TURUN YLIOPISTO
Oikeustieteellinen tiedekunta

Vero-oikeudellinen tutkielma finanssialan bonusten verovapaudesta

Yritysverotus

Pro Gradu

Laatija:

Evi Kulmala

15.10.2025

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

TURUN YLIOPISTO
Oikeustieteellinen tiedekunta

Tiivistelmäsivu

Pro Gradu

Oppiaine: Yritysverotus
Tekijä: Evi Kulmala
Otsikko: Vero-oikeudellinen tutkielma finanssialan bonusten verovapaudesta
Ohjaaja: Jaakko Ossa
Sivumäärä: 56 sivua
Päivämäärä: 15.10.2025

Tutkielmani tarkoituksena on selvittää, kuinka vero-oikeudellinen oikeusnormi laaja tulokäsite on toteutunut ja mitä vero-oikeudellisia ongelmia nykyinen sääntely aiheuttaa. Tällä hetkellä finanssialan bonuksia koskevaa erityistä lainsäädäntöä ei ole, mutta hallituksen esityksen (HE 108/2024 vp) mukaan tuloverolakiin lisätään uusi säännös, joka koskee nimenomaisesti finanssialan asiakasetujen verotusta. Tutkimuksessa tarkastellaan myös toissijaisesti sitä, pystyykö kyseinen uusi lainsäännös selventämään nykyistä oikeustilaa.

Tuloverolaissa on melko yleistasoista, mutta yksiselitteistä sääntelyä tulojen veronalaisuudesta. Tulokäsitteen tyhjentävä määrittely ei ole ollut tarkoituksenmukaista suunniteltaessa tuloverolakia. Tutkimuksessa käsitellään finanssialan bonusten tämänhetkistä oikeudellista problematiikkaa suhteessa tuloverolaista ilmenevään laajaan tulokäsitteeseen. Lähempään tarkasteluun tutkielmassa on otettu OP Ryhmä, koska tämä konserni on pystynyt hyödyntämään tehokkaasti bonuksien verovapautta liiketaloudellisesti ainoana markkinatoimijana. Bonusten vero-oikeudellinen problematiikka pyritään tuomaan esiin oikeuskirjallisuuden, oikeustapausten, keskusverolautakunnan päätöksen ja Verohallinnon ohjeiden avulla. Tutkielmassa myös käsitellään kaikkien näiden edellä mainittujen oikeuslähteiden suhdetta toisiinsa.

Tutkimusote on luonteeltaan oikeusdogmaattinen ja tutkimuksen tavoite on tulkita sitä, miten laaja tulokäsite toteutuu tällä hetkellä finanssialan bonusten verotuksessa. Tutkimukseen on käytetty oikeuskirjallisuutta, lainsäädännön esitöitä, oikeusnormistoa, aikaisempia tuomioistuinratkaisuja ja lautakunnan ratkaisuja. Tutkimusteoriana hyödynnetään kriittistä oikeuspositivismia.

Tutkielma osoittaa, että tämänhetkinen OP Ryhmän käytäntö sekä vallitsevat Verohallinnon syventävät vero-ohjeet ovat vallitsevan lainsäädännön vastaisia. Tutkielma osoittaa sen, kuinka iso vero-oikeudellinen tarve on saada selvyyttä vallitsevaan oikeusnormistoon ja vero-ohjeisiin. Tutkielmassa tullaan siihen loppupäätelmään, että Petteri Orpon hallituksen tekemän lakiesityksen perusteella tutkielmassa osoitettuja ongelmia tuskin saadaan korjattua.

Avainsanat: tulokäsite, bonukset, finanssiala, vero-oikeus

Sisällys

Vero-oikeudellinen tutkielma finanssialan bonusten verovapaudesta I

Lähteet V

Lyhenteet IX

Liitteet X

1 Johdanto 1

1.1 Tausta 1

1.2 Tutkimuskysymys 3

1.3 Tutkielman rakenne 3

2 Teoreettinen viitekehys, tutkimusmenetelmä ja -aineisto 5

2.1 Kriittinen oikeuspositivismi 5

2.2 Lainoppi ja systemaattinen laintulkinta 7

2.3 Tutkimusaineisto 8

3 Tuloverotus 10

3.1 Normihierarkia verotuksessa 10

3.1.1 Oikeuslähdeoppi 10

3.1.2 Keskusverolautakunnan ennakkoratkaisu oikeuslähteenä 13

3.1.3 Verohallinnon syventävät vero-ohjeet oikeuslähteenä 14

3.2 Tulon käsite 15

3.3 Muut asian tarkasteluun vaikuttavat oikeusohjeet 18

3.3.1 Legaliteettiperiaate 18

3.3.2 Symmetriaperiaate 19

3.3.3 Luottamuksensuoja 21

3.3.4 Yhdenvertaisuus verotuksessa 23

3.3.5 Suhteellisuusperiaate 23

3.4 Ratkaisukäytäntöä 24

3.4.1 KHO 2002:10 24

3.4.2 KHO 2009:9 26

3.4.3 KVL 2011/23 28

3.4.4 KVL 2011/47 28

3.5 Verohallinnon syventävät ohjeet bonusten verotuksesta 29

4 Finanssialan bonusten nykyinen verotuskäytäntö ... 31

4.1 Verovapauden kriteerit ... 31

4.1.1 Palvelumaksu ... 31

4.1.2 Sama yhtiö tai samaan konserniin tai sitä vastaavaan taloudelliseen yhteenliittymään kuuluva yhtiö ... 34

4.1.3 Kohtuullisuuden ja tavanomaisuuden vaatimus ... 36

4.1.4 Valinnanvapaus käyttää etuus ... 37

4.2 Tuloverolain systemaattinen tulkinta bonuksista ... 38

4.3 Vastaus ensimmäiseen tutkimuskysymykseen ... 41

5 Suunnitellut lakimuutokset ja hallituksen esitys ... 42

5.1 Petteri Orpon hallitusohjelma ... 42

5.2 Muutosten sisältö ja tavoitteet ... 43

5.3 Veropolitiikka ... 44

5.4 Hallituksen esitys tuloverolain muutoksesta vuodelle 2026 ... 46

5.4.1 TVL 53 c § ... 46

5.4.2 Hallituksen perustelut ... 46

5.4.3 Rajaukset ... 47

6 Johtopäätökset ... 49

6.1 Analyysi ... 49

6.2 Vastaus toiseen tutkimuskysymykseen ... 51

7 Yhteenveto ... 53

8 Ehdotukset jatkotutkimukselle ... 56

Lähteet

Kirjallisuus

Bogenschneider, Bret N., 2018, 5 ½ Problems with Legal Positivism and Tax Law. Pepperdine Law Review.

Hallinto-oikeuksien laatuhankkeen käsikirja, 2024, Laadukas päätös hallintoprosessissa – Johdatus hallintotuomioistuimen päätöksen kirjoittamiseen.

Hart, HLA; Raz, Joseph; Bulloch, Penelope A, 2012, The Concept of Law. Clarendon Law Series.

Immonen, Raimo; Ossa, Jaakko; Villa, Seppo, 2015, Osuuskunnan pääoman hallinta : osuuskunta-, kirjanpito- ja verolainsäädännön rajapinta muodostettaessa ja järjesteltäessä osuuskunnan omaa pääomaa sekä jaettaessa osuuskunnan varoja. Talentum.

Kelsen, Hans; Max Knight, 2020, Pure Theory of Law. Transl. from the 2nd german, rev.enl. Ed., Reprint (2020). University of California Press.

Kulmala, Evi, 2024, Vero-oikeudellinen tutkielma finanssialan bonusten verotuksesta. Turun yliopisto.

Letto-Vanamo, Pia, 2020, Johdatus oikeuteen ja oikeudelliseen ajatteluun. Helsingin oikeustieteellinen tiedekunta.

Malmgrén, Marianne, 2018, Legaliteettiperiaate verolainsäädännön tulkinnassa. Verotus 3/2018, 282-291.

Myrsky, Matti, 2013, Suomen veropolitiikka. Talentum.

Mäenpää, Olli, 2020, Julkinen valta ja oikeusvaltio. Helsingin oikeustieteellinen tiedekunta.

Määttä, Kalle, 2014, Verolakien tulkinta. Edita Lakitieto.

Määttä, Tapio; Tolvanen, Matti; Väätänen, Ulla; Kolehmainen, Antti; Myrsky, Matti; Keinänen, Anssi, 2012, Oikeudellisen ajattelun perusteita. University of Eastern Finland.

Niskakangas, Heikki; Knuutinen, Reijo, 2000. Henkilöverotus. Päivitetty 2022. WSOYpro.

Knuutinen, Reijo, 2020, Verosuunnittelun oikeudelliset ja yhteiskunnalliset rajat. Alma Talent.

Nykänen, Pekka, 2008, Luonnollisen vähennyksen käsitteestä henkilöverotuksessa. Verotus 3/2008, s. 283-297.

Ossa, Jaakko, 2020, Tuloverolaki käytännössä. 2. uudistettu painos. Alma Talent.

Räbinä, Timo; Myllymäki, Janne; Myrsky, Matti, 2019, Henkilökohtaisen tulon verotus. 3. uudistettu painos. Alma Talent.

Saraviita, Ilkka, 2011, Perustuslaki. 2. uudistettu painos. Talentum.

Tuori, Kaarlo, 2000, Kriittinen oikeuspositivismi. Werner Söderström Lakitieto.

Tuori, Kaarlo, 2016, Critical Legal Positivism. 1st ed. Routledge.

Tuori, Kaarlo, 2023, Sosiaalioikeus. 6. uudistettu painos. Alma Talent.

Äimä, Kristiina, 2011, Veroprosessioikeus. WSOYpro.

Virallislähteet

Hallituksen esitys HE 200/1992

Hallituksen esitys HE 1/1998

Hallituksen esitys HE 109/1988

Hallituksen esitys HE 130/2014

Hallituksen esitys HE 108/2024

Kilpailu- ja Kuluttaja Viranomaisen aloite valtiovarainministeriölle pankki- ja vakuutusalan bonusten verokohtelun muuttamiseksi 29.3.2021.

Tuloverotuksen kehittämistyöryhmän muistio Kilpailukykyiseen verotukseen.

Vahva ja välittävä Suomi, pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023

Valtiovarainministeriön muistio, Bonusten verotus, 23.5.2023.

Valtionvarainministeriön työryhmämuistio 12/2002.

Verohallinnon ohjeet bonusten verotuksesta, 2019.

Verohallinto syventävät vero-ohjeet: Henkilökuntaedut verotuksessa, 2023.

Verohallinnon syventävät vero-ohjeet: Luottamuksensuoja verotusmenettelyssä, 2023

Verohallinnon syventävät vero-ohjeet: Omaisuuden luovutusvoitot ja -tappiot luonnollisen henkilön tuloverotuksessa, 2023.

Verohallinnon syventävät vero-ohjeet: Tulon ja menon jaksottaminen henkilöverotuksessa, 2022.

Oikeustapaukset

KHO 2002:10
KHO 2009:9
KHO 2011:118
KHO 2015:178
KHO 2016:15
KHO 2020:23
KHO 2023:42

Keskusverolautakunnan ennakkoratkaisut

KVL 2011/23

KVL 2011/47

Medialähteet

Pietraila, Päivikki, Petteri Orpon hallitus ottaa syyniin OP-bonukset – kaivaa esiin finanssialan vanhan kiistan. Kauppalehti 20.6.2023. https://www.kauppalehti.fi/uutiset/petteri-orpon-hallitus-ottaa-syyniin-op-bonukset-kaivaa-esiin-finanssialan-vanhan-kiistan/550f33ea-21ce-4e06-a246-f8a28ee80dbc (Luettu 6.2.2024)

Muut lähteet

Osuuspankin verkkosivut: https://www.op.fi/henkiloasiakkaat/omistaja-asiakas-ja-edut/hyoty-irti-op-bonuksistasi (luettu 5.10.2025)

KKV:n aloite: Pankki- ja vakuutusalan bonusten kilpailua vääristävä verotuki poistettava: https://www.kkv.fi/ajankohtaista/tiedotteet/kkvn-aloite-pankki-ja-vakuutusalan-bonusten-kilpailua-vaaristava-verotuki-poistettava/ (luettu 20.2.2024)

Lyhenteet

KHO	korkein hallinto-oikeus
KKV	kilpailu- ja kuluttajavirasto
KVL	keskusverolautakunta
TVL	tuloverolaki
HE	hallituksen esitys

Liitteet

Liite 1. OP Ryhmän palvelumaksulistaus

1 Johdanto

1.1 Tausta

Viime vuosina uutisotsikoihin on noussut pankki- ja vakuutusalan bonusjärjestelmien verovapaus. Tästä veroetuudesta lähes yksinään nauttivan OP Ryhmän tilanne on monelta osin kiistanalainen. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) teki OP Ryhmän bonusjärjestelmästä selvityksen vuonna 2019, jossa se huomasi kilpailu- että vero-oikeudellisia ongelmia bonusten verotuksessa. KKV:n mukaan tämän verotuen poistamisella saavutettaisiin merkittävää julkisen talouden kasvua ja tämä lisäisi kilpailua vakuutus- ja pankkialalla. [1] KKV:n selvityksen perusteella veroetuus näyttäisi hyödyttävän yksinomaan OP Ryhmää, mutta lähemmässä tarkastelussa huomataan, että sen taloudelliset vaikutukset välittyvät laajasti miljoonien suomalaisten kotitalouksiin. OP Ryhmä kuitenkin nauttii tästä bonusten verovapaudesta liiketaloudellisesti ainoana sekä pankki- että vakuutusalan toimijana.

Paljon huomiota saanut OP Ryhmän bonusjärjestelmä viittaa pankin omistaja-asiakasetuuteen, jonka seurauksena asiakkaalle kertyy bonuksia niin pankki-, sijoitus- ja vakuutuspalveluiden ostamisesta. Näitä bonuksia käytetään konsernin sisällä erilaisiin asiakkaan palvelumaksuihin sitä mukaan, kun ne kertyvät.

Selvyyden vuoksi on syytä todeta, ettei kyseessä olevan veroedun tarkoituksena ole ollut rajoittua vain yhden toimijan käyttöön. Toistaiseksi yksikään OP Ryhmän kilpailijoista ei ole pystynyt toteuttamaan vastaavaa bonusjärjestelmää Suomen markkinoilla, mikä tekee OP:n mallista ainutlaatuisen verotuksellisen tarkastelun kannalta.

On syytä erotella jo tässä kohtaa asian kilpailuoikeudellinen, että vero-oikeudellinen jäsentely. KKV on todennut järjestelyn olevan vastoin kilpailulainsäädäntöä. Verolainsäädäntö ei kuitenkaan sääntele kilpailutilanteita tai monopoleja eikä ota kantaa niihin, vaikka sen säännöksillä voidaan välillisesti pyrkiä toteuttamaan myös kilpailuoikeudellisia tavoitteita. Todettakoon kuitenkin, ettei verolainsäädännön tarkoituksena ole asettaa ketään eri asemaan ja verotuksessa kaikkia on kohdeltava yhdenvertaisesti. Vero-oikeus ottaa kantaa siihen, mistä ja millä perusteella veroa maksetaan, kuka maksaa veron ja

[1] KKV:n Aloite valtiovarainministeriölle pankki- ja vakuutusalan bonusten verokohtelun muuttamiseksi 29.3.2021

kuinka veron suuruus määrätään.[2] Kilpailuoikeudellisesti mielenkiintoinen kysymys asiassa on, johtaako bonusjärjestelmä markkinoiden vääristymiseen tai kilpailijoiden epätasa-arvoiseen asemaan. Tämä tutkimus painottuu bonusjärjestelmien vero-oikeudellisiin seikkoihin, kuitenkaan kokonaisuutta unohtamatta.

Tässä tutkielmassa veroetuudella viitataan niin keskusverolautakunnan (KVL) ennakkoratkaisuista ilmeneviin, että Verohallinnon syventävistä vero-ohjeista kumpuaviin säännöksiin, joiden mukaan yhtiön antama bonus voi olla verovapaa. Verohallinnon ohjeistuksen mukaan tietyissä rajatuissa tilanteissa asiakkaalle kertynyt bonus rinnastetaan verotuksessa tavanomaiseen alennukseen, jolloin ne eivät muodosta verotettavaa tuloa. Syventävien vero-ohjeiden perusteella OP Ryhmän bonusjärjestelmä on kuitenkin saanut tuloverolaista poikkeavan muodon, joka on ristiriidassa laajan tulokäsitteen kanssa. Tämä on mahdollistanut OP Ryhmän myöntävän alennuksia palvelumaksuista konsernin sisällä täysin eri liiketoimintaa harjoittavien yhtiöidensä välillä.

OP Ryhmän verkkosivuilla kerrotaan, kuinka OP Ryhmän bonusjärjestelmä on syntynyt 14.2.1999.[3] Silloisen bonusjärjestelmän nimi oli ’Platinabonus’. Tällä hetkellä OP Ryhmän pankki- ja vakuutuspalveluiden omistaja-asiakkaita on noin 2 miljoonaa henkeä, joille OP Ryhmä myöntää 0,25 prosenttia bonusta pankki-, varallisuudenhoito- ja vakuutusasioinnista kertyvästä kokonaismäärästä. OP Ryhmän 2022 tilikauden aikana, se on jakanut omistaja-asiakkailleen 215 miljoonaa euroa. Vuonna 2023 se oli 275 miljoonaa euroa.[4] Vuoden 2022 summa jakautui siten, että pankki- ja varallisuudenhoitopalveluihin käytettiin 101 miljoonaa euroa ja vahinkovakuutustuotteisiin 114 miljoonaa euroa.[5] Tässä yhteydessä tulee kuitenkin muistaa, että nämä summat jäivät lopulta täysin OP Ryhmän kannettavaksi, eli ne vähensivät sen tulosta.

Petteri Orpon hallitus on tehnyt esityksen uudeksi tuloverolaiksi (HE 108/2024 vp), jossa muutoksen kohteeksi päätyivät myös finanssialan bonusten verotus. Muutoksen taustalla on tarve sovittaa yhteen toisaalta markkinoiden toimivuuteen liittyvät tavoitteet ja toisaalta

---

[2] Räbinä, Myllymäki, Myrsky 2019, s.15-17.

[3] https://www.op-media.fi/puheenvuorot/op-bonukset-25-vuotta/ (luettu 4.10.2025)

[4] ibid.

[5] Pietraila, Päivikki, Petteri Orpon hallitus ottaa syyniin OP-bonukset – kaivaa esiin finanssialan vanhan kiistan. Kauppalehti 20.6.2023.

kansalaisten pääomatulojen verotuksen oikeudenmukaisuus. Jo monta kymmentä vuotta luonnolliset henkilöt ovat saaneet nauttia bonustensa verottomuudesta, mutta tuloverolain muutoksen jälkeen, asia ei ole yhtä selvä kuin aiemmin.

Ymmärtääksemme, miksi Petteri Orpon hallitus haluaa muuttaa pankki- ja vakuutusalan bonusten verotuskäytänteet, meidän tulee ensin tarkastella, kuinka nykyinen lainsäädäntö ohjaa verotusta sekä mitä ongelmia nykyinen käytäntö on muodostanut sääntelyyn.

Tämän tutkielman tarkoituksena on tulkita ja systematisoida voimassa olevia vero-oikeudellisia oikeusnormeja liittyen finanssialan bonusten verotukseen ja tarkastella sitä, kuinka hyvin lainsäädännön perusperiaate laaja tulokäsite toteutuu nykyisessä mallissa ja vastata kysymykseen siitä, miksi tuloverolakia on haluttu lähteä korjaamaan. Tämän vuoksi tutkielmassa keskitytään erityisesti OP Ryhmän bonusjärjestelmään, joka on käytännön toiminnassaan onnistunut hyödyntämään tätä verovapautta poikkeuksellisen tehokkaasti verrattuna kilpailijoihinsa.

1.2 Tutkimuskysymys

Tutkimuksen ensisijainen tutkimuskysymys on, että noudattaako nykyinen finanssialan bonusten verotusmenettely lakia ja sen tarkoitusta? Toissijaisesti tarkastellaan lyhyesti auttaako hallituksen esitys HE 108/2024 vp selventämään vallitsevaa käsitystä tuloverolain tulkinnasta?

1.3 Tutkielman rakenne

Tutkielman rakenne noudattaa myöhemmin esiteltävän Kaarlo Tuorin jäsennysmenetelmää. Ensin esittelen tutkimuksen oikeusteorian sekä tutkimusmenetelmät. Ne luovat keskeisen osa tutkimuksen tieteellistä perustaa. Oikeusteorian avulla määritellään tutkielman viitekehys ja lähestymistapa oikeudelliseen ilmiöön. Tässä tapauksessa siis verotukseen ja sen taustalla vaikuttaviin sääntelyratkaisuihin. Tutkimusmenetelmien kuvaus puolestaan tekee selväksi sen, millä tavoin aineistoa on kerätty sekä analysoitu ja millä perusteilla johtopäätöksiä on tehty. Nämä molemmat tutkimuksen elementit yhdessä lisäävät tutkimuksen läpinäkyvyyttä, luotettavuutta ja mahdollistaa sen kriittisen arvioinnin.

Tämän tutkimuksen metodologisen perustan esittelyn jälkeen siirrytään käsittelemään vallitsevan lainsäädännön kohdat ja tutkielman kannalta merkittävät oikeuskäsitteet. Tästä luonnollisena siirtymänä seuraa asiaan vaikuttavien korkeimman hallinto-oikeuden tapauksien ja verolautakunnan antamien ennakkoratkaisujen käsittely, jotka ovat vaikuttaneet Verohallinnon antamien syventävien vero-ohjeiden syntyyn bonusten verotuksesta. Syventävien vero-ohjeiden jälkeen asiaa tutkitaan käytännöntasolla, josta päästään ensisijaisen tutkimuskysymyksen tulkintaan.

Lopuksi käsitellään hallituksen esitystä uudeksi tuloverolaiksi ja sitä edeltävää veropolitiikkaa, joka vaikuttaa asian taustalla. Tämän jälkeen tulkitaan vastausta toiseen tutkimuskysymykseen. Viimeisenä vedetään yhteen tutkimuksen johtopäätökset.

2 Teoreettinen viitekehys, tutkimusmenetelmä ja -aineisto

2.1 Kriittinen oikeuspositivismi

Perustuslain 7 luvun 81 §:n mukaan valtion verosta säädetään lailla. Lailla tarkoitetaan tässä yhteydessä normaalissa järjestyksessä säädettyä eduskunnan vahvistamaa lakia. Hallituksen esityksen HE 1/1998 mukaan lain säännösten tulisi myös olla sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä olisi sidottua harkintaa. Lisäksi pykälässä edellytetään, että myös veron suuruuden perusteista on määrättävä lailla.

Oikeuspositivismi tuntuisi siis luontevalta vaihtoehdolta vero-oikeudellisen tutkimuksen teoreettiseksi pohjaksi. Klassisessa muodossaan oikeuspositivismi nojautuu siihen, että lain pätevyys perustuu sen muodolliseen sääntölähteeseen, eli kirjoitettuun lakiin - ei yhteyskunnassa vallitsevaan moraalikäsitykseen. Oikeuspositivistiset tutkijat (kuten Hans Kelsen ja H.L.A Hart) hyödyntävät tutkimuksissaan pitkälti oikeussäännöksiä, virallisia oikeuslähteitä ja välttävät viittauksia esimerkiksi poliittiseen tai yhteiskunnalliseen tarkoituksenmukaisuuteen.[6] Oikeuspositivisti käsittelee lakia neutraalina kaikille samanarvoisena lähteenä. Lain pätevyys ei riipu moraalisista arvoista, vaan muodollisesta sääntelyprosessista sekä tunnustetuista oikeuslähteistä.

Bret N. Bogenschneider on tunnistanut Pepperdine Law Reviewissä vuonna 2018 julkaistussa tieteellisessä artikkelissaan ’5 ½ Problems with Legal Positivism and Tax Law’ viis ja puoli ongelmaa klassisessa oikeuspositivismissa vero-oikeudellisessa tarkastelussa. Hän on nimennyt artikkelissaan seuraavat ongelmakohdat vero-oikeudellisessa oikeuspositivismissa: epämääräisyys, oikeuslähteiden monikerroksisuus, taloudellinen todellisuus, legitiimiys ja veron kiertäminen.

Bogenschneiderin mukaan oikeuspositivismi klassisessa muodossaan ei pysty ratkaisemaan epäselviä tapauksia ilman tulkintaa, jossa nojataan myös oikeusperiaatteisiin. Oikeuspositivismi ei myöskään tunnista lähteiden monikerroksisuutta. Tällöin se ei pysty tunnistamaan todellista normatiivista ympäristöä, johon kuuluvat niin verolait,

---

[6] Kts. Hart, Raz, Bulloch, *The Concept of Law*, Clarendon Law Series (2012) ja Kelsen, Knight, *Pure Theory of Law*. (2020). University of California Press, 2020.

oikeuskäytäntö, tulkintaperiaatteet, kansainväliset sopimukset ja EU-oikeus. Verolain soveltamisen ohella tarvitaan myös jonkin asteista taloudellista substanssia, jonka arviointiin tarvitaan muutakin kuin pelkästään lain säännösten tulkintaa. Oikeuspositivismi sulkee pois myös keskustelun verotuksen oikeudenmukaisuudesta, vaikka käytännön tasolla veropolitiikan ja moraalin välinen kytkös on aina olemassa demokraattisessa valtiossa. Se on myös Bogenschneiderin mukaan heikko väline torjumaan aggressiivista verosuunnittelua, koska oikeuspositivismi nojautuu pelkästään muodolliseen sääntelyyn, jota ei todellisuudessa mitenkään voida laatia täysin tyhjentäväksi. Tämä mahdollistaa verolainsäädäntöön jääneiden aukkojen hyödyntämisen.

Johtopäätöksenään Bogenschneider pitää sitä, ettei klassinen oikeuspositivismi pysty antamaan riittävää perustaa verolain soveltamiselle siten, että se palvelisi todellisuutta. Sen vuoksi hän suosittaakin ennemmin muiden teorioiden käyttämistä.

Koska perustuslakiin kiinnittyvä laillisuusperiaate on verotuksessa väistämätön lähtökohta, en voi täysin irtautua oikeuspositivistisesta näkökulmasta. Toisaalta tiedostan veropolitiikan ja oikeusperiaatteiden merkityksen myös verolainsäädännön tulkinnassa, minkä vuoksi klassinen oikeuspositivismi ei tarjoa tutkielmalleni riittävän laajaa viitekehystä. Tästä syystä olen valinnut tutkielman teoreettiseksi oikeuspohjaksi suomalaisen oikeustieteilijän ja tutkijan Kaarlo Tuorin kehittämän suhdeteorian eli toiselta nimeltään kriittisen oikeuspositivismin. Sitä voidaan pitää oikeuspositivismin jatkumona tai kehityssuuntana, sillä se ei täysin hylkää oikeuspositivismin perusperiaatteita, ainoastaan laajentaa ja syventää ajatusmallia.

Kriittinen oikeuspositivismi hyödyntää perinteisen oikeuspositivismin ajatusta siitä, että oikeus on tietoiseen inhimilliseen toimintaan perustuvaa.[7] Se kuitenkin hylkää tarkan erottelun siitä, miten asia tosiasiassa on ja miten sen pitäisi normatiivisesti olla sekä tarkan erottelun oikeuden ja moraalin välillä.[8] Myös Tuori on kritisoinut perinteistä oikeuspositivistista ajatusmallia siitä, että se on liian rajoittunutta pelkästään lakiin, eikä se tällöin ota riittävästi huomioon oikeudellisen toiminnan yhteiskunnallista kontekstia ja käytännön vaikutuksia.

---

[7] Letto-Vanamo 2020, s. 45.

[8] Tuori 2016, s. 9–11; Tuori 2000, s. 29–31.

2.2 Lainoppi ja systemaattinen laintulkinta

Oikeustieteilijöille on tyypillistä turvautua lainoppiin ja lain jäsentämiseen eli sen systematisointiin. Myös tämän tutkimuksen tutkimusmenetelmäksi on valittu lainoppi, sillä tutkimus käsittelee pääsääntöisesti voimassa olevaa oikeutta (*de lege lata*). Se lopuksi myös sivuaa oikeuden kehittämistarpeita (*de lege ferenda*), sillä hallitus on äskettäin antanut uuden lakiesityksen, joka vaikuttaa tarkasteltavaan sääntelykokonaisuuteen. Lain systematisointi tarjoaa selkeän kehyksen oikeudellisten ilmiöiden arviointiin, erityisesti silloin, kun tarkastelun kohteena on lainsäädännön merkityksen tai muutostarpeiden arviointi.

Tuori esittelee ensimmäisen kerran vuonna 2002 julkaistussa kirjassaan *Critical Legal Positivism* kolmen tason jäsennysmenetelmän kriittisen oikeuspositivismin alalta. Tuori erottaa kolme eri tasoa, jolla oikeus (ei pelkästään laki) toimii ja joita hän kannustaa tutkijoiden tarkastelevan: 1) pintataso, 2) oikeuskulttuurin taso ja 3) syvärakenne.

Pintatasolla toimivat lait, asetukset ja säädökset. Juuri tähän tasoon klassinen oikeuspositivismi perinteisesti keskittyy. Tätä kutsutaan oikeuden ’’positiiviseksi’’ normikerrokseksi. Oikeuskulttuurin tasolle Tuori jäsentää juridiset käytännöt, tulkintaperiaatteet ja oikeusdogmatiikan. Hän kutsuu tätä myös juristikunnan ’’ammattikulttuuriksi’’.[9] Tämä taso mahdollistaa pintatason normiston toimivuuden oikeudellisessa käytännössä. Syvärakenne puolestaan tarkastelee oikeuden historiallisia ja yhteiskunnallisia perustoja, esimerkiksi demokratiaa, oikeusvaltiota tai markkinataloutta. Siis sitä, mikä muuttuu hitaasti ajansaatossa, mutta antaa suunnan kehitykselle samalla rajoittaen tulkintaa.[10]

Tästä inspiroituneena lähden toteuttamaan tutkielmaa kyseisellä kaavalla. Ensin tutkin nykyiset lait, asetukset ja säädökset. Tämän jälkeen käsittelen juridisia tulkintaperiaatteita, oikeuskäytäntöä ja tapauksien luomia oikeusohjeita, josta siirryn veropolitiikasta ja yhteiskunnasta kumpuaviin tarpeisiin. Käyn siis tutkimuksessa läpi kaikki kolme tasoa esitetyssä järjestyksessä.

---

[9] Kts. Letto-Vanamo 2020, s. 45.

[10] Kts. ibid, s. 47.

2.3 Tutkimusaineisto

Tutkimusaineistonani hyödynnän voimassa olevaa lainsäädäntöä ja hallitusten esityksiä sekä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja, Verohallinnon syventäviä ohjeita, keskusverolautakunnan ennakkoratkaisuja. Näiden lisäksi käytän oikeuskirjallisuutta sekä vero-oikeudellisia tutkimuksia, jotka tarjoavat lainsäädännön kanssa systemaattista sisältöä tarkasteltaviin kysymyksiin. Hyödynnän myös hallituksen julkaisemaa asiakirja-aineistoa, esim. hallitusohjelmaa sekä valtionvarainministeriön muistiota. Aineistoa on kerätty tarkoituksenmukaisesti keskittyen ainoastaan rajattuihin oikeudellisiin tutkimuskysymyksiin.

Lisäksi tutkielman pohjana hyödynnän aikaisemmin tekemääni ON-työtä nimeltään *Vero-oikeudellinen tutkielma finanssialan bonusten verotuksesta*. Tutkielma on vuodelta 2024. Hyödyntämällä aikaisempaa tutkimustani pystyn vapauttamaan resurssejani syvempään tutkimukseen jo kerätystä aineistosta. Edellisessä tutkielmassani on jo systemaattisesti kartoitettu verolainsäädäntöä, Verohallinnon syventäviä ohjeita sekä keskeisiä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja. Aikaisemman työn hyödyntäminen mahdollistaa tutkimuksellisen jatkumon: tässä tutkielmassa voin kriittisesti arvioida sitä, mikä ON-työssäni jäi avoimeksi ja millaisia uusia kysymyksiä aiheessa on noussut esiin hallituksen esityksen myötä.

Edellinen tutkimukseni jäi metodologiselta perustaltaan osin puutteelliseksi, eikä analyysi ulottunut riittävän syvälle sääntelyn rakenteellisiin ja veropoliittisiin taustatekijöihin. Nyt, uuden hallituksen lakiesityksen valossa, on kuitenkin käynyt ilmi, että olin onnistunut valitsemaan juuri ne aineistot, joita myös hallitus on hyödyntänyt esityksessään. Tämä vahvistaa aiemman työn relevanssia ja osoittaa sen osuneen keskeisiin sääntelykysymyksiin. Näin tämä tutkimus ei ainoastaan toista aiempaa analyysiä, vaan täydentää sen puutteita, syventää tarkastelua ja tuo siihen arvokasta lisäarvoa ajankohtaisen lainsäädäntökehyksen ja uuden hallituksen veropoliittisten linjausten kautta.

Vero-oikeudellisella tutkimuskentällä vallitsee bonusjärjestelmien veroetuuden osalta tutkimusaukko. Aihe ei ole noussut yhteiskunnallisesta keskustelusta huolimatta tutkimuskentän mielenkiinnonkohteeksi. Laajaa tulokäsitettä ja muita siihen liittyvää oikeuskäsitteistöä, on kuitenkin paljon tutkittu. Näin ollen tältä tutkimukselta puuttuu aikaisempi tutkimustieto juuri bonusjärjestelmistä, mutta pystyn hyödyntämään siihen

välillisesti muita verotuksellisia tutkimuksia mm. tulo- ja elantomenokäsitteistä. Toivon, että tutkimukseni herättää myös muiden tutkijoiden mielenkiinnon juuri bonusten verokohtelusta.

3 Tuloverotus

3.1 Normihierarkia verotuksessa

3.1.1 Oikeuslähdeoppi

Kuten jo edellä mainittiin, verotuksesta on perustuslain tasoista sääntelyä. Perustuslaissa on myös turvattu jokaisen omaisuudensuoja. Perusoikeus on kaikista voimakkaimmin suojattu oikeus ja tuomioistuinten on annettava sille etusija tulkinnassaan perustuslain 106 §:n mukaisesti.[11] Se, että verotuksesta on säädettävä lailla tarkoittaa sitä, että jotta voitaisiin toteuttaa valtion oikeutta suojatun omaisuuden verotukseen, sääntelyn tulee olla vahvan kirjoitetun lain tasoista. Näin ollen ei ole lainsäädännön nojalla hyväksyttävää kerätä veroja pelkän ohjeistuksen tai tuomioistuinratkaisuiden nojalla. Tämä on yksi vero-oikeuden yleisistä opeista ja sitä kutsutaan legaliteettiperiaatteeksi.[12] Se liittyy vahvasti perustuslain 2 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 2 §:n 3 momentista on syytä erottaa kaksi elementtiä: lainalaisuusperiaate sekä lakisidonnaisuuden vaatimus. Lainalaisuusperiaate on määritelty kyseisen säännöksen ensimmäisessä virkkeessä: julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin. Periaate sekä rajoittaa hallinnon toimintaa että korostaa oikeusvarmuuden toteutumista.[13] Oikeusvarmuudella tarkoitetaan yksilön mahdollisuutta ennakoida viranomaistoimintaa sekä luottamusta siihen, että julkinen toiminta on sidottu lakiin. Viranomainen voi siis käyttää julkista valtaa vain, jos sille on laissa määritelty toimivalta.[14]

Lakisidonnaisuuden vaatimus puolestaan tarkoittaa viranomaisen velvollisuutta noudattaa lainsäädäntöä ja toimia sen määrittelemissä rajoissa. Myös yksilö voi vaatia viranomaista toteuttamaan laissa määritellyt edut ja oikeudet.[15] Vaatimus koskee yhtä lailla viranomaisia,

---

[11] Mäenpää 2020, s. 24–25.

[12] Ossa 2020, s. 21.

[13] Mäenpää 2020, s. 19.

[14] ibid., s. 20.

[15] ibid., s. 22.

että tuomioistuimia.[16] Lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden periaatteiden soveltamisaloilla on merkittävä ero: viranomainen voi käyttää julkista valtaa vain nimenomaisesti eduskunnan säätämän lain puitteissa, mutta julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin myös lakia alemman asteisia normeja.[17] Perustuslain 107 § sisältää kuitenkin asetuksen tai lakia alemman asteisen normin soveltamisrajoituksen. Sen mukaan, mikäli lakia alemman asteinen normi on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, viranomainen ei saa soveltaa tätä normia. Näin ollen perustuslailla ja tavallisella lailla on etusija suhteessa muuhun normistoon. Soveltamisrajoitus on huomioitava jo viranomaisnormin valmistelussa ja sen kynnys on asetettu matalalle: ristiriidalta ei edellytetä ilmeisyyttä. [18]

Kirjallisuudessa puhutaan paljon normihierarkiasta, jolla viitataan normien ja säädösten arvojärjestykseen.[19] Jokainen säädös saa siis pätevyytensä ylemmän tasoisesta säädöksestä. Näin ollen ylemmän tasoinen ja alemman tasoinen säädös eivät voi olla keskenään ristiriidassa. Mikäli näin olisi, alemman asteinen säädös tulisi jättää soveltamatta (perustuslaki 107 §). Oikeuslähdeopissa oikeuslähteet jaetaan yleensä kolmeen pääluokkaan: vahvasti velvoittavat oikeuslähteet, heikosti velvoittavat oikeuslähteet sekä sallitut oikeuslähteet. [20]

Suomalaisessa normihierarkiassa ylimmällä tasolla ovat perustuslaki ja sen alapuolella ovat lait, jotka eduskunta säätää perustuslaissa osoitetulla tavalla.[21] Lakien jälkeen tulevat asetukset. Kirjoitettu laki on vahvasti velvoittavaa ja päätöksentekijän velvollisuutena on aina soveltaa sitä.

Heikosti velvoittavina lähteinä on oikeuskirjallisuudessa pidetty korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksiä sekä lainsäädännön esitöitä.[22] Suomessa ennakkopäätöksiä pystyvät tekemään ainoastaan korkein oikeus sekä korkein hallinto-

---

[16] Mäenpää 2020, s. 22.

[17] ibid.

[18] ibid., s. 26.

[19] Esim. Letto-Vanamo 2020, s. 48-59.

[20] Tuori 2023, s. 141.

[21] Letto-Vanamo 2020, s. 48-49.

[22] ibid., s. 54.

oikeus.[23] Niillä ei ole kuitenkaan common law – maille tyypillistä roolia, jolla muutettaisiin voimassa olevaa lainsäädäntöä.[24] Ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätökset annetaan tapauksissa, joissa on katsottu tarpeelliseksi antaa tulkintaa selkeyttäviä oikeusohjeita tuomioistuinten perusteluiden kautta. Niillä on eräänlainen ohjaava funktio. Tällöin keskiöön nousevat niiden perustelut. ''*Ainoastaan perustelujen painavuus on ratkaisevaa, jotta ylimpien tuomioistuinten ratkaisuilla olisi vaikutusta alempien tuomioistuinten lainsoveltamiseen''*, kirjoitetaan hallinto-oikeuksien laatuhankkeen toteuttamassa käsikirjassa nimeltään *Laadukas päätös hallintoprosessissa.* Ennakkopäätöksillä on täten merkitystä vain, jos ne ovat asianmukaisesti perusteltuja.

Sallittuihin oikeuslähteisiin on puolestaan lueteltu esimerkiksi oikeuskirjallisuus ja siellä esitetyt kannanotot. [25]

Hallinto-oikeuden, jonka alaan myös vero-oikeus kuuluu, liittyy myös neljäs hallinnon virallislähteiksi kutsuttu osa-alue.[26] Osa-alueeseen kuuluu viranomaisten antamat määräykset ja ohjeet, joiden velvoittavuus vaihtelee keskenään.[27] Pääsääntöisesti oikeuskäytännössä nojaudutaan eduskunnan säätämiin lakeihin ja presidentin, valtioneuvoston tai ministeriöiden antamiin asetuksiin. Tuomioistuinten päätöksenteko ei täten voi pohjautua pelkästään hallinnon virallislähteisiin.[28] Heikosti velvoittavia oikeuslähteitä sovelletaan, jollei löydy painavia vasta-argumentteja niiden soveltamiseksi.[29]

Lain tulkintaa ja varsinkin julkista toimintaa ohjaavat myös yleiset oikeusperiaatteet. Normaalisti oikeusperiaatteet astuvat mukaan tulkintatilanteisiin, jolloin lait ovat joko keskenään ristiriidassa tai tulkintatilanne muutoin epäselvä.[30] Ne eivät lähtökohtaisesti ole siis ensisijaisesti velvoittavia oikeusohjeita, vaan niitä on pidetty sallittuina oikeuslähteinä. Monet

---

[23] Tuori 2023, s. 142.

[24] Letto-Vanamo 2020, s. 54.

[25] ibid.

[26] Tuori 2023, s. 144.

[27] ibid.

[28] ''*Perusteluissa on esitettävä oikeussäännöt, joiden nojalla päätös on tehty. Päätös ei voi perustua viranomaisen määräyksiin tai ohjeisiin.*'' Hallinto-oikeuksien laatuhankeen käsikirja 2024, s. 56.

[29] Tuori 2023, s. 141.

[30] Kts. Määttä, Tolvanen, Väätänen, Kolehmainen, Myrsky, Keinänen 2012, s. 13–14.

verotuksen kannalta keskeiset oikeusperiaatteet ovat kuitenkin jo valmiiksi kirjattu lakiin, jolloin ne saavat vahvan oikeuslähdeaseman. Vero-oikeudellisesti merkittäviä oikeusperiaatteita löytää esim. perustuslaista ja hallintolaista. Näin ollen ne saavat normisidonnaisuutensa kirjoitetusta laista, eivätkä jää vain epäselvien tulkintatilanteiden ohjaajiksi. Tällöin ne velvoittavat viranomaista lähtökohtaisesti koko ajan.

Lisäksi vielä on syytä kerrata, että verolainsäädäntö on lähtökohtaisesti erityistä lainsäädäntöä, joka ohittaa yleistasoisen lainsäädännön, jota esimerkiksi hallintolaki on. Näin ollen hallintolakiin kirjatut yleiset oikeusperiaatteet velvoittavat viranomaisia, mikäli erityislainsäädännöstä ei muuta johdu.[31] Erityislainsäädäntö ei kuitenkaan ohita perustuslakia.

3.1.2 Keskusverolautakunnan ennakkoratkaisu oikeuslähteenä

Vaikka keskusverolautakunnan ratkaisuista käytetään termiä ennakkoratkaisu, sillä ei ole lähellekään samaa painoarvoa verotuksen oikeuslähteenä kuin KHO:n antamilla ratkaisuilla. Näitä kahta ei tule sekoittaa keskenään samanarvoisiksi. KHO toimii myös keskusverolautakunnan ratkaisujen viimesijaisimpana muutoksenhakuelimenä (Verohallinnosta annetun lain 16 §). Tästä seuraa siis se, että KHO on toimivaltainen muuttamaan keskusverolautakunnan ratkaisua, jos se näkee sen olevan ristiriidassa lainsäädännön kanssa. [32]

Keskusverolautakunnan ratkaisut julkaistaan aina Verohallinnon omilla nettisivuilla. Kuitenkin näiden ratkaisujen perustelut ja niiden taustalla oleva oikeudellinen harkinta jäävät usein melko olemattomiksi tai ne puuttuvat kokonaan. Keskusverolautakunnan ennakkoratkaisuista jää siten usein puuttumaan oikeuslähteille ominainen systemaattinen sisältö. Niiden tarkoituksena on yksinkertaisesti kertoa, kuinka asiaa verotetaan, eikä tarjota selvitystä ongelmasta. Toisaalta ei ole myöskään keskusverolautakunnan oikeus tai velvollisuus toimia ylimpien tuomioistuinten kaltaisena lainsäädännön tulkitsijana ja systematisoijana.

Oikeuskirjallisuudessa on jäänyt hieman epäselväksi tulisiko keskusverolautakunnan ennakkoratkaisuja pitää edellä mainittujen perusteiden nojalla heikosti velvoittavina vai

---

[31] Letto-Vanamo 2020, s. 57.

[32] Määttä 2014, s. 256.

sallittuina oikeuslähteinä. Sallitut oikeuslähteet ovat heikosti velvoittavien oikeuslähteiden alapuolella normihierarkiassa.

Nykyiset Verohallinnon antamat syventävät vero-ohjeet bonusten verotuksesta tukeutuvat osin merkittävästikin keskusverolautakunnan ennakkoratkaisuihin, joissa bonuksille on myönnetty verovapaus. Tämä on ongelmallista, sillä jo ennen lautakunnan ratkaisua lainsäädännön ja sen esitöiden perusteella olisi ollut johdonmukaista päätyä täysin toisenlaiseen ratkaisuun. Kriittisintä bonusten verovapauden muodostumiselle on ollut se, ettei keskusverolautakunnan ennakkoratkaisuista KVL 2011/23 ja KVL 2011/47 ole valitettu muutoksenhakuteitse korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

3.1.3 Verohallinnon syventävät vero-ohjeet oikeuslähteenä

Verohallinnon ohjeet eivät ole oikeudellisesti sitovia.[33] Tämä on vahvistettu tapauksessa KHO 2011:118. Selvyyden vuoksi todettakoon, että ne ovat sallittuja oikeuslähteitä, joille saa oikeushierarkian mukaisesti antaa jonkin verran painoarvoa oikeudellisessa tulkinnassa ja ne tulevat merkittäväksi silloin, kun vahvemmat velvoittavat oikeuslähteet puuttuvat tai niissä ei ole sääntelyä asiasta. Verohallinon ohjeita ennen on selvyyttä lainsäädännön tulkintaan haettava ensisijaisesti esimerkiksi hallituksen esityksistä ja muista lainvalmisteluasiakirjoista. Vero-ohjeet voivat toimia siis eräänlaisena tulkintaa vahvistavana tai täydentävänä oikeuslähteenä.

Kalle Määttä kirjassaan *Verolakien tulkinta*, selventää vero-ohjeiden laadintamenettelyä oikeushierarkian avulla seuraavasti: ’’*Toisaalta on korostettu sitä, että ohjeita laadittaessa tulisi ottaa huomioon myös vanhempi oikeuskäytäntö, ellei uutta oikeuskäytäntöä ole*.’’ Oikeuskäytännöllä Määttä tarkoittaa nimenomaisesti tuomioistuinten käytäntöä, ei lautakuntien, esimerkiksi keskusverolautakunnan antamia ratkaisuja. Tämä siis siksi, että oikeuskäytännöllä, nimenomaisesti korkeimpien tuomioistuinten ratkaisuilla on merkittävämpi painoarvoa oikeuslähteenä kuin muiden viranomaisten päätöksillä. Korkeimpien tuomioistuinten ennakkoratkaisuilla pystytään selventämään epäselväksi jäänyttä lainsäädäntöä, mutta ne eivät pysty syrjäyttämään lainsäännöstä. Niiden ohjausvaikutus riippuu niiden esittämien perusteluiden painoarvosta ja selkeydestä.[34] Vero-

---

[33] Määttä 2014, s. 262.

[34] Hallinto-oikeuksien laatuhankkeen käsikirja 2024, s. 71-72.

ohjeissa tulisi siis ensisijaisesti tarkastella KHO:n antamia ratkaisuja, mutta ennen kaikkea lainsäädäntöä ja niiden taustalla vaikuttavia tarkoitusta selventäviä valmisteluasiakirjoja sekä hallituksen esityksiä – ei niinkään keskusverolautakunnan antamia ennakkoratkaisuja.

Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin useassa ratkaisussaan ottanut selvän linjan sille, ettei vero-ohjeita tule soveltaa, mikäli ne ovat vastoin lainsäädännön sanamukaista tulkintaa.[35] Vero-ohjeet eivät saa laajentaa lain tulkintaa ja toimia siten lainsäätäjän asemassa. Tuloverolain lähtökohdaksi on otettu laaja tulokäsite, josta voidaan poiketa vain lailla. Näin ollen pelkästään syventävien vero-ohjeiden perusteella ei voida poiketa tästä lainsäännöksestä. Myös perustuslain mukaan vero-ohjeet eivät luo verovelvollista sitovaa verolainsäädäntöä, sillä verotuksesta säädetään lailla.

3.2 Tulon käsite

Huomattava osa Suomen vuosittaisesta verokertymästä syntyy tuloverosta, joka tekee siitä verojärjestelmän yhden keskeisimmistä osista. Tulovero koskee jokaista verovelvollista. Yhteisöt maksavat tulostaan yhteisöveroa. Henkilötulovero jakautuu puolestaan ansio- ja pääomatuloveroon.

Tuloverolain (TVL) 29 §:n mukaan veronalaista tuloa ovat jäljempänä tässä laissa säädetyin rajoituksin verovelvollisen rahana tai rahanarvoisena etuutena saamat tulot. Verovelvollisella on oikeus vähentää tuloistaan niiden hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneet menot. Henkilötuloverotuksessa pääomatulona pidetään TVL 32 §:n mukaan omaisuuden tuottoa, omaisuuden luovutuksesta saatua voittoa ja muuta sellaista tuloa, jota varallisuuden voidaan katsoa kerryttäneen. Puhdas pääomatulo muodostuu luonnollisten vähennysten jälkeen jäävästä osasta, eli kun tulojen hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneet menot on vähennetty pääomatulosta. TVL 61 §:n mukaan ansiotuloa on puolestaan muu tulo kuin pääomatulo. Tämän tutkimuksen kohteena olevaa bonusta on pidetty verovelvollisen pääomatulona, sillä etuuden on syntynyt muun varallisuuden kerryttämänä.

[35] Esim. KHO 2016:15 ja KHO 2023:42.

Keskeisin tuloverotuksen kysymys tuntuu siis pyörivän sen ympärillä, mitä tulo oikeastaan tarkoittaa. Tulokäsite jaetaan yleensä kahteen pääsuuntaan: suppeaan ja laajaan tulokäsitteeseen. Suppeassa tulokäsitteessä, jonka teoriat pohjautuvat 1800-luvun saksalaiseen talousteoriaan, omaisuuden arvonnousu (realisoitunut ja realisoitumaton) on jätetty kokonaan käsitteen ulkopuolelle.[36]

Laajan tulokäsiteen on alun perin esittänyt Georg von Schanz vuonna 1896.[37] Tätä ajatusta hän muovasi yhdessä Robert M. Haigin sekä Henry C. Simonsin kanssa 1920–1930 luvuilla nykyiseen muotoonsa.[38] Tämän talousteorian mukaan tulon alaan kuuluvat niin realisoitumattomat, että realisoituneet arvonnousut. Sen mukaan tulo on se määrä, jonka verovelvollinen olisi voinut kuluttaa verovuoden aikana vähentämättä omaisuutensa reaaliarvoa. [39]

Suomen tuloverolaista ei löydy tyhjentävää tulon määritelmää, mutta se on ymmärretty tulkittavaksi laajasti. Tuloverolain esitöistä löydetään lainsäätäjän tarkoitus siitä, kuinka tulokäsitettä tulisi soveltaa käytännössä. HE 200/1992 mukaan laaja tulokäsite tarkoittaa seuraavaa:

> ’’*Verovelvollisen kaikki tulot ja hänen saamansa rahanarvoiset etuudet ovat siten veronalaista tuloa, ellei laissa nimenomaan toisin säädetä tai ellei kysymyksessä ole sen tyyppinen etuus, jonka voidaan katsoa vakiintuneen oikeus- ja verotuskäytännön perusteella jäävän kokonaan tulokäsitteen ulkopuolelle*.’’ [40]

Käytännössä tätä laajaa tulokäsitettä ei ole kuitenkaan Suomessa pidetty tarkoituksenmukaisena tulkita kuten Schanz-Haig-Simons on sen esittänyt. Esimerkiksi realisoitumattoman tulon verotus on rajattu laajan tulokäsitteen ulkopuolelle niin TVL 110 §:ssä kuin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä.

---

[36] Räbinä, Myllymäki, Myrsky 2019, s. 23.

[37] ibid.

[38] ibid., s. 24.

[39] ibid.

[40] HE 200/1992, s. 32.

TVL:ssä tarkoitetun tulon tulee olla realisoitunut, jotta se olisi verotukselle alisteista. TVL 110 §:n mukaan tulo realisoituu, kun se nostetaan, merkitään verovelvollisen tilille tai se saadaan muutoin vallintaan. Lainsäätäjä on kuvannut tulon realisoitumista seuraavasti: *''Verovelvollisen vallintaan saaduilla tuloilla tarkoitettaisiin niitä tuloja, joihin verovelvollisella on määräämisoikeus.''*[41]

Tapauksessa KHO 2020:23 käsiteltiin tulon realisoitumisvaadetta. Lähtökohtana KHO:n perusteluissa pidettiin sitä, ettei realisoimaton arvonnousu ole verovelvollisen tulojen piirissä. Tällä tarkoitettiin sitä, ettei esimerkiksi kiinteistön tai osakkeen pörssikurssin arvonnousu tule verovelvollisen verotettavien tulojen piiriin, ennen kuin arvonnousu realisoituu luovutustapahtuman, kuten kiinteistön tai osakkeen myymisen kautta.

Näin ollen kaikki verovelvollisen saamat rahasuoritukset eivät kuitenkaan ole tuloa TVL:n tarkoittamassa laajuudessa. Nimenomaisesti TVL:n tarkoittaman tulon käsitteen ulkopuolelle on suljettu pois myös perintö ja lahja (TVL 51 §).[42]

Verotuksessa tuloa on pidetty verovelvollisen maksukykyisyyden mittarina. Veronmaksukyvyn mukaan jokaisen tulisi maksaa veroja taloudellisten voimavarojensa mukaisessa suhteessa.[43] Tästä myös johtuu osin Suomen progressiivinen ansiotuloverojärjestelmä. Verotus on koettu oikeudenmukaisemmaksi, kun jokaisen veronmaksukyky on huomioituna. Verotuksen tarkoituksena ei siis ole tehdä ketään maksukyvyttömäksi. Veronmaksukyky on yhteydessä myös edellä mainittuun tulon realisoitumisvaateeseen. Jos siis tulo ei ole vielä realisoitunut, sitä ei voida verottaa, sillä se ei ole vielä tällöin tosiasiallisesti verovelvollisen hallinnassa ja tällöin olisi täysin kohtuutonta verottaa maksukyvyn ulkopuolella olevaa omaisuuden arvonnousua.

Yhteenvedon omaisesti voitaneen todeta, että laaja tulokäsite on Suomessa omaksuttu kattamaan kaikki henkilön saama tulo ja muut rahanarvoiset etuudet, joiden on katsottu kasvattavan henkilön omaisuutta. Tulo ei ole pelkästään rahaa, vaan se voi olla myös jotain

---

[41] HE 109/1988, s. 41.

[42] Ossa 2020, s. 89.

[43] Niskakangas, Knuuttinen 2020, 3. Tuloverotuksen periaatteet - Verotuksen taustaperiaatteet - Maksukykyisyysperiaate.

muuta rahan arvoista vastiketta tai etua. TVL:n tulon ulkopuolelle on kuitenkin rajattu ainakin perintö, lahja sekä realisoitumattomat omaisuuden arvonnousut.

3.3 Muut asian tarkasteluun vaikuttavat oikeusohjeet

3.3.1 Legaliteettiperiaate

Legaliteettiperiaate eli toiselta nimeltään laillisuusperiaate johtaa juurensa oikeusvaltioperiaatteesta, jonka mukaan laki sitoo kaikkia, vallankäytön on perustuttava lakiin, kansalaisten oikeudet on turvattava ja oikeusturva taattava riippumattomilla tuomioistuimilla.[44] Legaliteettiperiaate on yksi verotuksen keskeisimmistä oikeusperiaatteista.[45]

Verotuksen kannalta legaliteettiperiaate merkitsee siis sitä, että veron perusteet, verovelvollisuus ja veron määräytymisen kannalta olennaiset seikat on kirjoitettava lakiin. Legaliteettiperiaate edellyttää, että niin viranomaiset kuin tuomioistuimet toimivat lainmukaisesti ja lakisidonnaisesti. Laillisuusperiaatteella suojataan yksilöitä mielivaltaiselta vallankäytöltä ja suojataan yksilöiden oikeusvarmuutta.[46] Myös viranomaisten ja tuomioistuinten on kunnioitettava demokraattisen oikeusvaltion vallan kolmijako-oppia ja pidättäydyttävä laajentamasta verovelvollisuutta lain tulkinnan avulla yli lain sanamuodon. Viranomaisten ja tuomioistuinten tehtävänä ei ole säätää lakeja, vaan toimia lain sille asettamissa rajoissa.[47]

Laillisuusperiaatteeseen sisältyy myös täsmällisyysvaatimus, sillä viranomaiset ja tuomioistuimet on sidottuja lain sanamuodon mukaiseen tulkintaan.[48] Täsmällisyysvaatimuksen mukaisesti laista on yksiselitteisesti käytävä ilmi yksilön oikeudet ja velvollisuudet. Lähtökohtaisesti siis epämääräiset tai tulkinnanvaraiset säädökset eivät täytä tätä vaatimusta. Verovelvollisen on voitava ennakoida veroseuraamukset. Verotus kamppailee

---

[44] Perustuslaki (731/1999) 1 luku: Valtiojärjestyksen perusteet.

[45] Malmgrén 2018, s. 282–291.

[46] Myrksy 2013, s. 77.

[47] Letto-Vanamo, 2020, s. 17.

[48] Kts. Äimä 2011, s. 67 ja Saraviita 2011, s. 129–134.

jatkuvasti täsmällisyysvaatimuksen kanssa. Täydellistä yksityiskohtaisuutta tai kaiken kattavaa sääntelyä ei voida edellyttää, sillä se olisi kaikessa yksinkertaisuudessaan lainsäätäjälle täysin mahdotonta. Sääntelyn on oltava kuitenkin riittävän täsmällistä, jotta oikeusvarmuus toteutuu.

3.3.2 Symmetriaperiaate

Symmetriaperiaatteella tarkoitetaan yleisesti verotuksen laatimishetkellä sovellettavaa periaatetta siitä, että kun jokin tulo säädetään verovapaaksi, siihen kohdistuva meno ei ole vähennyskelpoinen. Verotuksen tehokkuus edellyttää, että tulojen ja menojen tasapainoista ja johdonmukaista säätämistä. Lainsäädännössä on pyritty estämään tilanteet, joissa verovelvollinen voisi hyötyä kaksinkertaisesti ensin saamalla verovapaata tuloa ja sen jälkeen vähentämällä siihen liittyvän menon verotuksessa. Sekä myös toisin päin, on pyritty luomaan symmetria sille, että mikäli tulo on veronalaista, sen hankkimisesta aiheutuvat kulut saisi vähentää verotuksessa.

KHO 2015:178 ilmensi symmetriaperiaatteen sovellettavuutta. Tapauksessa korkein hallinto-oikeus sovelsi lakia sanamuodon mukaisesti, eikä antanut symmetriaperiaatteelle merkitystä.[49] Ei siis voida kuitenkaan automaattisesti tulkita symmetriaperiaatteen mukaisesti sitä, että aina verovapaa tulo olisi myös vähennyskelvoton. Lainsäädännöstä löytyy myös erityissäännöksiä, jotka kumoavat symmetriaperiaatteen. Näitä on säädetty esimerkiksi erilaisten veropoliittisten ohjaavien vaikutusten aikaansaamiseksi.[50]

Laajan tulokäsitteen vastapainoksi, TVL:ssä on säädetty verovelvolliselle vähennysoikeuksia. Tutkimuksen kannalta on syytä keskittyä vain pääomatuloihin kohdistuviin vähennysoikeuksiin.

TVL 54.1 §:n mukaan verovelvollisella on oikeus vähentää pääomatuloista niiden hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneet menot. Verovelvollinen voi myös säännöksen mukaan vähentää arvopapereiden, arvo-osuuksien ja muun näihin rinnastettavan omaisuuden hoidosta ja säilyttämisestä aiheutuneet menot siltä osin, kuin ne verovuonna ylittävät 50 euron

---

[49] Malmgrén 2018, s. 285–286.

[50] Esim. kotitalous-, opintoraha- ja elatusvelvollisuusvähennykset.

suuruisen omavastuuosuuden. Näin ollen myös tulon säilyttämisestä aiheutuneet menot katsotaan vähennyskelpoisiksi, mikäli ne ylittävät omavastuuosuuden.

Pekka Nykänen on tulkinnut artikkelissaan *Luonnollisen vähennyksen käsitteestä henkilöverotuksessa*, mitä tulon säilyttämiseen tähtäävät menot tarkoittavat. Hänen mukaansa, ne ovat pohjimmiltaan tulon hankkimisesta johtuneita menoja, jotka varmistavat tulon kertymistä tulevaisuudessa.[51] Tällaisiksi menoiksi Nykänen tulkitsee myös tulonhankintaan liittyvät vakuutusmaksut.[52] Niiden vähennyskelpoisuus ei riipu siitä, onko mahdollinen vakuutussuoritus veronalaista tuloa vai ei. Esimerkkeinä hän käyttää vuokraustoimintaa varten otettua keskeytysvakuutusta ja ammattimuusikon soittimelleen hankkimaa vakuutusta.[53]

TVL 31.4 §:n mukaan puhdasta tuloa laskettaessa vähennyskelpoisia menoja eivät ole verovapaan tulon hankkimisesta johtuneet menot eivätkä verovelvollisen elantomenot, joina pidetään muun muassa asunnon vuokraa sekä lasten ja kodin hoidosta aiheutuneita menoja. Osinkotulon hankkimisesta johtuneet menot ovat kuitenkin vähennyskelpoisia sen estämättä, että osinkotulo on 33 a- 33d §:n nojalla verovapaata tuloa.

Elantomenojen määritelmä on jäänyt edellä mainitun yleissäännöksen ja varsin suppean esimerkkiluettelon varaan. Verottaja ei ole nähnyt tarkoituksenmukaisesti rakentaa tyhjentävää listaa elantomenoista. Elantomenoina on lähtökohtaisesti pidetty menoja, jotka syntyisivät verovelvolliselle tulonhankinnasta riippumatta.[54] Näin ollen esimerkiksi ruokailusta, vaatetusten hankinnasta ja hoidosta aiheutuneita menoja sekä terveydenhoidon menoja ei katsota verotuksessa tulon hankkimisesta johtuneeksi menoksi.[55] Jos kuitenkin esimerkiksi erityisvaate on ostettu tulon hankkimistarkoituksessa, luetaan se vähennettäväksi menoksi.[56] Asia ei siis ole kovin yksiselitteinen. Oikeuskirjallisuudessa elantomenojen lisäksi

---

[51] Nykänen 2008, s. 292.

[52] ibid.

[53] ibid.

[54] ibid, s. 290.

[55] ibid.

[56] ibid.

vähennyskelvottomina on pidetty tulon käytöstä johtuneita menoja.[57] Olisihan se TVL 31.4 §:n sanamuodon vastaista, jossa on asetettu vaatimus tulon hankintaan kohdistumisesta. Näin ei ole sinällään tarpeenmukaista erotella elanto- ja tulon käyttämisestä aiheutuneita menoja. Molemmat ovat verotuksessa vähennyskelvottomia. TVL 31.4 §:ssä on vielä erikseen säädetty verovapaisiin tuloihin liittyvien menojen vähennyskelvottomuudesta.

Näin ollen voidaan katsoa, että TVL 29.1 §:n laajan tulokäsitesäännöksen sekä TVL 54.1 § ja TVL 31.4 §:n vähennyssäännösten vuoksi veronalaisen pääomatulon ja vähennyskelpoisen menon välillä vallitsee symmetria. Milloin toisin ei ole säädetty, tulon hankkimisesta johtuneet menot saa vähentää.[58] Symmetriaperiaatteelle tavanomaista on siis ajatus, että mikäli tulo on veronalaista, siihen liittyvät menot ovat vähennettäviä. Mikäli tulo puolestaan on verovapaata, siihen kohdistuvia menoja ei saa vähentää.

3.3.3 Luottamuksensuoja

Laissa verotusmenettelystä 26.2 §:n mukaan asia on ratkaistava verovelvollisen eduksi, jos asia on tulkinnanvarainen tai epäselvä ja jos verovelvollinen on toiminut vilpittömässä mielessä viranomaisen noudattaman käytännön tai ohjeiden mukaisesti, jos ei erityisistä syistä muuta johdu.[59] Verotusmenettelylain lisäksi luottamuksensuojasta säädetään myös hallintolain 6 §:ssä. Sen mukaan viranomaisen on suojattava oikeusjärjestyksen perustella oikeutettuja odotuksia. Hallintolakia on noudatettava valtion viranomaisissa eli se sitoo myös verottajan toimintaa, mikäli asian ei voida katsoa kuuluvaksi jo verotuksesta annettuun erityislainsäädäntöön.[60]

Luottamuksensuoja tarvitsee toteutuakseen lainmukaisen oikeutetun odotuksen.[61] Luottamuksensuojaa ei lähtökohtaisesti voi saada lainvastaisesti myönnettyyn hallintolupaan tai etuuteen, jos tämän peruuttaminen on lain mukaan mahdollista. Verohallinnossa annetun lain 14 §:stä ilmenee, että keskusverolautakunnan on noudatettava sen antamaa

---

[57] ibid.

[58] Kts. Nykänen 2008.

[59] Kts. myös Verohallinnon syventävät vero-ohjeet: Luottamuksensuoja verotusmenettelyssä, 2023.

[60] ibid.

[61] Kts. Mäenpää 2020, s. 37–38.

ennakkoratkaisua, mikäli verovelvollinen sitä vaatii. Näin ollen luottamuksen suojaa voidaan soveltaa keskusverolautakunnan antamaan ennakkoratkaisuun, vaikka myöhemmin ilmenisikin, että ratkaisu on virheellinen. Merkitystä annetaan sille, että verovelvollinen on toiminut vilpittömässä mielessä ja toimittanut kaikki asiaan olennaisesti vaikuttavat tiedot ja nämä eivät ole muuttuneet sinä hetkenä, kun ennakkoratkaisua vaaditaan sovellettavaksi.

Luottamuksensuoja vaatii soveltuakseen verovelvollisen vilpittömän mielen.[62] Vilpittömällä mielellä tarkoitetaan rehellistä toimintaa. Verovelvollisen on tullut toimia säännösten ja veroviranomaisen antamien ohjeiden mukaisesti, eikä tarkoituksellisesti anna väärää tietoa ja toisaalta jätä antamatta olennaisia tietoja. Verovelvollisen on myös itse otettava selkoa siinä määrin, mitä huolellisesti toiminut henkilö olisi tehnyt vastaavassa tilanteessa.

Luottamuksensuoja saa merkityksensä viime kädessä tuomioistuinten ratkaisutoiminnassa. Sen soveltamisala ja laajuus määritellään käytännössä. Luottamuksensuoja on siten toissijainen verrattuna aineelliseen verotusratkaisuun. Luottamuksensuojan soveltaminen edellyttää, että asia on oikeudellisesti tulkinnanvarainen tai epäselvä.[63] Näin ollen selvästi vastoin lakia toimitettu virheellinen verotus ei voi saada luottamuksensuojaa. Tämä on myös suojattu perustuslain 107 §:ssä, jonka mukaan asetuksen tai muun lakia alemmanasteista säännöstä ei saa soveltaa tuomioistuimessa, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa.

Luottamuksen suojalla turvataan verovelvollista, joka on huolellisesti ja rehellisesti, viranomaisen ohjeiden ja säännösten mukaisesti toimien saanut itselleen epäedullisen verotuspäätöksen. Viranomaisen ohjeilla tarkoitetaan mm.: veroilmoitusten täyttöohjeet, Verohallinnon tiedotteet tai ohjaus ja syventävät vero-ohjeet. Ohjeessa esiintyneen kannanoton pitää olla täsmällinen ja yksilöity, jotta siihen voidaan vedota.

---

[62] Mäenpää 2020, s. 38.

[63] Verohallinnon syventävät vero-ohjeet: Luottamuksensuoja verotusmenettelyssä, 2023.

3.3.4 Yhdenvertaisuus verotuksessa

Yhdenvertaisuusperiaate on kirjattu perustuslakiin, hallintolakiin sekä yhdenvertaisuuslakiin. Sen mukaisesti ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan.[64]

Verotuksessa yhdenvertaisuus on säädetty myös veromenettelylain 26 §:ssä. Veroviranomaisen on tutkittava verotukseen liittyvät tiedot tavalla, joka huomioi verovelvollisen yhdenmukaisen kohtelun. Veroviranomaisen on myös edistettävä oikeaa ja yhdenmukaista verotusta.[65]

Näin ollen samanlaisissa tilanteissa verovelvollisia on kohdeltava samalla tavalla.[66] Verotuksen ratkaisulinjojen tulee olla yhtenäisiä, jotta ei synny mielivaltaisia tai epäoikeudenmukaisia eroja. Yhdenvertaisuudella ei kuitenkaan tarkoiteta mekaanista samankaltaisuutta, vaan aina tapauskohtaisesti arvioitavaa kohtuullista ja perusteltuja päätöksiä, mikäli olosuhteet niitä vaativat. Yhdenvertaisuus on myös turvattu Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja se on yksi johtavista perusoikeuksista.

3.3.5 Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaate on kirjattu hallintolain 6 §:ään. Viranomaisen toimien on lain mukaan oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Yleisesti verotuksen osalta suhteellisuusperiaatteella tarkoitetaan, että toimenpiteiden on oltava suhteessa kohtuullisia ja tarpeellisia halutun tavoitteen saavuttamiseksi. Verotus ei saisi aiheuttaa kohtuutonta taakkaa yksilölle suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Verotuksessa suhteellisuusperiaatteella siis tarkoitetaan osin myös verovelvollisen maksukyvyn huomioimista. Tosin, sillä verotus on laajaa massatoimintaa, erillisten yksilöiden huomioiminen on erittäin haastavaa ja sen vuoksi kovin yksityiskohtaiseen huomioimiseen ei riitä resursseja ainakaan lakia säädettäessä.

Suhteellisuusperiaatteen sisältöön voidaan lukea kolme elementtiä. Ensinnäkin suhteellisuusperiaatteen mukaisesti toimen on oltava tehokas, siis suhteessa tavoiteltuun

---

[64] Perustuslaki 6 §.

[65] Verohallinnosta annettu laki 2.2 §.

[66] Mäenpää 2020, s. 30.

päämäärään. Lisäksi siltä edellytetään tarpeellisuuden ja välttämättömyyden arviointia. Viimeiseksi on arvioitava myös toimen oikeasuhtaisuutta. Toimia on punnittava ja vaihtoehdoista on valittava vähiten yksilöä rajoittava keino.[67]

3.4 Ratkaisukäytäntöä

3.4.1 KHO 2002:10

Päätöksessä KHO 2002:10 otettiin kantaa siihen, milloin etuus on henkilön verotettavaa pääomatuloa. Tästä ratkaisussa voidaan välillisesti tulkita, että siinä painotettiin henkilön vapautta valita edun käytöstä. Tapauksessa valinnan vapautta ei kuitenkaan asetettu verovapauden kriteeriksi eikä esim. TVL 110 §:ää mainittu perusteluissa.

Tapauksessa L pyysi keskusverolautakunnalta ennakkoratkaisua S-konsernista saamistaan asiakaseduista.

> KHO:n ratkaistavana oli, muodostuuko L:lle, joka on S:n asiakas ja täyttää asiakasetujen saamiseksi vaadittavat asiakkuuskriteeri, tuloverolain alaista tuloa seuraavista S-konsernin tarjoamista asiakaseduista ja kumpaa tulolajia, pääoma vai ansiotuloa tämä mahdollinen tulo on, kun kyseessä on
>
> 1a) enintään 200 markan suuruinen rahastosijoitus hakijan eli asiakkaan itsensä valitseman S:n Rahastoyhtiö Oy:n hallinnoimaan rahastoon,
>
> 1b) enintään 200 markkaa käytettäväksi hakijan eli asiakkaan tuleviin palvelumaksuihin joko siten, että -hakija saa käyttää 200 markkaa vain ja ainoastaan tuleviin palvelumaksuihin tai että
>
> -hakija saa edellä mainitut 200 markkaa rahana ja voi siten päättää vapaasti rahan käyttämisestä haluamiensa palvelumaksujen maksamiseen tai johonkin muuhun tarkoitukseen,
>
> 1c) enintään 200 markkaa ladattuna rahakorttiin, - - - - - - - - - -
>
> 1e) enintään 200 markan suuruinen tavaralahja, jonka hakija joko -saa valita itse tietyistä kauppaliikkeestä tai -jonka S-konserni on valinnut hakijalle.

---

[67] Mäenpää 2020, s. 36.

KHO perusteli ratkaisuissa perinteisesti rahoitus- ja vakuutusalalla tavaroista ja palveluista annettujen hyvityksien ja alennuksien verottomuutta vastoin laajaa tulokäsitettä seuraavasti:

> *''Ennakkoratkaisussa kuvattuja asiakasetuja on pidettävä markkamääräiesti suuruudeltaan varsin kohtuullisina – jopa vähäisinä asiakkaan kannalta. Kun otetaan huomioon etujen vähäisyys, niiden ei voida katsoa kerryttävän asiakkaan varallisuutta tai tuloja siinä määrin, että verottamista voitaisiin pitää perusteltuna.''*

Ennakkoratkaisuhakemuksessa kantaa otettiin 200 markan suuruiseen etuuteen, joka nykypäivänä vastaisi noin 33,66 euroa.

Kyseinen ratkaisu jää perusteluiltaan KHO:n puolelta melko vajaaksi. Perusteluissa ei ole mainittuna yhtäkään lain kohtaa. Tosin kaikkia tarpeellisia lainkohtia on siteerattu KVL:n ennakkoratkaisussa, josta KHO:lle tapauksessa valitettiin. KHO tyytyy lähinnä toteamaan, ettei ole syytä muuttaa keskusverolautakunnan antamaa ennakkoratkaisua.

KHO 2002:10 ratkaisun kohteena ollutta keskusverolautakunnan ennakkoratkaisua perusteltiin seuraavasti:

> *'' Tuloverolain 29 §:n 1 momentin mukaan veronalaista tuloa ovat verovelvollisen rahana tai rahanarvoisena etuutena saamat tulot.*
>
> *Voimassa olevan tuloverolain tulokäsite on laaja. Tämä todetaan muun ohessa lain esitöissä (HE 200/1992). Verovelvollisen kaikki tulot ja hänen saamansa rahanarvoiset etuudet ovat siten veronalaista tuloa, ellei laissa nimenomaan toisin säädetä, tai ellei kysymyksessä ole sen tyyppinen etuus, jonka voidaan katsoa vakiintuneen oikeus- ja verotuskäytännön perusteella jäävän kokonaan tulokäsitteen ulkopuolelle.*
>
> *Tuloverolain 32 §:n mukaan veronalaista pääomatuloa on omaisuuden tuotto, omaisuuden luovutuksesta saatu voitto ja muu sellainen tulo, jota varallisuuden voidaan katsoa kerryttäneen. Pääomatuloa on muun ohessa korkotulo, pörssiyhtiöstä saatu osinkotulo, vuokratulo, voitto-osuus ja luovutusvoitto.''*

Lopputuloksena edellä mainituille perusteluilleen, KVL sovelsi täysin oikein lain sanamuodon mukaista tulkintaa ja päätyi toteamaan, että 1a-, 1b- tai 1c-kohdissa tarkoitettuja rahanarvoisia etuuksia, jotka on saatu pankkiryhmän palvelujen käytön perusteella, on katsottava saajan tuloksi laajan tulokäsitteen mukaisesti. Lisäksi KVL perusteli, että kyseessä on pääomatuloa, sillä etuuden saaminen edellyttää, että asiakkaalla on yhteenlaskettuja

pankki-, sijoitus- tai vakuutuspalveluja S-konsernissa yhteensä 75 000 markan edestä, joten etujen on katsottava kertyneen omaisuuden tuottona tai muuna sellaisena tulona, jota varallisuuden on katsottu kerryttäneen.

KVL ei ole ratkaisussaan perustellut, miksi se on edellä esitetystä huolimatta päätynyt siihen, että kohdassa 1b tarkoitettua muuna kuin rahana annettava alennus palvelumaksuista sekä kohdassa 1e tarkoitettu tavaralahjan katostaan tavanomaisiksi alennuksiksi, ei katsota muodostavan asiakkaalle veronalaista etuutta. Kyseiselle päätelmälle ei löydy tukea mistään aiemmasta oikeuskäytännöstä taikka lainsäädännöstä. Kun otetaan huomioon KHO:n antama täydennys sille, miksi kyseistä etuutta ei tulisi lukea laajan tulokäsitteen alaan, ratkaisun keskiöön nousee lähinnä suhteellisuusperiaate sekä edun vähäisyys. KHO:n mukaan tapauksessa 200 markan suuruista etuutta ei olisi kohtuullista verottaa, koska sillä on vain vähäinen merkitys verovelvollisen omaisuuden kasvuun eikä siitä saatu verotuksellinen hyöty olisi suhteessa tavoiteltuun päämäärään.

Tässä tapauksessa KHO päätyi siis perustelemaan, että vaikka 1b-kohdan mukainen etuus on tuloverolain 29 §:n mukaista pääomatuloa KVL:n perusteluiden mukaisesti, se jää laajan tulokäsitteen ulkopuolelle etuuden kohtuullisuuden ja vähäisyyden perusteella. KHO:n mukaisesti etuuden myötä asiakkaan saama varallisuuden vähäinen kasvu (200 markkaa) ei anna perusteltua syytä verottaa kyseistä etuutta.

Ratkaisu jää oikeudelliselta argumentaatioltaan kevyeksi, eikä sille siten tulisi antaa TVL:ää painavampaa merkitystä, kuten myös oikeuslähdeoppi painottaa. Kyseisen ratkaisun voitaisiin tulkita rajanneen verovapautta etuuden osalta 200 markkaan asti, sillä yhdenvertaisuuden mukaisesti, myönnetty etuus tulisi myöntää myös muille verovelvollisille samoin edellytyksin samankaltaisessa tilanteessa.

3.4.2 KHO 2009:9

KHO 2009:9 ratkaisussa otettiin kantaa palvelumaksujen ja luottojen vähennyskelpoisuuteen. Tapauksessa oli kyse Osuuspankin jäsenasiakkailleen maksamasta ylijäämän palautuksesta, joka oli tarkoitus jakaa bonuksena tilikauden aikana jäsenasiakkaan käyttämien pankin palvelujen suhteessa. Ylijäämän palautus kertyi keskeisesti jäsenten luotto- ja talletusmäärien perusteella. Näin ollen tapauksessa ei otettu suoraan kantaa sijoitus- tai vakuutuskertymiin. A oli valittanut ratkaisussa KVL:n antamasta ennakkoratkaisusta.

Tapauksessa KHO ei nähnyt tarpeelliseksi muuttaa KVL:n päätöstä tai perusteluja. Tässä ennakkoratkaisussaan KVL päätyi siihen, että kyseinen ylijäämän palautus on laskettava verovelvollisen tuloksi. Lisäksi se totesi, että palvelumaksuja ja velkojen korkoja ei saa vähentää ylijäämän palautukseen kohdistuvina tulonhankkimismenoina verotuksessa. KVL perusteli päätöstään, jonka KHO hyväksyi seuraavanlaisesti:

> *'' 1) Veronalaista tuloa ovat laissa säädetyin rajoituksin verovelvollisen rahana tai rahanarvoisena etuutena saamat tulot. Pääomatuloa on muun ohessa omaisuuden tuotto ja muu sellainen tulo, jota varallisuuden voidaan katsoa kerryttäneen.*
>
> *Voimassa olevan tuloverolain tulokäsite on laaja. Verovelvollisen kaikki tulot ja hänen saamansa rahanarvoiset etuudet ovat siten veronalaista tuloa, ellei laissa nimenomaan toisin säädetä tai ellei kysymyksessä ole sen tyyppinen etuus, jonka voidaan katsoa vakiintuneen oikeus- ja verotuskäytännön perusteella jäävän kokonaan tulokäsitteen ulkopuolelle.*
>
> *Jos A saa P:n Osuuspankilta hakemuksessa tarkoitetun laskentakaavan mukaisesti rahamääräisen ylijäämän palautuksen, hänen on katsottava saavan tuloa, joka tuloverolain laajan tulokäsitteen mukaisesti on veronalaista. Ylijäämän palautus on osuuspankin osuuden perusteella saatua tuloa ja siten A:n pääomatuloa*
>
> *2) Tuloverolain 54 §:n mukaan verovelvollisella on oikeus vähentää pääomatuloista niiden hankkimisesta ja säilyttämisestä johtuneet menot.*
>
> *A:n pankille maksamat palvelumaksut ovat hänen elantomenojaan eikä niitä voida pitää edellä ensimmäisessä kohdassa tarkoitettujen pääomatulojen hankkimisesta tai säilyttämisestä aiheutuneina menoina.''*

A oli arvioinut ylijäämän palautuksen osuudekseen noin 8 euroa vuodelta 2007. Ratkaisussa ei tällä kertaa vedottu suhteellisuusperiaatteeseen, vaan TVL:n säännöksiä päädyttiin tulkitsemaan sanamuotonsa mukaisesti.

KHO 2002:10 myönsi siis poikkeuksellisen jouston laajasta tulokäsitteestä. Vähäisten etujen verotus katsottiin suhteellisuusperiaatteen mukaan tarpeettomaksi, vaikka sanamuodon mukaisen tulkinnan perusteella ne olisivat olleet pääomatuloa. KHO 2009:9 ratkaisussa palattiin takaisin laajan tulokäsitteen tiukkaan soveltamiseen, eikä vähäisyydelle annettu merkitystä. KHO ei siis onnistunut pitämään tapauksissa yhdenmukaista tulkintalinjaa. Tosin on huomioitava, että tapaukset eivät olleet täysin identtisiä. Perusteluissa käytetyt TVL:n säännökset tosin olivat. Molemmissa edellä mainituissa KHO:n ratkaisuissa painotettiin

tuloverolain tulokäsitettä ja sitä, kuinka se on hallituksen esityksen (HE 200/1992) mukaisesti tarkoitettu tulkittavan laajasti.

3.4.3 KVL 2011/23

Ennakkoratkaisussa KVL käsitteli tapausta, jossa X Pankki Oy:n tarkoituksena oli ottaa käyttöön uusi bonusjärjestelmä. Järjestelmän tarkoituksena oli myöntää asiakkailleen palvelujen käytön perusteella kertyvää bonusta. Bonusta kertyi 0,25 % asiakkaan luottojen, säästöjen ja sijoitusten yhteismäärästä. Asiakkaan asioinnin määrän tuli olla vähintään viisi tuhatta euroa kuukaudessa, jotta bonusta kertyi. Järjestelmän ehtojen mukaisesti asiakkaalla oli oikeus valita bonukset joko rahana tai käyttää ne erilaisten palvelu- ja muiden maksujen maksamiseen.

KVL päätyi ennakkoratkaisussaan siihen, että kyseistä bonusta oli pidettävä asiakkaan pääomatulona, sillä se kertyi sijoitusten, luottojen ja säästöjen perusteella. Tulon oli katsottava olevan asiakkaalle veronalaista, koska hänellä oli valintaoikeus nostaa bonus joko rahana tai käyttää sitä palvelu- ja muiden maksujen maksamiseen. Ennakkoratkaisu on lainvoimainen, eli siitä ei valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

3.4.4 KVL 2011/47

KVL 2011/47 ratkaisussa keskusverolautakunta jatkoi edellisessä ratkaisussa muotoiltua laajan tulokäsitteen vastaista linjaansa. Ratkaisussaan se totesi, että kun bonukset kerääntyvät nimenomaisesti sijoitusten, luottojen, säästöjen ja vakuutusten perusteella, bonusten katsottiin olevan A:n pääomatuloa. Jos asiakkaalla ei kuitenkaan ollut valinnanvapautta käyttää bonuksiaan kuten olisi tahtonut ja pankki määritteli ja valitsi bonusten tosiasialliset käyttökohteet, tätä tuloa oli pidettävä tavanomaisena alennuksena ja täten se ei olisi veronalaista tuloa. Ennakkoratkaisu on lainvoimainen.

Kuten HE 200/1992 on todettu: ainoa keino katsoa, että etuus jää tuloverotuksen ulkopuolelle on vain, jos laissa nimenomaan säädetään tai ellei vakiintuneen oikeus- ja verotuskäytännön perusteella sen voidaan katsoa jäävän kokonaan verotuksen ulkopuolelle. Verotuslainsäädännössä ei ole KVL 2011/23 ja 2011/47 kaltaista sääntelyä bonusten verotuksesta. Jostain syystä keskusverolautakunta on tullut toisenlaiseen lopputulokseen vallitsevan lainsäädännön kanssa. KVL 2011/23 ja KVL 2011/47 ratkaisuiden ei voida myöskään katsoa yksinään edustavan vakiintunutta oikeus- ja verotuskäytäntöä. Näistä

tapauksista kuitenkin johdettiin verohallinnon syventävät ohjeet, jossa verohallinto myönsi nykyisen mallin verovapaudelle.[68]

3.5 Verohallinnon syventävät ohjeet bonusten verotuksesta

Verohallinnon nykyiset ohjeet bonusten verotuksesta ovat vuodelta 2019 ja ne nojaavat vahvasti jo edellä mainittuihin ratkaisuihin KHO 2002:10 ja KHO 2009:9 sekä KVL 2011/23 ja KVL 2011/47.[69]

Veronalaiset hyvitykset, jotka on saatu pankki-, sijoitus- tai vakuutuspalveluiden perusteella, ovat henkilön pääomatuloa, kun ne on maksettu rahana tai siihen rinnastuvana etuna. Ohjeiden mukaan, jos henkilöllä on vapaus valita rahan, siihen rinnastuvan edun tai palvelumaksujen alennuksen välillä, edun katsotaan olevan veronalaista tuloa. Etu verotetaan sen valintahetkellä ja sen maksuajalla ei ole tässä yhteydessä merkitystä. Edun vallintaan saaminen tapahtuu edun käytön valintahetkellä (määräysvalta).

Pankki-, sijoitus- ja vakuutuspalveluiden veronalaisuuteen on annettu kolme poikkeustilannetta. Seuraavissa poikkeustilanteissa bonukset ovat Verohallinnon mukaisesti verovapaita[70]:

1) Tavanomainen ja kohtuullinen hyvitys menee automaattisesti saman yhtiön tai samaan konserniin tai sitä vastaavaan taloudelliseen yhteenliittymään kuuluvan yhtiön palvelumaksun kattamiseen ilman mahdollisuutta sen rahana maksamiseen ja maksu jää lopullisesti edun antajan maksettavaksi.

2) Luottojen, säästöjen, sijoitusten, vakuutusten ja muiden vastaavien erien perusteella saa alennusta palvelumaksun suorittamisesta samaan taloudelliseen ryhmän kuuluvassa yhtiössä, ja alennus jää alennuksen antavan yhtiön maksettavaksi kokonaisuudessaan (keskittämisetu).

3) Kyseessä on 1) ja 2) -kohtien yhdistelmä.

OP Ryhmän bonusjärjestelmä on luotu keskittämiseduin. Tämä tarkoittaa siis sitä, että edun myöntäjä kantaa siitä aiheutuvat kustannukset, mutta hyötyy siitä samalla

---

[68] Verohallinnon ohjeet bonusten verotuksesta VH/1792/00.01.00/2019.

[69] ibid., s. 13.

[70] ibid., s. 14.

liiketoiminnallisesti.[71] Ohjeistus tällä hetkellä sitouttaa bonukset niiden myöntämään tahoon, mikä ei täysin palvele vapaiden markkinoiden periaatetta. Esimerkiksi S-Ryhmän myöntämät bonukset voidaan nostaa ulos, jolloin niissä ei ole samankaltaista kilpailuoikeudellista ongelmaa, kuin OP Ryhmässä.[72] Mielenkiintoisen OP Ryhmän bonusjärjestelmästä tekee myös sen, että se pystyy jakamaan sisaryhtiöidensä välillä näitä rahan arvoisia etuuksiaan asiakkailleen.

[71] Verohallinnon ohjeet bonusten verotuksesta VH/1792/00.01.00/2019, s. 2.

[72] Pietraila, Päivikki, Petteri Orpon hallitus ottaa syyniin OP-bonukset – kaivaa esiin finanssialan vanhan kiistan. Kauppalehti 20.6.2023.

4 Finanssialan bonusten nykyinen verotuskäytäntö

4.1 Verovapauden kriteerit

Finanssialan bonusjärjestelmään on siis myönnetty kolme erilaista tilannetta, milloin bonukset ovat verovapaita. Verohallinnon syventävien ohjeiden myöntämät ehdot verovapaudelle ovat seuraavat: etuus käytetään palvelumaksuun, saatu hyvitys on kohtuullinen ja tavanomainen sekä asiakkaalta puuttuu mahdollisuus valita, miten etuus käytetään. Seuraavassa käsitellään näitä myönnettyjä ehtoja käytännön tasolla. Tälle OP Ryhmän bonusjärjestelmä tarjoaa parhaimmat edellytykset.

4.1.1 Palvelumaksu

Vuonna 2015 tuloverolakia muutettiin ja siihen lisättiin seuraava kohta. TVL 53 a §:n 9 kohdan mukaan veronalaista tuloa ei ole luonnollisen henkilön osuuskunnasta jäsenyyden perusteella elantomenojen vähentymisenä saama etu, joka muodostuu ostoista käypää hintaa alempaan hintaan, joka ei alita osuuskunnalle hyödykkeiden tai palveluiden tuottamisesta aiheutuneita kustannuksia.[73] Hallituksen esityksessä (HE 130/2014) säännöksestä sanotaan seuraavaa: *Jäsenen verotuksessa hinnanoikaisu on veronalainen, jos se liittyy jäsenen tulonhankkimistoimintaan. Elantomenoihin liittyvä hinnanoikaisu ei ole veronalainen*.

Verohallinnon syventävien ohjeiden mukaan luottojen, säästöjen, sijoitusten, vakuutusten ja muiden vastaavien erien perusteella annetut hyvitykset eivät ole veronalaista tuloa, kun tavanomainen ja kohtuullinen hyvitys käytetään yhtiön tai samaan konserniin tai sitä vastaavan taloudelliseen yhteenliittymään kuuluvan yhtiön palvelumaksun kattamiseen ilman mahdollisuutta rahana maksamiseen ja maksu jää lopullisesti edun antajan maksettavaksi.

Verohallinnon syventävissä ohjeissa on annettu palvelumaksuille, seuraavanlainen määritelmä:

> *'' Palvelumaksulla tarkoitetaan tässä yhteydessä yhtiön tai samaan taloudelliseen yhteenliittymään kuuluvan yrityksen tarjoamasta palvelusta veloittamaa hintaa. Palvelumaksuna ei pidetä esimerkiksi sijoitusta sijoitusrahastoon, mutta tästä sijoituksesta*

[73] Kts. Immonen, Ossa, Villa 2015, s. 172.

perittävä merkintä- tai hoitopalkkio on tässä tarkoitettu palvelumaksu. Vakuutusmaksut ja muut palkkiot voidaan myös rinnastaa palvelumaksuihin.'' [74]

Palvelumaksun määritelmä on iso osa veroedun problematiikkaa, koska se on määritelty ohjeistuksessa tulkittavan melko laajasti. OP Ryhmä käyttää bonuksia ainakin seuraaviin mainitsemiinsa palvelumaksuihin (liite 1):

- päivittäisiin pankkipalveluihin
- lainojen palvelu- ja toimitusmaksuihin
- kodin, perheen ja ajoneuvojen vakuutusmaksuihin
- säästöjen ja sijoitusten säilytys- ja salkunhoitopalkkioihin
- lakipalveluiden palkkioihin
- OP Kodin kiinteistönvälityspalkkioihin

Tällä tavoin sen asiakkaat pääsevät hyödyntämään bonuksiaan pankkipalveluiden lisäksi myös vakuutus-, laki- ja kiinteistönvälityspalveluissa. KKV on katsonut Verohallinnon laajan palvelumaksun määritelmän olevan yksi niistä tekijöistä, jotka toimivat vapaiden markkinoiden esteenä. KKV puolestaan pitää palvelumaksun yhdistyvän kiinteästi tarjottuun hyödykkeeseen, eikä sillä siten tulisi olla omia markkinoita, kuten edellä mainituilla vakuutus-, laki- ja kiinteistönvälityksellä on. [75] Käytännössä nyt siis OP Ryhmässä pankki- ja sijoitustoiminnasta kertyvät bonukset vierivät osakseen myös vakuutus-, laki- ja kiinteistönvälitysmarkkinoita, koska näitä bonuksia käytetään OP Ryhmän toimesta konsernin sisäisesti, vero-ohjeiden salliman keskittämisedun puitteissa.

Syventävissä vero-ohjeissa myyntikulujen vähennyskelpoisuudesta verohallinto on linjannut myyntikulujen olevan vähennyskelpoisia luovutushintaa laskiessa.[76] Kiinteistönvälityspalkkiot on verotuskäytännössä hyväksytty myyntikuluksi, jolloin niiden on katsottu olevan TVL 54 §:n mukaisesti vähennettävä meno. Sama pätee myös vuokraustoimintaan liittyvän kiinteistövälityspalkkiokulun vähentämistä, silloin kun vuokraustoimintaa harjoitetaan tulon hankkimistarkoituksessa. Kuten tämän tutkielman

---

[74] Verohallinnon ohjeet bonusten verotuksesta, 2019, s. 14.

[75] Aloite valtiovarainministeriölle pankki- ja vakuutusalan bonusten verokohtelun muuttamiseksi 29.3.2021

[76] Verohallinnon syventävät vero-ohjeet: Omaisuuden luovutusvoitot ja -tappiot luonnollisen henkilön tuloverotuksessa, kappale 9.

kappaleessa 3.3.2. esitettiin, eräiltä osin myös vakuutusmaksuja voidaan pitää TVL 54 §:n mukaisina tulon hankkimisesta johtuneina menoina. Myös lakipalvelut on hyväksytty vähennyskelpoisiksi tietyin ehdoin esimerkiksi kuolinpesässä.

Tapauksessa KHO 2009:9 linjattiin pankille maksettujen palvelumaksujen olevan elantomenoja, joita ei voida TVL 54 §:n mukaisesti vähentää pääomatulojen hankkimisesta tai säilyttämisestä aiheutuvina menoina. Tapauksessa oli kuitenkin kyse bonuksista, jotka kertyivät asiakkaan luotto- ja talletusmäärien perusteella, eli siis siitä määrästä, jonka asiakas oli sijoittanut rahaa talteen pankkiin. Tällöin palvelumaksukäsitteellä voidaan katsoa tarkoitettavan lähtökohtaisesti erilaisia maksuja, joita pankit perivät tilien hoidosta, korteista tai omaa elämistä varten otettujen lainojen käsittelystä. Tapauksen perusteella elantomenona katsottavan palvelumaksun alaan ei täten voida lukea kiinteistönvälitys-, sijoitus-, laki- tai vakuutuspalveluista koituneita maksuja.

Samaan lopputulemaan voidaan päästä, kun se johdetaan tutkielman kappaleessa 3.3.2. esitellyn elantomenon käsitteestä. Elantomeno syntyy tulonhankkimistoiminnasta huolimatta. Elantomenoa ovat päivittäiset ruoka-, vaatetus- ja terveydenhoitomenot. Siis elämiseen kohdistuvat maksut, joilla ei ole välitöntä yhteyttä tulon hankintaan. Tästä määritelmästä voitaneen melko analogisesti myös tulkita tapauksessa KHO 2009:9 tarkoitettu palvelumaksun käsite elantomenoksi. Nykypäivänä enemmistö perheiden päivittäisestä raha-asioinnista hoidetaan pankkien välityksellä suoraan tililtä ja käteinen on jäänyt toissijaiseksi maksuvälineeksi. Suurin osa suomalaisista verovelvollisista joutuu täten maksamaan pankkipalveluista erilaisten tilinhoito- sekä korttimaksujen muodossa. On siten varmasti täysin tarkoituksenmukaista lukea tämän tyyppiset palvelumaksut pankille lähtökohtaisesti verovelvollisen elantomenoksi ja täten vähennyskelvottomaksi menoksi.

Laissa on säädetty verovapaus ainoastaan elantomenoja vähentävistä etuuksista. Verohallinto on laajentanut elantomenon käsitettä palvelumaksuksi ja lisännyt sen alaan pankkipalvelujen lisäksi myös vakuutus-, kiinteistönvälitys- ja muut vastaavat palvelumaksut. Se, että Verohallinto on lisännyt syventäviin vero-ohjeisiinsa myös vakuutus- ja muut palkkiomaksut, ei saa tukea lainsäädännöstä, aikaisemmasta oikeuskäytännöstä eikä elantomenon käsitteestä.

Ongelman ydin on siinä, että palvelumaksun ja elantomenon käsitteitä sekoitetaan käytännössä. Rajaus on syventävissä vero-ohjeissa esitetty näennäisesti symmetriaperiaatteen mukaisesti siten, että jos bonukset käytetään hankintamenona pidettävään palvelumaksuun

(esim. kiinteistönvälityspalkkio), verovelvollinen saa vähentää vain hänelle tosiasiassa maksuun jääneen hinnan, ei myös bonuksella katettua osaa. Tosiasiassa OP bonuksia käytetään tuloverolain mukaisiin vähennettävissä oleviin palvelumaksuihin, vaikka bonukset olisivat kertyneet elantomenojen perusteella tai toisin päin, hankintamenojen perusteella syntyneitä bonuksia käytetään elantomenoihin, jotta ne säilyisivät verovapaina. Näin ollen esimerkiksi S Ryhmän jäsenilleen myöntämät alennukset päivittäistavarakaupasta ostetuille tarvikkeille on lainmukainen. Elantomenojen perusteella kertynyt alennus käytetään elantomenojen vähennyksenä.

OP Ryhmän omistaja-asiakkailta kuitenkin evätään TVL 54 §:n vähennysoikeus, mikäli palvelumaksu on maksettu verovapaalla bonuksella. Vero hallinnon syventävien ohjeiden mukaisesti sekä symmetriaperiaatteen mukaisesti, verovelvollinen ei saa vähentää verovapailla bonuksilla maksamiaan palvelumaksuja, jotka olisivat muutoin vähennettävissä.

Verohallinnon syventävät ohjeet bonusten verotuksesta on vähentänyt verovelvollisen oikeutta saada vähennys hankintamenoistaan. Lisäksi tapauksessa KHO 2009:9 määrittelemää elantomenon käsitettä on sovellettu tarpeettoman laajasti. Tämä itsellään on tehnyt vallitsevasta verotuskäytännöstä verovelvolliselle epäselvän ja bonuksilla maksettujen palvelumaksujen vähentäminen tai vähentämättä jättäminen jää lopulta verovelvollisen vastuulle.

4.1.2 Sama yhtiö tai samaan konserniin tai sitä vastaavaan taloudelliseen yhteenliittymään kuuluva yhtiö

Verohallinnon ohjeissa bonusten verotuksesta verovapauden ehdoksi on asetettu se, että alennuspalvelumaksusta käytetään joko siinä yhtiössä, jossa etuus on kertynyt, samassa konsernissa tai vaihtoehtoisesti sitä vastaavaan taloudelliseen yhteenliittymään kuuluvassa yhtiössä.

Verotuksen peruslähtökohta on, että jokainen oikeushenkilö on itsenäinen verovelvollinen. Näin ollen jokainen itsenäinen yritys maksaa tulostaan veroa yhteisöveroprosentin mukaisesti, ellei toisin ole säädetty. Käytetään esimerkin omaisesti konsernirakennetta. Konserni tarkoittaa siis yhtiöryhmää, jossa emoyhtiö omistaa enemmistön sen tytäryhtiöidensä osakkeista ja sillä on tosiasiallinen määräysvalta tytäryhtiön toiminnasta. Jokainen konserniin kuuluva yritys laskee oman tuloksena ja maksaa siitä yhteisöveron. Koska konserni on yksi

omistuksen kautta jakautuva taloudellinen kokonaisuus, on tarvittu mekanismeja tuloksen tasaamiseksi. Täten on sääntelyä konserniavustuksesta (konserniavustuslaki 825/1986). Sääntelyn perusperiaatteena on, että emoyhtiö voi antaa tytäryhtiölleen rahansiirron, jolla tasataan konsernin sisäisiä voittoja ja tappioita. Avustus voi mennä myös toiseen suuntaan (tytäryhtiöltä emolle). Tämä avustus on verotuksessa vähennyskelpoinen antajalle ja veronalainen tulo saajalle. Näin ollen tulonsiirto on lähtökohtaisesti asetettu veronalaiseksi. Sama koskee myös, jos A Oy tekisi täysin itsenäiselle (ei konsernisuhdetta) B Oy:lle tulonsiirron. Se olisi B Oy:lle veronalaista tuloa. Riippuen siitä, mistä A Oy maksaa, se voisi olla myös A Oy:lle vähennyskelpoinen meno.

Osuuskunta poikkeaa yritysmuodoltaan osakeyhtiörakenteesta. Osuuskunnan keskeisenä tunnusmerkkinä voidaan pitää osuuskunnan omistusrakennetta, sen osuuspääoman vaihtuvuutta jäsenyyksien perusteella sekä oikeudesta ylijäämään.[77] Osuuskuntia säännellään osuuskuntalaissa. Osuuskunta toimii jäsentensä hyväksi, eikä sillä ole samankaltaista tarkoitusta tuottaa voitto sen ulkopuolisille omistajille, kuten osakeyhtiöllä on. Edellä mainittua konserniavustusta voidaan soveltaa myös osuuskuntiin, jotka täyttävät lain edellytykset (konserniavustuslaki 2 §).

Kun käytetään esimerkkinä OP Ryhmää ja sen bonusjärjestelmää, bonusta voidaan siis verohallinnon ohjeiden mukaisesti käyttää sen taloudelliseen yhteenliittymään kuuluvien yhtiöiden välillä. Näin ollen esimerkiksi Pohjola Vakuutus Oy:ssä vakuutuksien perusteella kertyneitä bonuksia voidaan käyttää Op Koti Pirkanmaa Oy:ssä tai vaihtoehtoisesti esimerkiksi Tampereen Seudun Osuuspankissa. Käytännössä siis esimerkin mukaan Pohjola Vakuutus Oy siirtää edun, eli tulon toiseen yhtiöön, jolla maksetaan osa asiakkaan palvelumaksusta bonuksina.

Tässä ongelmaksi nousee osuuskunnan muoto, jonka tarkoituksena ei ole muodostaa voittoa, vaan tarjota edullisempia palveluita jäsenilleen. Näin ollen se yhtiö, jossa bonus käytetään, ei kirjaa bonusta omaksi tulokseen, koska se ei ole saanut rahaa asiakkaalta, vaan osuuskunnan sisältä ja jossa bonusten käyttämistä (tulonsiirtoa yhtiöltä toiselle) kohdellaan jäsenhintana. Bonuksen käyttävän yrityksen tulos pienenee, koska se ei saa jäseneltään täyttä hintaa

[77] Immonen, Ossa, Villa 2015, s. 16.

palvelumaksustaan. Tällä tavoin jokainen osuuskuntaan kuuluva yritys pystyy myös pienentämään omaa tulostaan ja siitä maksettavaa yhteisöveroaan.

Tämän kaltainen yhtiöiden välinen tulonsiirto on ja verotuksellinen aukko on sääntelemätön, ja sitä ei ole perinteisesti tunnustettu vero-oikeudessa. Verohallinto on syventävissä vero-ohjeissaan luonut osuuskunnalle mahdollisuuden myös pienentää omaa ja siihen kuuluvien yritystensä tulosta. Perinteisessä konsernissa lähtökohtana olisi, että toiselta yhtiöltä saatu suoritus olisi kirjattava saaja yhtiön tulokseksi.

4.1.3 Kohtuullisuuden ja tavanomaisuuden vaatimus

KKV on lausunut aloitteessaan pankki- ja vakuutusalan bonusten verokohtelun muuttamiseksi tavanomaisuuden ja kohtuullisuuden arvioinnin osalta seuraavaa:

> *''Kuitenkin esimerkiksi tilanteessa, jossa hyvityksen perustana on useiksi kymmeniksi vuosiksi otetun asuntoluoton kokonaismäärä, hyvitys voi olla todella huomattava suhteessa sillä maksettaviin palvelumaksuihin. Hyvitys voi kattaa kaikki tällaiset maksut kokonaan. Tällaisen tilanteen, jossa rahamäärältään suuren luoton ottanut asiakas saa kertyvien hyvitysten vuoksi merkittävän osan tarvitsemistaan vakuutustuotteista ilmaiseksi, ei voida katsoa täyttävän tavanomaisuuden ja kohtuullisuuden edellytystä.''*[78]

Vero-ohjeista johtuen, esim. OP Ryhmän asiakkaiden pääomatulona pidettävät bonukset ovat tällä hetkellä verovapaata, yhtenä edellytyksenään kohtuullisuuden ja tavanomaisuuden vaatimus. Vertailun vuoksi, jos katsotaan esimerkiksi henkilökuntaetujen kohtuullisuuden ja tavanomaisuuden vaatimusta yksityishenkilön tuloverotuksessa, huomataan rajojen olevan kovin alhaiset. Vaikka tässä tapauksessa puhutaan ansiotulosta eikä pääomatulosta, lähtökohtana on molemmissa TVL 29 §. Käytännössä bonusten osalta voidaan puhua yksityishenkilöille vuosien mittaan kertyvästä tuhansien eurojen arvoisesta etuudesta.

Tapauksessa KHO 2002:10 vähäiseksi etuudeksi katsottiin 200 markan suuruinen etuus. OP Ryhmä tarjoaa asiakasomistajilleen 0,25 % bonusta esimerkiksi vakuudellisesta lainapääomasta. Hyvätuloiselle henkilölle, jolla on vakuudellista lainaa esimerkiksi 500 000

---

[78] Aloite valtiovarainministeriölle pankki- ja vakuutusalan bonusten verokohtelun muuttamiseksi 29.3.2021.

euron edestä, bonuksia voi kertyä vuodessa 1 250 euroa.[79] Kun tähän päälle keskitetään vakuutukset, rahat säästötilillä sekä sijoitukset rahastoissa, summa voi nousta tästä vielä huomattavasti. OP Ryhmän myöntämiä bonuksia ei voida näin ollen jokaisessa tapauksessa pitää enää kohtuullisina, ainakaan KHO 2009:9 ratkaisun tai muiden veroetuuksien nojalla.

Tavanomaisuutta arvioitaessa, tulee ottaa huomioon muiden yritysten käytäntö, siis kuinka tavanomaista tällaiset keskittämisetuudesta muodostuvat bonukset markkinoilla ovat. Kun tiedetään OP Ryhmän olevan ainoa taho, joka pystyy bonusjärjestelmäänsä toteuttamaan kyseisessä mittakaavassa (pankki-, sijoitus- ja vakuutuspalvelut), voidaan todeta käytännön olevan epätavanomaista.

4.1.4 Valinnanvapaus käyttää etuus

Ohjeissa bonusten verotuksessa todetaan etuuden olevan veronalaista pääomatuloa, jos henkilöllä on vapaus valita, mihin tai miten etuutensa käyttää. OP Ryhmä muutti aikaisempaa käytäntöään tämän osalta siten, että se eväsi asiakkailtaan mahdollisuuden päättää bonuksien käyttökohteet. Nykyään bonukset vähennetään siis automaattisesti palvelumaksuista sitä mukaan, kun niitä kertyy. Tämä käytäntö on linjassa bonuksista annettujen syventävien ohjeiden kanssa.

Edellä esitetty on myös linjassa KVL 2011/23 ja KVL 2011/47 ennakkoratkaisujen kanssa, jossa nimenomaisesti mainittiin, että kun pankki määrittelee ja valitsee bonusten käyttökohteet, tätä etuutta on pidettävä tavanomaisena alennuksena, josta ei synny verotettavaa tuloa.

Kyseinen käytäntö ei kuitenkaan ilmene suoraan lainsäädännöstä eikä aikaisemmasta oikeuskäytännöstä. Välillisesti ratkaisun KHO 2002:10 voidaan tulkita ilmentävän joltain osin tätä valinnan vapautta, mutta koska sitä ei perusteluissa ole käsitelty, sen kaltaista suoraa johtopäätöstä ei voi tehdä.

TVL 110 §:n mukaan tulo on veronalaista vasta kun se on nostettu, merkitty verovelvollisen tilille tai muutoin saatu vallintaan (realisoituu), eli tulee verovelvollisen hallintaan. Hallituksen esityksen mukaisesti se olisi verovelvollisen vallinnassa silloin, kun

---

[79] Esimerkin luomiseen on hyödynnetty osuuspankin omilta verkkosivuilta löytyvää bonuslaskuria osoitteessa: https://www.op.fi/henkiloasiakkaat/omistaja-asiakkuus/op-bonus. (luettu 4.10.2025)

verovelvollisella on siihen määräysvalta. Hallituksen esityksestä voitaisiin johtaa verohallinnon ohjeiden mukainen valinnanvapaus. Silloin, kun verovelvollinen ei saisi päättää, mihin bonus kohdistetaan, ei syntyisi lainkaan tuloa.

Tulkinnan kannalta keskeistä on, mitä lainsäätäjä on tarkoittanut määräysvallalla: edellyttääkö se esim. täyttä käyttövaltaa vai riittääkö, että etuus tosiasiallisesti hyödyttää verovelvollista. Vaikka verovelvollinen ei voi vapaasti päättää, mihin bonuksensa kohdistaa, verovelvolliselle silti realisoituu tuloa TVL 29 §:n tarkoittamassa määrin.

Jos verovelvollinen tietoisesti valitsee OP Ryhmän asiakasomistajuuden ja sen bonusjärjestelmän tavoitellen taloudellista hyötyä, tätä valintaa voitaisiin myös tulkita määräysvallan käyttämiseksi. Vaikka bonusten käyttö olisikin rajattua, verovelvollinen on itse päättänyt asettaa itsensä tilanteeseen, jossa hänelle kertyy tuloa ja sitä käytetään hänen hyväkseen. Asiakkaalla on myös mitä todennäköisimmin määräysvalta siitä, käytetäänkö bonuksia ollenkaan. Asiakas voi siis halutessaan kieltäytyä tästä etuudesta.

Bonukset mahdollistavat taloudellisen hyödyn ja tosiasiallisesti vähentävät verovelvollisen maksettavia kuluja, jolloin hänen varallisuutensa voidaan katsoa kasvaneen. TVL 110 §:n sanamuoto ei itsellään edellytä täyttä käyttövaltaa etuuteen, vaan riittää, että etuus konkreettisesti hyödyttää verovelvollista – siis nostettu, merkitty tilille tai muutoin saatu vallintaan. Lisäksi, kun tarkastellaan TVL 110 §:n sanamuotoa sekä hallituksen esitystä, voidaan todeta lain sanamuodon olevan ensisijainen oikeuslähde ja hallituksen esityksen vain heikosti velvoittava oikeuslähde. Hallituksen esityksestä löytyvä tarkennus määräysvallasta on luotu laajentamaan lähinnä vallintaan saamisen realisoitumisvaadetta. Ei siis vaikuttamaan noston tai tilille merkinnän vaikutuksiin. Näin ollen verohallinnon syventävien ohjeiden voidaan katsoa olevan vastoin TVL 110 §:n sanamuodon mukaista tulkintaa ja bonuksen realisoituvan silloin, kun se käytetään verovelvollisen hyväksi. Eli kun se tosiasiassa realisoituu verovelvolliselle käytetyksi.

4.2 Tuloverolain systemaattinen tulkinta bonuksista

Suomessa on kirjattu perustuslain mukaisesti vahvan kirjoitetun lain muotoon laaja tulokäsite (TVL 29 §). Näin ollen lähtökohta on se, että kaikki verovelvollisen saama tulo on veronalaista. Mikäli tästä halutaan poiketa, siitä tulee säätää lailla.

Korkein hallinto-oikeus ja keskusverolautakunta ovat molemmat vahvistaneet sen, että keskittämiseduin asiakkaille myönnettyjä bonuksia on pidettävä tuloverolain mukaisesti verovelvollisen pääomatuloina. Bonuksista ei löydy laajasta tulokäsitteestä poikkeavaa säädöstä laista, eikä sitä voida myöskään johtaa vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, sillä sellaista ei voida katsoa muodostuneen siinä määrin täysin yksiselitteisesti, että sen voitaisiin katsoa toimivan lainsäädäntöä systematisoivana oikeusohjeena.

Verohallinnon sallittuna oikeuslähteenä pidettävän ohjeistuksen ei voida katsoa kumoavan vahvan oikeuslähteen asemaa nauttivan TVL 29 §:n säännöstä. Kahden toisistaan eroavien KHO ratkaisujen ei voida katsoa muodostaneen vakituista ja täysin yksiselitteistä tulkintaohjetta nimenomaisesti sijoituksista-, pankkipalveluista- ja vakuutusmaksuista kertyneistä bonuksista. Tosin monta kymmentä vuotta jatkunut ja miljooniin suomalaisiin veronmaksajiin kohdistunutta verohallinnon verotuskäytäntöä voitaisiin perustellusti tulkita vakiintuneeksi. Selvästi lainsäädännön kanssa ristiriidassa oleva virheellinen verotuskäytäntö ei yksinään voi ainakaan perustuslain säännöksien mukaisesti muodostaa lainsäädäntöä syrjäyttävää normistoa. Lisäksi hallituksen esityksessä lainsäädännön voisi ohittaa vain tilanteessa, jossa voitaisiin katsoa muodostuneen vakiintunutta oikeus- ja verotuskäytäntöä. Näin ollen pelkästään verotuskäytäntö yksinään ei olisi riittävä.

Perustuslain mukaisesti bonuksien verovapautta tulkittaessa tulisi ottaa huomioon ainoastaan tuloverolain tässä tutkielmassa esitetyt säännökset. Mikäli bonuksille olisi haluttu myöntää kyseinen veroetuus, se olisi tullut tehdä lainsäädäntö toimin – ei verohallinnon syventävillä ohjeilla. Nykyiset Verohallinnon antamat syventävät ohjeet bonusten verotuksesta eivät ole johdonmukaisessa linjassa voimassa olevan lain kanssa. Verohallinnon olisi syventäviä vero-ohjeitaan muodostaessa pitänyt perustuslain 107 §:n mukaisesti jättää soveltamatta kaikki lain kanssa ristiriidassa olevat alemmanasteiset normit, kuten keskusverolautakunnan ennakkoratkaisut. Sen olisi myös viranpuolesta pitänyt osata tulkita tuloverolakia systemaattisesti eikä poiketa vero-oikeuden perusperiaatteista.

Huomion arvoista OP Ryhmän verovapauden osalta on myös se, että kyseinen bonusjärjestelmä on muodostunut ensimmäisen kerran vuonna 1999. Tuloverolain säännökset ovat olleet melko pitkälle samat kaikki nämä vuodet. Bonusjärjestelmä ei siis ole uusi, vaan se ollut toiminnassa kaikki nämä vuodet. Viimesijaisesti on sen asiakasomistajien vastuulla

ilmoittaa tulonsa verottajalle lainsäädännöstä ilmenevin velvollisuuksin. On kuitenkin huolestuttavaa, että näin suurta yhteiskunnallista merkitystä omaava konserni on pystynyt vaikuttamaan kyseisen veroetuuden muodostumiseen välillisesti verovelvollisten ja keskusverolautakunnan ennakkoratkaisun kautta.

Demokraattisen vallan kolmijako-opin mukaan valta jaetaan kolmeen haaraan: lainsäädäntövaltaan, toimeenpanovaltaan ja tuomiovaltaan.[80] Suomessa tämä jako ilmenee eduskunnan, hallituksen ja viranomaisten sekä riippumattomien tuomioistuinten välisenä työnjakona. Vallanjako turvaa demokratian ja sen, ettei mikään toimija voi keskittää liiallista valtaa itselleen.

Ensinnäkin lainsäädäntövalta kuuluu eduskunnalle. Mikäli konserni, pystyy välillisesti yhteiskunnallisen massakäyttäytymisen kautta vaikuttamaan siihen, millainen verotuskäytäntö Suomessa muodostuu, se ohittaa eduskunnan roolin. Tällöin verotuksen sisältö ei määräydy demokraattisen päätöksenteon kautta, vaan yksittäisen toimijan ja viranomaisen välisessä vuorovaikutuksessa, kuten bonusten osalta on päässyt tapahtumaan. Tämä heikentää verotuksen legitimiteettiä ja rappauttaa samalla eduskunnan asemaa korkeimpana lainsäätäjänä.

Toimeenpanovalta kuuluu hallitukselle ja sen alaisille viranomaisille, kuten Verohallinnolle. Näiden tehtävänä on soveltaa jo säädettyjä lakeja, ei pyrkiä luomaan niitä. Mikäli Verohallinto alkaa noudattaa konsernin käytännöistä syntynyttä mallia ja muuttaa toimintaansa tämän mukaiseksi, se tosiasiassa astuu lainsäätäjän rooliin luomalla vakituista käytäntöä yhteiskunnassa. Samalla se myös rikkoo perustuslaissa ilmenevää lainalaisuusperiaatetta. Tämä rikkoo vallanjakoa, sillä toimeenpanovallan tehtävänä ei ole määritellä verotuksen sisältöä, vaan ainoastaan toteuttaa lainsäädäntöä siinä ilmenevissä määrin.

Kolmanneksi tuomiovalta kuuluu riippumattomille tuomioistuimille, joiden tehtävänä on arvioida verotuskäytännön lainmukaisuutta. Sen tuomiovalta on kuitenkin rajattua vain niihin asioihin, jotka saatetaan sen tietoon lain mukaisessa järjestyksessä. Tuomioistuimet eivät siis

---

[80] Kts. Letto-Vanamo 2020, s. 16–33.

itse pysty päättämään, mitä asioita se ottaa käsiteltäväkseen. Näin ollen, mikäli esimerkiksi keskusverolautakunnan antamasta ennakkoratkaisusta ei ikinä valiteta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, tuomioistuimen mahdollisuudet puuttua lainvastaiseen ohjeistukseen voivat jäädä rajallisiksi. On täysin ymmärrettävää, että verovelvollinen, joka on saanut vapautuksen verosta verolautakunnan ennakkoratkaisun nojalla, tuskin tulee siitä valittamaan. Verovelvollisen tulee myös pystyä luottamaan veroviranomaisen antamaan ohjeistukseen luottamuksensuojan nojalla, eikä yksilölle voida johtaa minkään tasoista vastuuta viranomaisen virheen korjaamisesta. Lähtökohta on kuitenkin se, että viranomainen täytäntöönpanee säädetyt lait oikein, kun se käyttää julkista valtaa.

4.3 Vastaus ensimmäiseen tutkimuskysymykseen

Tutkimuksen ensisijaiseen kysymykseen, noudattaako nykyinen finanssialan bonusten verotus lakia ja sen tarkoitusta, voidaan tutkimuksessa esitetyn perusteella vastata kieltävästi.

Ensisijaisesti sillä perusteella, että verotuksesta on säädettävä lailla, mutta nykyinen bonusten verokohtelu ei perustu lähtökohtaisesti lainkaan säädettyyn lakiin. Se perustuu suurimmilta osin virheelliseen viranomaiskäytäntöön ja taloudellisten toimijoiden luomaan käytäntöön, joista kumpikaan ei vallan kolmijakoperiaatteen mukaisesti pysty säätämään verotuksen vaatimaa lakia.

Toissijaisesti, verohallinto on ylittänyt laista ilmenevän määräysvaltansa ja soveltanut erilaisista toimintamalleista kumpuavia käytäntöjä mielivaltaisesti. Myöskään tuomioistuimen rooli ei ole päässyt tilanteessa toteutumaan siten, että se voisi korjata syntynyttä menettelyä. Tämä on myös osaltaan jättänyt oikeusvarmuuden toteutumisen heikolle pohjalle ja mahdollistanut veroetuuden muotoutumisen ilman selkeää laillista perustaa.

5 Suunnitellut lakimuutokset ja hallituksen esitys

5.1 Petteri Orpon hallitusohjelma

''Uudistetaan finanssialan bonusten verotuskäytänteet'', lukee yhtenä hallituksen suunnittelemista verotuskohteista sen hallitusohjelmassa vuodelta 2023.[81] Hallitusohjelma antoi tarkemman kuvan siitä, mihin suuntaan verotusta ollaan ohjaamassa seuraavan neljän vuoden aikana. Arvio hallitusohjelmassa vaikutuksesta verotuottoihin oli noin 30 miljoonaa euroa, mikä on taloudellisesti valtiolle pieni lisä verotuloihin. Mahdollisesta oikeustilan selkeyttämisestä hyötyisi eniten oikeusvarmuus sekä vapaat markkinat, joista voisi seurata vapaamman kilpailun kautta myös valtiolle taloudellista hyötyä.

Orpon hallitusohjelmassa luvataan sujuvoittaa veronkantoa ja parantaa verotuksen ennakoitavuutta.[82] Tällä viitataan oikeusvarmuuden periaatteeseen, jonka ei voi sanoa täydellisesti toteutuneen finanssialan bonusten verotuskäytänteissä ja mikä voi unohtua myös verotuksesta puhuttaessa. Oikeusvarmuudella tarkoitetaan sitä, että toimet ovat yksilölle ennakoitavissa sekä lainsäädännöllisesti perusteltuja. Vuoden 2002 tuloverotuksen kehittämistyöryhmä[83] on kuvaillut oikeusvarmuutta ja ennustettavuutta seuraavalla tavalla:

> *''Hyvän verojärjestelmän tulisi täyttää myös oikeusvarmuuden edellytykset. Oikeusvarmuudella tarkoitetaan sitä, että veroratkaisut ovat lainmukaisia ja että verovelvollisilla on myös mahdollisuus ennustaa veroratkaisujen sisältö. Veroratkaisuja tehdään verohallinnossa sekä verotuksen oikaisu- ja muutoksenhakuelimissä. Oikeusvarmuuden toteutumiseen vaikuttaa kuitenkin merkittävästi se, miten verolainsäädäntö on laadittu. Oikeusvarmuuden kannalta olisi tärkeää, että verolainsäädäntö olisi mahdollisimman kattavaa eli verosäädökset kattaisivat ainakin kaikki merkittävimmät ajateltavissa olevat verovelvollisten taloudellisen käyttäytymisen muodot. Jos verolainsäädännössä on selviä aukkoja, verovelvollisilla ei voi olla tietoa taloudellista käyttäytymistään koskevien veroratkaisujen sisällöstä. Oikeusvarmuuden ja ennustettavuuden*

[81] Vahva ja välittävä Suomi, pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, s. 238

[82] ibid., s. 15

[83] Valtionvarainministeriön työryhmämuistio 12/2002.

toteutumista edesauttaa myös se, että lainsäädäntö on laadittu mahdollisimman selkeäksi ja yksinkertaiseksi.''[84]

Tällä hetkellä TVL:ssä ei ole sananmukaista sääntelyä tarkastelun alla olevien bonusten verotuksesta. TVL 29 §:llä kuitenkin lähtökohtaisesti katetaan suurin osa verovelvollisen saamasta tulosta. Bonusten verotuskäytäntö nojaa tällä hetkellä niin yhteiskunnallisesti verovelvollisten hyväksymään malliin, että veroviranomaisen virheelliseen tulkintaan verolainsäädännöstä. Tämä on muodostanut yksilöille epäselvän kokonaisuuden bonusten verokohtelusta, vaikka lainsäädännöllisesti asia on kovin yksitulkintainen.

Tällä hetkellä, siis miljoonien suomalaisten hyödyntämä veroetuus ei nauti oikeusvarmuutta tuloverotuksen kehittämistyöryhmän edellä kuvailemalla tavalla. On siis oikeudenmukaista, että hallitus on viimein päättänyt keskittyä tämän osa-alueen tarkasteluun, jolla kehitettäisiin ja selvennettäisiin nykyistä tuloverolakia. Varsinkin tällä hetkellä ja tässä maailmantilanteessa, verotulojen kerryttämiselle on suuri taloudellinen motivaatio, muun muassa maanpuolustuksen kassaan.

5.2 Muutosten sisältö ja tavoitteet

Hallitusohjelmassa linjatut muutokset tähtäävät ensisijaisesti verotuksen selkeyttämiseen ja oikeusvarmuuden vahvistamiseen. Käytännössä tämä tarkoittaa, että finanssialan bonusten verotuskäytännöt kirjattaisiin tuloverolakiin, jotta verovelvollisilla olisi yksiselitteinen tieto siitä, milloin bonukset muodostavat veronalaista pääomatuloa ja milloin kyse on verovapaista asiakasalennuksista. Tavoitteena on vähentää epäselvyyksiä ja välttää tilanne, jossa ratkaisut syntyvät vasta tuomioistuinten ennakkopäätösten kautta.

Samalla muutosten tavoitteena on vahvistaa verojärjestelmän neutraaliutta ja kilpailun tasapuolisuutta. Kun kaikki rahanarvoiset edut käsitellään yhtenäisesti, poistetaan markkinoita vääristäviä eroja eri toimijoiden asiakasohjelmien välillä. Tämä tukee vapaata kilpailua ja luo ennakoitavamman toimintaympäristön sekä verovelvollisille että finanssialan yrityksille.

---

[84] Tuloverotuksen kehittämistyöryhmän muistio Kilpailukykyiseen verotukseen, s. 20.

Lisäksi kyseisillä muutoksilla on myös fiskaalinen ulottuvuus. Vaikka arvioitu verotuotto, noin 30 miljoonaa euroa, on kokonaisuudessaan valtiolle pieni, korostuu sen merkitys nykyisessä talouspoliittisessa tilanteessa, jossa julkista taloutta pyritään vahvistamaan ja uusia tulonlähteitä etsitään. Muutokset kuvastavat hallituksen pyrkimystä laajentaa veropohjaa ja kohdentaa verotusta sellaisiin etuihin, jotka tosiasiallisesti kasvattavat yksilön varallisuutta.

5.3 Veropolitiikka

Valtion menot rahoitetaan pääasiassa verovaroin yksityiseltä sektorilta. Verojen ajatuksena on rahoittaa ne yhteiskunnan tarjoamat palvelut ja etuuden kansalaisilleen riippumatta siitä, missä määrin nämä ovat osallistuneet verojenmaksuun.[85] Hyvinvointiyhteiskunnan yhdeksi tukipilariksi voidaan tulkita oikeudenmukainen verotus. Hyvinvointiyhteiskunta tarvitsee varoja toimiakseen.

Vaikka verotus perustuu aina lakiin, siitä aina ensin päätetään poliittisesti. Päätöksenteko alkaa aina eduskuntavaaleista. Verotus on yleensä suosittu aihe, joihin puolueet ottavat kantaa ja lupaavat monesti ratkaisuja aina puheenaiheena oleviin verotuksellisiin kysymyksiin.[86] Valitettavan usein tarjotut ratkaisut ovat nopeita, eivätkä korjaa ongelman juurisyitä. Tätä saattaa selittää vain neljän vuoden mittainen vaalikausi. Neljässä vuodessa harvemmin pystytään tekemään isoja ja perustuksellisia muutoksia. Täten muutokset jäävät pintaraapaisuiksi. Historia on myös osoittanut sen, että vaalikauden jälkeen usein seuraavissa vaaleissa eniten ääniä saa oppositiopuolue. Näin ollen karkeistettuna, neljän vuoden välein hallituspuolueina on joko oikeistoon kuuluvia puolueita tai vasemmistoon kuuluvia puolueita, jotka neljän vuoden välein lähtevät ’’korjaamaan toistensa virheitä’’. Tämä johtuu puolueiden eroavista arvomaailmoista.

Valtion taloutta voidaan johtaa monella eri tavalla, eikä siihen välttämättä ole yhtä ainoaa oikeaa keinoa. Verotuksella voidaan haluta saavuttaa fiskaalisia tai ei-fiskaalisia tavoitteita. Sillä voi olla myös esimerkiksi jako-, sosiaali-, talous- tai ympäristöpoliittisia tavoitteita. Valitut tavoitteet usein kuvastavat hallituspuolueiden arvomaailmaa. Näin ollen moraalilla ja

---

[85] Niskakangas, Knuutinen 2000, 3. Tuloverotuksen periaatteet - Verotuksen tavoitteet.

[86] Ks. Knuutinen 2020, s. 374–375.

arvoilla onkin yllättävän suuri merkitys verotuksessa, mitä oikeuspositivismi ei halua tunnistaa. Veropolitiikka paljastaa, millaisia arvoja ja tavoitteita lainsäätäjä pyrkii edistämään.[87] Tieteellinen tutkimus, joka pystyy tunnistamaan poliittisen prosessin osana lainsäädäntöä, pystyy paremmin selittämään sääntelyn muutoksia ja niiden perusteluita. Veropolitiikan tunnustaminen osana verotusta on tieteellisen tutkimuksen kannalta tärkeää, koska se tuo esiin sen, että verojärjestelmä ei ole pelkästään tekninen tai neutraali kokonaisuus. Se on myös poliittisesti ohjattu ja arvolatautunut prosessi.

Petteri Orpon hallituksen veropoliittinen arvomaailma rakentuu laajan mutta neutraalin veropohjan ja työn verotuksen keventämisen varaan. Orpo on tuonut useaan kertaan julkisuuteen ilmi, että Kokoomuksen keskeisenä tavoitteena on, että verotus tukee talouskasvua, työllisyyttä ja investointeja, eikä muodostu esteeksi yrittäjyydelle tai työnteolle. Sen keskeisin tavoite on julkisen talouden tasapainottaminen ja velkaantumisen pysäyttäminen. Se pyrkii kasvattamaan ohessa myös yksilöiden ostovoimaa. Kokoomus on perinteisesti identifioitu yrittäjien ja yrittäjyyttä kannattavaksi puolueeksi.

Suomella on paljon velkaa, koska väestö ikääntyy ja hyvinvointivaltion menot kasvavat nopeammin kuin talous ja verotulot. Tämän lisäksi viime vuosien kriisit, kuten korona, sota ja energiakriisi ovat lisänneet menoja entisestään. Kun tähän yhdistetään aikaisempien hallitusten poliittinen haluttomuus tehdä epämieluisia sopeutuksia ajoissa, velkasuhde on kasvanut kiihtyvää vauhtia korkojen nousun myötä.

Kokoomus on puolueena perinteisesti korostanut markkinataloutta, yksilön vastuuta ja taloudellista vapautta. Puolue siis lähtökohtaisesti suosii matalampia veroasteita työnteolle ja yrittämiselle, sillä niiden uskotaan lisäävän aktiivisuutta, työllisyyttä ja talouden kasvua. Kokoomuksen talouspolitiikan linja on laaja veropohja ja matalat veroasteet. Tämä tarkoittaa, että mahdollisimman monen tulolajin tulisi kuulua verotuksen piiriin, jotta yleisiä veroasteita voidaan pitää alhaisempina.

Näin ollen finanssialan bonusten tuominen verotuksen piiriin on hyvä käytännön esimerkki siitä, miten puolue pyrkii laajentamaan veropohjaa neutraalisti. Tosin, kun tarkastellaan

---

[87] Kts. Knuutinen 2020, s. 369.

muutoksen arvioitua verotuloa valtiolle, voitaneen todeta, että kyseinen muutos on hyvin pieni osa kokonaistaloutta.

5.4 Hallituksen esitys tuloverolain muutoksesta vuodelle 2026

5.4.1 TVL 53 c §

Orpon hallituksen esityksessä (HE 108/2024 vp) ehdotetaan tuloverolakiin lisättäväksi uusi säännös, joka koskee finanssialan asiakasetuja, kuten pankkien ja vakuutusyhtiöiden myöntämiä bonuksia. Tällä hetkellä näiden etujen verottomuus perustuu vain Verohallinnon syventäviin ohjeisiin, mikä on aiheuttanut epäselvyyttä ja kilpailun vääristymiä.

Hallitus esittää, että tuloverolakiin lisätään uusi pykälä asiakasetuuksista. Uuden TVL 53 c §:n mukaan luottojen, talletusten, sijoitusten ja vastaavien tuotteiden perusteella kertyvät bonukset, hyvitykset ja alennukset katsottaisiin lähtökohtaisesti veronalaiseksi pääomatuloksi. Poikkeuksena olisi tilanne, jossa etu tai bonus käytetään palvelumaksuihin ilman, että asiakas voi itse päättää käyttökohteen. Lisäksi edellytetään, että etu tai bonus käytetään samaan hyödykkeeseen tai palveluun, mistä etu on saatu. Näin ollen pykälällä estetään esimerkiksi pankkipalveluista saadun verovapaan etuuden käyttäminen vakuutusmaksuihin.

Hallituksen esitys on hyväksytty eduskunnassa ja kyseinen muutos astuu voimaan verovuonna 2026. Siirtymäaikaa pidennettiin ja pidennystä perusteltiin laajojen asiakasohjelmien uudelleen järjestämisen tarpeella. Näiden asiakasohjelmien muuttaminen vaatii aikaa ja myös verovelvollisille haluttiin antaa aikaa muutoksiin sopeutumiseen.

5.4.2 Hallituksen perustelut

Hallituksen esityksessä on lähdetty siitä, että tuloverolaissa ei ole nimenomaisia bonuksia tai muita vastaavia etuja koskevia säännöksiä, vaan niiden verotuskohtelu määräytyy tuloverolain yleisten säännösten nojalla.[88] Tämän jälkeen todetaan, että bonusten ja muiden vastaavien etujen nykyinen verotuskohtelu on muotoutunut oikeus- ja verotuskäytännön perusteella.

[88] HE 108/2024 vp, s. 19.

Esityksessä käydään pitkälti samat korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut, että keskusverolautakunnan ratkaisut läpi, joita esittelin jaksossa 3. Nykytilan arvioinnin osalta hallitus käsittelee myös KKV:n valtionvarainministeriölle asiassa tekemää aloitetta.[89] Tämän aloitteen mukaan ongelmallinen verotuki, joka kohdistuu vain yhteen toimijaan, muodostuu Verohallinnon bonusten verotusta koskevasta ohjeesta. Hallitus kuitenkin tyrmää ajatuksen tästä ja perustelee, että kyseinen Verohallinnon ohje vastaa keskusverolautakunnan viimeisintä asiaa koskenutta ratkaisua, joten se ei sisällä keskusverolautakunnan ratkaisusta poikkeavaa tulkintaa.[90] Hallitus ei tunnista ongelmia, jotka liittyvät keskusverolautakunnan ennakkoratkaisujen asemaan oikeuslähteenä sekä OP Ryhmän bonusjärjestelmään.

Nykytilan arvioinnissa hallitus tulee seuraavaan loppupäätelmään:

> *''Bonusten verotuksen taustalla oleva lainsäädäntö ja verotuskäytäntö ovat samat kaikille toimijoille sekä bonusjärjestelmille ja muille vastaaville hyvityksille ja alennuksille. Verotuksessa ei siten tällä hetkellä ole mitään tietylle yhdelle toimijalle kohdennettua bonusten verotukseen perustuvaa verotukea eikä bonusten verotukseen tällä hetkellä sisälly varsinaisia verotuksellisia ongelmia.''*[91]

5.4.3 Rajaukset

Hallitus on rajannut ja tarkentanut lakiesitystään täsmällisyysvaatimuksen mukaisesti. Veronalaista etua muodostuisi vain näin ollen ehdotuksessa mainittujen erien perusteella kertyvistä eduista.

Hallitus on kirjannut myös melko tarkan alueen, jolloin etuus säilyisi verovapaana: ''*Veronalaista etua ei muodostuisi myöskään pelkästään asiakkuuteen tai omistajuuteen perustuvista asiakaseduista.''*[92] Lisäksi, se tarkentaa rajausta vielä säännöskohtaisissa perusteluissaan seuraavasti:

---

[89] ibid., s. 24 ja 65.

[90] HE 108/2024 vp, s. 25.

[91] ibid.

[92] ibid., s.34.

''Edun katsottaisiin kertyvän tai muodostuvan säännöksessä mainittujen erien määrän tai arvon perusteella, jos edun saamisen edellytyksenä olisi se, että henkilöllä tulee olla mainittuja eriä, ja että mainittujen erien määrä tai arvo vaikuttaisi myönnettävän edun saamiseen tai sen arvoon. Tämä olisi todettavissa esimerkiksi yhtiön asiakasetuohjelman säännöistä tai esitteestä.''

6 Johtopäätökset

6.1 Analyysi

Hallitus ei ole pystynyt tunnistamaan käytännön verotuksellisia ongelmia, jotka olen tuonut esiin tämän tutkimuksen kappaleessa 4, vaan se tunnustaa ainoastaan sen kilpailuoikeudelliset ongelmat, joihin se on lain muutoksella pyrkinyt puuttumaan. Tämän se on korjannut säätämällä etuudet käytettäväksi siinä palvelussa, jossa ne ovat kertyneet. Kilpailuoikeudellisien ongelmien korjaaminen vapauttaa markkinoita ja on korjauksena Kokoomuksen arvoihin sopiva. Se ei kuitenkaan ole niin radikaali, että se karkottaisi kaikki OP Ryhmän asiakkaina toimivat äänestäjät seuraavissa eduskuntavaaleissa. Tämä lienee myös yksi syy, miksi hallitus ei ole halunnut vetää täysin yksiselitteistä linjaa bonusten veronalaisuudesta laajan tulokäsitteen mukaisesti.

KKV on aloitteessaan osin oikeassa siitä, että puheena oleva verotuki muodostuu aineellisesti Verohallinnon ohjeista. Sitä ei löydy lainsäädännöstä ja se voidaan vain pieneltä osin johtaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä. Edellä käsitellyn legaliteettiperiaatteen mukaisesti, viranomainen ei kuitenkaan voi muodostaa uutta lainsäädäntöä tulkinnallaan. Sen on pidättäydyttävä lainsäätämisvallan käytöstä ja pysyttävä ainoastaan täytäntöönpanovallan käyttäjänä.

Hallitus on aloittanut päätelmän teon täysin oikein ja todennut, ettei nykyisessä tuloverolaissa tunnisteta tällaista järjestelmää. Jostain perustelemattomasta syystä, se on kuitenkin tulkinnut nykyistä verotuskäytäntöä virheellisesti. Se nojaa päätöksensä siitä, ettei bonusjärjestelmissä ole verotuksellisia ongelmia täysin keskusverolautakunnan päätökseen. Bonusten verokohtelu ei kuitenkaan nykyisellä mallillaan määräydy lainkaan tuloverolain yleisten säännösten nojalla, vaan vastoin lain ja laajan tulokäsitteen tarkoitusta. Hallituksen esitys vaikuttaa siltä, että ensin on tehty poliittinen päätös siitä, miten asiaa tullaan verottamaan ja vasta sen jälkeen etsitty perusteita sille, miksi se on hyväksyttävää säätää näin. Tosiasiassa vastausta ei ole etsitty lainsäädännöstä.

Hallituksen perusteluista huokuu haluttomuus tarkastella verolainsäädäntöä kokonaisuutena. Päätelmien laillisuus jää osin todella kevyeksi. Tuloverolain säännökset on osin sivuutettu ja lopputulokseen päästään toissijaisten oikeuslähteiden avulla. Perustuslain 81 §:n tarkoitus on

täysin unohtunut. Mainitsemisen arvoista on kuitenkin, että hallituksen esityksessä ilmenee symmetriaperiaate. Hallitus onkin pyrkinyt poistamaan kaksinkertaisen hyödyn bonuksista. Se toteaa, että uuden lain mukaan esimerkiksi pankille maksetut palvelumaksut, lainan nostoon liittyvät kulut tai lainan korot eivät olisi välittömästi tämän tulon hankkimisesta johtuneita vähennyskelpoisia menoja, vaikka etu kertyisikin säästöjen, sijoitusten tai lainojen perusteella. Toteamus jää silti melko tiiviiksi, eikä itsellään juuri selkeytä palvelumaksun tai esimerkiksi elantomenon käsitteitä.

Ensimmäiset verohallinnon ohjeet bonusten verotuksesta ovat muodostuneet vuonna 2000. Tämän jälkeen niistä on tehty 3 uutta versiota, vuosina 2012, 2013 sekä 2019. Tämän tutkimuksen tarkastelun kohteena on ollut näistä uusin. Kuten myös tutkimuksen Johdannossa todettiin, tätä OP Ryhmän bonusjärjestelmää käyttävät miljoonat suomalaiset vuosittain oman varallisuutensa hallinnointiin. Kun käytäntö on ollut olemassa jo monta kymmentä vuotta, voidaan melko perustellusti väittää, että yhteiskunnassa vallitsee vakiintunut verotuskäytäntö bonusten verovapaudesta, josta verovelvollinen nauttii luottamuksensuojaa. Tämä suoja perustuu viranomaisen antamiin ennakkoratkaisuihin ja niitä tukevaan ohjeistukseen, joita verovelvolliset ovat noudattaneet vilpittömässä mielessä. Vaikka kyse onkin vahvaa lakia vastoin syntyneestä viranomaisen käytännöstä, nykyinen yhteiskunnallinen käsitys verovapaudesta on jo niin vahva, että bonusten verotuksen tilanteen voidaan katsoa muodostuneen siinä määrin epävarmaksi, että verovelvollinen voisi perustellusti luottaa viranomaisen antamiin ohjeisiin ja täten luottamuksensuojaa ei voida täysin sivuuttaa edes virheellisen laintulkinnan nojalla.

Yhdenvertaisuuden näkökulmasta asiaa voidaan myös ajatella siten, että samanlaisessa asemassa olevia verovelvollisia on kohdeltava samalla tavalla. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kaikkien OP Ryhmän asiakkaiden bonuksia on verotettava samalla tavalla. Ongelmana on kuitenkin se, että bonusjärjestelmä kohdistuu vain OP:n asiakkaisiin. Näin ollen yhdenvertaisuus ei toteudu suhteessa kaikkiin muihin verovelvollisiin. Ulkopuolelle tarkastelusta jäävät ne, ketkä eivät kuulu kyseiseen asiakasryhmään. Tämä myös asettaa eri toimijat epätasa-arvoiseen asemaan ja synnyttää myös KKV:n mainitsemia kilpailuoikeudellisesti ongelmallisia tilanteita. Näin ollen tuloverolain muutoksella ei tosiasiassa pystytä täysin poistamaan kilpailuoikeudellisiakaan ongelmia.

Jotta tämä vakiintunut tapa voitaisiin muuttaa, ainoa oikea tapa on muuttaa lakia yksiselitteisesti. Vain tällä tavoin voidaan taata oikeusvarmuus eli se, että verovelvolliset voivat ennakoida verotuksensa sisällön ja toimia sen mukaisesti. Nykyinen oikeustila perustuu sallittuihin oikeuslähteisiin, jotka ovat olleet ristiriidassa vahvojen oikeuslähteiden kanssa. Tämä ei täytä oikeusvaltion vaatimuksia.

Hallituksen esitys uudeksi tuloverolaiksi ei kuitenkaan näytä ottavan näitä perustuksellisia ongelmia riittävästi huomioon. Tämä voi johtua monesta syystä, kuten finanssialan lobbausvaikutuksesta, lainsäätäjän puutteellisesta ymmärryksestä tai poliittisista intresseistä. Uuden tuloverolain 53 c §:n soveltamisrajaus jättää huomattavaa epäselvyyttä: se ei välttämättä estä etuuksien jakamista, vaan mahdollistaa edelleen bonusjärjestelmien verovapauden tilanteissa, jossa järjestelmän ehdot muutetaan siten, että bonukset kertyvät pelkästään asiakkuuden perusteella eivätkä varsinaisten sijoitusten, pankkipalveluiden tai vakuutusmaksujen perusteella.

Nelivuotisen Orpon johtaman hallituskauden aikana painopiste on selvästi ollut laajemmissa rakenneuudistuksissa, kuten ansiotuloveron keventämisessä. OP Ryhmän bonusten verokohtelun muuttaminen olisi teknisesti haastavaa ja poliittisesti myös herkkä aihe, sillä se koskee yli kahta miljoonaa asiakasomistajaa. Hallitus on valinnut siis myös veropoliittisista syistä maltillisen uudistustien bonuksille.

6.2 Vastaus toiseen tutkimuskysymykseen

Tutkimuksen toissijainen kysymys siitä, selventääkö hallituksen esitys uudeksi tuloverolaiksi vallitsevaa käsitystä bonusten verotuksellisesta tulkinnasta. Tarkastelun perusteella voidaan todeta, että vaikka esityksen tavoitteena on yhtenäistää ja selkeyttää sääntelyä, se ei poista esimerkiksi palvelumaksuun, kohtuullisuuden ja tavanomaisuuden sekä valinnan vapauteen kohdistuvia ongelmia.

Hallituksen esitys ei anna yksiselitteisiä vastauksia niihin epäselvyyksiin, jotka tutkimuksen ensimmäisessä osassa nostettiin esiin. Esityksessä korostuu, ettei näitä ongelmia ole pystytty tunnistamaan ja näin ollen korjaamaan. Uusi tuloverolaki ei siis pohjimmiltaan ole selkeyttänyt vallitsevaa käsitystä bonusten virheellisestä tulkinnasta.

Vaikka esityksellä on pyritty lisäämään oikeusvarmuutta, se ei ole pystynyt systematisoimaan niitä tapahtumia ja oikeuslähteitä, joista on päädytty tähän veroetuuteen. Todennäköistä on, että uuden lain voimaan tulon jälkeenkin, tutkimuksessa kuvattujen epäselvyyksien ja ristiriitojen olemassaolo jatkuu, mikä jättää oikeuskäytännölle sekä viranomaisille merkittävän tulkintavallan. Hallituksen esitys tuo kuitenkin viimein bonusten verokohtelun lainsäädännön tasolle. Näin ollen bonusten verovapaus ei nojaudu pelkästään verohallinnon syventäviin ohjeisiin, vaan se saa sitovuutensa perustuslain tarkoittamasta lainsäädännöstä.

7 Yhteenveto

Kun tarkastellaan lähemmin näitä keinoja, joilla kyseinen veroetuus on myönnetty, huomataan veroetuuden olevan TVL säännösten ja tarkoitusperien vastainen. Tutkielmassa on osoitettu finanssialan bonusten veroetuuden olevan valtavassa ristiriidassa laajan tulokäsiteen kanssa, jonka ympärille koko TVL rakentuu. Lisäksi nykyisen muotoiset vero-ohjeet bonusten verotuksesta rakentuvat virheellisesti keskusverolautakunnan väärin perustein tehtyyn ratkaisuun, jolla normihierarkiassa kuuluisi olla melko vähäinen vaikutus. Varsinkin, kun ylemmältä tasolta löytyy sääntelyä TVL:stä sekä laajaa tulokäsitettä tukevia KHO:n antamia ratkaisuja. Tämän veroetuuden myöntäminen ei ole noudattanut oikeusvarmuuden edellyttämää linjaa. Yksityisillä henkilöillä ei ole ollut täten mahdollisuutta selkeästi arvioida vallitsevaa oikeustilaa ja he ovat voineet perustaa hyvin helpostikin käsityksensä vilpittömässä mielessä verohallinnon ohjeistukseen.

Hallituksen esitykseen (HE 108/2024 vp) on kirjattu, ettei bonusten verotukseen kohdistuisi tällä hetkellä todellista verotuksellista ongelmaa. Voidaan kuitenkin todeta, että tässä tutkielmassa on tuotu montakin vero-oikeudellista ongelmaa esille.

Tutkielmassa on osoitettu palvelumaksukäsitteen epäselvyys ja OP Ryhmän käytäntö palvelumaksujen osalta vero-oikeudellisesti epätäydelliseksi. OP Ryhmän käytännössä rahanarvoisia etuuksia annetaan hankintamenona vähennettäviin menoihin, kuten kiinteistö- ja lakipalveluihin. Tämän on osoitettu olevan ristiriidassa tuloverotuksen symmetrian kanssa. Myöskään ohjeiden kohtuullisuuden ja tavanomaisuuden vaatimuksien ei voida katsoa toteutuvan nykyisessä käytössä. Verohallinto ei ole myöskään onnistunut luomaan TVL 110 §:n sanamuodon kanssa yhtenevää linjaa valinnan vapaudesta. Bonus tosiasiallisesti realisoituu sinä hetkenä, kun asiakas saa alennuksen palvelumaksustaan – kun etuus käytetään. Sillä ei tulisi olla vallitsevan lainsäädännön sanamuodon mukaisen tulkinnan perusteella merkitystä kuka etuuden käyttämisestä päättää.

Nykyiseen bonusten verotuskäytäntöön on annettu liikaa painoarvoa keskusverolautakunnan ratkaisusta ja valittu sitä tukevat yksittäiset perustelut KHO:n ratkaisuista irrallaan kokonaisuudesta. Verohallinnon syventävissä vero-ohjeissa on täysin unohdettu laaja tulokäsite, johon lähes jokaisessa bonuksia käsittelevässä KHO:n ratkaisussa on kuitenkin nojattu. Verotuskäytännössä ei ole noudatettu oikeuslähdeopillista normihierarkiaa eikä muita

vero-oikeudellisia periaatteita. On siis täysin ristiriitaista, että hallituksen esityksestä löytyy kirjaus, jonka mukaan bonusten verotus on muotoutunut nykyiseen muotoonsa vakiintuneen oikeus- ja verotuskäytännön kautta. Tutkielmassa esitetyistä KHO:n tai KVL:n ratkaisuista ei löydy yhtäkään, joissa myönnettäisiin nykyisessä muodossaan bonusten verovapaus juuri syventävissä vero-ohjeissa kuvatulla tavalla. Ei ole myöskään oikeusvaltioperiaatteen mukaan tarkoituksenmukaista, että Verohallinto voi yhdistellä ratkaisuista haluamiaan elementtejä halutun lopputuloksen, eli veroetuuden aikaansaamiseksi. Vaikka verohallinnon ohjeistus seuraisikin keskusverolautakunnan antamaa ennakkoratkaisua asiasta, se ei tarkoita, että tälle veroetuudelle olisi tosiasiallinen oikeutus lainsäädännössä vapautua verosta ja laajasta tuloverokäsitteen asettamasta veronalaisuudesta.

Demokraattinen oikeusvaltio perustuu vallan kolmijako-oppiin, jonka mukaan lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovalta ovat erillisiä ja toisistaan riippumattomia. Verotuksen osalta tämä tarkoittaa, että verovelvollisuuden perusteista ja veron määräytymisestä tulee säätää lailla (PL 81 §), eduskunnan toimesta. Mikäli verotuskäytäntö muodostuu viranomaisen ratkaisukäytännön tai yksittäisen konsernin toimintamallien pohjalta ilman laillista perustaa, tämä vaarantaa kolmijako-opin toteutumisen.

Kun verotuskäytäntö syntyy vakiintuneen hallintokäytännön tai konsernin vaikutuksesta, lainsäädäntövalta ikään kuin siirtyy pois eduskunnalta. Tämä heikentää kansainvaltaista päätöksentekoa, sillä verotuksen sisällöstä ei enää päätetä demokraattisesti valitussa elimessä. Verotuksen legitimiteetti perustuu siihen, että se on kansan tahdon mukaisesti säädettyä, ei hallinnollisesti tai taloudellisesti ohjattua. Verohallinnon tehtävänä on soveltaa lakia, ei luoda sitä. Mikäli viranomainen alkaa noudattaa konsernin toimintamallien pohjalta syntynyttä käytäntöä, se ylittää toimintavaltansa ja toimii tosiasiallisesti lainsäätäjän roolissa. Tämä rikkoo vallanjakoa ja vaarantaa oikeusvaltioperiaatteen, jonka mukaan viranomaisen toiminta on sidottu lakiin.

Tuomioistuimet voivat arvioida verotuskäytännön lainmukaisuutta, mutta niiden mahdollisuus puuttua vakiintuneeseen käytäntöön on rajallinen, ellei asiaa viedä oikeudelliseen prosessiin. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa oikeusturva heikkenee ja verovelvollinen jää epäselvän tai mielivaltaisen käytännön armoille.

Demokraattisen oikeusvaltion mureneminen ei ole siten vain teoreettinen huoli vaan se on osoitettu myös käytännössä. Se vaikuttaa kansaisten oikeuksiin, yhteiskunnan vakauteen ja taloudelliseen oikeudenmukaisuuteen. Luottamus verojärjestelmään heikkenee, yhdenvertaisuus vaarantuu ja kansalaisten vaikutusmahdollisuudet kaventuvat. Erityisen ongelmallista tämä on silloin, kun yhteiskunnallisesti merkittävä konserni vaikuttaa verotuskäytännön muodostumiseen, sillä se voi johtaa epäsuoraan vallankäyttöön ilman demokraattista kontrollia.

Verotusta tarkastellessa on kuitenkin muistettava, että sitä lopulta ohjaa politiikka, jonka päättäjät valitaan demokraattisissa vaaleissa. Vaikka jokin asia olisi esimerkiksi vero-oikeudellisesti perustelematon, tämä ei tarkoita, etteikö se olisi yhteiskunnallisesti hyväksyttyä toimintaa. Yhteiskunnan hyväksyessä jonkin lainvastaisen käytännön ja sen pitkään jatkuessa, siitä voi muotoutua vakiintunutta käytäntöä, kuten nyt finanssialan bonusten veroetuuden kanssa on päässyt käymään.

8 Ehdotukset jatkotutkimukselle

Tämän tutkimuksen jälkeen olisi mielenkiintoista tarkastella systemaattisesti, miten OP Ryhmän bonuksia käsitellään sen omassa verotuksessa ja ovat ne linjassa verotuksen yleisten oikeusperiaatteiden kuten symmetriaperiaatteen kanssa. Kiinnostavaa olisi selvittää, miten bonuksia käsitellään konsernin kirjanpidossa ja verotuksessa.

OP Ryhmän bonukset muodostuvat erityisellä tavalla konsernin sisäisessä rakenteessa. Asiakas ansaitsee bonuksia sijoitus-, pankki- ja vakuutuspalveluistaan. Eli ainakin Osuuspankista ja Pohjola vakuutuksesta. Asiakas voi kuitenkin hyödyntää bonuksiaan nykyisessä muodossaan monissa konsernin sisäisissä yrityksissä, esimerkiksi seuraaviin yrityksiin: OP Koti, Pohjola Vakuutus Oy ja OP Osuuskunta. Tällöin syntyy tilanne, jossa bonukset kirjautuvat kuluksi sille yhtiölle, jonka toiminnasta ne ovat kertyneet, mutta vastaavasti tuloksi sille yhtiölle, jonka palvelun maksuun bonuksia käytetään. Näin ollen toinen yritys maksaa toiselle yritykselle asiakkaan palvelumaksusta osan.

Tämä mekanismi tekee bonuksista mielenkiintoisen tutkimuskohteen, sillä ne eivät ole pelkästään asiakasetuja, vaan ne voidaan lukea konsernin sisäisiksi tulonsiirroiksi. Näin ollen OP Ryhmän bonusten verokohtelu tarjoaa hedelmällisen pohjan jatkotutkimukselle. Bonukset kytkeytyvät yhtä aikaa asiakasetuihin, konsernin sisäiseen taloudelliseen rakenteeseen ja verotuksen periaatteisiin. Jatkossa olisi tarpeen arvioida, miten nämä eri ulottuvuudet sovitetaan yhteen, jotta verotus olisi läpinäkyvää, johdonmukaista ja yhteiskunnallisesti hyväksyttävää.

Liite 1: kuva OP Ryhmän verkkosivuilta, https://www.op.fi/henkiloasiakkaat/omistaja-asiakkuus/op-bonus (kuvankaappaus otettu 5.10.2025)

Mihin OP-bonuksia käytetään?

Sinulle kertyneitä OP-bonuksia käytetään pankki- ja vakuutuspalveluidesi maksuihin.

Kuluneen kuukauden bonukset näkyvät bonustililläsi aina seuraavan kuun puoliväliin mennessä. Bonuksilla maksetaan palvelumaksuja ja vakuutuslaskuja siinä järjestyksessä, kun niitä muodostuu. Bonukset ovat sinulle verottomia ja siksi niiden käyttö on automaattista.**

Bonusten käyttökohteita ovat

- päivittäiset pankkipalvelut (Käyttötili, OP:n digipalvelut, OP:n maksukortti)
- vakuudellisten lainojen palvelu- ja toimitusmaksut
- vakuutukset, kuten kodin, perheen ja ajoneuvojen vakuutusmaksut
- säästöjen ja sijoitusten säilytys- ja salkunhoitopalkkiot
- lakipalveluiden palkkiot
- OP Kodin kiinteistönvälityspalkkiot