

LAUSUNTO EDUSKUNNAN VALTIOVARAINVALIOKUNNAN VEROJAOSTOLLE (HE 125/2025 VP)

1. Tausta

- i. Hallitus on antanut Eduskunnalle esityksen laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 52 ja 52 f §:n ja varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain muuttamisesta sekä tuloverolain 33 b §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 125/2025 vp). Kyseinen hallituksen esitys on parhaillaan Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaoston käsiteltävänä.
- ii. Valtiovarainministeriö on muokannut esitysluonnosta valmisteluvaiheessa annetun lausuntopalautteen myötä ennen Eduskuntaan lähettämistä. Esitystä on paranneltu verrattuna alkuperäiseen luonnokseen. Nykyiseen hallituksen esitykseen liittyy kuitenkin muutamia hyvin ongelmallisia yksityiskohtia, jotka on näkemyksemme mukaan syytä tuoda lainsäätäjän tietoon. Esitämme oheiset havaintomme kunnioittavasti valtiovarainvaliokunnalle.

2. Etuyhteysmääritelmä

- i. Valmisteluasiakirjojen mukaan osakevaihtojärjestelyissä osakkeet arvostetaan verotuksessa osakevaihtoa edeltävään matemaattiseen arvoon, mikäli osavaihtojärjestely toteutetaan etuyhteysmääritelmän mukaisessa tilanteessa. Valmisteluasiakirjojen mukaan etuyhteys syntyy tilanteessa, jossa osakevaihdon osapuolella on määräysvalta sekä osakevaihdon kohdeyhtiössä että hankkivassa yhtiössä. Määräysvallan katsotaan olevan olemassa, kun osapuoli omistaa välittömästi tai välillisesti yli puolet toisen osapuolen pääomasta tai sillä olisi välittömästi tai välillisesti yli puolet toisen osapuolen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä.
- ii. Käsityksemme mukaan hallituksen esityksen mukainen etuyhteyden määritelmässä on mahdollisesti virhe. Esityksessä osakevaihdon osapuoliksi on nimetty hankkiva yhtiö ja osakkeita luovuttavat osakkeenomistajat. Tämän jälkeen pykälässä kuitenkin viitataan osapuoliin siten, kuin osakkeenomistajilla voisi olla osakepääomaa. Näin ollen vaikuttaa siltä, ettei määritelmä vastaa säännöksen käsitteiden tosiasiallista sisältöä. Nykyinen muotoilu aiheuttaisi todennäköisesti erilaisia tulkintoja ja merkittävän määrän veroriitoja hallintotuomioistuimissa.
- iii. Valmisteluasiakirjojen mukaan etuyhteysmääritelmä kohdistaa ehdotetun lainsäädäntömuutoksen vain osinkoverotuksen minimointiin tähtääviin järjestelyihin ja tarkoituksena ei ole rajoittaa perusteettomasti riippumattomien osapuolten välisiä osakevaihtoja. Esitetty näkemys on erittäin haasteellinen. Valtiovarainministeriö implisiittisesti olettaa, että mikäli osakevaihdon osapuolella on määräysvalta molemmissa yhtiöissä, on kyse osinkoverotuksen minimointiin tähtäävästä järjestelystä. Oletusta ei voida pitää onnistuneena. Osakevaihtojärjestelyjä toteutetaan usein muun ohella liiketoimintariskin rajaamisen vuoksi.
- iv. Ehdotettu etuyhteysmääritelmä tarkoittaisi sitä, että konserniyhtiöt eivät voi enää jatkossa käyttää osakevaihtojärjestelyä konserniyhtiöiden uudelleenjärjestelyissä ilman, että järjestelyä rasittaa piilevä yhteisöveroseuraamus. Tätä veroseuraamusta korostaa se, että tulolähdejaon muutoksen jälkeen vero-oikeudellisen käyttöomaisuusosakkeen

määritelmää on tosiasiallisesti tiukennettu, vaikka lainsäätäjä on hallituksen esityksessä nimenomaisesti lausunut, ettei muutoksella pitäisi olla tällaista vaikutusta. Mikäli konsernirakenteessa osakkeet on hankittu siten, että lainsäädäntömuutoksen jälkeen hankintahinnaksi katsotaan aiempi hankintameno, on todennäköistä, että yhteisöverotus muodostaa kannustimen olemaan luovuttamatta osakkeita. Tämänkaltaiset kannustimet ovat omiaan vähentämään taloudellista toimintaa.

- v. Näin ollen etuyhteysmääritelmä ei tosiasiassa kohdistu vain osinkoverotuksen minimointiin tähtääviin järjestelyihin, eikä se näin ollen vastaa valmisteluasiakirjoissa esitettyä tavoitetta.

3. Säännösten taannehtiva soveltaminen sekä verovelvollisten yhdenvertaisuus

- i. Uuden lain mukaista matemaattisen arvon oikaisua esitetään sovellettavaksi 1.1.2017 jälkeen toteutettuihin osakevaihtoihin. Valmisteluasiakirjoissa esitetään, että ajallinen rajausta tehdään käytännössä sen vuoksi, koska Verohallinnon käytössä on ollut ko. ajankohdan jälkeen sähköinen tietojärjestelmä, mikä parantaa verotustietojen jälkikäteistä selvittämistä.
- ii. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että yleisimmät syyt takautuvuuden¹ käyttämiselle ovat olleet verolainsäädännön teknisten virheiden korjaaminen tai veronkierron estäminen. Nämä perusteet voivat kuitenkin olla riittämättömiä suhteessa oikeusvarmuuteen ja verovelvollisten luottamuksensuojaan ja oikeusturvaan. Lisäksi arvioinnissa pitäisi huomioida perusolettama, jonka mukaan jo päättyneisiin ja verolainsäädännön puitteissa ilman veronkiertoa toteutettuihin transaktioihin ei tulisi puuttua enää jälkikäteen takautuvalla verolainsäädännöllä. Kun takautuvuuden tarkoituksena on puuttua verotukseen pitkälle ajassa taaksepäin, takautuvuutta ei tulisi hyväksyä.²
- iii. Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 63/II) mukaan omaisuudensuojasäännöksestä on johdettavissa konfiskatorisen verotuksen kielto. Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistusta edeltävän lausuntokäytännön mukaan arvioitaessa sitä, milloin vero on katsottava konfiskatoriseksi, on kiinnitettävä huomiota veron kohteeksi joutuneen omien valintojen merkitykseen, veron taannehtivuuteen ja siihen, onko kyseessä omaisuuden korvaukseton ottaminen valtiolle (esim. PeVL 9/1978 vp, PeVL 12/1986 vp, PeVL 5/1988 vp). Lisäksi kansainväliset ihmisoikeussopimukset antavat henkilöille omaisuuden suojaa, vaikka esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä valtioille on annettu laaja verotusoikeus.
- iv. Huomionarvoista on, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavara omaisuudensuojan näkökulmasta on lähtökohtaisesti suurempi tilanteessa, jossa omaisuudensuojaa rajoittava sääntely kohdistuu pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin

¹ Kirjallisuudessa ja lainvalmistelussa käytetään termejä ”taannehtivuus” ja ”takautuvuus” jossain määrin eri sisältöisinä, mutta monesti synonyymeinäkin. Ks. käsitteistä esim. Eero Männistö, Takautuvan verolainsäädännön hyväksyttävyyttä – Erityisesti EU-oikeuden ja perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta tarkasteltuna, Helsingin Kamari Oy 2018 (Männistö 2018), s. 21–.

² Ks. Männistö 2018, s. 92– ja siinä mainitut lähteet.

verrattuna tilanteeseen, jossa tällaisen sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (ks. esim. PeVL 55/2018 vp, s. 3, PeVL 10/2014 vp, PeVL 21/2010 vp, PeVL 9/2008 vp, PeVL 32/2004 vp, PeVL 61/2002 vp ja PeVL 34/2000 vp). Nyt käsillä oleva esitys vaikuttaisi merkittäväällä tavalla suoraan moniin yksityishenkilöihin, erityisesti ns. yhden miehen yhtiöiden kautta, mutta myös muutoin.

- v. Perustuslakiin ei sisälly yleistä taannehtivan verolain kieltoa. Verolakeja, joilla on taannehtivaa vaikutusta, on pidetty mahdollisena säätää tietyin edellytyksin (ks. perusoikeusuudistusta edeltävästä käytännöstä kokoavasti PeVL 8/1990 vp). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan yleisistä oikeusperiaatteista — kuten ennakoitavuuden ja kohtuullisuuden vaatimuksista — voidaan kuitenkin muotoilla lähtökohta, jonka mukaan taannehtivaa verolainsäädäntöä tulee välttää (PeVL 97/2022 vp, kohta 16). Kiinnitämme verojaoston huomiota siihen, että verolakeihin liittyy oikeus luottaa verovelvollisuuden kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi verovelvollisen oikeusasemaa (ks. PeVL 1/2009 vp, s. 2, vrt. esim. PeVL 39/2006 vp, s. 2/I ja PeVL 56/2005 vp, s. 2/I).
- vi. On korostettava, että **perustuslakivaliokunnan mukaan taloudellisilla toimijoilla on oikeus odottaa verolainsäädännöltä sellaista ennakoitavuutta, että he pystyvät etukäteen kohtuullisessa määrin arvioimaan verolainsäädännön merkityksen toimintaansa suunnitellessaan** (PeVL 1/2009 vp, s. 2). Tätä vaatimusta korostaa nyt käsillä olevassa asiassa se, että lakimuutos kohdistuu selvästi suoraan myös pieniin toimijoihin ja ns. yksinyrittäjiin. Käytännössä ehdotettu lakimuutos tarkoittaa sitä, ettei taloudellisilla toimijoilla ole ollut, eikä ole voinut olla, tiedossa, että nyt hankkeen mukaan ehdotetussa etuyhteystilanteessa tulee syntymään odottamaton piilevä yhteisöveroseuraamus ja jo toteutettuun transaktioon perustuva osinkoverotuksen muutos.
- vii. Taannehtivaa verolainsäädäntö oli perustuslakivaliokunnan (PeVL 97/2022 vp) mukaan poikkeuksellisesti mahdollista sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan *väliaikaisista* voittoveroista säädettyäessä (ks. HE 320/2022 vp), sillä kyseessä oli hyvin poikkeuksellisen kansainvälisen kriisin aiheuttamaan markkinatilanteeseen reagoiminen, jossa energia-alan yritykset olivat saaneet merkittäviä liikevoittoja ilman vastaavaa omaa panostusta. Ks. PeVL 97/2022 vp, ja erit. kohta 17.
- viii. Tällaisia yllä mainitun kohdan kaltaisia taannehtivan verolainsäädännön mahdollistavia poikkeuksellisia perusteita ei ole olemassa nyt käsillä olevan lakiesityksen yhteydessä. Nyt käsillä olevassa esityksessä taannehtivuus ulottuu lähes 10 vuoden päähän, muutos koskee de facto suoraan myös luonnollisia henkilöitä, muutos (ja erityisesti sen taannehtivuus) ei ole ollut ennakoitavissa, eikä kyse ole määräaikaisesta laista.
- ix. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43).

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin vakiintuneesti korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 2/2011 vp, s. 2/II, PeVL 64/2010 vp, s. 2).

- x. Perustuslain yhdenvertaisuussäännös koskee lähtökohtaisesti vain luonnollisia henkilöitä. Yhdenvertaisuusperiaatteella voi valiokunnan mukaan kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan (ks. esim. PeVL 11/2012 vp, s. 2/II ja PeVL 37/2010 vp, s. 3/I). Kuten edellä on todettu, nyt käsillä oleva esitys kohdistuu kiinteällä tavalla myös suoraan luonnollisiin henkilöihin (mm. osinkoverotuksen kautta). Oikeushenkilöihin kohdistuvan sääntelyn arvioinnissa on valiokunnan mukaan otettava korostetusti huomioon yhdenvertaisuusperiaatteen sanottu suhde lainsäätäjän harkintavaltaan (ks. esim. PeVL 11/2012 vp, s. 2/II). Erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 37/2010 vp, s. 3/I, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 18/2006 vp, s. 2/II).
- xi. Yhdenvertaisuudesta poikkeamista perustelevalle yhteiskunnallisen intressin ja poikkeamisen merkittävyyden on oltava keskenään oikeasuhtaisia (PeVM 11/2009 vp, s. 2). Lisäksi perustuslakivaliokunta on korostanut sitä, että taloudellisilla toimijoilla on oikeus odottaa verolainsäädännöltä sellaista ennakoitavuutta, että he pystyvät etukäteen kohtuullisessa määrin arvioimaan verolainsäädännön merkityksen toimintaansa suunnitellessaan (PeVL 1/2009, s. 2).
- xii. Lakimuutoksen soveltaminen myös 1.1.2017 jälkeen toteutettuihin osakevaihtojärjestelyihin on tosiasialliselta vaikutukseltaan tiettyyn henkilökoukoon kohdistuvaa taannehtivaa sääntelyä. Sääntelyllä puututaan yksittäisten jo vuosia sitten tehtyjen transaktioiden seuraamuksiin. Taannehtivuudelle itsessään voitaneen löytää sen mahdollistavia perusteita, eikä kyse ole välttämättä taannehtivasta lainsäädännöstä käsitteen suppeassa merkityksessä. **Suureksi ongelmaksi muodostuu kuitenkin taannehtivuuden yhdistäminen verovelvollisten yhdenvertaisuuteen.** Ajallisen rajauksen ongelma on, että se asettaa täysin samanlaiset (eli muun ohella yksinyrittäjänä toimivat henkilöt) verovelvolliset erilaiseen asemaan yksinomaan osakevaihtojärjestelyn toteuttamisajankohdan mukaan ilman, että verovelvollisilla on itsellään ollut lainkaan ennakkokäsitystä veromuutoksesta tai mahdollisuutta ottaa sitä huomioon.
- xiii. Monet verovelvolliset ovat lisäksi hakenet jo tehtyjen transaktioiden arvostamisratkaisuihin sitovia ennakkoratkaisuja tai arvostamisasioita on käsitelty tuomioistuinten lainvoimaisissa päätöksissä. Taannehtiva muutos ei olisi ongelmaton verotusmenettelyn luottamuksensuojaperiaatteen kannalta.
- xiv. Kuten edellä on todettu, yhdenvertaisuuden kannalta rajanveto päivämäärään 1.1.2017 on hyvin ongelmallinen. Soveltamisajankohta 1.1.2017 ei voi perustua vain pragmaattisiin tai verovalvontaan liittyviin syihin. On toki selvää, että lainsäätäjällä on toimivalta muuttaa verotuksen perusteita ja esimerkiksi veron määräytymisen laskentasäännöksiä. Kuitenkin nyt käsillä oleva esitys eroaa selvästi tilanteesta, jossa esimerkiksi veroasteikkoa tai verotuksen perusteena olevaa arvonmäärittystä muutetaan yleisesti kaikkia verovelvollisia koskien (vrt. esimerkiksi osinkoverotuksen laskentasääntöjen muutos tai rakennusten arvostamisperusteet kiinteistöverotuksessa).

Käsillä olevassa lakimuutoksessa verotuksen kiristys kohdistuisi verovelvollisiin **1) ajallisen sattuman kautta sekä 2) täysin ennakoiden** ja verotuksen kiristymisen kohdistuu **3) vain osaan samassa asemassa olevista verovelvollisista**.

- xv. Lain ajallinen soveltaminen on yhdenvertaisuussyistä välttämätöntä muuttaa alkavaksi niin, että lakia sovelletaan joko vain uusiin lain voimaantulon jälkeen tehtyihin järjestelyihin taikka vaihtoehtoisesti kaikkiin jo olemassa oleviin järjestelyihin, ilman 1.1.2017 tai muutakaan ajallista rajausta. Muunlainen lähestymistapa on hyvin ongelmallinen perustuslain takaaman yhdenvertaisuuden kannalta. Soveltaminen 1.1.2017 alkaen johtaisi myös luultavasti merkittävään määrään tuomioistuimia kuormittavia verotuksen muutoksenhakuprosesseja ja veisi myös muutoksen ensivaiheessa merkittävästi Verohallinnon jo valmiiksi niukkoja resursseja.
- xvi. Näin ollen verolainsäädännön legitimitetin, ennakoitavuuden ja verovelvollisten tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi lainsäädäntöhankkeen mukainen aikaraja tulee poistaa, mikäli lainsäädäntöä joltakin osin muutetaan.

4. Yhteenveto ja loppupäätelmät

- i. Pääoma- ja sijoitusmarkkinoiden kasvun tukemisessa olennainen tekijä on lainsäädännön ennakoitavuus. Lainsäädännön ennakoitavuutta on pidetty myös yleisesti yhtenä hyvän verojärjestelmän perusedellytyksistä³. Nyt käsillä olevan lakimuutosehdotuksen soveltaminen 1.1.2017 on tosiasiaa valikoiden ja sattumanvaraisesti taannehtivaa lainsäädäntöä, joka on hyvin ongelmallista yhdenvertaisuuden kannalta. Ei ole myöskään ongelmattonta, jos nyt käsillä olevasta esityksestä tulee ns. ennakkotapaus sellaisesta lainsäädäntöhankkeesta, jossa taannehtivaa verolainsäädäntöä voidaan säätää ja jo tehtyihin transaktioihin puuttua takautuvasti (verotusta kiristäen).
- ii. Kun otetaan huomioon asian yhdenvertaisuuteen ja lain taannehtivuuteen liittyvät merkittävät ongelmat, **tulee lainsäädäntöhankkeesta pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto**. Nykyisessä muodossaan lakiehdotus johtaisi todennäköisesti merkittävään määrään veroriitoja ja heikentäisi olennaisesti verotuksen ennakoitavuuteen kohdistuvaa luottamusta. Tämä luottamuksen rapautuminen voi lyhyellä ja myös pitkällä aikavälillä vaikuttaa kielteisesti Suomen houkuttelevuuteen liiketoimintaympäristönä.

Kunnioittavasti,

Kristian Keskitalo
Oikeustieteen tohtori, ins. (tuta)
Postdoc-apurahatutkija
Oikeustieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto

Mikko Laapas
Oikeustieteen tohtori,
varatuomari, kauppatieteiden
maisteri

³ Esim. Timo Räbinä, Matti Myrsky, Janne Myllymäki, Verotusmenettelyn perusteet. Alma Talent 2017, s. 86–87.