

Perustuslakivaliokunnalle

ASIA: Lausunto HE 16/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi

1. Kysymyksenasettelu

Lausuntopyynnön mukaan ”Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vaikuttaisi siltä, että silloin, kun on kyse tuloverolain mukaisesti veronalaisesta rahapelaamisesta, joissain tilanteissa ammatinharjoittamistarkoituksessa tai elinkeinotoimintana tehdyssä rahapelaamisessa verotettava tulo voisi olla suurempi kuin edellä mainituissa tarkoituksessa pelatuista rahapeleistä tosiasiallisesti saatu voitto.

Lausuntoa on pyydetty erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

Miten mielestänne perustuslain kannalta tulisi arvioida sääntelyä, joka voi johtaa siihen, että ammatinharjoittamis- tai elinkeinotoimintana pelattavista rahapeleistä voisi tulla asiassa tehtävän tuloverolain soveltamisratkaisun vuoksi maksettavaksi enemmän veroa kuin siitä on saatu tosiasiallisesti tuloa? Miten asiaa tulisi arvioida erityisesti omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden kannalta? Pidätkö perustuslain kannalta perusteltuna ratkaisua siitä, että ammatinharjoittamis- tai elinkeinotoimintana pelattavien rahapelien oikeudellisesta kohtelusta ei esityksen mukaan säädetä, mutta laintulkinnasta esitetään perusteluissa kuitenkin kannanottoja?

2. Menon ja menetyksen vähennyskelpoisuus elinkeinoverotuksessa

2.1. Yleiset periaatteet

Ammatinharjoittajaa ja elinkeinonharjoittajaa verotetaan tulonhankkimistoiminnasta elinkeinoverolain mukaan. Pääsääntönä on, että kaikki tulot ovat veronalaisia ja kaikki tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä johtuneet menot ja menetykset ovat vähennyskelpoisia. Sekä välittömät että välilliset tulon hankkimis- ja säilyttämistarkoituksessa suoritettut menot ovat vähennyskelpoisia.

EVL:n esitöissä on jo katsottu, että menojen vähennyskelpoisuutta koskevan yleissäännön lähtökohtana on ajatus siitä, että kaikki ne menot, jotka on suoritettu tulon hankkimis- tai

säilyttämistarkoituksessa tai ovat siihen johtaneet, ovat vähennyskelpoisia. *Vähennyskelpoisia ovat näin ollen muun muassa sellaiset menot, jotka eivät ole johtaneet tulon kertymiseen tai säilyttämiseen, kunhan ne on vain suoritettu todellisessa ja vakaassa tulon hankkimis- tai säilyttämistarkoituksessa (HE 172/1967, s. 7).* Menon vähennyskelpoisuutta arvioitaessa lähtökohtana on subjektiivinen arvioimistapa. Verovelvollisella on oikeus pyrkiä taloudelliseen tulokseen parhaaksi katsomallaan tavalla.

Menojen vähennyskelpoisuus on siten hyvin laaja. Tätä lähtökohtaa ja laillisuusperiaatteen merkitystä on korostettu muun muassa tulolähdejakoja koskevassa hallituksen esityksessä, jonka mukaan elinkeinoverolaissa on yleisenä periaatteena tulon laaja veronalaisuus ja menon laaja vähennyskelpoisuus. *Kaikki elinkeinotoiminnan tulot ovat lähtökohtaisesti veronalaisia ja kaikki tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneet menot ja menetykset ovat vähennyskelpoisia, ellei veronalaisuutta tai vähennyskelpoisuutta ole rajoitettu nimenomaisella säännöksellä (HE 257/2018 vp, s. 6).*

2.2. Esimerkkejä menojen (tappioiden) vähennyskeltvottomuudesta tai rajoitetusta vähennyskeltvottomuudesta

Elinkeinoverolain mukaan verotettavilla verovelvollisilla saattaa syntyä tietyissä tilanteissa tilanteita, joissa yhtiölle syntyy verotettavaa tuloa, vaikka sen kirjanpidollinen tulos on selkeästi pienempi kuin verotettava tulos. Otan tästä muutaman esimerkin.

Käyttöomaisuusosakkeet

EVL 6 b §:ssä säädetään käyttöomaisuusosakkeiden luovutusvoittoverovapauden edellytyksistä. Säännöksen soveltamisedellytysten täytyessä eli kun osakkeet ovat verovapaasti luovutettavia, osakkeiden luovutushinta ei ole veronalaista tuloa eikä osakkeiden hankintameno vähennyskelpoista menoa. EVL 6b § merkitsee poikkeamaa EVL:n laajoihin tulon ja menon käsitteisiin. Tämä on kuitenkin perusteltua ns. symmetriaperiaatteella – *jos tulo on verovapaata vastaava meno ei ole vähennyskelpoinen*. EVL 6 b §:ää on siten perusteltavissa systemaattisena ratkaisuna.

EVL:n muu omaisuuslaji ja luovutustappiot

EVL:n muuhun omaisuuteen kuuluvan hyödykkeen hankintamenon ja siten myös mahdollisen luovutustappion saa vähentää lähtökohtaisesti kaikista elinkeinotoiminnan tulolähteen tuloista.

Esimerkki

A Oy myy verovuonna kaksi kiinteistöä, jotka kuuluvat A Oy:n verotuksessa muun omaisuuden omaisuuslajiin. Kiinteistön X:n hankintameno on 250 000 euroa ja luovutushinta on 200 000 euroa, joten luovutuksesta syntyy luovutustappiota 50 000 euroa.

Kiinteistö Y:n hankintameno on 340 000 euroa ja luovutushinta 350 000 euroa, joten

luovutuksesta syntyy luovutusvoittoa 10 000 euroa.

Yhtiön elinkeinotoiminnan tulos ennen luovutusten huomioon ottamista on 25 000 euroa. Kiinteistö Y:n luovutusvoiton (10 000 euroa) huomioon ottamisen jälkeen tulos on 35 000 euroa.

Koska kiinteistön luovutustappion saa vähentää kaikista elinkeinotoiminnan tuloista, elinkeinotoiminnan tappioksi muodostuu kiinteistö X:n luovutustappion jälkeen 15 000 euroa (35 000 – 50 000).

Muu omaisuus – osakkeiden ja yhtymäosuuksien luovutustappiot

Muun omaisuuden käsitteellä on merkitystä ennen kaikkea osakeomistusten sekä henkilöyhtiöiden yhtiöosuuksien osalta, sillä muuhun omaisuuteen kuuluvien muiden kuin kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiön osakkeiden ja yhtymäosuuksien hankintamenon vähentämistä on rajoitettu.

EVL 8a §:n mukaan muuhun omaisuuteen kuuluvan, muun kuin EVL 6b.2 §:n 2 kohdassa tarkoitetun yhtiön osakkeen ja avoimen yhtiön tai kommandiittiyhtiön yhtiöosuuden luovutuksesta syntynyt tappio on vähennyskelpoinen vain muun omaisuuden luovutuksesta syntyneistä veronalaisista voitoista verovuonna ja viitenä seuraavana verovuonna.

EVL 8a §:n perusteella osakkeiden ja avoimen yhtiön tai kommandiittiyhtiön yhtymäosuuksien hankintamenoa ei siten voida vähentää luovutus- tai menetystilanteissa kaikista elinkeinotulolähteen tuloista.

Esimerkki

A Oy myy verovuonna C Oy:n osakkeita, jotka kuuluvat A Oy:n verotuksessa muun omaisuuden omaisuuslajiin. C Oy:n osakkeiden luovutushinta on 30 000 euroa ja hankintameno 70 000 euroa, joten luovutuksesta syntyy 40 000 euroa luovutustappiota.

Yhtiön elinkeinotoiminnan tulos ennen luovutuksen huomioon ottamista on 20 000 euroa. C Oy:n osakkeiden luovutustappio on vähennyskelpoinen vain muun omaisuuden luovutuksesta syntyneistä voitoista, minkä vuoksi luovutustappiota ei saa vähentää verovuonna. Yhtiön elinkeinotoiminnan verotettavaksi tulokseksi vahvistetaan 20 000 euroa vaikka kirjanpidollinen tulos on – 20.000,00 euroa. A Oy maksaa tuloveroa, vaikka sen tulos on negatiivinen.

Luovutustappio (40.000,00) voidaan vähentää viitenä seuraavana verovuonna mahdollisesti syntyvistä muun omaisuuden luovutusvoitoista.

Keskeistä tässä on kuitenkin huomata, että yllä mainittua tappioiden vähennysoikeutta ei ole täysin rajoitettu vaan ne voidaan vähentää muun omaisuuden luovutuksesta syntyneistä veronalaisista voitoista verovuonna ja viitenä seuraavana verovuonna.

3. Harrastustoiminta - tuloverotus

Harrastustoimintaa harjoittavan verotuksen pääperiaatteet:

- Jos harrastustoiminnasta ei ole kertynyt tuloja verovuonna, ei mahdollisia harrastustoiminnan menoja ilmoiteta verotuksessa.
- Jos harrastustoiminnasta kertyy tuloja, annetaan tuloista sekä niiden hankkimisesta johtuneista menoista selvitys verotuksessa tulon kertymisvuonna.
- Harrastustoimintaan liittyviä menoja (elantokuluja) ei saa pääsääntöisesti vähentää. *Jos toiminnasta kertyy tuloa, tulon hankkimisesta aiheutuneita menoja voi vähentää enintään tulon määrään saakka.*
- Harrastustoiminnan tappiota ei vahvisteta.
- *Harrastustoiminnasta verovuonna syntyneistä tuloista voidaan vähentää kuitenkin myös samasta toiminnasta aikaisempina verovuosina syntyneitä menoja, jos ne ovat nimenomaisesti kerryttäneet myös verovuoden tuloa.*

Keskeistä tässä yhteydessä on huomata, että harrastustoimintaan liittyviä kuluja on mahdollista vähentää tuloja vastaavan määrän, vaikka harrastustoimintaan liittyviä menoja pidetäänkin elantomenoina.

4. Omaisuuden suoja perustuslaillisena periaatteena

4.1 EU:n perusoikeuskirjan omaisuuden suoja

EU:n perusoikeuskirjan omaisuuden suoja-artiklasta ei ole olemassa sellaista oikeuskäytäntöä, jonka perusteella voisi selkeästi hahmottaa konfiskatorisen verotuksen tunnusmerkistöä ja sallittavuutta. Perusoikeuskirjan 52(3) artiklassa kuitenkin säädetään siitä, että silloin kun perusoikeuskirja sisältää EIS:n kanssa identtisiä oikeuksia, niiden merkitys ja kattavuus ovat vähintään samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Vaikka perusoikeuskirjan omaisuuden suoja-artiklan kirjoitusasu poikkeaa hieman EIS:n vastaavasta, on oikeuskirjallisuudessa katsottu, että eroavaisuudet vero-oikeuden kontekstissa muodostuvat tuskin merkitykselliseksi.¹ Erityisesti on syytä huomata, että oikeuksien rajoitettavuutta kontrolloi niin perusoikeuskirjan kuin EIS:n puitteissa erityisesti *suhteellisuusperiaate*, jonka sisältö arvioitaessa oikeuksien rajoitusten laillisuutta on verraten vakiintunut. Perusoikeuskirjan 52 artiklan mukaan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

¹ Ks. Steven Elliot, Birke Häcker, Charles Mitchell: Restitution of overpaid tax. 2013, s. 47.

4.2 Euroopan ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuoja

4.2.1 Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä ja sen merkitys

Euroopan ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuojaa koskevan 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklan alkuosan sanamuodon mukaan jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Artikla sisältää kolme elementtiä: 1) jokaisen oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan, 2) pakkolunastuksen ja vastaavien toimenpiteiden edellytyksistä sääntely, ja 3) määräyksiä omaisuuden käytön valvomisesta yleisen edun nimissä.

Jokseenkin vakiintuneesti on katsottu, että jo valtion verotusoikeus sellaisenaan on omaisuuden suojan rajoitus. Toisaalta verotus ei sellaisenaan ole konfiskaatiota ja valtioilla on kuitenkin verraten laaja harkintamarginaali veroasioissa. EIT on yleensäkin ollut suhteellisen pidättyväinen veroasioissa, ja omaisuuden suojaa koskevat hakemukset ovat harvoin menestyneet ihmisoikeustuomioistuimessa. Toisinaan sen on katsottu kovertaneen sopimuksen tarjoaman suojan veroasioissa jopa olemattomaksi.²

Toisaalta on kuitenkin selvää, että jäsenvaltioiden on käytettävä verotusoikeutta koskevaa harkintavaltaansa *suhteellisuusperiaatteen* mukaisesti.³ Suhteellisuusperiaate ja yhdenvertaisuusperiaate muodostavat usein yhteen kietoutuneen kokonaisuuden, joka kiinnittyy mielivallan kieltoon, ja erityisesti mielivaltaisesti täytäntöönpannun verotuksen on katsottu olevan ihmisoikeussopimuksen mukaisen konfiskaatiokiellon vastaista.

4.2.2 Veroprosentin suuruus ja verotuksen konfiskatorisuus oikeuskäytännössä

Ihmisoikeustuomioistuin ei ole kuitenkaan pitänyt mitään tiettyä kokonaisveroprosenttia sellaisenaan EIS 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklan kieltämänä, vaan nimenomaisesti lausunut, että veron määrä ei ole riittävä kriteeri.⁴ Ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä kielletyt kriteerit näyttäisivätkin määrittävän esimerkiksi suhteesta muuhun verotukseen.

Vero voi olla konfiskatorinen myös pelkästään suuruuteensa perusteella. Yleensä on katsottu, että veron määrä ei saa olla niin suuri, että se asiallisesti merkitsee omaisuuden korvauksetonta menetystä julkiselle vallalle. On kuitenkin vaikeaa määrittää ehdotonta rajaa, jonka ylittävää verotusta olisi pidettävä konfiskatorisena.

² Ns. Ferrazini-tuomio, jossa kyse oli menettelyllisten takeiden soveltumattomuudesta veroasiaan, ks. Human Rights and Taxation in Europe and the World, ed. Georg Kofler, Miguel Poiars Maduro, Pasquale Pistone, 2011, s. 398.

³ Hakemus 40042/98, Georgiou v. Yhdistynyt kuningaskunta.

⁴ "decisive in itself", N.KM. v. Hungary 14.5.2013 § 67.

4.2.3 Suhteellisuusperiaate ja sen merkitys

On katsottu myös, että verovelvollisella tulisi olla jonkin verran varoja hallussaan myös veron maksun jälkeen, mitä arvioidaan suhteellisuusperiaatteen valossa. Kirjallisuudessa on viitattu siihen, että verotus ei saa olla suhteettoman ankaraa (excessive) eikä se saa perustavanlaatuisella tavalla haitata (fundamentally interfere) verovelvollisen taloudellista asemaa.⁵ Verotus on katsottu mielivaltaiseksi, kun verotus muodostaa verovelvolliselle "ylitsepääsemättömän taakan".⁶

4.2.4 Konfiskatorinen verotus tapauksessa "EIT: R.Sz. v. Hungary" sekä Sveitsin korkeimmassa oikeudessa

Konfiskatorisen verotuksen kieltoon (tai pikemminkin sen määritelmään) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on ottanut kantaa tapauksessa "R.Sz. v. Hungary" (Application no. 41838/11). Tapauksessa oli kyseessä luonnollisen henkilön verotus ja sen suhde perusoikeuksissa turvattuun omaisuudensuojaan EIT viittasi perusteluidensa kohdassa 21 Sveitsin korkeimman oikeuden lausuntoon, jossa todettiin määräämättömän ajan voimassa olevan konfiskatorisen verotuksen loukkaavan perustuslaillista oikeutta omaisuudensuojaan. Oikeus oli todennut tämän useissa eri tapauksissa.⁷

Tarkemmin EIT siteerasi tapausta BGE 128 II 1122. Kyseisessä jutussa verovelvollisena oli luonnollisen henkilön sijaan yritys, ja tutkittavana vesivoimaveron laillisuus. Tapauksessa käsiteltiin myös verotuksen konfiskatorisuutta suhteessa Sveitsin konfederaation perustuslain omaisuudensuojaa käsittelevään artiklaan 26. Sisällöltään se vastaa miltei sanatarkasti Suomen perustuslain 15 §.

Artiklan 1 kohdassa todetaan, että oikeus omistaa omaisuutta on turvattu, ja 2 kohdassa säädetään pakkolunastuksesta täyttää korvausta vastaan. Sveitsin korkein oikeus painotti, että kulloinkin kyseessä oleva verotus ei saa loukata yksityisomaisuutta ja että on lainsäätäjän tehtävä turvata verovelvollisen omaisuus ja mahdollistaa hänelle sen kartuttaminen.

Oikeus otti tapauksessa kantaa siihen, millaisissa olosuhteissa verotuksen voitaisiin katsoa loukkaavan perustuslaissa turvattua omistamisen vapautta ja täten olevan luonteeltaan konfiskatorinen. Oikeus painotti perusteluissaan etenkin seuraavia asioita:

- 1) veron prosentuaalinen määrä ei yksin voi ratkaista kysymystä verotuksen konfiskatorisuudesta,
- 2) täytyy tarkastella veron kestoa suhteellisen pitkän ajan kuluessa sekä sen vakavuutta,

⁵ David Harris, Michael O'Boyle, Edward Bates, Carla Buckley: Law of the European Convention on Human Rights, Oxford 2014, s. 902.

⁶ EIT 25834/05 ja 27815/05, Imbert de Tremiolles v. Ranska.

⁷ Decisions of the Federal Supreme Court, BGE 106 Ia 342, 349; BGE 128 II 112, 126.

- 3) veron kumuloitumista muiden verojen tai veron luonteisten maksujen kanssa sekä
- 4) verovelvollisen mahdollisuutta siirtää vero toiselle henkilölle

4.2.5 Kokoavia päätelmiä

Kokoavasti voi todeta EIT:n kunnioittavan kansallisen lainsäätäjän kohtuullisesti perusteltua kantaa. Konfiskatorisuuteen nojaavan argumentoinnin hyödyntämistä usein vaikeuttaa se, että on katsottu erittäin vaikeaksi vetää ehdotonta rajaa sallitun ja kielletyn verotuksen välille. Koska kuitenkin kyseessä on viime kädessä suhteellisuusperiaatteeseen nojaava kontekstisidonnainen punninta, ei voi myöskään ehdottomasti sulkea pois, etteikö sellainen verotus, joka on olosuhteiden muutoksen johdosta alkuperäisen tarkoituksensa vastaisesti muodostunut olennaisesti ankarammaksi aiempaan nähden, muodostuisi EIT:n arviossa konfiskatoriseksi.

Omaisuuksensuoja-argumenttia voi vahvistaa erityisesti se, että sitä voidaan soveltaa yhdessä EIS 14 artiklan mukaisen syrjintäkiellon kanssa.⁸ Verovelvollisia on omaisuuden suojan ja syrjintäkiellon nojalla verotettava yhdenvertaisesti. Mahdollisen erilaisen kohtelun on perustuttava hyväksyttäviin syihin.

5. Omaisuuksensuoja verotuksen konfiskatorisuus erityisesti Suomessa⁹

5.1. Omaisuuksensuoja ja verolainsäädäntö

Omaisuuksensuojan ja verotuksen yhteys on ollut perinteisesti verraten etäinen. Perustuslain vakiintunut tulkinta on antanut verolainsäätäjän harkinnalle hyvin laajat puitteet. Verolainsäätämiseen kohdistuvat vaatimukset ovat olleet lähinnä muodollisia vaikkakin erittäin tärkeitä (PL 81.1 §, täsmällisyys ja tarkkarajaisuus).

On kuitenkin perusteltua todeta, että perustuslaista verolainsäädännölle määrittyvät rajat eivät kuitenkaan pohjaudu yksinomaan veroja koskeviin nimenomaisiin perustuslain säännöksiin. Kysymys kuuluukin, voidaanko omaisuuksensuojaan viitaten katsoa, että ankara veroprogressio tai jollekin toimialalle määrätty lisävero tai vastaava vero taikka esimerkiksi tulonhankkimismenojen vähennyskelpoisuuden merkittävä rajoittaminen voi olla ristiriidassa perustuslain omaisuuksensuojasäännösten kanssa ja siten veron määräytymisperusteita olisi liian ankaran verotuksen vallitessa muutettava?

Peruslähdekohtana ja vallitsevana näkemyksenä on ollut se, että verolakien säätäminen ei loukkaa omaisuuksensuojaa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö verolakia voitaisi ja tulisi arvioida omaisuuksensuojan näkökulmasta. Verolainsäädännön näkökulmasta kyse on siitä, että mitä merkittävämmän verotuksen voidaan katsoa puuttuvan verovelvollisen oikeusasemaan, sitä painavampia sen taustalla olevien syiden tulee olla. Tässä suhteessa ongelmallisimpia julkisen

⁸ Ks. Äimä, Kristiina: Veroprosessioikeus. 2011, s. 429.

⁹ Ks. Ossa, Jaakko ja Savolainen, Juho, Apteekkivero ja omaisuuksensuoja, Verotus 3/2025, s. 314 ss.

vallan toimenpiteet ovat silloin, kun verotus johtaa tosiasialliseen pakkolunastukseen tai ne toteutetaan syrjivästi, ennakoimattomasti tai verojärjestelmällä, joka ei ole läpinäkyvä.

Omaisuuksensuoja-argumentti voi tulla esille erityisesti silloin, jos sitä voidaan soveltaa yhdessä Euroopan Ihmisoikeussopimuksen syrjintäkiellon kanssa. Verovelvollisia on omaisuudensuojan ja syrjintäkiellon nojalla verotettava yhdenvertaisesti. Mahdollisen erilaisen kohtelun on perustuttava hyväksyttäviin syihin.

Omaisuuksensuojan ja elinkeinovapauden yhteisvaikutus puoltaa omaisuudensuojan ja elinkeinovapauteen kiinnittyvien vakiintuneiden arviointien lisäksi ennen kaikkea sellaista verovelvollisen näkökulmasta suoritettavaa arviointia, joka määrittyy verovelvollisen näkökulmasta kysymykseksi sääntelyn ennakoitavuudesta, perusteltujen odotusten suojasta ja oikeasuhtaisuudesta sekä mielivallan kiellosta.

5.2. Verotuksen progressio ja omaisuudensuojatarkastelu

Yksi keskeinen kysymys liittyy muun muassa siihen, että vero ei saisi olla sillä tavoin ylikattava, että se ulottaisi vaikutuksensa tahoihin, yrityksiin ja toimintoihin, joilla ei ole lainkaan liityntää lain tavoitteisiin. *Sellaisessa tapauksessa, että lain ainoa, keskeinen tai pääasiallinen tavoite on fiskaalinen ja verovelvollisten määrä on rajoitettu tiettyyn toimialaan tai muuten objektiivisesti arvioiden suppean ja rajattuun määrään verovelvollisia, yhdenvertaisuusperiaatteeseen ja sen toteutumiseen tulee suhtautua erityisellä vakavuudella.* Kysymys ei siten ole vain veropoliittisesta tarkastelusta vaan nimenomaan oikeudellisesta tarkastelusta.

Vero voi olla konfiskatorinen pelkästään suuruutensa perusteella. Yleensä on katsottu, että veron määrä ei saa olla niin suuri, että se asiallisesti merkitsee omaisuuden korvauksetonta menetystä julkiselle vallalle. On kuitenkin vaikea määrittää ehdotonta rajaa, jonka ylittävää verotusta olisi pidettävä konfiskatorisena.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että mikäli verotus säädetään niin ankaraksi, että omistajan on myytävä varallisuutensa, vero voi olla konfiskatorinen.¹⁰ Jos vain näin suppea tarkastelunäkökulma on lähtökohtana, verotus ja omaisuudensuoja tarkastelu ei ole kovin hedelmällinen.

Yksi tarkastelunäkökulma on seuraava: Verovelvollisella tulisi olla jonkin verran varoja hallussaan myös verojen maksun jälkeen. Tähän liittyen ja lisäksi on esitetty, että verotus ei saa olla suhteettoman ankaraa eikä verotus saa perustavanlaatuisella tavalla haitata verovelvollisen taloudellista asemaa. Verotus on saatettu katsoa mielivaltaiseksi, kun verotus muodostaa verovelvolliselle ylitsepääsemättömän taakan. *Suhteellisuusperiaatteen merkitys on viime vuosina kasvanut merkittävästi, myös lainsäätöä ohjaavana periaatteena.*

Vaikka harkintamarginaalin on katsottu olevan kohtuullisen laaja juuri verotuksen alueella, ei tämäkään harkintamarginaali ole vailla rajoja. Verotuksen osaltakin on nimenomaisesti todettu,

¹⁰ Saraviita, Ilkka, Perustuslaki 2011, s. 233 -234.

että omaisuuteen puuttuvassa verotuksessa pitää olla käsillä oikeudenmukaisen tasapaino ("fair balance") yksityisen perusteltujen odotusten ja verotusta vaativien julkisten intressien välillä.¹¹

5.3. Perustuslakivaliokunnan kannanotot koskien verotuksen konfiskatorisuutta

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 9/2023 vp koskien hallituksen esitystä 34/2023 vp arvioinut konfiskatorisen verotuksen tunnusmerkistöä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan muun muassa seuraavaa:

"Perustuslakivaliokunta on varsinkin perusoikeusuudistusta edeltäneessä käytännössä toisinaan arvioinut verotuksen suhdetta omaisuudensuojaan ns. konfiskatorisen verotuksen kiellon kautta. Perustuslakivaliokunta on tällöin kiinnittänyt huomiota veron kohteeksi joutuneen omien valintojen merkitykseen, veron taannehtivuuteen ja siihen, onko kyseessä omaisuuden korvaukseton ottaminen valtiolle."¹²

Konfiskatorisen verotuksen kieltoa on perustuslakivaliokunnan mielestä syytä lähestyä perusoikeuksien rajoituksilta edellytettävän oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Rajoitus ei saa mennä pitemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavan oikeushyvvään. Mitä ankarammaksi verotus muuttuu ja mitä lähemmäksi sen konfiskatorisuutta tullaan, sitä painavampia perusteita lain tueksi on esitettävä."

6. Vastaukset esitettyihin kysymyksiin

Sellainen tulkintakannanotto, jossa tulonhankkimistoimintaan liittyvät menot (tappiollisten vetojen panokset) ovat kokonaisuudessaan vähennyskelvottomia on lähtökohtaisesti ongelmallinen. Tämä tulkintakannanotto on vastoin elinkeinoverolain ja käsitykseni mukaan myös vastoin tuloverolain vallitsevaa systemaattista ratkaisua. Kaikki tulon hankkimiseen ja säilyttämiseen liittyvät menot (ja EVL:n mukaan myös menetykset) ovat vähennyskelpoisia.

Kuten edellä on esitetty, EVL:ssä tiettyjen tappioiden osalta on vähennysoikeus eväty (kohta 2.2.1.) tai tiettyjen tappioiden vähennysoikeutta on rajoitettu (kohta 2.2.2.). Tuloverotuksessa harrastustoiminnan, johon liittyy tulonhankintaa, menojen vähennysoikeutta on rajoitettu tulojen mukaisesti. Edellä lausuttu tarkoittaa systemaattisesta näkökulmasta sitä, että elantomenoina pidettävät harrastustoiminnan kulut ovat verotuksessa vähennyskelpoisia ja Verohallinnon ohjeen mukaan jopa laajemmin kuin verovuosiakohtaisesti (ks. kohta 3).

Silloin kun toimintaa pidetään ammatinharjoittamistarkoituksessa tai elinkeinotoimintana pidettävänä tulonhankkimistoimintana, kyse on silloin kokonaisuudesta – tuloista ja menoista. Verolainsäädäntömme ei tunne tällaisissa tilanteissa sellaista ratkaisua, jonka mukaan kaikki tulot ovat veronalaisia, mutta saman kokonaisuuden tappiollisen toiminnan menot ovat vähennyskelvottomia. On selvää, että tällöin kyseisen tulonhankkimistoiminnan kokonaisuuden

¹¹ NKM. v. Hungary 14.5.2013 § 60

¹² PeVL 5/1988 vp, PeVL 12/1986 vp, PeVL 9/1978 vp, PeVL 2/1976 vp.

verorasitus on ennalta-arvaamaton ja monissa tilanteissa johtaa sellaisiin tilanteisiin, että verorasitus muodostuu hyvin ankaraksi suhteessa harjoitettuun tulonhankkimistoiminnan tulokseen.

Omaisuuksensuojatarkastelussa yllä on todettu muun ohella seuraavat seikat:

1. Omaisuuksensuojan ja elinkeinovapauden yhteisvaikutus puoltaa omaisuuksensuojaan ja elinkeinovapautteen kiinnittyvien vakiintuneiden arviointien lisäksi ennen kaikkea sellaista verovelvollisen näkökulmasta suoritettavaa arviointia, joka määrittyy verovelvollisen näkökulmasta kysymykseksi sääntelyn ennakoitavuudesta, perusteltujen odotusten suojasta ja oikeasuhtaisuudesta sekä mielivallan kiellosta.
2. Vero voi olla konfiskatorinen pelkästään suuruutensa perusteella. Yleensä on katsottu, että veron määrä ei saa olla niin suuri, että se asiallisesti merkitsee omaisuuden korvauksetonta menetystä julkiselle vallalle. On kuitenkin vaikea määrittää ehdotonta rajaa, jonka ylittävää verotusta olisi pidettävä konfiskatorisena.
3. Verovelvollisella tulisi olla jonkin verran varoja hallussaan myös verojen maksun jälkeen. Tähän liittyen ja lisäksi on esitetty, että verotus ei saa olla suhteettoman ankaraa eikä verotus saa perustavanlaatuisella tavalla haitata verovelvollisen taloudellista asemaa. Verotus on saatettu katsoa mielivaltaiseksi, kun verotus muodostaa verovelvolliselle ylitsepääsemättömän taakan. Suhteellisuusperiaatteen merkitys on viime vuosina kasvanut merkittävästi, myös lainsäätöä ohjaavana periaatteena.
4. Konfiskatorisen verotuksen kieltoa on syytä lähestyä perusoikeuksien rajoituksilta edellytettävän oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Rajoitus ei saa mennä pitemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavan oikeushyvään. Mitä ankarammaksi verotus muuttuu ja mitä lähemmäksi sen konfiskatorisuutta tullaan, sitä painavampia perusteita lain tueksi on esitettävä.”

Edellä esitetyn perusteella on täysin perusteltua katsoa sääntelyn olevan perustuslain omaisuuksensuojasäännöksen vastainen, jos ja kun esitetty sääntely johtaa siihen, että joissain tilanteissa ammatinharjoittamistarkoituksessa tai elinkeinotoimintana tehdyssä rahapelaamisessa verotettava tulo voisi olla suurempi kuin edellä mainitussa tarkoituksessa pelatuista rahapeleistä tosiasiallisesti saatu voitto.

Mikäli sääntelyllä halutaan rajoittaa yllä mainittujen tulonhankkimismenojen ja -tappioiden vähennysoikeutta, tulee siitä olla nimenomainen säännös verolaissa. Tällöin sääntelyn hyväksyttävyyttä tulee tarkastella omaisuuksensuojan näkökulmasta. Kuten todettua, esitetyn kysymyksenkaltaisen tilanne on käsitykseni mukaan perustuslain omaisuuksensuojasäännöksen vastainen. Menojen vähennyskelpoisuuden rajoittaminen esitetyn kysymyksen mukaisessa tilanteessa edellyttää joka tapauksessa erittäin vahvat perustelut sikäli kuin sellaisia on edes löydettävissä.

Mikäli sääntelyllä ei haluta – eikä käsitykseni mukaan pitäisi - rajoittaa yllä mainittujen tulonhankkimismenojen ja -tappioiden vähennysoikeutta, olisi syytä lainulkinnan perusteluissa nimenomaisesti todeta menojen vähennyskelpoisuuden perusteet. On selkeästi havaittavissa, että muussa tapauksessa verotus- ja mahdollisesti myös oikeuskäytäntö ajautuvat väärille raiteille.

Turussa syyskuun 9. päivänä 2025

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Jaakko Ossa', with a stylized, cursive script.

Jaakko Ossa

Oikeustieteen tohtori, varatuomari

Finanssioikeuden professori (Turun yliopisto)