



JAKELUN MUKAAN

## Ratkaisu kanteluasiassa

### 1 Yhteydenottonne

Olette Valtiontalouden tarkastusvirastolle (tarkastusvirasto) lähettämässänne sähköpostiviestissä 25.2.2020 kiinnittänyt huomiota Suomen tullin (Tullin) takavarikoimaan Bitcoin-varallisuuteen. Olette Ylen 24.2.2020 esittämien uutisten perusteella ollut huolissanne siitä, miten Tullissa hoidetaan valtion omaisuutta ja nimenomaan Bitcoin-varallisuutta.

Näkemyksenne mukaan kyseessä on epäkohta, jonka suhteen toivotte tarkastusviraston tarkastavan Tullin toimintaa tulevaisuudessa.

Tarkastusvirasto päätti käsitellä asianne kanteluna niiltä osin kuin se koskee Tullin hallussa olevia varoja, joista valtio on vastuussa.

### 2 Tarkastusviraston tarkastustoiminta

Tarkastusvirasto tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tuloksellisuutta ja talousarvion noudattamista Suomen perustuslain 90 §:n mukaisesti. Tarkastusvirasto toteuttaa perustuslaissa säädettyä tehtäväänsä tilintarkastusten, laillisuustarkastusten, tuloksellisuustarkastusten ja finanssipolitiikan tarkastusten avulla.

Tarkastusvirasto tarkastaa vuosittain valtion, ministeriöiden ja muiden tilinpäätösvelvollisten virastojen ja laitosten tilinpäätökset. Näin ollen tarkastusvirasto on osana tilintarkastusta tarkastanut myös Tullin hallussa olevia, valtion varallisuudeksi katsottavia virtuaalivaluuttoja.

Tarkastusvirasto on kiinnittänyt useassa tarkastuksessaan huomiota myös Tullin virtuaalivaluuttaan ja antanut Tullille asiaa koskevia suosituksia. Tarkastusviraston antamassa Tullin tilintarkastuskertomuksessa vuodelta 2018 (Dnro 33/53/2018/2.5.2019) todetaan, ettei tilinpäätöksen rahoitusomaisuuteen sisältyviä virtuaalivaluuttoja ole arvostettu valtion talousarviosta annetun asetuksen 66 c §:n mukaisesti. Tästä johtuen rahoitusomaisuuteen sisältyy tilinpäätöksessä noin 4,2 miljoonan euron yliarvostus. Tilinpäätöslaskelmat on muilta osin laadittu säännösten mukaisesti.

Tilintarkastuksessa Tullin Bitcoinit ovat näkyneet ensimmäisen kerran vuoden 2018 tilinpäätöksessä, jolloin Tullilla oli hallussaan 1 890,3148 Bitcoinia (lainvoimainen tuomioistuimen päätös oli 1 747,602185 Bitcoinista). Tuolloin suurin osa Tullin Bitcoineista oli peräisin yhdestä takavarikosta. Korkein oikeus ei antanut valituslupaa Turun hovioikeuden päätöksestä (Tuomio 17/148670/29.11.2017), joten päätös jäi lainvoimaiseksi. Valtiokonttori antoi virtuaalivaluuttojen käsittelyä koskevan ohjeen (dnro VK/207/00.00.00.01/2018/ 19.2.2018), jonka mukaan virtuaalivaluutat käsitellään omaisuuseränä ja otetaan kirjanpitoon takavarikointia koskevan lainvoimaisen päätöksen jälkeen. Tulli on ottanut Bitcoinit, joista on lainvoimainen tuomio, kirjanpitoon 19.10.2018. Bitcoin on tuolloin arvostettu kurssilla 5657,01489. Tulli esittää Bitcoinit kirjanpitoon ottamispäivän mukaisella kurssilla taseessa, jolloin niiden arvo on 9 886 211,58 euroa. Tulli esittää tilinpäätöksen liitteellä 10 (Arvopaperit ja oman pääoman ehtoiset sijoitukset) myös Bitcoinien tilinpäätöspäivän mukaisen markkina-arvon, joka on 5 639 704,49 euroa.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992; muut. 600/1997) 66 c §:n 2) -kohdan mukaan tilinpäätökseen merkitään rahoitusomaisuuteen kuuluvat arvopaperit ja muut sellaiset rahoitusvarat hankintamenon suuruisina tai, jos niiden tilinpäätöspäivän todennäköinen luovutushinta on sitä alempi, tämän määräisinä. Talousarvioasetuksen mukaisesti sekä varovaisuusperiaatetta noudattaen olisi Bitcoinit tullut arvostaa tilinpäätöspäivän todennäköiseen luovutushintaan, joka oli markkina-arvo 31.12.2018. Koska näin ei ollut toimittu, oli Bitcoinien tasearvo tilinpäätöksessä noin 4,2 miljoonaa euroa yliarvostettu.

Vuoden 2018 tilintarkastuksessa tarkastusvirasto on suositellut Tullille, että *”Tulli selvittää yhteistyössä Valtiokonttorin kanssa, millä tavoin virtuaalivaluuttojen tilinpäätöskurssit jatkossa vahvistetaan. Virtuaalivaluutat eivät toistaiseksi ole yhdenkään virallisen tahon noteeraamia, ja tästäkin syystä tulee varmistaa eri kirjanpitoyksiköiden yhtenäiset menettelyt ja arvostusperiaatteet kyseisen omaisuuserän osalta.”*

Vuoden 2019 tilintarkastuksen yhteydessä tarkastusvirasto havaitsi Tullin aliarvostaneen Bitcoin-varallisuuden. Tullilla oli 31.12.2019 hallussaan 1 974,6098 Bitcoinia (lainvoimainen tuomioistuimen päätös oli 1889,1348 Bitcoinista), joiden arvo taseessa oli 10 792 647,53 euroa. Arvo on alhaisempi kuin tilinpäätöspäivän markkinahinnan mukaan laskettu arvo.

Vuonna 2019 tarkastusvirasto suoritti tilintarkastuksen ohessa erillisen takavarikkotoimintoihin kohdistuneen laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksen. Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko takavarikoitujen omaisuuserien säilytys, hallinnointi ja lainvoimaisen tuomion jälkeinen käsittely tapahtunut säädösten, määräysten ja ohjeiden mukaisesti. Tarkastuksessa ei tullut esiin olennaista huomautettavaa, mutta kirjanpitoyksikölle annettiin kannanoton perusteluina ja johtopäätöksinä useita suosituksia (Dnro 71/53/2019/7.4.2020).

Edellä mainitussa erillisessä takavarikkotarkastuksessa havaittiin, että Tullin varastoissa on esineistöä, joissa takavarikkoprosessi on jo rauennut lainvoimaisen päätöksen myötä, mutta prosessia ei ole saatettu loppuun. Tulli ei ole työjärjestyksessään tai muulla tavoin osoittanut tätä (lainvoimaisen päätöksen) toimeenpanevaa tehtävää tietyille taholle Tullin sisällä. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan tämä aiheuttaa huomattavan pitkiä varastointiaikoja ja merkittäviä viiveitä prosessin loppuun saattamisessa.

Vuoden 2019 tilintarkastuksessa tarkastusvirasto on suositellut Tullille, että *”Tulli ryhtyy toimenpiteisiin, jotta lainvoimaisen päätöksen saaneet tapaukset viedään viivytystä päätökseen ja että tähän on selkeästi osoitettu työjärjestyksellisesti tai muulla tavalla vastuullinen taho.”*

### 3 Lausunnot

Tarkastusvirasto on pyytänyt asiassa lausunnon valtiovarainministeriöltä ja Tullilta, jotka ovat lausunnoissaan esittäneet seuraavaa.

#### Valtiovarainministeriön lausunto

Valtiovarainministeriö on launnonnsaan (VN/5399/2020-VM-2/2.4.2020) todennut, että tarkastusvirasto on pyytänyt lausunnon myös Tullilta. Valtiovarainministeriö on saanut Tullin tarkastusvirastolle toimittaman 2.4.2020 päivätyn lausunnon tiedokseen ja tutustunut siihen. Valtiovarainministeriö katsoo kantelussa tarkoitettun asian tulleen Tullin launnonnsassa selvitetynksi eikä ministeriöllä ole asiaan lisättävää.

## Tullin lausunto

Tulli on lausunnossaan (H547/06.01.01/2020/2.4.2020) todennut, että Tullin esikunnan oikeudelliset asiat toimintayksikkö on asian selvittämiseksi ollut yhteydessä Tullin hallinto-osastoon ja kuullut kantelussa yksilöityä virkamiestä sekä Tullin valvontaosastoa.

Lausunnossa todetaan, että asiassa saadun selvityksen mukaan Tullin Bitcoin-lompakon saldo on ollut 1 976,08 Bitcoinia 18.3.2020, jolloin sanottu lompakko on päivitetty viimeksi. Selvityksessä on tutkittu myös siirtohistoriaa käsittäen kaikki sekä lompakkoon että lompakosta tehdyt siirrot. Selvityksen perusteella Tullin haltuun otetut Bitcoinit ovat tallella ja että ainoa siirto lompakosta pois on ollut 2,37 Bitcoinin palautus. Kyseinen palautus on perustunut Itä-Suomen hovioikeuden 3.10.2018 antamaan päätökseen nro 18/141596 (asianumero R18/323). Sanottu päätös on lainvoimainen. Selvityksessä on myös todettu yhteydenotossanne mainitsemanne suuri Bitcoin-erä (1666,22BC). Näin ollen Tulli katsoo, että esittämänne huoli Tullin hallussa olevien Bitcoinien olemassaolosta tai epämääräisestä käytöstä on aiheeton.

Lausunnon lopussa Tulli lisäksi toteaa, että Tullin hallussa olevien Bitcoinien jatkokäsittelyn osalta Tulli selvittää yhdessä muiden viranomaisten kanssa, kuinka edetä valtiolle tuomittujen virtuaalivaluuttojen realisoimisessa, jotta se tapahtuu turvallisesti ja ottaen huomioon valtion yleisen edun.

## 4 Tarkastusviraston käsitys

### Tarkastusviraston toimivalta

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 2 §:n 1 momentin 1) -kohdan mukaan tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa valtion viranomaisia, laitoksia, liikelaitoksia, liikelaitoskonserneja ja valtion rahastoja. Kyseisen momentin 6) -kohdan perusteella tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa myös valtion viranomaisten hallussa olevia muille kuuluvia varoja, joista valtio on vastuussa. Tällaisena varallisuutena on pidetty esimerkiksi poliisin haltuun ottamaa omaisuutta (HE 39/2000 vp, s 22), joihin Tullin haltuun ottamat Bitcoin-varat rinnastuvat.

### Johtopäätökset

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan vuosien 2018 ja 2019 tilintarkastusten perusteella on todettu, että kantelun kohteena olevaa Bitcoin-erä (1666,22 BC) on ollut Tullin hallussa. Vastaava asia käy ilmi Tullin selvityksestä, jossa on todettu Tullin hallussa olevien Bitcoin-varojen tilanne maaliskuussa 2020. Tullilta on sähköpostitse 4.11.2020 saatu vahvistus, että kyseinen Bitcoin-erä on edelleen Tullin hallussa.

Vuonna 2019 suoritettussa Tullin takavarikkotoimintoihin kohdistuneessa erillisessä laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksessa ei tullut esiin olennaista huomautettavaa, mutta kirjanpitoyksikölle annettiin kannanoton perusteluina ja johtopäätöksinä useita suosituksia. Yhtenä suosituksena lausuttiin, että Tullin tulee ryhtyä toimenpiteisiin, jotta lainvoimaisen päätöksen saaneet, takavarikoituja omaisuuseriä koskevat tapaukset viedään viivytystä päätökseen. Tarkastuksessa havaittiin, että Tullilla on hallussaan omaisuutta, joissa takavarikkoprosessi oli jo rauennut lainvoimaisen päätöksen myötä, mutta prosessia ei ollut saatettu loppuun. Tämä on aiheuttanut huomattavan pitkiä varastointiaikoja ja merkittäviä viiveitä prosessin loppuun saattamisessa. Tarkastuksesta annetut suositukset koskevat takavarikoitua omaisuutta kokonaisuutena, näin ollen myös kantelun aiheena olevia Bitcoin-varoja.

## Hallinnollinen ohjaus

Tarkastusvirasto kiinnittää hallintolain (434/2003; muut. 368/2014) 53 c §:n nojalla Tullin huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin ja saattaa Tullin tietoon käsityksensä, että takavarikoitujen omaisuuserien lainvoimaisen tuomion jälkeinen käsittely viedään ilman aiheetonta viivytystä päätökseen mukaan lukien kantelun kohteena oleva Bitcoin-erä (1666,22 BC), jonka osalta tulee ottaa huomioon tullilain (304/2016) 12 luvun 80–81 §:ien määräykset.

Heli Mikkela  
johtaja

Klaus Naumanen  
johtava tuloksellisuustarkastaja

JAKELU Toimitusjohtaja Janne Paalijärvi  
Tulli

TIEDOKSI valtiovarinministeriö