erikseen, liittyykö se aineellisia veroasioita koskevan pöytäkirjan osapuoleksi, joko silloin kun osapuoli liittyy puiteyleissopimuksen osapuoleksi tai myöhemmin. Toimeksiannossa kirjatun mukaisesti yhtä aikaa puiteyleissopimuksen kanssa tulee neuvotella kaksi varhaista pöytäkirjaa, joista ensimmäisen aiheena tulee olla rajat ylittävien palveluiden tarjoamisesta saatujen tulojen verottaminen yhä digitalisoituneemmassa ja globalisoituneessa taloudessa.

Toimeksiannon mukaan toisen varhaisen pöytäkirjan aihe tuli valita toimeksiannon sisältämältä listalta, jossa vaihtoehtoina ovat digitaalisen talouden verotus, toimenpiteet verotukseen liittyvien laittomien rahavirtojen torjumiseksi, veroriitojen ennaltaehkäisy ja ratkaiseminen ja korkean varallisuuden henkilöiden veronkiertoon ja veron välttämiseen puuttuminen ja näiden tehokkaan verotuksen varmistaminen.

Lisäksi toimeksianto sisältää kirjauksen mahdollisista lisäpöytäkirja-aiheista. Näitä aiheita ovat muun muassa veroyhteistyö ympäristöhaasteissa, verotukseen liittyvä tietojenvaihto, keskinäinen hallinnollinen avunanto veroasioissa ja haitalliset verokäytännöt.

2.4. Neuvottelukomitean työskentelystä ja aikatauluista

Toimeksiannon neljäs osio käsittelee neuvotteluiden aikataulua ja neuvottelukomitean kokoonpanoa. Jäsenvaltiovetoinen valtioiden välinen neuvottelukomitea neuvottelee puiteyleissopimuksen vuosien 2025–2027 aikana. Neuvottelukomitean työn tulee valmistua vuonna 2027, ja komitean tulee lähettää puiteyleissopimuksen ja kahden varhaisen pöytäkirjan teksti yleiskokouksen harkittavaksi sen 82. istunnon ensimmäisellä neljänneksellä. Neuvottelukomitean työtä tukee toimikunta (bureau), joka koostuu puheenjohtajasta, kahdeksastatoista varapuheenjohtajasta ja raportioijasta, jotka valitaan tasapuolisesti maantieteellisen edustuksen perusteella.

Toimeksiannon mukaan YK:n jäsenvaltioiden tulee osallistua puiteyleissopimusta koskeviin neuvotteluihin täysimääräisesti ja niiden tulee pyrkiä varmistamaan valtioiden edustuksen jatkuvuus neuvotteluissa. Lisäksi kansainvälisiä järjestöjä, kansalaisyhteiskuntaa ja muita sidosryhmiä kannustetaan osallistumaan neuvottelukomitean työhön vakiintuneiden käytäntöjen mukaisesti. Neuvottelukomitean on lisäksi koko neuvottelutyön keston ajan otettava huomioon muilla relevanteilla foorumeilla käynnissä oleva työ, mahdolliset synergiaedut ja olemassa olevat työkalut, vahvuudet, asiantuntemus ja täydentävyydet, jotka ovat saatavilla useissa veroyhteistyötä tekevissä kansainvälisissä, alueellisissa ja paikallisissa instituutioissa.

2.5. Resurssit neuvottelukomitean työn tukemiseksi

Toimeksiannon viides ja viimeinen osa koskee resursseja neuvottelukomitean työn tukemiseksi. Neuvottelukomitealle olisi tarjottava sen työn tueksi tarvittavat toimitilat ja resurssit, mukaan lukien tekninen ja aineellinen sihteeristö. Lisäksi toimeksiannossa kehoitetaan sellaisia YK:n jäsenvaltioita ja muita sidosryhmiä, joilla on siihen mahdollisuus, avustamaan kehittyvien valtioiden täysimääräisen ja tehokkaan neuvotteluihin osallistumisen varmistamisessa, esimerkiksi kattamalla matka- ja paikallisia kuluja ja osallistumalla näiden valtioiden valmiuksien kehittämiseen.

3. Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Neuvottelukomitea on kokoontunut toistaiseksi yhden kerran helmikuussa 2025 New Yorkissa pidettyyn järjestäytymisistuntoon, jossa päätettiin neuvottelukomitean päätöksentekomenettelyistä puheenjohtajan kompromissiehdotuksen mukaisesti.⁸ Aineellisia asioita koskien komitea tekee vilpittömässä mielessä kaikkensa päästäkseen konsensukseen ottaen huomioon käytettävissä olevan neuvotteluaikataulun. Mikäli konsensusta ei saavuteta, ja komitean puheenjohtaja, toimikunnan suosituksesta, ilmoittaa komitealle, että kaikki on tehty konsensuksen saavuttamiseksi, komitea päättää pöytäkirjoja koskevat aineelliset asiat läsnä olevien ja äänestävien jäsenten kahden kolmasosan enemmistöllä. Muutoin päätöksentekoon sovelletaan yleiskokouksen menettelysääntöjä, joiden mukaan päätökset tehdään läsnä olevien ja äänestävien jäsenten

⁸ [Decision-making on matters of substance](#). Järjestäytymisistunnossa Ranska esitti muotoiluehdotuksen, jonka mukaan komitean päätöksenteko tapahtuisi konsensuksella. Ehdotus ei kuitenkaan saanut riittävää kannatusta, eikä sitä otettu osaksi komitean päätöksentekomenettelyitä. Kaikki EU-jäsenvaltiot äänestivät ehdotuksen puolesta. Äänestystulos kokonaisuudessaan: puolesta 42, vastaan 98, pidättäytyi 10.

yksinkertaisella enemmistöllä.⁹ Mikäli on ratkaistava, onko kyse aineellisesta asiasta, komitea päättää asiasta läsnä olevien ja äänestävien jäsenten enemmistöllä.

Järjestäytymisistunnossa valittiin myös toinen pöytäkirja-aihe toimeksiannon sisältämästä luettelosta. Aiheeksi valittiin veroriitojen ennaltaehkäisy ja ratkaiseminen.¹⁰ Lisäksi päätettiin neuvottelukomitean työtä tukevan toimikunnan kokoonpanosta.¹¹ Suomi kuuluu Länsi-Euroopan maiden ryhmittymään¹², jota edustamaan valittiin toimikuntaan edustajat Saksasta, Norjasta ja Ruotsista.

Järjestäytymisistunnon ensimmäisenä päivänä Yhdysvallat irtautui neuvotteluista. Yhdysvaltain edustaja totesi puheenvuorossaan, että työ on ristiriidassa Yhdysvaltojen tavoitteiden kanssa, eikä Yhdysvallat tule enää osallistumaan järjestäytymisistuntoon eikä itse sopimusneuvotteluihin, minkä lisäksi Yhdysvaltojen aikeena on hylätä ja vastustaa neuvotteluiden lopputulosta.¹³

Järjestäytymisistunnon jälkeen neuvottelukomitean työn on tarkoitus edetä erillisissä työvirroissa puiteyleissopimukselle ja pöytäkirjoille. Neuvottelukomitea pitää ainakin kolme istuntoa vuodessa toimikautensa (2025–2027) aikana.

4. Taloudelliset vaikutukset

Puiteyleissopimukseen ja pöytäkirjoihin liittyviä taloudellisia vaikutuksia voidaan arvioida vasta neuvottelujen edetessä.

5. Valtiovarainministeriön kanta

Suomi osallistuu rakentavasti puiteyleissopimusta ja sen pöytäkirjoja koskeviin neuvotteluihin ja vaikuttaa aktiivisesti verotuksen kansainväliseen kehitykseen. Verotustoimivallan tulee jatkossakin säilyä pääasiassa kansallisella tasolla ja verotuottojen jakautumisessa kansainvälisesti keskeistä pitäisi jatkossakin olla se, missä on arvoa luovaa, innovatiivisuuteen sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaan perustuvaa liiketoimintaa.

Puiteyleissopimuksen ja sen pöytäkirjojen neuvottelut tuovat lisäelementin nykyiseen jo vuosikymmeniä harjoitettuun veroalan kansainväliseen yhteistyöhön. Valtiovarainministeriö katsoo, että neuvotteluissa tulisi välttää päällekkäisyyttä jo olemassa olevien instrumenttien ja käynnissä olevien hankkeiden kanssa. Kansainväliseen verotukseen liittyvän yhteistyön YK:ssa tulisi olla täydentävää ja työssä tulisi välttää epäjohtonmukaisuuden muodostumista muilla kansainvälisillä foorumeilla käynnissä olevan työn ja saavutetun yhteisymmärryksen kanssa kokonaisvaltaisen lähestymistavan varmistamiseksi.

Valtiovarainministeriö toteaa, että tarkoituksenmukaista olisi myös mahdollisuuksien mukaan tavoitella niin kutsuttua vaiheistettua lähestymistapaa, jonka lähtökohtana olisi nykyjärjestelmän ongelmien tunnistaminen ja

⁹ [Rules of procedure, XVII. Subsidiary Organs of the General Assembly, Establishment and rules of procedure: Rule 161.](#)

¹⁰ Aihetta kuvattu lyhyesti neuvottelukomitean asiakirjassa: [Potential subjects of the second early protocol.](#)

¹¹ [Komitean puheenjohtajaksi valittiin Ramy M. Youssef \(Egypti\).](#)

¹² [Regional groups of Member States.](#)

¹³ Ote Yhdysvaltain edustajan järjestäytymisistunnossa 3.2.2025 esittämästä puheenvuorosta: *“We do not plan to participate further in this organizational session, process, or negotiating United Nations Framework Convention on International Tax Cooperation text. [– –] We underscore that the United States intends to reject the outcomes of this Framework Convention process and oppose them. We welcome others to join us in opposition.”*

yksilöiminen. Sen jälkeen edettäisiin ratkaisuvaihtoehtojen kartoitukseen, ja edelleen valitun ratkaisun työstämiseen, jotta varmistettaisiin se, että päätöksenteko perustuu huolelliseen analyysiin ja taloudellisten vaikutusten arviointiin.

Valtiovarainministeriö pitää erittäin tärkeänä, että vaikka järjestäytymisistunnossa päätetyt päätöksentekomenettelyt eivät yksiselitteisesti vaadi konsensusta, siihen kuitenkin kaikin keinoin pyritäisiin. Pyrkimykset konsensukseen ovat erittäin tärkeitä myös muiden kuin aineellisten asioiden osalta. Konsensuksen tavoittelu on kriittistä, koska vain sellaiset ratkaisut, jotka ovat valtioille hyväksyttävissä, voivat tulla myös laajasti implementoiduksi ja siten todella saavuttaa työlle asetetut tavoitteet.