



Aggressiivisen verosuunnittelun torjuminen paremmalla verolainsäädännöllä – tutkimushankkeen loppuraportti

22.8.2025

Pekka Nykänen, Matti Urpilainen, Martti Nieminen

ISBN 978-952-03-4375-0 (verkkojulkaisu)

Sisällys

1 Tutkimushankkeen tausta, tavoitteet ja toteutus	3
2 Aggressiivinen verosuunnittelu tutkimuskohteena	5
2.1 Aggressiivinen verosuunnittelu – veropoliittisen ja oikeuspoliittisen keskustelun käsite	5
2.2 Veropoliittinen ja kriittinen vero-oikeuden tutkimus	9
2.3 Miten aggressiivista verosuunnittelua voidaan tutkia?	10
3 Eri tahojen roolit aggressiivisen verosuunnittelun torjunnassa.....	14
3.1 Lainsäätäjä.....	14
3.2 Tuomioistuimet	15
3.3 Verohallinto	17
3.4 Tiedeyhteisö.....	18
4 Yhteenveto hankkeen artikkeleista.....	19
4.1 Aggressiivisen verosuunnittelun torjuntaa koskeva lainsäädäntö ja sen kansallisen kehittämisen reunaehdot	19
4.2 De lege ferenda -tutkimusote vero-oikeudessa: pohdintaa teorian, käytännön ja tieteenalojen rajapinnoilla	21
4.3 Osakevaihto aggressiivisen verosuunnittelun välineenä	23
4.4 Arvonnousuvero osana oikeudenmukaista verojärjestelmää	24
5 Kokoavat päätelmät	25

1 Tutkimushankkeen tausta, tavoitteet ja toteutus

Tampereen yliopisto on ollut yhtenä toteuttajana Verohallinnon rahoittamassa aggressiivisen verosuunnittelun tutkimushankkeessa. Muina toteuttajina ovat olleet Turun yliopisto, Vaasan yliopisto ja VATT.

Tampereen yliopiston toteuttaman hankkeen otsikko on Aggressiivisen verosuunnittelun torjuminen paremmalla verolainsäädännöllä. Hanketta on koordinoitunut Tampereen yliopiston Johtamisen ja talouden tiedekunnan Vero-oikeuden tutkimusryhmä. Hankkeen toteutukseen ovat osallistuneet professori Pekka Nykänen sekä yliopistonlehtorit Matti Urpilainen ja Martti Nieminen¹.

Tampereen yliopiston toteuttaman tutkimushankkeen taustalla on ajatus siitä, että muuttuva sääntely johtaa verosuunnittelun muotojen muuttumiseen ja voimassa oleva sääntely ei vastaa kaikkiin olemassa oleviin ja muuttuviin aggressiivisen verosuunnittelun muotoihin. Aggressiivista verosuunnittelua ja samalla myös veron kiertämistä on viime vuosina pyritty estämään erityisesti kansainvälisissä tilanteissa OECD:n ja EU:n toimilla. Nämä toimenpiteet on saatettu voimaan OECD:n malliverosopimuksen ja siirtohinnoitteluohjeiden päivityksinä, verosopimuksia muuttavalla yleissopimuksella sekä verotusta ja verotustietojen vaihtoa koskevilla direktiiveillä. Kyseiset direktiivit, kuten veron kiertämistä estävä direktiivi ja useat virka-apudirektiivin muutokset, on implementoitu Suomen kansalliseen sääntelyyn.

Kansallisen sääntelyn epäjohdonmukaisuudet ja huono yhteensopivuus verosopimusten määräysten kanssa antavat viimeaikaisesta, erityisesti direktiiveihin perustuvasta, sääntelystä huolimatta sijaa aggressiiviselle verosuunnittelulle. Tämän vuoksi kansallisen sääntelyn kehittämiselle jää edelleen sijaa aggressiivisen verosuunnittelun torjunnassa. Kansallista liikkumavaraa sisältyy myös direktiiveillä harmonisoituun sääntelyyn, koska esimerkiksi veron kiertämistä estävä direktiivi² on vain minimisääntelyä. Tutkimushankkeessa etsitään uusia keinoja torjua aggressiivista verosuunnittelua kansallisella sääntelyllä, koska kansallinen sääntely viimekädessä luo pohjan verosuunnittelulle. Lisäksi kansallisissa tilanteissa tapahtuvaan verosuunnitteluun voidaan puuttua vain kansallisen verolainsäädännön kehittämisellä.

¹ Kiitämme yliopisto-opettaja Anette Ala-Lahtea hankkeen julkaisujen käsikirjoituksiin antamistaan arvokkaista kommentteista.

² Neuvoston direktiivi (EU) 2016/1164, 12.7.2016, sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta.

Tampereen yliopiston hanke on ollut kolmiosainen ja kaksivuotinen. Hankkeen toteutus on alkanut elokuussa 2023 ja hanke on saatu päätökseen elokuussa 2025. Hankkeen lähtökohtana oli kaksi tutkimuskysymystä:

1. Mitkä Suomen kansallisen verolainsäädännön ja Suomen solmimien verosopimusten nykyiset yksityiskohdat vaativat huomiota aggressiivisen verosuunnittelun torjunnassa?
2. Mitkä ovat Suomen verolainsäädännön kokonaisuuden kannalta parhaat käytettävissä olevat sääntelymallit tunnistettuihin sääntelytarpeisiin vastaamiseksi?

Tutkimushankkeen ensimmäisessä vaiheessa vastattiin ensimmäiseen tutkimuskysymykseen. Ensimmäisessä vaiheessa on siten ollut kysymys aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyvien mahdollisten sääntelytarpeiden tunnistamisesta. Sääntelytarpeiden tunnistaminen on edellyttänyt sen määrittämistä, mitä hankkeessa tarkoitetaan aggressiivisella verosuunnittelulla. Sääntelyn kehittämiseksi on tarkasteltu myös reunaehtoja, joita hyvän verojärjestelmän kriteerit asettavat aggressiivista verosuunnittelua torjuvalle sääntelylle. Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa on myös kehitetty lainsäädännön kehittämiseen tähtäävän oikeustieteellisen tutkimuksen välineitä, eli tarkennettu de lege ferenda -argumentoinnissa tarvittavaa teoreettista pohjaa. Ensimmäisen vaiheen tulokset on julkaistu kahdessa tieteellisessä artikkelissa:

- Nykänen, Pekka: Aggressiivisen verosuunnittelun torjuntaa koskeva lainsäädäntö ja sen kansallisen kehittämisen reunaehdot, Edilex-sarja 2024/7.
- Urpilainen, Matti: De lege ferenda -tutkimusote vero-oikeudessa: pohdintaa teorian, käytännön ja tieteenalojen rajapinnoilla, Lakimies 7–8/2024.

Tutkimushankkeen toisessa vaiheessa vastattiin toiseen tutkimuskysymykseen. Kysymys on siten lainsäädännöllisten ratkaisuvaihtoehtojen eli de lege ferenda -kannanottojen esittämisestä siitä, miten kahta hankkeessa tunnistettua aggressiiviselle verosuunnittelulle herkkää verojärjestelmän rakennetta voisi muuttaa aggressiivisen verosuunnittelun torjumiseksi ja mitä seikkoja tässä tulisi ottaa huomioon. Tarkasteluun valittiin osakevaihdosta seuraavat osinkoverotuksen ja kohdeyhtiön osakkeiden osakevaihdon jälkeiseen luovutukseen liittyvät verosuunnittelumahdollisuudet sekä luonnollisen henkilön maastamuuttoon liittyvät verosuunnittelumahdollisuudet.³ Toisen vaiheen tulokset julkaistaan kahdessa tieteellisessä artikkelissa:

³ Hankkeessa oli alun perin tarkoitus hakea ulkomaisesta sääntelystä toimivia malleja, joilla Suomen kansallisessa sääntelyssä olevia aggressiiviselle verosuunnittelulle herkkiä piirteitä voisi lainsäädännön keinon rajoittaa. Suomen kansalliseen sääntelyyn sopivien mallien löytäminen oli kuitenkin hankalaa, minkä vuoksi hankkeessa jouduttiin tyytymään siihen, että kansallisen sääntelyn kehittämistä koskevat de lege ferenda -kannanotot rakennettiin kansallisen sääntelyn perusrakenteiden varaan.

- Nykänen, Pekka: Osakevaihto aggressiivisen verosuunnittelun välineenä, Edilex-sarja 2025/12
- Nieminen, Martti: Arvonnousuvero osana oikeudenmukaista verojärjestelmää, Oikeuslehti, arvioitavana

Tutkimushankkeen kolmas vaihe kattaa hankkeen loppuraportin. Loppuraportissa tarkastellaan aggressiivista verosuunnittelua tutkimuskohteena, asemoidaan siitä tehtyä tutkimusta oikeudellisen tutkimuksen kentässä ja käsitellään sitä, miten aggressiivista verosuunnittelua voidaan tutkia oikeustieteen menetelmin. Raportissa tehdään myös päätelmiä eri tahojen – lainsäätäjän, tuomioistuinten, Verohallinnon ja tutkijoiden – roolista aggressiivisen verosuunnittelun torjunnassa. Raportissa tehdään myös yhteenveto hankkeessa julkaistujen tieteellisten artikkeleiden keskeisistä tuloksista.

2 Aggressiivinen verosuunnittelu tutkimuskohteena

2.1 Aggressiivinen verosuunnittelu – veropoliittisen ja oikeuspoliittisen keskustelun käsite

Verolainsäädännössä ei ole määritelty aggressiivisen verosuunnittelun käsitettä. Tämä koskee niin EU-oikeutta, Suomen kansallista verolainsäädäntöä kuin Suomen solmimia verosopimuksiakin. Aggressiivisen verosuunnittelun käsitettä on kuitenkin käytetty verotusta koskevien direktiivien johdannoissa ja verolakien esitöissä kuvaamaan sääntelyn tavoitetta: aggressiivisen verosuunnittelun torjuntaa. Esimerkiksi veron kiertämistä estävän direktiivin johdannossa todetaan, että on tarpeen vahvistaa säännöt, joilla lujitetaan keskimääräistä suojaa sisämarkkinoilla aggressiivista verosuunnittelua vastaan⁴. Kyseiseen direktiivin perustuvien koron vähennysoikeutta rajoittavien säännösten implementointia koskevassa valtiovarainvaliokunnan mietinnössä on puolestaan todettu, että koron vähennysoikeutta rajoittavia säännöksiä arvioitaessa on syytä korostaa myös sääntelyn perimmäistä tarkoitusta estää aggressiivista verosuunnittelua⁵.

Verolakien esitöissä ei ole kuitenkaan yleensä määritelty sitä, mitä aggressiivisella verosuunnittelulla tarkoitetaan. Poikkeuksena on kaivosmineraalilain hallituksen esitys, jossa on

⁴ Ks. direktiivin johdannon k. 3.

⁵ Ks. VaVM 21/2018, s. 7.

todettu, että aggressiivisella verosuunnittelulla tarkoitetaan verotuksen optimointia sellaisella tavalla, joka ei enää olisi lain tarkoituksen ja tavoitteen mukaista⁶. Tosin sanoen aggressiivinen verosuunnittelu on määritelty lain tavoitteiden kannalta vieraita veroetuja tavoittelevaksi toiminnaksi.⁷ Vastaava piirre on liitetty aggressiiviseen verosuunnitteluun myös oikeuskirjallisuudessa ja komission aineistoissa⁸.

Aggressiivisen verosuunnittelun käsite ei ole tullut esiin oikeuskäytännössä, mitä selittää se, että kysymys ei ole legaalitermistä, jota tulisi tulkita. Lisäksi säännökset, joiden tarkoituksena on aggressiivisen verosuunnittelun rajoittaminen tai estäminen, ovat pääsääntöisesti luonteelta aineellisia. Näiden soveltamisen kannalta ei ole merkitystä sillä, onko kysymys veron kiertämisestä, (aggressiivisesta) verosuunnittelusta vai toiminnasta, joka ei tähtää lainkaan verotuksen optimointiin⁹. Säännöksiä sovelletaan näistä toiminnan piirteistä riippumatta, jos säännöksen soveltamiselle asetetut tunnusmerkit täyttyvät.

Aggressiivinen verosuunnittelu on oikeuskirjallisuudessa syntynyt käsite¹⁰, joka on edellä kuvatusti saanut paikkansa lakimuutosten perusteluna sekä myös julkisessa verokeskustelussa. Aggressiivisen verosuunnittelun käsitteen sisältö ei ole vakiintunut, vaan se on pitkälti kiinni käyttäjästä ja käyttöyhteydestä. Tämän vuoksi on olennaista, että käsitteen käyttäjä määrittää sen, mitä hän aggressiivisella verosuunnittelulla tarkoittaa¹¹. Siten tässäkin hankkeessa on annettu aggressiiviselle verosuunnittelulle tietty merkityssisältö. Yksiselitteisesti aggressiivisen verosuunnittelun käsitettä ei kuitenkaan ole mahdollista määrittää.

Aggressiivisen verosuunnittelun käsitettä määritettäessä on ensin tehtävä rajanveto veron kiertämisen ja verosuunnittelun välillä¹². Kun puhutaan verosuunnittelusta ja myös

⁶ Ks. HE 281/2022, s. 22.

⁷ Kaivosmineraaliverolain varsinaisena tavoitteena ei ole kuitenkaan aggressiivisen verosuunnittelun hillitseminen, ja aggressiivista verosuunnittelua on käsitelty hallituksen esityksessä, koska se oli taustalla veron toteutustavan valinnassa.

⁸ Ks. tark. *Nykänen, Pekka*: Aggressiivisen verosuunnittelun torjuntaa koskeva lainsäädäntö ja sen kansallisen kehittämisen reunaehdot, Edilex-sarja 2024/7, s. 5–6.

⁹ Itälä on todennut, että aggressiivisen verosuunnittelun käsitteellä voi olla välillistä merkitystä lain tulkinnaissa, koska sen voidaan katsoa selkeyttävän lainsäätäjän ja lain soveltajan kompetenssijakoa. Sen sijaan aggressiivisen verosuunnittelun käsitteellä ei ole välitöntä tulkinnallista vaikutusta, koska käsitettä ei ole määritelty lainsäädännössä eikä oikeuskäytännössä. Ks. *Itälä, Hannu*: Erytiset veronkiertonormit Suomessa, Kauppakamari, 2025, s. 383–384.

¹⁰ Suomessa Tikka on käyttänyt käsitettä jo 1990-luvun lopulla. Ks. *Tikka, Kari S.*: Taseyhtiöjärjestelyt, KHO:n prejudikaatit ja lainsoveltamisen rajat, Verotus 1/1998, s. 4. Kaunisto on todennut, että aggressiivinen verosuunnittelu on terminä tullut esiin oikeuskirjallisuudessa jo 1980-luvulla. Ks. *Kaunisto, Siru*: Veron kiertämisen tunnistaminen, Oikeuden väärinkäytön kielto VML 28 §:n tulkinnaissa, Acta Wasaensia 488, Vaasan yliopisto, 2022, s. 31–32.

¹¹ Samansuuntaisesti *Itälä* 2025, s. 14.

¹² Verosuunnittelun käsitteestä ks. tark. esim. Ks. esim. *Tikka, Kari S.*: Veron minimoinnista, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 165, 1972, s. 28–33, *Wikström, Kauko – Ossa, Jaakko – Urpilainen, Matti*: Vero-oikeuden yleiset opit, Kauppakamari, 2015, s. 89–92 ja *Kaunisto* 2022, s. 24–26.

aggressiivisesta verosuunnittelusta, kysymys ei ainakaan lähtökohtaisesti voi olla toiminnasta, joka kuuluisi veron kiertämistä estävän sääntelyn piiriin. Aggressiivisen verosuunnittelun on kuitenkin usein katsottu sijoittuvan verosuunnittelun ja veron kiertämisen rajapintaan. Jos aggressiivisen verosuunnittelun asemoinnissa korostetaan viimeksi mainittua seikkaa, termi voidaan liittää verovelvollisen toimintaan, joita ei voida helposti asemoida sen paremmin veron kiertämiseksi kuin vero-oikeudellisesti sallituksi verosuunnitteluksi. Se, että oikeuskäytännössä on vedetty rajaa verosuunnittelun ja veron kiertämisen välille, on hyvä peruste sille, että tilanteessa voidaan puhua aggressiivista verosuunnittelusta, silloin kun verovelvollisen toimintaa ei ole pidetty veron kiertämisenä.¹³ Tutkimushankkeessa aggressiivinen verosuunnittelu on määritelty vero-oikeudellisesti hyväksyttäväksi toiminnaksi, eli toiminnaksi, johon ei voida soveltaa yleisiä tai kohdennettuja veron kiertämistä estäviä säännöksiä. Näin aggressiiviseen verosuunnitteluun ei voida puuttua yleisillä eikä kohdennetuilla veron kiertämistä estävillä säännöksillä.

Aggressiivisen verosuunnittelun tarkoituksena on erityisesti verorasituksen pienentäminen, eli kysymys on veron minimointiin tähtäävästä toiminnasta¹⁴. Kysymys ei ole siten toiminnasta, jolla pyrittäisiin ensisijaisesti välttymään yllättäviltä veroriskeiltä tai valitsemaan lainsäätäjän mahdollistamista toimintatavoista kokonaistaloudellisesti edullisin. Viimeksi mainittua toimintaa voi luonnehtia ”tavalliseksi” tai ”normaaliksi” verosuunnitteluksi, joka on erityisesti yritysten kannalta tavanomaista, kilpailukyvyyn ja riskien hallintaan liittyvää toimintaa.

Tyypillisesti aggressiivinen verosuunnittelu yhdistetään monikansallisten yritysten valtioiden rajat ylittävään toimintaan kytkeytyvään verosuunnitteluun¹⁵. Kansainvälisissä tilanteissa aggressiivisessa verosuunnittelussa hyödynnetään verojärjestelmän muotoseikkoja ja heikkouksia sekä eri valtioiden kansallisten verosäännösten ja verosopimusten yhteensovituksen puutteesta johtuvia epäjohdonmukaisuuksia ja sääntelyn niin sanottuja porsaanreikiä. Tällaisen toiminnan on katsottu olevan lain tarkoituksen ja hengen vastaista¹⁶. Tähän liittyy myös se, että aggressiivista verosuunnittelua on pidetty toimintana, jota vastuullinen toimija ei harjoittaisi¹⁷. Verosuunnittelu voi olla lain tarkoituksen tai hengen vastaista vain, jos lainsäätäjä ei ole kyseissä tilanteessa nimenomaisesti luonut mahdollisuutta verotuksen optimointiin. Tämän vuoksi on toivottavaa, että lainsäätäjä pyrkisi mahdollisimman huolellisesti ottamaan huomioon sääntelyn erilaiset vaikutukset ja erityisesti yhteisvaikutukset

¹³ Ks. tarkemmin *Nykänen 2024*, s. 7

¹⁴ Ks. *Nykänen 2024*, s. 5.

¹⁵ Ks. esim. *Knuutinen, Reijo: Verosuunnittelun oikeudelliset ja yhteiskunnalliset rajat*, Alma Talent, 2020, s. 38.

¹⁶ Ks. esim. *Itälä 2025*, s. 379.

¹⁷ Ks. *Knuutinen 2020*, s. 396–397.

muun sääntelyn kanssa, jotta voitaisiin varmistua siitä, mikä lainsäätäjän tarkoitus asiassa on ollut¹⁸.

Kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että myös puhtaasti kotimaisissa tilanteissa ja henkilöverotuksessa voidaan puhua aggressiivisesta verosuunnittelusta¹⁹. Kansallisissakin tilanteissa verosuunnittelussa voidaan käyttää hyväksi verojärjestelmän rakenteellisia heikkouksia lainsäätäjän tarkoitusta vastaamattomalla tavalla. Tutkimushankkeessa yksittäisistä aggressiiviselle verosuunnittelulle herkistä verojärjestelmän rakenteista on otettu tarkasteluun yksi kotimainen tilanne – osakevaihdoista seuraavat vaikutukset osinkoverotukseen ja kohdeyhtiön osakkeiden luovutuksen verokohteluun – ja yksi kansainvälinen tilanne – luonnollisten henkilöiden yleisen maastapoistumisveron arviointi oikeudenmukaisuuden kannalta. Ensimmäinen tilanne liittyy yrityksen ja sen osakkeenomistajan verotuksen rajapintaan. Toinen tilanne liittyy puolestaan nimenomaan henkilöverotukseen.

Viimekädessä aggressiivinen verosuunnittelu on käsite, jonka avulla voidaan nostaa esiin verosuunnittelukeinoja, joita ei pidetä verojärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja joihin halutaan puuttua lainsäädännöllisin ratkaisuin. Kysymys on siten luonteeltaan veropoliittisesta käsitteestä, jota hyödyntäen voidaan käydä keskustelua verolainsäädännön muutostarpeista. Tässä merkityksessä sitä on käytetty myös lainvalmisteluaineistoissa²⁰. Erilaisten käytännössä esiintyvien verosuunnitteluilmiöiden määrittäminen ei-hyväksyttäviksi on väistämättä arvosidonnaista, ja tämä siten tämä ominaisuus koskee myös aggressiivisen verosuunnittelun käsitettä. Onkin olennaista havaita, että aggressiivinen verosuunnittelu ei ole varsinainen oikeudellinen käsite: sitä ei voida tulkita lainopillisesti samalla tavalla kuin varsinaisia vero-

¹⁸ Ks. HE 44/2025, s. 5, jossa suhtaudutaan kriittisesti oikeuskirjallisuudessa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan metsän luovutus TVL 48.1 §:n 3 kohdan mukaisella verovapaalla sukupolvenvaihdosluovutuksella muodostaa verotuksen porsaanreiän, koska tällaisen luovutuksen yhteydessä luovuttajan verotuksessa tehty metsävähennys ei palaudu tuloon. Näkemykselle on hallituksen esityksen kritiikistä huolimatta perusteita erityisesti sen vuoksi, että metsävähennyksen ja vastikkeellisen sukupolvenvaihdosluovutuksen verovapauden säätämisen yhteydessä lain esitöissä ei ole tuotu selkeästi esiin tätä metsävähennyksen ja luovutusvoiton verovapauden yhteisvaikutusta. Siten on vaikea sanoa, mikä lainsäätäjän tarkoitus asiassa on ollut yli 30 vuotta sitten, kun nykyinen tuloverolaki säädettiin. Koska kysymys on erittäin huomattavasta veroedusta, olisi ainakin sääntelyn vaikutusten arvioinnin ja lainsäädäntöprosessin avoimuuden kannalta ollut hyvin tärkeää tuoda tällaiset säännösten yhteisvaikutukset selkeästi esiin. Tosin tässä kyseisessä asiassa ei kysymys ei ole sellaisesta porsaanreiästä, jonka hyödyntäminen olisi aggressiivista verosuunnittelua, koska kyseinen verotuksen lopputulos syntyy tavanomaisen ja hyvin tyypillisen lähisukulaiselle tehtävän vastikkeellisen luovutuksen seurauksena.

¹⁹ Ks. *Knuutinen, Reijo*: Mitä on ns. aggressiivinen verosuunnittelu, *Verotus 1/2015*, s. 9, *Kaunisto 2022*, s. 42 ja *Räbinä, Timo*: Verotusmenettely ja muutoksenhaku, Alma Talent, 2022, s. 388.

²⁰ Mielenkiintoisena havaintona voidaan tuoda esiin, että Sanna Marin hallituksen hallitusohjelmassa termiä aggressiivinen verosuunnittelu on käytetty 14 kertaa ja hallitusohjelmaan sisältyi yhdeksänkohtainen luettelo Kansainvälisen veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun vastaiset toimet. Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa ei sen sijaan mainita lainkaan termiä aggressiivinen verosuunnittelu. Käsite on siten saanut tässäkin suhteessa ilmeisen poliittisen leiman.

oikeudellisia käsitteitä. Kuten jäljempänä kuitenkin tarkemmin selostetaan, käsite on tästä huolimatta relevantti verolainopillisessa tutkimuksessa

Aggressiivisen verosuunnittelun käsitteellistä merkitystä saattaa hämärtää se, että se viittaa verovelvollisten toimijuuteen – näin ymmärrettynä aggressiivinen verosuunnittelu on niiden henkilöiden ja yritysten ”tuottamaa”, jotka tätä aggressiiviseksi luonnehdittavaa verosuunnittelua harjoittavat. Tässä katsannossa aggressiivinen verosuunnittelu näyttäisi kääntyvän verovelvollisten toimintaa koskevaksi *eettiseksi* arvioinniksi – aggressiivisen verosuunnittelun ongelma poistuisi, jos verovelvolliset pidättäytyisivät aggressiivisesta verosuunnittelusta. Tällaista merkityssisältöä aggressiiviselle verosuunnittelulle ei kuitenkaan ole hyödyllistä antaa. Verovelvollisten toiminnan eettisyyden arvottaminen ei käytännössä edesauta aggressiivisen verosuunnittelun torjuntaa, johon tarvitaan lainsäädäntömuutoksia. Viime kädessä verovelvollisten systemaattiset pyrkimykset hyödyntää verojärjestelmän heikkouksia (eli aggressiivinen verosuunnittelu) paljastavat nämä heikkoudet. Aggressiivisen verosuunnittelun varsinainen syy ei kuitenkaan ole verovelvollisten epäeettisissä valinnoissa, vaan verolainsäädännön puutteissa ja tässä mielessä lainsäätäjän vastuulla olevissa seikoissa.

2.2 Veropoliittinen ja kriittinen vero-oikeuden tutkimus

Aggressiivisen verosuunnittelun käsite on käyttökelpoinen veropoliittisessa²¹ vero-oikeuden tutkimuksessa, koska käsitteen avulla voidaan nostaa keskusteluun verojärjestelmän heikkouksiksi katsottuja rakenteita. Verolainopin tehtävänä on voimassa olevan verolainsäädännön tulkinta ja systematisointi. Tällöin voimassa oleva lainsäädäntö ja sen tuottamat lopputulokset voidaan usein ottaa annettuina. Kriittisemmässä tarkastelussa esiin nousee myös se, tuottaako voimassa oleva verolainsäädäntö hyväksyttäviä ja perusteltuja lopputuloksia.

Sääntelyn lopputuloksia voidaan arvioida kriittisesti erilaista veropoliittisista lähtökohdista. Siten kriittisen vero-oikeudellisen tutkimuksen lähtökohtana on, että vero-oikeus on perusluonteeltaan poliittinen järjestelmä. Kriittinen näkökulma liittyy kaikkeen vero-oikeudellinen tutkimukseen, jossa esitetään yleisempiä oikeuspoliittisia kannanottoja sääntelystä tai sen kehittämistarpeita taikka yksilöityjä *de lege ferenda* -kannanottoja voimassa olevan lainsäädännön muuttamisesta riippumatta siitä, tarkastellaanko verolainsäädäntöä esimerkiksi veron minimointimahdollisuuksien, sijoitusmuotojen tai yritysmuotojen neutraalin verokohtelun tai järjestelmän kansainvälisen kilpailukyvyyn kannalta. Tutkimushankkeessa kriittinen tutkimusote

²¹ Veropoliittisesta tutkimuksesta ks. *Lyly, Petra: Veropoliittinen tutkimus esimerkkinä monitieteisestä oikeustutkimuksesta, Lakimies 7–8/2022, s. 1373–1382.*

liitty suhtautumiseen verojärjestelmän rakenteiden hyväksikäyttöön verosuunnittelussa tavalla, joka ei vaikuta vastaavan lainsäätäjän sääntelylle asettamia tavoitteita ja tarkoitusta.

Tieteellisessä tutkimuksessa näiden kannanottojen taustalla tulee olla perustellut havainnot sääntelyn nykytilasta ja siinä olevista heikkouksista tai ongelmista. Tässä hankkeessa verojärjestelmän aggressiivisen verosuunnittelun kannalta herkkien kohtien tunnistaminen perustuu sääntelyn lainopilliseen analyysiin ja lainsäätäjän ilmaisemiin sääntelyn tavoitteisiin. Tämä on tyypillistä vero-oikeudelliselle tutkimukselle, jossa esitetään de lege ferenda -kannanottoja. Nämä kannanotot voidaan kiinnittää lainopillisen tutkimuksen ohella myös esimerkiksi oikeusvertaileviin näkökohtiin tai taloustieteellisen tutkimuksen tuloksiin.²²

Tutkimushankkeessa on arvioitu Suomen verojärjestelmän kehitystarpeita, jotta järjestelmä ei olisi enää yhtä herkkä aggressiiviselle verosuunnittelulle. Asian arvioinnissa ei voida lähteä siitä, että verojärjestelmästä voitaisiin kitkeä kaikki mahdolliset sääntelyrakenteet, joita joku voisi luonnehtia aggressiiviseksi verosuunnitteluksi. Verojärjestelmän kehittämisessä joudutaan ottamaan huomioon monia muitakin hyvän verojärjestelmän piirteitä kuin vain sen kyky torjua järjestelmän kannalta vieraita veron minimointiin tähtääviä toimia. Verojärjestelmää ei esimerkiksi ole tarkoituksenmukaista muuttaa kohtuuttoman monimutkaiseksi vain sen takia, että kaikenlaiset mahdollisuudet aggressiiviseen verosuunnitteluun saadaan poissuljetuksi. On kuitenkin selvää, että verojärjestelmän olennaiset heikkoudet on karsittava.²³ Kysymys on sekä priorisoinnista että tarkoituksenmukaisuuden arvioinnista. Koska aggressiivisen verosuunnittelun torjunta edellyttää lainsäädäntömuutoksia, nämä ovat lainsäädäntöprosessissa poliittisesti ratkaistavia kysymyksiä. Tästä huolimatta vero-oikeudellinen tutkimus voi antaa – ja sen tulee pyrkiä antamaan – lainsäätäjän työhön perusteltuja ja huolella punnittuja ratkaisuvaihtoehtoja.

2.3 Miten aggressiivista verosuunnittelua voidaan tutkia?

Kuten edellä on todettu, aggressiivinen verosuunnittelu ei ole legalitermi, joka olisi määritelty lainsäädännössä tai oikeuskäytännössä. Aggressiivisen verosuunnittelun käsitteellä ei ole olennaista merkitystä lainopillisessa eli oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa, koska käsitettä

²² Ks. *Urpilainen, Matti*: De lege ferenda -tutkimusote vero-oikeudessa: pohdintaa teorian, käytännön ja tieteenalojen rajapinnoilla, *Lakimies* 7–8/2024, s. 1160 ja *Lyly* 2021, s. 1376–1377 ja 1380–1381.

²³ Ks. Määttä on pitänyt hyvän verojärjestelmän ominaisuutena myös epäasianmukaisten verontorjuntareaktioiden ehkäisyä, jonka hän liittää laajasti erilaisiin verontorjunnan ilmiöihin. Ks. *Määttä, Kalle*: Veropolitiikka: Teoria ja käytäntö, *Edita*, 2008, s. 72–73 ja 79. Tarkemmin hyvän verojärjestelmän ominaisuuksista aggressiivisen verosuunnittelun torjunnan kannalta. Ks. *Nykänen* 2024, s. 22–27.

itsessään ei voida tulkita lainopin keinoin, eikä käsitteen avulla voida selvittää verolakien sisältöä²⁴. Tilanne on tämä, vaikka aggressiivisen verosuunnittelun torjuminen on useiden verosäännösten nimenomaisena tavoitteena. Aggressiivista verosuunnittelua torjuva sääntely on tyypillisesti luonteeltaan tarkkarajaista aineellista sääntelyä tai teknistä tietojenvaihtoa koskevaa sääntelyä. Erityisesti aineellisen säännösten kohdalla ei ole mahdotonta, että sen soveltamisalan määrittelyyn olisi jäänyt tulkinnanvaraa. Tämä koskee luonnollisesti kaikkea aineellista verosääntelyä. Aggressiivisen verosuunnittelun käsitteestä ei ole kuitenkaan näiden rajojen määrittelyssä hyötyä, koska lainsäätäjät ei ole määrittelyt aggressiivista verosuunnittelua.

Lainopillisella tutkimuksella on kuitenkin välillisesti merkitystä aggressiivisen verosuunnittelun vero-oikeudellisessa tutkimuksessa. Lainopin avulla voidaan selvittää erilaisten aggressiiviseksi verosuunnitteluksi luokiteltavien toimien oikeudellisia perusteita eli sitä, miten lainsäädäntö mahdollistaa kyseiset verosuunnittelurakenteet. Lainopillinen tutkimus voi muutenkin nostaa esiin sellaisia sääntelyrakenteita ja säännösten välisiä yhteisvaikutuksia, jotka avaavat mahdollisuuksia aggressiiviselle verosuunnittelulle. Nämä lainopillisen tutkimuksen tulokset voivat toimia lähtökohtana veropoliittisille *de lege ferenda* -argumenteille, joita voidaan antaa lainsäätäjän päätöksenteon tueksi aggressiivisen verosuunnittelun torjunnassa.

De lege ferenda -argumenttien esittäminen vaatii mahdollisimman vahvat perustelut.

Lainopillisten lähtökohtien selvittäminen on tässä olennainen lähtökohta, koska verojärjestelmän ja sen tuottamien yhteisvaikutusten ymmärtäminen mahdollistaa ylipäätään sen arvioimisen, antaako sääntely sijaa aggressiiviselle verosuunnittelulle. Lisäksi *de lege ferenda* -argumenttien esittäjän on kyettävä arvioimaan esittämiensä lainsäädäntömuutosten vaikutuksia oikeustilaan ja siitä, kuinka tehokkaasti esitetyt sääntelyn muutosehdotukset palvelevat niiden tavoitteita tai millaisia sivuvaikutuksia ehdotukset mahdollisesti aiheuttavat.

²⁴ Ks. myös *Raitasuo, Santtu: Oikeustiedettä vai asianajoa? Kriittisiä näkökulmia vero-oikeuden tutkimukseen*, Oikeustieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto, 2022, s. 21, joka toteaa seuraavaa: "Vero-oikeustieteen vallitsevassa paradigmassa lainopillisen verotutkimuksen suhde aggressiiviseen verosuunnitteluun nähdään varsin ongelmattomana, sillä ilmiön olemassaoloa ei liitetä tutkijoiden tulkinnalliseen työhön. Koska verotutkimuksen katsotaan tyypillisesti vain selvittävän oikeuden sisältöä, verojen minimoimiseen liittyvät ongelmat ovat aina muiden toimijoiden, kuten lainsäätäjän tai veroja minimoivien verovelvollisten aiheuttamia." Silloin, kun verolainsäädäntöä tutkitaan lainopin keinoin, on selvää, että lain sisällön ja säännösten välisten suhteiden selvittämisen perusteella voidaan perustellusti johtaa tulkintasuosituksia, jotka voivat mahdollistaa (aggressiivisen) verosuunnittelun. Toisaalta tutkija voi päätyä toisenlaiseenkin tulkintasuositukseen. Olennaista on, että tutkija tuo selkeästi esiin tulkinnassa käyttämänsä lähteet ja sen, miten tulkintaan on päädytty erilaisia tulkintavaihtoehtoja punnitsemalla. Lainoppiin ei sen sijaan kuulu tulkintasuositusten painottaminen sen mukaan, antaako tulkinta mahdollisesti avaimia verosuunnittelulle, vaan tulkinnan tulee tapahtua oikeuslähteiden varassa ja tulkintasuositukset tulee perustella mahdollisimman objektiivisesti. Eri asia on se, että tutkija voi jatkaa sääntelyn arviointia veropoliittisella argumentoinnilla ja päätyä tämän jälkeen perustellen mahdollisiin tulkintasuosituksiin sääntelyn kehittämisestä siten, että se voisi rajata aggressiivista verosuunnittelua. Vähintään on toivottavaa, että tutkija nostaa esiin sääntelyn mahdollistaman verosuunnittelun.

Lainopillisen tutkimuksen ohella de lege ferenda -kannanottojen pohjaksi voidaan hakea inspiraatiota ja vaihtoehtoja ulkomaista verrokeista. Myös aggressiivisen verosuunnittelun torjumiseksi esitettäviä de lege ferenda -kannanottoja voidaan tukea oikeusvertailun avulla saaduilla argumenteilla. Tämä koskee erityisesti ulkomaista sääntelyä, jolla on pyritty vastaamaan samankaltaisiin haasteisiin kuin kotimaisissa tilanteissa. Ulkomaisten verrokkien hyödyntämisessä on kuitenkin huomattava se, että aggressiivisen verosuunnittelun käsite on pitkälti kansallinen ja sidottu yksittäisen lainkäyttöalueen tuloverojärjestelmän ominaispiirteisiin ja oikeudellisiin perinteisiin²⁵.

Melko tavallista on, että de lege ferenda -kannanottoja tuetaan muiden tieteenalojen kuin oikeustieteen tuottamilla tuloksilla. Vero-oikeuden alalla kysymys on tyypillisesti taloustieteen tuloksista. Aggressiivisen verosuunnittelun taloudellisten vaikutusten arvioinnissa taloustieteen tuloksista voi olla erityistä hyötyä myös silloin, kun oikeustieteen tutkija antaa veropolitiikkaa koskevia suosituksia.

Aggressiivisen verosuunnittelun käsite on vielä varsin nuori, joten myös aggressiivisen verosuunnittelun tutkimuksen historia on varsin lyhyt. Suomessa aggressiivisen verosuunnittelun tutkimuksessa on ollut painotus aggressiivisen verosuunnittelun luonteen ja käsitteen merkityssisällön tarkastelussa²⁶. Tässä keskustelussa aggressiivisen verosuunnittelun käsitettä on myös pyritty suhteuttamaan huomattavasti vanhempaan ja klassisempaan vero-oikeudelliseen problematiikkaan, jossa on kysymys hyväksyttävän verosuunnittelun ja ei-hyväksyttävän *veron kiertämisen* välisestä rajanvedosta, erityisesti veron kiertämistä estävien yleislausekkeiden soveltamisen kannalta. Tällainen käsitteellinen keskustelu ei useinkaan tuo esiin konkreettisia keinoja aggressiivisen verosuunnittelun torjumiseksi. Kotimaisessa verolainopissa ei ole vielä juurikaan kartoitettu erilaisia aggressiivisen verosuunnittelun muotoja, ja lainopin tutkijat ovat olleet varovaisia luonnehtimaan jotain järjestelyä aggressiiviseksi verosuunnitteluksi. Samoin verolainopin tutkijoiden konkreettiset ehdotukset siitä, miten verolainsäädäntöä tulisi aggressiivisen verosuunnittelun torjumiseksi muuttaa, ovat vielä melko harvalukuisia. Kotimaisilla kansalaisjärjestöillä, kuten *Finnwatchilla* ja *Kalevi Sorsa -säätiöllä*, on

²⁵ Itälä 2025, s. 115.

²⁶ Ks. erityisesti *Knuutinen, Reijo*: Mitä on ns. aggressiivinen verosuunnittelu, *Verotus 1/2015*, s. 5–19, *Knuutinen 2020*, s. 38–41, *Kaunisto 2022*, s. 31–42, *Nykänen 2024*, s. 3–7, *Itälä 2025*, s. 34–120.

ollut tässä aktiivisempi ote²⁷. Lisäksi aggressiivinen verosuunnittelu on saanut paikkansa myös lainsäädäntöhankkeiden perusteluna²⁸.

Verolainopillisessa tutkimuksessa keskeiseksi tutkimustehtäväksi ymmärretään voimassa olevan verolainsäädännön tulkinta ja systematisointi oikeuslähteiden avulla. Tähän tutkimustehtävään sisältyy tyypillisesti ajatus verolainopin arvoneutraalisuudesta: lainsäätävä tekee tarvittavan poliittisen harkinnan säädettävän verolainsäädännön sisällöstä, mutta verolainopin tutkijan tehtävänä ei ole ottaa kantaa tähän harkintaan, vaan tulkita verolainsäädäntöä. Onkin selvää, että tutkimuskohteena aggressiivinen verosuunnittelu aiheuttaa jännitteitä suhteessa verolainopin perinteiseen tehtäväkenttään ja tutkijoiden itseymmärrykseen. Aggressiivista verosuunnittelua ei ole mahdollista tutkia syvällisemmin ottamatta kantaa siihen, miltä osin voimassa oleva verolainsäädäntö on puutteellista ja millaista uutta verolainsäädäntöä aggressiivisen verosuunnittelun torjumiseksi olisi säädettävä. Tällaiset kannanotot eivät voi perustua samalla tavoin pelkästään oikeuslähteiden tulkintaan, kuin puhdaspiirteinen verolainoppi. Siksi ne ovat väistämättä myös arvostuksenvaraisia ja tässä mielessä luonteeltaan veropoliittisia, joten ne on esitettävä positiosta, jota verolainopissa on tyypillisesti vältelty.

Aggressiiviseksi verosuunnitteluksi kutsutun ilmiön olemassaolo ja tarve puuttua siihen lainsäädäntötoimin on – useista määrittelyongelmista huolimatta – tällä hetkellä jo laajalti tunnettu ja tunnustettu. Vaikuttaa siltä, että keskustelu aggressiivisesta verosuunnittelusta on osaltaan raivannut tilaa verolainsäädännön kehittämistä koskeville kannanotoille myös verolainopissa.

²⁷ Ks. esim. Finnwatch: Aggressiivista verosuunnittelua kiinteistöalalla, Tutkimusartikkeli 30.4.2020, <https://finnwatch.org/fi/tutkimukset/aggressiivista-verosuunnittelua-kiinteistoealalla?highlight=WyJhZ2dyZXNzaWI2aXNOYSJd>, Finnwatch: Kevyempää osinkoverotusta holdingyhtiöjärjestelyillä, Tutkimusartikkeli syyskuu 2023, https://www.finnwatch.org/images/pdf/Kevyempaa_osinkoverotusta_holdingyhtiojarjestelyilla.pdf ja Kalevi Sorsa säätiö: Verovälttely ja vähennykset syövät kuntien veropohjaa, 25.5.2021, <https://sorsafoundation.fi/verovalttely-ja-vahennykset-syovat-kuntien-veropohjaa/>.

²⁸ Tosin hallituspohjan mukaan vaihdellen. Ks. alaviite 20.

3 Eri tahojen roolit aggressiivisen verosuunnittelun torjunnassa

3.1 Lainsäätäjä

Verojärjestelmä ei ole koskaan valmis, eikä se koskaan toimi täysin niin kuin verolakeja säädettäessä odotetaan. Perustuslain mukaan verosta on säädettävä lailla, mutta verojärjestelmän toimivuus tai toimimattomuus ei riipu pelkästään lainsäätäjän toiminnasta ja valinnoista. Oma tehtäväkenttensä ja roolinsa verojärjestelmän toimivuuden ylläpitäjänä on myös tuomioistuimilla ja Verohallinnolla sekä jossain määrin myös vero-oikeudellisella tutkimuksella. Aggressiivinen verosuunnittelu näyttää jonkin verran haastavan aiemmin vakiintuneita käsityksiä eri toimijoiden rooleista ja niihin kohdistuvista odotuksista.

Suomessa on vakiintuneesti kiinnitetty huomiota siihen, että vero-oikeudellisen sääntelyn muutostahti on nopeampaa kuin useimmilla muilla oikeudenaloilla. Syynä tähän on mainittu muun muassa jatkuva tarve mukauttaa vero-oikeudellista sääntelyä talouden muutoksiin ja uusiin taloudellisen vaihdannan ilmiöihin. Eri asia on kuitenkin se, onko kotimainen lainsäätäjä lopultakaan reagoinut erityisen aktiivisesti verojärjestelmässä havaittuihin aukko-kohtiin kohdennetuilla lainmuutoksilla tai sulkusäännöksillä. Verolainsäädännössä on suosittu tulon veroalaisuutta ja menon vähennysoikeutta koskevaa yleisluontoista sääntelyä. Tämän taustalla on ollut muun ohessa ajatus siitä, että yleisluonteisia säännöksiä ei tuomioistuimissa tulkita verovelvollisten eduksi, vaan tulkinnoissa huomioidaan sääntelyn tarkoitus ja systematiikka. Tähän liittyy esimerkiksi käsitys korkeimmasta hallinto-oikeudesta ”lainsäätäjän työn jatkajana”. Verolainsäädäntöön on vuosikymmeniä sisällynyt veron kiertämistä estäviä yleislausekkeita, joita on myös kohtuullisen taajaan sovellettu oikeuskäytännössä. Voidaan kysyä, onko kotimainen lainsäätäjä tässä asetelmassa jättäytynyt lopultakin melko passiiviseksi silloin kun kysymys on verojärjestelmän yksittäisten puutteiden paikkaamisesta. Niin tai näin, aggressiivisen verosuunnittelun torjunnassa lainsäätäjän rooli on täysin keskeinen. Aggressiivisen verosuunnittelun torjuminen kuuluu lainsäätäjälle riippumatta siitä, onko kysymys verojärjestelmän rakenteista vai pienemmistä yksityiskohdista.

Viimekädessä lainsäädännön sisäiset heikkoudet avaavat mahdollisuuksia verosuunnittelulle, joka ei ole lainsäätäjän tavoitteena. Laadukas verolakien valmistelu ottaa huomioon lakimuutosten vaikutukset mahdollisimman laajasti ja erityisesti ne vaikutukset, joita voitaisiin käyttää hyväksi verosuunnittelussa tavalla, joka ei vastaa lainsäätäjän tarkoitusta. Sääntelyn

ajantasaisuudesta huolehtiminen on olennainen osa tätä työtä taloudellisten ilmiöiden nopean muutoksen takia²⁹.

Myös vastuu verojärjestelmässä esiin tulleiden aggressiiviselle verosuunnittelulle alttiiden rakenteiden muuttamisesta on lainsäätäjällä. Välillä lainsäätäjän reagointi on ollut nopeaa ja välillä hitaampaa. Esimerkiksi vuodesta 2010 alkaen sovelletun TVL 33 b.3 §:n mukaisen työpanososinkoa koskevan sääntelyn taustalla on vuoden 2008 alussa annettu ratkaisu KHO 2008:6. Sen sijaan osakevaihdon veroetuja koskeneeseen ratkaisuun KHO 2017:78 lainsäätäjän reagointi on ollut hitaampaa. Tätä raporttia kirjoitettaessa on ollut lausuntokierroksella esitys hallituksen esitykseksi³⁰, jolla poistettaisiin osakevaihdosta osinkoverotuksessa ja kohdeyhtiön myöhemmän luovutuksen yhteydessä saatavat veroedut. *Itälä* on todennut, että Suomessa erityislainsäädännön säätäminen veron kiertämistä koskevien tuomioistuinratkaisuiden perusteella on ollut verraten passiivista³¹. Se, reagoiko lainsäätäjä aggressiiviseen verosuunnitteluun ja millä nopeudella, johtuu viimekädessä poliittisista tarpeista ja tahdosta sekä siitä, kuinka merkittävän riskin aggressiivinen verosuunnittelu muodostaa veropohjalle.

Aggressiivisen verosuunnittelun avaimet ovat usein kansallisessa sääntelyssä ja sen rakenteellisissa heikkouksissa sekä kansallisen sääntelyn niveltymisessä verosopimuksiin. Näiden rakenteiden muokkaaminen on väistämättä kansallisen lainsäätäjän tehtävä. Sen sijaan nimenomaan verosopimusten ja EU-oikeuden aiheuttaminen verosuunnittelurakenteiden estäminen edellyttää OECD:n tai EU:n toimia taikka yksittäisten verosopimusten muuttamista. Nämäkin toimet hyväksytään viime kädessä kansainvälisillä sopimuksilla tai kansallisella sääntelyllä, joten näissäkin tilanteissa lainsäätäjän rooli aggressiivisen verosuunnittelun torjunnassa on merkittävä.

3.2 Tuomioistuimet

Aggressiivisen verosuunnittelun käsitteellä ei ole käytännössä merkitystä verolakien tulkinnassa, koska aggressiivinen verosuunnittelu ei ole legaalitermi. Tähän vaikuttaa olennaisesti myös se, että nimenomaisesti aggressiivista verosuunnittelua estävät säännökset ovat erityisten veron kiertämistä estävien normien kaltaisia aineellisoikeudellisia sääntöjä, joiden soveltaminen riippuu siitä, täytyvätkö laissa määritellyt lain soveltamisedellytykset. Se, onko

²⁹ Ks. *Nykänen* 2024, s. 25.

³⁰ Ks. luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain muuttamisesta, <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM048:00/2025>.

³¹ *Itälä* 2025, s. 115.

verovelvollisen toiminta luonteeltaan tavallista verosuunnittelua, aggressiivista verosuunnittelua tai veron kiertämistä, ei ole sääntelyn soveltamisen kannalta merkityksellistä³².

Lainsäätäjän määrittämä sääntelyn tarkoitus ja tavoitteet ohjaavat laintulkintaa lain sanamuodon asettamissa rajoissa, joten lakia tulkitsevan tuomioistuimen tulee lähtökohtaisesti ottaa tulkinnassa huomioon se, että lain tarkoituksena on aggressiivisen verosuunnittelun torjunta. Tässä olennaisena rajoitteena on kuitenkin se, että aggressiivinen verosuunnittelu ei ole oikeudellinen termi eikä sitä ole määritelty edes niiden säännösten esitöissä, joiden nimenomaisena tarkoituksena on aggressiivisen verosuunnittelun torjuminen. Säännöksen tavoitteella ja verovelvollisen harjoittaman verosuunnittelun luonteella ei siten ole välitöntä merkitystä aggressiivista verosuunnittelua torjuvien säännösten tulkinnassa. Koska aggressiivista verosuunnittelua torjuva lainsäädäntö on periaatteessa tavanomaista aineellista verolainsäädäntöä, sitä on sovellettava ja tulkittava niin kuin mitä tahansa aineellista verolainsäädäntöä. Tulkintaa ei esimerkiksi voida venyttää säännöksen sanamuodon ulkopuolelle sen perusteella, että tämä olisi tarpeen aggressiivisen verosuunnittelun torjumiseksi. Aggressiivisen verosuunnittelun käsite ei olekaan ainakaan toistaiseksi vaikuttanut julkilausutusti tuomioistuinten ratkaisujen lopputuloksiin tai perusteluihin.

Asia on vieläkin selvempi tilanteissa, joissa aggressiivisen verosuunnittelun torjumiseksi tarvittavaa lainsäädäntöä ei ole ylipäätään säädetty. Tuomioistuinten rooli aggressiivisen verosuunnittelun torjunnassa jää siis väistämättä vähäiseksi. Tätä on syytä korostaa, koska varsinkin aiemmin korkeimman hallinto-oikeuden rooli lainsäätäjän työn täydentäjänä on nähty varsin keskeiseksi verojärjestelmän toimivuuden kannalta. On kuitenkin huomattava, että veron kiertämistä koskevien yleissäännösten ja myös kohdennettujen veron kiertämistä koskevien säännösten tulkinnat piirtävät edelleen Suomessa rajaa sille, millainen veroetujen saamiseen tähtäävä toiminta on hyväksyttyä verosuunnittelua ja mikä veron kiertämistä.

Hankeessa on katsottu, että tilanteet, joissa oikeuskäytännössä on otettu kantaa veron kiertämisen ja hyväksyttävän verosuunnittelun rajavetoon, on mahdollista luokitella aggressiiviseksi verosuunnitteluksi, jos kysymys ei tuomioistuimen mukaan ollut veron kiertämisestä. Tässä mielessä tuomioistuimet joutuvat edelleen määrittelemään oman tehtäväkenttensä suhteessa lainsäätäjän vastuuseen, mutta lainsäätäjän omasta aktiivisuudesta riippuu, muuttaako se oikeuskäytännössä muodostunutta oikeustilaa lainsäädäntömuutoksella vai ei. Tässäkin asetelmassa päävastuun aggressiivisen verosuunnittelun torjunnasta kantaa selkeästi lainsäätäjä. Ei pidä odottaa, että tuomioistuimet

³² Ks. VaVM 21/2018, s. 7–8, jossa todetaan, että yleinen korkorajoitussäännös on laajavaikutteinen ja se kattaa myös tilanteet, joissa ei ole kysymys aggressiivisesta verosuunnittelusta. Vaikka korkovähennysrajoitusten tarkoitus on turvata veropohjaa, soveltamisedellytykset määräytyvät objektiivisin perustein.

venyttäisivät veron kiertämistä estävien yleislausekkeiden soveltamisalaa aiempaa laajemmalle aggressiivisen verosuunnittelun torjumiseksi. Toisaalta lainsäätäjän ei pidä jättäytyä verolainsäädännön kehittämisessä passiiviseksi tuomioistuinratkaisujen takia. Vaikka KHO ei pitäisikään jotain verosuunnittelurakennetta veron kiertämisenä (=oikeudellinen tulkintakysymys), tämä ei tarkoita, etteikö sitä kannattaisi tarkastella lainsäädäntömuutosta edellyttävänä aggressiivisena verosuunnitteluna (=veropoliittinen tarkoituksenmukaisuuskysymys).

3.3 Verohallinto

Verohallinnon rooli aggressiivisen verosuunnittelun torjunnassa vaikuttaa jossain määrin monitulkintaisemmalla kuin lainsäätäjän ja tuomioistuinten. Verohallinnon pääasiallinen rooli on toimia verolainsäädännön neutraalina ja puolueettomana toimeenpanijana³³. Tämä on hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden mukaista, ja Verohallinnon lähtökohtaisesti neutraalia roolia on omiaan korostamaan myös se, että muutoksenhaku tuomioistuimissa on rakennettu verovelvollisten ja Veronsaajien oikeudenvallontayksikön välisen kaksiasiansaissausteen varaan. Näin katsottuna aggressiivisen verosuunnittelun torjuminen ei kuulu Verohallinnon tehtäväkenttään. Verohallinnon tulee tulkita ja soveltaa verolainsäädäntöä normaalien tulkintaperiaatteiden ja oikeuslähdeopillisten lähtökohtien mukaisesti riippumatta siitä, onko verovelvollisen toimissa mahdollisesti kysymys sellaisen verolainsäädännön aukkokohdan tai puutteen hyödyntämisestä, jota tulisi pitää aggressiivisena verosuunnitteluna, ja johon tulisi puuttua lainsäädäntömuutoksella. Se, että Verohallinnon on otettava ratkaisuissaan tarvittaessa kantaa veron kiertämistä koskevien yleislausekkeiden soveltamiseen, on eri asia. Verohallinnolla on oikeudellinen toimivalta soveltaa yleislausekkeitä, mutta sillä ei ole toimivaltaa korjata verolainsäädännön puutteita hallinnollisilla päätöksillä.³⁴

Verohallinnon roolia neutraalina lain soveltajana on aiheellista korostaa myös viranomaisen yleisen puolueettomuusvaatimuksen näkökulmasta. Kuten VML 26.1 §:n mukaisessa niin sanotussa puolueettomuusperiaatteessa todetaan, ”verotusmenettelyssä ja muissa verotukseen liittyvissä toimissa veronsaajien ja verovelvollisen edut tulee ottaa huomioon tasapuolisesti.” Puolueettomuusperiaate on osa verotuksen oikeussuojajärjestelmää ja koskee ensisijaisesti yksittäisiä ratkaisutilanteita. On johdonmukaista edellyttää, että Verohallinto toimii myös organisaationa neutraalisti ja pidättäytyy enemmistä verolainsäädäntöä koskevista arvopohjaisista ja poliittisluontoisista kannanotoista. Olisi kuitenkin vaikea perustella, miksi

³³ Verohallinnon tehtävät on määritelty Verohallinnosta annetun lain 2 §:ssä.

³⁴ Verotuksen oikaisulautakunnan ja keskusverolautakunnan, jotka ovat Verohallinnon toimielimiä, rooli aggressiivisen verosuunnittelun torjunnassa on vastaava kuin muutenkin Verohallinnon, kun se tekee verotuspäätöksiä.

Verohallinto ei voisi nostaa varsin aktiivisestikin esiin havaitsemiaan aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyviä epäkohtia ja lainsäädännön muutostarpeita. Verohallinto voi tehdä näin verojärjestelmän toimintaa koskevan asiantuntemuksensa perusteella ilman, että kysymys olisi aina puolueettomuusodotusta loukkaavista arvo- tai poliittisluontoisista kannanotoista.

Verohallinnon käytännön verotustyössä tehdään runsaasti havaintoja verovelvollisten harjoittamasta verosuunnittelusta ja siinä tapahtuvista muutoksista. Tässä nousevat esiin myös verolainsäädännön heikkoudet. Verohallinto voi viestiä näitä havaintoja eteenpäin valtiovarainministeriölle mahdollisten lainsäädäntömuutosten toteuttamiseksi. Tämä Verohallinnon rooli tulee selvästi esiin myös lain esitöistä. Tuloverolain 35 a §:ssä ovat säännökset eräiden vakuutusten erityisestä verotusmenettelystä, jota koskevassa hallituksen esityksessä on todettu pykälän taustasta seuraavaa: ”Sääntelyn tavoitteena on reagoida ennen muuta Verohallinnon valvontamenetelmin havaittuun ulkomaisten palveluntarjoajien asiakkaiden erityistarpeisiin räätälöimien tuotteiden yleistymiseen”³⁵. Verohallinto on myös käytännössä osallistunut verosuunnitteluilmiöiden laajuuden arviointiin ja näiden aiheuttamien veromenetysten arvioimiseen. Esimerkkinä voidaan mainita lausuntokierroksella oleva hallituksen esitysluonnos, jonka mukaisella sääntelyllä on tarkoitus puuttua osakevaihdon mahdollistamaan verosuunnitteluun.³⁶

Siitä toki voidaan keskustella, missä Verohallinnon aktiivisen osallistumisen rajat lopulta menevät. Tässäkin voi olla niin, että viime vuosien keskustelu aggressiivisesta verosuunnittelusta ja sen torjumisesta on raivannut tilaa aiempaa aktiivisemmalle otteelle. Vaikka aggressiivisen verosuunnittelun on käsitteenä tulkinnanvarainen, niin Suomessa kuin kansainvälisesti on laajalti hyväksytty, että verojärjestelmässä on korjaamista vaativia sääntelyaukkoja ja -puutteita. Keskustelu aggressiivisesta verosuunnittelusta on ehkä ollut omiaan ”neutraloimaan” verolainsäädännön muutosehdotuksia: aggressiivisen verosuunnittelun torjuntaan liittyviä kannanottoja ei heti tunnisteta luonteeltaan ”poliittisiksi”, vaikka näkemyseroja prioriteeteista, toimenpiteiden tarpeellisuudesta ja parhaasta sääntelyteknisestä toteuttamistavasta esiintyykin. Tässä ympäristössä Verohallinnolla näyttäisi olevan mahdollisuus nostaa aktiivisesti esiin havaitsemiaan sääntelypuutteita ilman että siihen kohdistuva puolueettomuusodotus kovin helposti vaarantuu.

3.4 Tiedeyhteisö

Myös tiedeyhteisöllä, eli tässä yhteydessä erityisesti vero-oikeuden tutkijoilla, voi olla merkityksellinen rooli aggressiivisen verosuunnittelun torjunnassa. Vero-oikeudellisen

³⁵ HE 275/2018, s. 50.

³⁶ Ks. hallituksen esityksen luonnoksen s. 7 ja 14.

tutkimuksen valtavirtaa on verolakien lainopillinen tarkastelu, mikä sinänsä luo tarvittavaa tiedollista pohjaa aggressiivisen verosuunnittelun mahdollistavien verojärjestelmän rakenteiden tunnistamiselle. Verolainoppi antaa myös edellytyksiä arvioida, millaisten säännösten ja sääntelytekniesten ratkaisujen avulla aggressiivista verosuunnittelua tulisi käytännön lainsäädäntöhankkeilla torjua. Verolainopin käytännöllinen merkitys aggressiivisen verosuunnittelun torjunnassa riippuu kuitenkin siitä, miten konkreettisesti ja yksityiskohtaisesti tutkijat käsittelevät verolainsäädännön sääntelypuutteita ja niiden ratkaisuvaihtoehtoja tutkimuksissaan. Suomessa tällaista aggressiivisen verosuunnittelun ilmenemismuotoja ja korjausehdotuksia konkretisoivaa lainopillista tutkimusta on tehty vielä melko vähän ja tältä osin verolainopin uudelleensuuntaamiselle olisi edelleen tilaa ja tarvettakin.

4 Yhteenvedo hankkeen artikkeleista

4.1 Aggressiivisen verosuunnittelun torjuntaa koskeva lainsäädäntö ja sen kansallisen kehittämisen reunaehdot

Artikkelissa käsitellään ensin aiheen taustoittamiseksi aggressiivisen verosuunnittelun moninaista ja tilannekohtaista käsitettä lainsäädännön, lain esitöiden ja muiden virallislähteiden, oikeuskäytännön sekä oikeuskirjallisuuden avulla. Jotta aggressiivista verosuunnittelua ylipäätään voisi käsitellä tieteellisessä tutkimuksessa, on käsite määriteltävä. Artikkelissa aggressiivisella verosuunnittelulla tarkoitetaan verovelvollisen toimia, joilla pyritään hyödyntämään kansallisten verojärjestelmien heikkouksia, kansallisen sääntelyn ja verosopimusten sekä eri valtioiden kansallisten verojärjestelmien eroja verorasituksen minimoinnissa, erityisesti tilanteissa, joissa lainsäätäjät ei ole tarkoituksellisesti jättänyt verovelvolliselle mahdollisuutta verotuksen optimointiin. Aggressiivinen verosuunnittelu on siten määritelty lainsäätäjän tarkoituksen kannalta vieraaksi verojärjestelmän rakenteiden hyväksikäytöksi verotuksen minimoinnissa. Kysymys ei ole kuitenkaan veron kiertämistä estävien säännösten soveltamisalaan kuuluvasta toiminnasta, vaan sinällään hyväksyttävästä verosuunnittelusta, jota voidaan kuitenkin kritisoida verojärjestelmän tavoitteiden ja tarkoituksen kannalta. Artikkelissa lähtökohtana on, että aggressiivinen verosuunnittelu on ensisijaisesti veropoliittiseen keskusteluun liittyvä käsite.

Toiseksi artikkelissa tarkastellaan sitä, millaista aggressiivista verosuunnittelua torjuvaa sääntelyä Suomessa on nykyisin voimassa ja millainen rooli erityyppisellä sääntelyllä on tässä asiassa. Tarkastelun kohteena ovat ensinnäkin yleiset ja tiettyihin tilanteisiin kohdennetut veron kiertämistä estävät säännökset. Näillä ei kuitenkaan ole aggressiivisen verosuunnittelun torjunnassa olennaista merkitystä, koska aggressiivinen verosuunnittelu on määritelty artikkelin kontekstissa toiminnaksi, joka ei ole veron kiertämistä. Tästä huolimatta erityisesti yleisillä veron kiertämistä estävillä säännöksillä, kuten VML 28 §:llä, on eräänlainen perälaudan asema aggressiivisen verosuunnittelun torjunnassa. Sääntely voi hillitä sellaisten veron minimointikeinojen käyttämistä, joissa on selkeä riski sille, ettei kysymys välttämättä ole verosuunnittelusta vaan veron kiertämisestä.

Keskeisimmät aggressiivista verosuunnittelua torjuvat säännökset ovat aineellisia säännöksiä, joilla estetään tai rajoitetaan erilaisten verosuunnittelumekanismien käyttöä. Kysymys on luonteelta samankaltaisista säännöksistä kuin veron kiertämistä estävissä aineellisissa säännöksissä eli erityisissä veron kiertämistä koskevissa säännöksissä. Näiden aineellisten säännösten soveltamisalaan voi kuulua sekä tilanteita, joissa on kysymys veron kiertämisestä, (aggressiivisesta) verosuunnittelusta tai tilanteista, joissa ei ole kysymys lainkaan verorasituksen pienentämiseen tähtäävistä toimista. Aineellista sääntelyä voidaan pitää tehokkaimpana ja oikeusvarmuuden kannalta parhaana keinona puuttua aggressiiviseen verosuunnitteluun. Suomessa on voimassa useita esitöiden mukaan nimenomaan aggressiivista verosuunnittelua torjuvia säännöksiä, joista merkittävä osa perustuu veron kiertämistä estävään direktiiviin. Lisäksi Suomessa on voimassa suuri joukko säännöksiä, joilla torjutaan tosiasiallisesti sellaisia verovelvollisen toimia, joita voidaan luokitella aggressiiviseksi verosuunnitteluksi. Itseasiassa kaikki säännökset, joilla pyritään torjumaan sääntelyn mahdollistamien verosuunnittelumahdollisuuksien käyttöä, voidaan laskea aggressiivista verosuunnittelua torjuviksi säännöksiksi, koska lainsäätäjä on selvästikin itse mieltänyt säännösten soveltamisalaan kuuluvan toiminnan lainsäätäjän tarkoituksen vastaiseksi.

Aggressiivista verosuunnittelua torjutaan myös verotustietojen vaihtoa koskevalla sääntelyllä, josta suurin osa perustuu virka-apudirektiiviin. Kysymys on lähinnä siitä, että Verohallinto voi suunnata saatujen tietojen perusteella omia valvontatoimia erityisesti tilanteissa, jotka sijoittuvat verosuunnittelun ja veron kiertämisen rajapintaan. Lisäksi tilinpäätösdirektiivin mukainen julkinen maakohtainen veroraportointi (KPL 7 b luku) voi nostaa julkiseen keskusteluun yritysten veronmaksupolitiikan ja suhtautumisen aggressiiviseen verosuunnitteluun. Tämä voi hillitä sääntelyn piiriin kuuluvien yritysten halua hyödyntää aggressiiviseksi mielletäviä verosuunnittelutoimia.

Kolmanneksi artikkelissa tarkastellaan sitä, millainen merkitys sääntelyn tavoitteella torjua aggressiivista verosuunnittelua on sääntelyn tulkinnassa. Lähtökohtana on se, että tällä tavoitteella ei ole tulkinnassa olennaista merkitystä sääntelyn aineellisen luonteen vuoksi. Aineellista aggressiivista verosuunnittelua torjuvaa sääntelyä sovelletaan riippumatta sääntelyn tavoitteesta, jos sääntelyn soveltamiselle asetetut edellytykset täyttyvät. Artikkelissa tarkasteltiin myös sitä, voiko sääntelyn tavoitteella torjua aggressiivista verosuunnittelua olla merkitystä EU:n perusvapauksien rajoitusten perusteena. Tästä kysymyksestä ei ole toistaiseksi olemassa oikeuskäytäntöä.

Neljänneksi artikkelissa nostetaan esiin muutamia Suomen verojärjestelmän aggressiiviselle verosuunnittelulle herkkiä kohtia. Näitä ovat erillisyhtiöperiaate ja siihen liittyvä koron ja osingon erilainen verokohtelu, sijoitusrahastojen ja niiden osuudenomistajien verokohtelu, maastamuuttotilanteiden verokohtelu sekä eräät yritysjärjestelyihin, erityisesti osakevaihtoon, liittyvät kysymykset.

Viidentenä ja viimeisenä kysymyksenä artikkelissa tarkastellaan kansallisten aggressiivista verosuunnittelua torjuvien uusien sääntelyratkaisujen kehittämisessä huomioon otettavia reunaehtoja hyvän verojärjestelmän ominaisuuksien kannalta. Asiassa on tarkasteltu yksinkertaisen ja selkeän verojärjestelmän etuja aggressiivisen verosuunnittelun torjunnassa, oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden merkitystä, verolainsäädännön ajantasaisuudesta huolehtimista, kansallisen sääntelyn toimivuutta rajat ylittävissä tilanteissa ja suhteita EU-oikeuteen, sääntelyn osumatarkkuutta ja vaikuttavuutta sekä sääntelyn aiheuttamien kustannusten suhdetta sääntelyn tuottamiin hyötyihin.

4.2 De lege ferenda -tutkimusote vero-oikeudessa: pohdintaa teorian, käytännön ja tieteenalojen rajapinnoilla

Artikkelissa tarkastellaan, mitä verolainopin tutkija voi lausua verolainsäädännön kehittämisestä tässä tutkijaroolissaan ja siten oikeustieteen tutkimustulosten pohjalta. Lainopin yhteydessä esitetyjä ja lainoppiin pohjautuvia näkemyksiä lainsäädännön muutostarpeista on vakiintuneesti kutsuttu *de lege ferenda* -kannanotoiksi. Artikkelissa pyritään tarkentamaan käsitystä siitä, miten oikeustieteelliset *de lege ferenda* -kannanotot eroavat muunlaisesta veropoliittisesta argumentoinnista. Tarkastelun kriittinen pohjavire kohdistuu verolainopin valtavirtaan sekä verolainopin ja taloustieteen väliseen suhteeseen. Artikkelin näkökulmana on kotimainen verolainoppi ja Suomen verojärjestelmä. Artikkelissa kysytään, ovatko verolainopin tutkijat yleensä liiankin varovaisia ottamaan kantaa verolainsäädännön muutostarpeisiin. Lisäksi

artikkelissa pohditaan, ovatko verolainopin tutkijat liiankin taipuvaisia luovuttamaan verolainsäädännön kehittämistä koskevan asiantuntijuuden taloustieteilijöille, joiden ehkä oletetaan tuottavan arvoneutraalimpaa ja tieteellisempää (ja siten laadullisesti parempaa) tietoa verolainsäädännön kehittämisestä, kuin mikä on mahdollista verolainopille. Kysymys on siitä, miten tieteellisen oikeudellisen argumentoinnin (lainoppi) ja arvosidonnaisten ja viime kädessä subjektiivisten kannanottojen (veropolitiikka) tulisi verolainopin kannalta ymmärtää ja miten siihen tulisi suhtautua. Artikkelissa katsotaan, että arvosidonnaisuus on kaikenlaisen lainopillisen argumentoinnin ominaisuus, eikä siitä päästä eroon myöskään verolainopissa. Se, että kannanottoja ei voida aukottomasti johtaa oikeuslähteistä, ei vielä sellaisenaan tee niistä ei-tieteellisiä ja perustavalla tavalla poliittisia.

Artikkelissa perustellaan, että verolainopin tutkijat voisivat ottaa rohkeammin kantaa verolainsäädännön muutostarpeisiin tutkijaroolissaan. Silloin kun tällaiset kannanotot pohjautuvat verolainopin tutkimustuloksiin, niitä voidaan pitää tieteellisinä kannanottoina (vastakohtana subjektiivisille veropoliittisille näkemyksille). Artikkelissa katsotaan, että verolainopin yhteydessä voidaan tuottaa sellaista tietoa verojärjestelmän kehittämisen tueksi, jota muut tieteenalat, kuten taloustiede eivät voi korvata. Artikkelissa esitetään tyypittely sellaisista verolainsäädännön kehittämistä koskevista *de lege ferenda* -kannanotoista, joiden voidaan katsoa perustuvan verolainopin tutkimustuloksiin. Niille on ominaista se, että kysymys on verolainopin avulla ”esiin tulkitusta” verolainsäädännön puutteellisuudesta. Niitä ovat havainnot siitä, että 1) verolain säännös on kirjoitettu liian epäselvästi tai epämääräisesti, 2) verolain säännös ei toimi odotetulla tavalla, 3) laissa on sääntelyaukko, eli tietystä asiasta ei ole säännöstä, vaikka sille olisi ilmeinen tarve, 4) verolain säännökset tuottavat yhteisvaikutuksen, joka vaikuttaa odottamattomalta, 5) veropohjassa on aukko, jota lainsäätäjät ei näytä tarkoittaneen. Lisäksi tarkastellaan miten muiden maiden verolainsäädäntö voi toimia kotimaisten *de lege ferenda* -kannanottojen lähtökohtana.

Aggressiivista verosuunnittelua ei ole ollut mahdollista tarkastella omana teemanaan. Artikkelissa tehdyt johtopäätökset ovat kuitenkin suoraan merkityksellisiä aggressiivista verosuunnittelua koskevan verolainopillisen tutkimuksen kannalta. Aggressiivisen verosuunnittelun mahdollistavat juuri sen kaltaiset verojärjestelmän puutteet ja vero-oikeudellisen sääntelyn odottamattomat yhteisvaikutukset, joita verolainopin tutkija voi tarkastella verolainopin tutkimustuloksiin linkittyvällä *de lege ferenda* -tutkimusotteella. Tämänkaltaiset aggressiivisen verosuunnittelun torjuntaa koskevat kannanotot eivät ole subjektiivisia veropoliittisia kannanottoja, vaan osa verolainopin tutkimuskenttää. Verolainopillisen tutkimuksen vaikuttavuuden näkökulmasta tutkimusta tulisikin nykyistä enemmän suunnata näihin teemoihin.

4.3 Osakevaihto aggressiivisen verosuunnittelun välineenä

Hankkeen ensimmäisessä Suomen verojärjestelmän aggressiiviselle verosuunnittelulle herkkiä kohtia käsittelevässä artikkelissa tarkastellaan osakevaihtoa. Osakevaihto on käyttökelpoinen ja toimiva tapa toteuttaa yritysjärjestelyitä ilman välittömiä tuloveroseuraamuksia niin kansallisissa tilanteissa kuin ETA-valtioiden välillä³⁷. Osakevaihtoon liittyy kuitenkin piirteitä, jotka mahdollistavat sen hyödyntämisen verorasituksen minimoinnissa tavoilla, jotka eivät ole linjassa sääntelyn tavoitteiden kanssa. Nämä piirteet korostuvat tilanteissa, joissa yhden tai muutaman luonnollisen henkilön suoraan omistamat osakkeet siirretään osakevaihdolla holdingyhtiölle, jolloin osakeomistus kohdeyhtiössä muuttuu välilliseksi. Järjestelyllä saatavat veroedut eivät liity osakevaihdosta seuraavaan luovutusvoittoverotuksen lykkäantumiseen, vaan osakevaihdosta seuraaviin välillisiin verovaikutuksiin: osinkoverotukseen ja kohdeyhtiön osakkeiden hankintamenon määrittämiseen hankkivan yhtiön verotuksessa. Kyseiset veroedut ovat olleet vilkkaan julkisen keskustelun kohteina pian kahden vuoden ajan. Hallitus on keväällä 2025 kehysriihessä päättänyt puuttua lainsäädäntömuutoksilla osakevaihdon mahdollistamiin veroetuihin. Hankkeen loppuraporttia kirjoitettaessa lausuntokierroksella on luonnos hallituksen esitykseksi, jonka mukaisella sääntelyllä on tarkoitus puuttua osakevaihdon tuottamiin välillisiin veroetuihin tilanteessa, jossa järjestelyn osapuolet ovat etuyhteydessä toisiinsa.

Artikkelissa tarkastellaan lainopin keinoin osakevaihtoa koskevan sääntelyn perusrakennetta ja erityisesti osakevaihdon vaikutuksia osinkoverotukseen ja kohdeyhtiön osakkeiden hankintamenon määräytymiseen osakevaihdon jälkeen. Lisäksi tarkastellaan EVL 52 h §:n ja VML 28 §:n soveltamista osakevaihtoon ja sitä seuraaviin osakeluovutuksiin. Tämän jälkeen käsitellään erilaisia sääntelyvaihtoehtoja, joilla olisi mahdollista puuttua osakevaihdon hyväksikäyttöön aggressiivisen verosuunnittelun välineenä. Tarkastelussa ovat laajemmat verojärjestelmän kehittämistä koskevat vaihtoehdot, kuten osinkoverojärjestelmän uudistaminen, sekä nimenomaan verosuunnittelumahdollisuuksien rajaamiseen kohdennettavat toimenpiteet. Erilaisia sääntelyvaihtoehtoja punnitaan ottaen huomioon, että osakevaihto ei saisi sääntelymuutosten vuoksi menettää merkitystään tehokkaana yritysjärjestelyiden toteuttamiskeinona, mutta sääntelymuutosten tulisi kuitenkin olla tehokkaita aggressiivisen verosuunnittelun torjunnan kannalta. Näistä lähtökohdista artikkelissa suositellaan mahdollisimman täsmällisesti verosuunnittelumahdollisuuksia rajaavien säännösten käyttöönottoa niin osinkoverotuksessa kuin kohdeyhtiön osakkeiden hankintamenon

³⁷ Loppuraporttia kirjoitettaessa on lausuntokierroksella luonnos hallituksen esitykseksi, jossa ehdotetaan muun muassa osakevaihtoa koskevan sääntelyn soveltamisalan laajentamista koskemaan myös osakevaihtoja, joissa on mukana myös kolmansissa maissa asuvia kotimaiseen osakeyhtiöön verrattavia yhtiöitä.

määrittelyssä. Ehdotetut toimet vastaavat pääpiirteittäin hallituksen esitysluonnoksen mukaisia ehdotuksia.

4.4 Arvonnousuvero osana oikeudenmukaista verojärjestelmää

Hankkeen toinen Suomen verojärjestelmän aggressiiviselle verosuunnittelulle alttiita rakenteita tarkasteleva artikkeli koskee niin sanotun arvonnousuveron käyttöönottoa.

Kysymyksenasettelun taustalla on 1990-luvulla alkanut kehitys, jossa lainsäädännön ja oikeuskäytännön muutokset ovat asteittain johtaneet tilanteeseen, jossa yhä useammalla verovelvollisella on merkittäviä omaisuuseriä, joihin sisältyy realisoitumattomia arvonnousuja. Samaan aikaan ulkomaille muuttamisen kynnyks on madaltunut muun muassa viestintäteknologian kehityksen sekä Euroopan unionin jäsenyyden tarjoamien liikkumisvapauksien seurauksena. Tämän myötä ovat yleistyneet tilanteet, joissa merkittäviä arvonnousuja voi jäädä Suomessa verottamatta ulkomaille muuton vuoksi, ja joihin voi liittyä aggressiivista verosuunnittelua. Arvonnousuvero – joka tunnetaan myös nimillä maastapoistumisvero, jäähyväisvero tai exit-vero – on verotusmalli, jossa ulkomaille muuttavan verovelvollisen omaisuuden arvonnousu verotetaan poismuuttohetkellä. Tällä tavoin varmistetaan, että omaisuuden arvonnousu tulee verotetuksi lähtömaassa. Luonnollisten henkilöiden arvonnousuvero on käytössä monessa Euroopan maassa, mutta ei Suomessa.³⁸

Artikkelissa tarkastellaan kysymystä arvonnousuveron käyttöönoton tarkoituksenmukaisuudesta siitä näkökulmasta tulisiko luonnollisten henkilöiden arvonnousuveron käyttöönotto Suomen verojärjestelmän oikeudenmukaisuutta. Lisäksi arvioidaan, millaiset arvonnousuveron rakenteelliset ratkaisut parhaiten tukisivat oikeudenmukaisuuden toteutumista.

Menetelmällisesti artikkeli tukeutuu kahteen toisiaan täydentävään oikeudenmukaisuuden määritelmään, jotka ovat laajasti hyväksytyjä yhteiskuntafilosofisessa keskustelussa. Ensimmäisessä vaiheessa tarkastelu perustuu oikeudenmukaisuuden muodolliseen periaatteeseen, joka koostuu horisontaalisen oikeudenmukaisuuden – samanlaisia tapauksia on kohdeltava samalla tavalla – ja vertikaalisen oikeudenmukaisuuden – erilaisia tapauksia eri tavalla – määritelmästä. Tätä täydentää analyysi, jossa hyödynnetään John Rawlsin oikeudenmukaisuusteoriaa ja erityisesti sen eroperiaatetta, jonka mukaan poikkeaminen muodollisesta yhdenvertaisuudesta on oikeutettua, jos se koituu heikoimmassa asemassa olevien hyödyksi. Eroperiaatteen keskeinen merkitys arvonnousuveron kannalta on siinä, että se sitoo taloudelliset vaikutukset osaksi oikeudenmukaisuuden kokonaisarviointia.

³⁸ Suomessa ovat vuodesta 2020 lähtien olleet voimassa kattavat säännökset *yhteisöjen* maastapoistumistilanteista.

Tarkastelun perusteella arvonnousuveron käyttöönoton voidaan katsoa edistävän verojärjestelmän muodollista oikeudenmukaisuutta. Veron talousvaikutuksista ei ole saatavilla sellaista empiiristä näyttöä, jonka perusteella nykytila – jossa arvonnousuveroa ei sovelleta – tukisi julkisen talouden kestävyyttä ja siten edistäisi heikoimmassa asemassa olevien hyvinvointia. Saatavilla oleva, joskin rajallinen laskennallinen aineisto viittaa pikemminkin siihen, että arvonnousuveron puuttuminen voi jopa heikentää julkista taloutta. Artikkelin keskeinen johtopäätös on, että kokonaisarvion perusteella arvonnousuveron käyttöönottoa voidaankin pitää oikeudenmukaisuutta vahvistavana toimenpiteenä.

Arvonnousuveron rakenteellisista yksityiskohdista tarkastelussa olivat arvonnousuveron kynnyksarvot. Tältä osin muodolliseen oikeudenmukaisuuteen ja taloudellisiin vaikutuksiin perustuvat arviot osoittautuivat jännitteisiksi. Tässä jännitteisessä asetelmassa on perusteltua tavoitella kynnyksarvoa, joka minimoi veron taloudelliset haittavaikutukset ilman, että luovutaan olennaisista muodollisen oikeudenmukaisuuden vaatimuksista. Tarkastelun perusteella vuonna 2022 arvonnousuverosta annetussa hallituksen esitysluonnoksessa³⁹ ehdotetut kynnyksarvot näyttäisivät täyttävän nämä molemmat kriteerit.

Lopuksi voidaan todeta, että arvonnousuveron mahdollisen käyttöönoton lisäksi verolainsäädännössä on tunnistettavissa useita muita osa-alueita, joissa oikeudenmukaisuuteen liittyvillä näkökohdilla voi olla merkittävää perusteluarvoa. Tämä korostuu erityisesti tilanteissa, joissa verojärjestelmän rakenne johtaa oikeudenmukaisuuden muodollisen periaatteen vastaiseen verokohteluun.

5 Kokoavat päätelmät

Aggressiivisen verosuunnittelun tunnistaminen ja torjuminen lainsäädännöllä on tarpeellista verojärjestelmän asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi. Näin puolustetaan verojärjestelmän kykyä toteuttaa sille asetettuja fiskaalisia ja ohjaavia tavoitteita. Aggressiivisen verosuunnittelun torjunta liittyy myös verotuksen oikeudenmukaisuuden ja veronmaksuvelvollisuuden lain mukaisen jakautumisen varmistamiseen. Tutkimushanke on vahvistanut käsitystä siitä, että aggressiivista verosuunnittelua ei voida pitää muoti-ilmiönä tai kertaluonteisesti ratkaistavana ongelmana, vaan pikemminkin jatkuvaluonteista seurantaa ja reagointia vaativana kysymyksenä. Verolainsäädäntö näyttää säännönmukaisesti sisältävän

³⁹ Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi tuloverolain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta luonnollisten henkilöiden omaisuuden arvonnousutulon johdosta määrättävän veron käyttöönottamiseksi, 12.8.2022.

sääntelypuutteita ja epäjohtonmukaisuuksia sekä tuottavan odottamattomia yhteisvaikutuksia, jotka avaavat mahdollisuuksia aggressiiviselle verosuunnittelulle.

Keskustelu aggressiivisen verosuunnittelun käsitteestä ja ilmenemismuodoista on tervehdyttänyt lähtökohtia, joista käsin verojärjestelmän toimivuutta ja verovelvollisten verosuunnittelua nykyisin arvioidaan. Yhtäältä vähiin ovat käyneet vero-oikeudellista legalismia vahvasti korostavat puheenvuorot, joissa esitetään, että kaikenlainen verolain kirjaimen puitteissa tapahtuva verosuunnittelu on sallittua ja lähtökohtaisesti hyväksyttävää. Nykyisin voidaan pitää itsestään selvänä, että liian pitkälle menevällä verosuunnittelulla on verojärjestelmän toimivuutta horjuttavia vaikutuksia, joihin on aktiivisesti puututtava. Toisaalta keskustelun fokus on perustellusti siirtynyt etiikasta juridiikkaan: aggressiivinen verosuunnittelu ei ole moralisoiva käsite, jolla pyrittäisiin ensisijaisesti vetoamaan *verovelvollisten* vastuuseen toimia eettisesti, vaan sen avulla voidaan kartoittaa lainsäädännön muutostarpeita – kysymys on ensisijaisesti siitä, mitä *lainsäätäjän* tulisi tehdä ja miten sen tulisi reagoida.

Tutkimushanke on osoittanut, että:

- vaikka aggressiivinen verosuunnittelu on käsitteellisesti varsin epämääräinen ja vaikka kyse ei ole varsinaisesta oikeudellisesta käsitteestä, sitä voidaan pitää hyödyllisenä apukäsitteenä tarkasteltaessa verojärjestelmän nykyisiä muutostarpeita;
- yleisen tason käsiteanalyysi siitä mikä on tai ei ole aggressiivista verosuunnittelua, ei riitä tuottamaan riittävän konkreettisia ehdotuksia Suomen verojärjestelmän kehittämiseksi;
- aggressiivinen verosuunnittelu haastaa vakiintuneita käsityksiä siitä, mikä eri toimijoiden rooli Suomen verojärjestelmän kehittämisessä ja sen puutteiden ja aukkojen paikkaamisessa on;
- Suomen verojärjestelmän kannalta keskustelu aggressiivisesta verosuunnittelusta merkitsee askelta kohti aiempaa aktiivisempaa otetta verojärjestelmän kehittämisessä;
- verolainopin tutkijat voisivat ottaa verolainopin tutkimustulosten pohjalta aktiivisemmin kantaa siihen, miten Suomen verojärjestelmää olisi aggressiivisen verosuunnittelun torjumiseksi kehitettävä.

Näyttää siltä, että verolainopin näkökulmasta aggressiiviseen verosuunnitteluun ei ilmiönä tai käsitteenä liity merkittävää epäselvyyttä, eikä näin ollen myöskään merkittäviä yleisiä eikä teoreettisia jatkotutkimustarpeita. Sen sijaan käytännölliset jatkotutkimustarpeet ovat huomattavia. Tältä osin on olennaista se, että mahdollisuudet aggressiiviselle verosuunnittelulle kumpuavat verojärjestelmän varsin moninaisista ja eritasoisista aineellisista

sääntelyratkaisusta. Kysymys voi tällöin olla verojärjestelmän perusrakenteista – esimerkiksi ansio- ja pääomatulojen erilaisesta verokohtelusta, oman ja vieraan pääoman verokohtelun eroista tai kansainvälisen verotuksen erillisyyhtiöperiaatteesta – tai rajatummissa yksityiskohdista – esimerkiksi kevyesti verotettujen osinkojen määrän kasvattamisesta holdingyhtiöjärjestelyillä tai sijoitusrahastojen ja niiden osuudenomistajien verokohtelun erityispiirteistä. Puuttumista vaativan aggressiivisen verosuunnittelun ilmenemismuodot on tunnistettava, ja tarvittavat sääntelytekniset torjuntakeinot siihen on löydettävä konkreettisten lainsäädäntöratkaisujen tasolla. Tämä voi edellyttää hyvinkin tarkkarajaista verolainsäädännön yksityiskohtien tarkastelua. Voidaankin ennakoida, että aggressiivinen verosuunnittelu ei lainopissa jatkossa muodosta selväpiirteisen yhtenäistä tutkimuskenttää, vaan tematiikan voi odottaa nousevan esille melko pistemäisestikin verojärjestelmän eri tasoilla ja erilaisten sääntelyratkaisujen yhteydessä.