

Luottamuksensuojaperiaate eräiden vakuutusten erityisessä  
verotusmenettelyssä

Lapin yliopisto

Oikeustieteiden tiedekunta

Finanssioikeus

15.5.2023

Maiju Luukkala (Y24645372)

Ohjaaja: Leila Juanto

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Luottamuksensuoja eräiden vakuutusten erityisessä verotusmenettelyssä

Tekijä: Maiju Luokkala

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Finanssioikeus

Työn laji: Tutkielma X Laudaturtyö\_\_ Lisensiaatintyö\_\_ Kirjallinen työ\_\_

Sivumäärä: 80

Vuosi: kevät 2023

### Tiivistelmä:

Tutkielmassa tarkastellaan luottamuksensuojaperiaatteen soveltamista tuloverolain 35 b §:n mukaisen eräiden vakuutusten erityisen verotusmenettelyn soveltamisalassa. Tutkimuksen metodina toimii lainoppi. Luottamuksensuojaperiaatteen mukaan tulkinnanvarainen tai epäselvä asia ratkaistaan verovelvollisen eduksi, mikäli tämä on vilpittömässä mielessä toiminut viranomaisen noudattaman käytännön tai ohjeen mukaisesti, eikä erityisestä syystä muuta johdu. Luottamuksensuojan tarve on johdettavissa oikeusvarmuuden periaatteesta, omaisuuden suojasta sekä ennakoitavuuden tavoitteesta. Luottamuksensuojan muodostumista vastustaa yhdenvertaisuusperiaate sekä verotuksen tehokkuustavoite. Luottamuksensuojan saamiselle TVL 35 b §:n soveltamisalassa on verovelvollisen kannalta olennainen tarve, sillä tulkinnanvaraiseksi jäävän lainkohdan soveltaminen johtaa verovelvollisen kannalta huomattavasti epäedullisempaan verotukseen kuin säännöksen soveltamatta jättäminen. Toisaalta lainkohdalla on pyritty puuttumaan keinotekoisten vakuutusjärjestelyiden avulla tapahtuvaan veron kiertämiseen.

Luottamuksensuojan soveltumisen arvioinnissa TVL 35 b §:n soveltamisalassa nousee ratkaisevaksi se, onko verovelvollisen tilanteessa olemassa veroviranomaisen noudattamaa käytäntöä tai ohjetta, jonka perusteella luottamuksensuojaa voi saada. Käytäntöä tai ohjeita on vielä saatavilla varsin vähissä määrin, koska säännös on tuore. Lisäksi säännöksen jättämä huomattava tulkinnanvaraisuus aiheuttaa sen, että myös veroviranomaisen on hyvin vaikeaa tuottaa verovelvolliselle ennakkollista neuvontaa tai ohjeita, johon verovelvollinen voisi myöhemmin verotuksensa yhteydessä luottaa. Yleisesti luottamuksensuojaa on tuloverolain 35 b §:n soveltamisalassa mahdollista saada, mutta se edellyttää ennakkollisen laintulkintakannanoton saamista Verohallinnolta, mikä on tutkimuksen valossa haastavaa. Erityiskysymyksenä luottamuksensuojan soveltumisessa toimii lainvalintakysymykset TVL 35 b §:n ja yleisen veronkiertosäännöksen välillä. TVL 35 b § on vakuutusten sivuuttamiseen luotu erityinen veronkiertosäännös. Näin ollen molempien säännösten nojalla on mahdollisuus sivuuttaa sijoitusvakuutus. Erityiskysymyksen osalta luottamuksensuojan soveltumiseen tulisi suhtautua erityisen varovasti, sillä oikeuskäytännöstä ei ole löydettävissä selkeää kannanottoa sen osalta, voiko luottamuksensuoja estää tai edellyttää yleisen veronkiertosäännöksen soveltamista.

Avainsanat: Luottamuksensuoja, vakuutus, vero-oikeus, verotus

X Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän/tekijöiden omia henkilötietoja.

# SISÄLLYS

<b>LÄHTEET</b> .....	<b>V</b>
<b>VIRALLISLÄHTEET</b> .....	<b>V</b>
<b>KIRJALLISUUS JA ARTIKKELIT</b> .....	<b>VI</b>
<b>OIKEUSTAPAUSLUETTELO</b> .....	<b>IX</b>
<b>LYHENTEET</b> .....	<b>X</b>
<b>1. JOHDANTO</b> .....	<b>1</b>
<b>1.1. AIHEEN TAUSTA</b> .....	<b>1</b>
<b>1.2. TUTKIMUSKYSYMYS, METODI JA AIHEEN RAJAUS</b> .....	<b>2</b>
<b>1.3. TUTKIELMAN RAKENNE</b> .....	<b>4</b>
<b>2. LUOTTAMUKSENSUOJA YLEISESTI</b> .....	<b>5</b>
<b>2.1. LUOTTAMUKSENSUOJAN KESKEINEN SISÄLTÖ JA TAUSTA</b> .....	<b>5</b>
<b>2.2. OIKEUSVARMUUS JA LUOTTAMUKSENSUOJA</b> .....	<b>7</b>
<b>2.3. LUOTTAMUKSENSUOJA PERUSTUSLAISSA</b> .....	<b>8</b>
<b>2.4. LUOTTAMUKSENSUOJA HALLINTOLAISSA</b> .....	<b>10</b>
<b>2.5. KOKOAVIA PÄÄTELMIÄ</b> .....	<b>13</b>
<b>3. LUOTTAMUKSENSUOJA VEROTUSMENETTELYSSÄ</b> .....	<b>15</b>
<b>3.1. KESKEINEN SISÄLTÖ JA TAUSTA</b> .....	<b>15</b>
<b>3.2. LUOTTAMUKSENSUOJAN SOVELTAMISEDELLYTYKSET</b> .....	<b>16</b>
3.2.1. <i>Aluksi</i> .....	<b>16</b>
3.2.2. <i>Epäselvä tai tulkinnanvarainen asia</i> .....	<b>17</b>
3.2.3. <i>Verovelvollisen vilpittömän mielen</i> .....	<b>19</b>
3.2.4. <i>Viranomaisen noudattama käytäntö</i> .....	<b>20</b>
3.2.5. <i>Viranomaisen antamat ohjeet</i> .....	<b>23</b>
3.2.6. <i>Erityinen syy luottamuksensuojan esteenä</i> .....	<b>26</b>
<b>3.3. LUOTTAMUKSENSUOJAN OIKEUSVAIKUTUKSET</b> .....	<b>28</b>
<b>3.4. LUOTTAMUKSENSUOJAN VOIMASSAOLOAIKA</b> .....	<b>29</b>
<b>3.5. LUOTTAMUKSENSUOJAN PERUSOIKEUSMYÖNTEINEN LAINTULKINTA</b> .....	<b>32</b>
<b>3.6. TAAANNEHTIVA LAINSOVELTAMINEN</b> .....	<b>33</b>
<b>3.7. ENNAKKORATKAISUMENETTELY JA LUOTTAMUKSENSUOJA</b> .....	<b>34</b>
<b>3.8. KOKOAVIA PÄÄTELMIÄ</b> .....	<b>36</b>
<b>4. ERÄIDEN VAKUUTUSTEN ERITYINEN VEROTUSMENETTELY</b> .....	<b>37</b>

<b>4.1.</b>	<b>KESKEINEN SISÄLTÖ JA TAUSTA</b> .....	37
<b>4.2.</b>	<b>SÄÄNNÖKSEN KATTAMAT VAKUUTUKSET</b> .....	40
<b>4.3.</b>	<b>SÄÄNNÖKSEN SOVELTAMISEDELLYTYKSET</b> .....	42
4.3.1.	<i>Aluksi</i> .....	42
4.3.2.	<i>Oikeus käyttää kohde-etuuteen liittyvää määräys- tai äänivaltaa</i> .....	44
4.3.3.	<i>Oikeus päättää kohde-etuutena olevan varallisuuden luovuttamisesta</i> .....	44
4.3.4.	<i>Oikeus päättää kohde-etuuden käyttö- tai hallintaoikeudesta</i> .....	45
4.3.5.	<i>Oikeus tehdä sopimuksia vakuutusyhtiön puolesta kolmannen osapuolen kanssa</i> .....	46
<b>4.4.</b>	<b>SÄÄNNÖKSEN TULKINNANVARAISUUS</b> .....	49
<b>4.5.</b>	<b>SOVELTAMISEN VAIKUTUKSET VAKUUTUSTEN VEROTUKSESSA</b> .....	52
<b>4.6.</b>	<b>KOKOAVIA PÄÄTELMÄ</b> .....	56
<b>5.</b>	<b>LUOTTAMUKSENSUOJA YLEISESTI TVL 35 B §:N SOVELTAMISALASSA</b>	<b>57</b>
<b>5.1.</b>	<b>ALUKSI</b> .....	57
<b>5.2.</b>	<b>VIRANOMAISKÄYTÄNTÖ</b> .....	57
<b>5.3.</b>	<b>VIRANOMAISEN KIRJALLISET OHJEET</b> .....	61
<b>5.4.</b>	<b>VIRANOMAISEN SUULLINEN NEUVONTA</b> .....	63
<b>5.5.</b>	<b>ENNAKKORATKAISU</b> .....	65
<b>5.6.</b>	<b>ERITYINEN SYY TVL 35 B §:N SOVELTAMISALASSA</b> .....	67
<b>6.</b>	<b>ERITYISKYSYMYKSET TVL 35 B §:N SOVELTAMISALASSA</b> .....	<b>70</b>
<b>6.1.</b>	<b>ALUKSI</b> .....	70
<b>6.2.</b>	<b>LUOTTAMUKSENSUOJA HALLITUKSEN ESITYKSEN PERUSTEELLA</b> .....	71
<b>6.3.</b>	<b>LUOTTAMUKSENSUOJA YLEISEN VERONKIERTOSÄÄNNÖKSEN SOVELTAMISEEN</b> ..	73
<b>6.4.</b>	<b>LUOTTAMUKSENSUOJA TVL 35 B §:N SOVELTAMISEEN</b> .....	76
<b>7.</b>	<b>LOPUKSI</b> .....	<b>78</b>

## LÄHTEET

### Virallislähteet

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. Helsinki 1993.

HE 53/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi verotusmenettelystä annetun lain ja ennakkoperintälain 27 §:n muuttamisesta. Helsinki 1998.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta. Helsinki 2002.

HE 13/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi vakuutusyhtiölaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Helsinki 2008.

HE 275/2018 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle osakesäästötilin tuloverotusta ja eräiden vakuutustuotteiden tuloverotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi. Helsinki 2018.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. Helsinki 1994.

VaVM 37/2018 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 37 hallituksen esityksestä eduskunnalle osakesäästötilin tuloverotusta ja eräiden vakuutustuotteiden tuloverotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi. Helsinki 2018.

VM TM 36/1997. Valtiovarainvaliokunnan asettaman verotuksen oikeusturvatyöryhmän muistio 36/1997. Helsinki 1997.

*Valtiovarainministeriö*: Eri sijoitusmuotojen verokohtelu Valtiovarainministeriön julkaisu 14/2018. Helsinki 2018. Saatavilla verkossa: <https://vm.fi/documents/10623/461286/Eri+sijoitusmuotojen+verokohtelu/ba186104-d4fd-41ce-8bad-25a721cdd894?version=1.0>.

*Verohallinto*: Henkivakuutusten verotus. Syventävä vero-ohje dnro VH/683/00.01.00/2019. Antopäivä 30.4.2020. (Verohallinto 2020)

*Verohallinto*: Kapitalisaatiosopimuksen verotus. Syventävä vero-ohje dnro VH/520/00.01.00/2021. Antopäivä 29.1.2021. (Verohallinto 2021a)

*Verohallinto*: Luottamuksensuoja verotusmenettelyssä. Syventävä vero-ohje dnro VH/1143/00.01.00/2021. Antopäivä 15.06.2021. (Verohallinto 2021b)

*Verohallinto*: Veron kiertämissäännöksen soveltaminen. Syventävä vero-ohje dnro VH/822/00.01.00/2022. Antopäivä 23.8.2022. (Verohallinto 2022)

*Verohallitus*: Vakuutukset. Verohallituksen ohje dnro 1565/31/89. Antopäivä 26.5.1989. (Verohallitus 1989)

### **Kirjallisuus ja artikkelit**

*Ansamäki, Pia*: Sujuva verotarkastus – Opas asiakkaalle. Alma Talent Oy, Helsinki 2017.

*Fasoúlas, Elina – Manninen, Petri – Niiranen, Ville*: Sijoittajan verotus ja verosuunnittelu. Alma Talent Oy, Helsinki 2019.

*Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Vijanen, Veli-Pekka*: Perusoikeudet. Alma Talent Oy, Helsinki 2005. Päivittyvä verkkojulkaisu, teosta päivitetty 23.2.2011. (Hallberg ym. 2005)

*Hautala, Matti – Kontu, Solja – Tokola, Antti*: Vakuutuskuoret ja harmaa talous – Selvitys ulkomaisista vakuutustuotteista saatavista tiedoista ja niiden hyödyntämisestä. Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö, 2022. Saatavilla verkossa: [https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2022\\_01-vakuutuskuoret-ja-harmaa-talous.pdf](https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2022_01-vakuutuskuoret-ja-harmaa-talous.pdf).

*Hirvonen, Markku – Lith, Pekka – Walden, Risto*: Suomen kansainvälistyvä harmaa talous. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010.

*Hoppu, Kari – Hoppu, Esko*: Kauppa- ja varallisuus oikeuden pääpiirteet. Alma Talent Oy, Helsinki 2016.

*Itälä, Hannu*: Eräiden sijoitussidonnaisten vakuutustuotteiden sivuuttamista koskeva TVL 35 b § verosuunnittelumahdollisuuksia rajoittavana erityisenä veronkiertosäännöksenä, Verotus 1/2020 s. 75–86.

*Jyränki, Antero – Husa, Jaakko*: Valtiosääntöoikeus. Kauppakamari, Helsinki 2021. Verkkojulkaisu.

*Knuutinen Reijo*: Verosuunnittelua vai veron kiertämistä. Alma Talent Oy, Helsinki 2012.

*Knuutinen Reijo*: Verosuunnittelun oikeudelliset ja yhteiskunnalliset rajat. Alma Talent Oy, Helsinki 2020.

*Koillinen, Mikael:* Luottamuksensuoja eurooppalaisena oikeusperiaatteena. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 310. Helsinki 2012.

*Kulla, Heikki – Salminen, Janne:* Hallintomenettelyn perusteet. Juridica-kirjasarjan 1. teos. Alma Talent Oy, Helsinki 2021.

*Kuusikko, Kirsi:* Neuvonta hallinnossa. Kauppakaari Oyj, Helsinki 2000.

*Laakso, Seppo:* Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta: erityisesti julkisoikeuden alalla. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1990.

*Mäenpää, Olli:* Eurooppalainen hallinto-oikeus. Talentum Media Oy, Helsinki 2011.

*Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. Oikeuden perusteokset -sarja. Alma Talent Oy, Helsinki 2013. Päivittyvä verkkojulkaisu, kirjailija päivittänyt tekstin 2.1.2023.

*Männistö, Eero:* Takautuvan lainsäädännön hyväksyttävyyys – erityisesti EU-oikeuden ja perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta tarkasteltuna. Kauppakamari, Helsinki 2018.

*Myllymäki, Janne:* Säästö- ja sijoitusvakuutusten verotuksen muutokset vuodelle 2020, Verotus 3/2019 s. 316–328.

*Myllymäki, Janne:* Säästö- ja sijoitusvakuutusten veroedut ennen ja nyt. Verotus 3/2020, s. 334–348.

*Myllymäki, Janne:* Sijoitusvakuutuksen sivuuttaminen verotuksessa. Defensor Legis 2/2021 s. 411–434. (Myllymäki 2021a)

*Myllymäki, Janne:* Sijoitusvakuutukset rajat ylittävässä tilanteissa, Osa I. Verotus 2/2021 s. 153–165. (Myllymäki 2021b)

*Myrsky, Matti:* Vero-oikeudellisen tutkimuksemme tilannekuva. Lakimies 7–8/2015, s. 1091–1101.

*Ossa, Jaakko:* Kapitalisaatiosopimuksen verokohtelu, s. 309–323 teoksessa Nykänen, Pekka – Urpilainen Matti (toim.): Yritys, omistaja ja verotus – juhla-julkaisu Seppo Penttilälle. Edita Publishing Oy, Helsinki 2014.

*Puronen, Pertti:* Oikeusturva, verotus ja viranomaiskäytännöt. WSOYpro Oy, Helsinki 2010.

*Raitio, Juha:* Oikeusvaltion ääriviivat. Alma Talent Oy, Helsinki 2017.

*Raitio, Juha – Tuominen, Tomi:* Euroopan unionin oikeus. Alma Talent Oy, Helsinki 2020.

*Räbinä, Timo*: Verotusmenettely ja muutoksenhaku. Alma Talent Oy, Helsinki 2022.

*Schwarze, Jürgen – Laakso, Seppo – Kuuttiniemi, Kirsi*: Eurooppalaisen hallinto-oikeuden keskeiset periaatteet. Tutkimukset ja selvitykset / Valtiovarainministeriö, 1455–7614 N:o 10/99. Valtiovarainministeriö: Tampereen yliopiston julkisoikeudellinen laitos, Helsinki 1999.

*Soikkeli, Lauri*: Luottamuksensuoja verotuksessa – soveltaminen oikeudenkäytännön valossa. WSOY lakitieto, Vantaa 2004.

*Suviranta, Outi*: Oikeusvoimasta luottamuksensuojaan, *Lakimies* 7–8/2004 s. 1421–1436.

*Viitala, Tomi*: Sijoittamisen ajankohtaisia verokysymyksiä. Vero-opintopäivät 2017.

*Viitala, Tomi – Mikkola, Jaana*: Rahastot, vakuutukset ja sijoitussäästötili – Muutostarpeita ja kehittämismahdollisuuksia *Verotus* 4/2018 s. 417–435.

*Wikström, Kauko*: Vilpittömän mielen suojasta ja luottamuksensuojasta, s. 161–173 teoksessa Erno Anttila ja Mikael Koillinen (toim.): *Hallinto ja hallintolainkäyttö – juhlaulkaisu Heikki Kulla 1950–28/8–2010*. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A, *Juhlaulkaisut*, 0784–1752; n:o 21, Turku 2010.



**Oikeustapausluettelo**

KHO 1973 II 563

KHO 2003:21

KHO 2003-T-1065

KHO 2005 T 422

KHO 2010:13

KHO 2012:21

KHO 2012:74

KHO 2016:179

KHO 2021:18

KHO 2021:23

KHO 2022:41

Turun Hao dnro 45/03.04.04.04.37/2023

Turun Hao dnro 46/03.04.04.04.37/2023

KVL 26/2020

**LYHENTEET**

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EY	Euroopan yhteisö
EYT	Euroopan yhteisöjen tuomioistuin
HL	Hallintolaki
Ibid	Sama lähde kuin edellisessä
KHO	Korkein hallinto-oikeus
PL	Perustuslaki
SAAR	Erityinen veronkiertosäännös
TVL	Tuloverolaki
VHL	Laki Verohallinnosta
VKL	Veronkantolaki
VML	Laki verotusmenettelystä

# 1. JOHDANTO

## 1.1. Aiheen tausta

Luottamuksensuoja on Suomen perustuslaissa (731/1999) (PL) sekä hallintolaissa (434/2003) (HL) turvattu hyvän hallinnon periaate. Periaatteen keskeinen sisältö käy ilmi hallintolain 6 §:n yleissäännöksestä, jonka mukaan viranomaisen toimien ”on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia”. Käytännön hallintotoiminnassa tämä tarkoittaa, että yksityishenkilön on voitava luottaa viranomaisen toimintaan ja siihen, ettei se muutu yllättäen tai takautuvasti siten, että muutos heikentää yksityishenkilön oikeuksia.<sup>1</sup>

Luottamuksensuojaa verotusmenettelyssä sääntelee verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) (VML) 26 §:n erityissäännös. Pykälän toisen momentin mukaan asia on ratkaistava verovelvollisen eduksi, jos hän on tulkinnanvaraisessa tai epäselvässä asiassa toiminut vilpittömässä mielessä viranomaisen noudattaman käytännön tai ohjeen mukaisesti, ellei erityisestä syystä muuta johdu. Verotusmenettelystä annetun lain säännös asettaa luottamuksen suojan saamiselle hallintolain yleissäännökseen verrattuna tiukempia edellytyksiä, mitä voidaan perustella verotuksen laajalla massamenettelyllä sekä tehokkuusvaatimuksella. Verotuspäätös annetaan vuosittain miljoonille verovelvollisille, jolloin menettelyssä on väistämättä tehtävä muusta hallintomenettelystä poikkeavia ratkaisuja. Riidatonta on, että luottamuksensuojan periaatetta sovelletaan myös verotusta koskevassa hallintomenettelyssä suojan edellytysten täytyessä.

Sijoitussidonnaiset vakuutukset<sup>2</sup> ovat yleistyneet Suomessa 2000-luvulle siirryttäessä etenkin varakkaiden yksityishenkilöiden sijoitusinstrumenttina.<sup>3</sup> Yleisesti sijoitusvakuutusten ja etenkin yksilöllisesti räätälöityjen vakuutustuotteiden yleistymisen on johtanut siihen, että vakuutuksiin tyypillisesti kuuluviin veroetuihin on haluttu puuttua lainsäädäntötoimin.<sup>4</sup> Näin ollen yksityishenkilöiden tuloverotusta säätelevään tuloverolakiin (1535/1992) (TVL) lisättiin vuonna 2019 uusi eräiden vakuutusten erityistä verotusmenettelyä koskeva säännös TVL 35 b §. Säännöstä on sovellettu ensimmäisen kerran vuodelta 2020 toimitetussa verotuksessa, ja se on tuonut aikaisempaan oikeustilaan verrattuna selkeän muutoksen

---

<sup>1</sup> Mäenpää 2013, luku 2.3. kohta luottamuksensuoja.

<sup>2</sup> Esityksessä käytetään sijoitussidonnaista vakuutusta ja sijoitusvakuutusta rinnakkaisina termeinä, joilla tarkoitetaan kaikkia TVL 35 b §:n soveltamisalaan kuuluvia vakuutuksia. Termit kattavat näin ollen muun muassa säästöhenkivakuutuksen, kapitalisaatiosopimuksen sekä edellytykset täyttävät eläkevakuutukset. Ks. esityksessä tarkoitettavista vakuutuksista tarkemmin luku 4.2.

<sup>3</sup> Itälä 2020, s. 75.

<sup>4</sup> He 275/2018 vp., s.50.

soveltuvien vakuutusten verotusmenettelyyn. Tämä tuore tuloverolain säännös soveltuu hyvin tarkasteluun luottamuksensuojan valossa, sillä sen soveltamisalasta ei ole vielä muodostunut vakiintunutta verotuskäytäntöä. Tästä syystä TVL 35 b §:n soveltamistilanteet voivat olla usein tulkinnanvaraisia. Nämä ominaisuudet yhdessä verovelvollisen vilpittömän mielen kanssa mahdollistavat luottamuksensuojan soveltumisen verotusmenettelyssä, jos verovelvollinen toimii viranomaisen antaman ohjeen tai viranomaiskäytännön mukaisesti.

Käsillä olevan tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten luottamuksensuojan periaatetta tulisi tulkita eräiden vakuutusten erityisessä verotusmenettelyssä sekä millaisten olosuhteiden vallitessa verovelvollisen on mahdollista saada luottamuksensuojaa TVL 35 b §:n soveltamistilanteissa. Tutkimuksen aihe on mielenkiintoinen, sillä tutkimuksessa perehdytään oikeusperiaatteen ja säännöksen suhteeseen hallintomenettelyssä, jossa hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluvaa luottamuksensuojaa voidaan pitää erityisen tärkeänä arvona. Aihe on myös ajankohtainen, sillä eräiden vakuutusten erityistä verotusmenettelyä koskeva säännös on verrattain uusi. Lisäksi Verohallinto on keväällä 2022 käynnistänyt vakuutuskuoria koskevan valvontahankkeen<sup>5</sup>, jossa tarkastellaan erityisesti TVL 35 b §:n soveltumisalaan kuuluvia verovelvollisten vakuutuksia. Myös korkein hallinto-oikeus (KHO) on antanut keväällä 2022 ensimmäisen ratkaisun TVL 35 b §:n soveltamisalaa koskien.<sup>6</sup>

## 1.2. Tutkimuskysymys, metodi ja aiheen rajaus

Tutkimuksessa tarkastellaan sitä, miten luottamuksensuoja oikeusperiaatteena vaikuttaa tuloverolain 35 b §:n soveltamiseen. Tutkimuksen pääasiallisena tavoitteena on selvittää, miten VML 26.2 §:n mukaista luottamuksensuojaperiaatetta tulisi soveltaa TVL 35 b §:n mukaisessa eräiden vakuutusten erityisessä verotusmenettelyssä. Lisäksi tutkimuksen on tarkoitus eritellä, minkälaiset olosuhteet mahdollistavat tai estävät luottamuksensuojan syntymisen TVL 35 b §:n soveltamistilanteissa. Tutkimuskysymykseen vastaaminen edellyttää luottamuksensuojan periaatteen taustan ja tarkoituksen selvittämistä. Lisäksi tarpeellista on selvittää eräiden vakuutusten erityisen verotusmenettelyn tausta ja tarkoitus sekä luonnehtia menettelyyn soveltuvia vakuutuksia ja niiden ominaisuuksia tarkemmin. Vaikka tutkimuksen alussa selvitetään luottamuksensuojan taustaa ja tarkoitusta yleisesti, on sen soveltaminen rajattu ainoastaan TVL 35 b §:n mukaisen erityisen verotusmenettelyn soveltumisalaan

---

<sup>5</sup> Hautala – Kontu – Tokola 2022, s. 61.

<sup>6</sup> Ks. KHO 2022:41.

kuuluviin tilanteisiin. Tutkimuksen ulkopuolelle jää siten luottamuksensuojan soveltuminen muihin vero- tai hallinto-oikeudellisiin kysymyksiin.

Tutkimuksen pääpaino on TVL 35 b §:n tulkinnanvaraisuuden sekä sen soveltamisalassa viranomaisen noudattaman käytännön ja ohjeiden esittelyssä ja arvioinnissa. Tutkimuksessa keskitytään ainoastaan verovelvolliselle muodostuvan luottamuksensuojan käsittelyyn. Siten ulkopuolelle rajautuu veronsaajan luottamuksensuojan<sup>7</sup> arviointi. Tutkimuksen ulkopuolelle jää lisäksi VML:n ulkopuolisten verotusmenettelyiden käsittely luottamuksensuojan valossa. Verotusmenettelystä annetun lain sisällä tutkimus keskittyy säännönmukaiseen verotukseen eli verotuksen perusvalvontaan. Ennakkoperinnän arvo ei sijoitusvakuutusten kohdalla nouse merkittäväksi, sillä vakuutuksesta aiheutuneet tulot jäävät pääosin verovelvollisen säännönmukaiseen verotukseen kuuluvan ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Tutkimuksen rajattu laajuus ei mahdollista myöskään verotuksen oikaisun tai verotarkastusten lähempää tarkastelua. Luottamuksensuojan soveltamisala sisältää kuitenkin kattavasti eri veromuotojen prosessit ennakkoperinnästä verotuksen oikaisuun.

Tutkimuksen metodi on vero-oikeudelliselle tutkimukselle tyypilliseen tapaan oikeusdogmaattinen. Tutkimuksessa pyritään lain tulkinnan ja systematisoinnin keinoin selvittämään tutkimuskysymystä koskevat vallitsevat oikeusnormit.<sup>8</sup> Tutkimuksessa on perinteistä tulkintalainoppia teoreettisempia piirteitä, koska tutkimuksessa tarkastellaan oikeusperiaatteen vaikutusta lainsäädännön soveltamiseen. Tutkimuksen tarkoituksena ei ole kuitenkaan haastaa vallitsevia yleisiä oppeja tai korvata niitä uusilla, teoreettiset näkökannat toimivat ainoastaan pohjana tulkintalainopillisten johtopäätösten esittämisessä. Tutkimuksessa on tarkoitus esitellä lyhyesti käsiteltävien lainkohtien historiaa ja taustaa lainsäätäjän tahtotilan ja säännösten tarkoituksen selvittämiseksi. Oikeushistoriallisten piirteiden on tarkoitus ainoastaan tukea lainopillista tutkimusta,<sup>9</sup> ei muodostaa varsinaista tutkimusmetodia.

Tutkimuksessa pyritään haastamaan vallitsevaa viranomaistulkintaa ja sen toimivuutta. Verohallinnon tulkintakannanottoja tai viranomaisohjeita ei nähdä ehdottomana totuutena, vaan ne asetetaan oikeushierarkkiseen asemaansa sallittujen oikeuslähteiden tasolle. Tutkimus edustaa verovelvollisen perusoikeusmyönteistä tulkintaa, koska verotusmenettely on

---

<sup>7</sup> Luottamuksensuojan oikeusperiaateluonteesta takia myös veronsaajan on mahdollista saada luottamuksensuojaa verotusmenettelyssä. Soveltamistilanteet ovat kuitenkin verovelvollisen luottamuksensuojaa huomattavasti rajatummalla, sillä useimmissa tilanteissa ennustettavuusriski kohdistetaan verovelvollisen sijasta veronsaajan kannettavaksi. Ks. tarkemmin Soikkeli 2003, s. 223–224.

<sup>8</sup> Ks. erityisesti vero-oikeudellisesta lainopista Myrsky 2015, s. 1093–1094.

<sup>9</sup> Ks. Myrsky 2015, s. 1094, jonka mukaan metodien ei ole tarkoitus olla toisiinsa nähden poissulkevia.

hallintomenettelyä, joka edellyttää hyvän hallinnon periaatteiden turvaamista. Tarkoitus ei ole kuitenkaan käsitellä tutkimuskysymyksiä yksipuolisesti, vaan tutkimuksessa ja lain tulkinnassa huomioidaan myös verotusmenettelyn fiskaalinen intressi sekä tehokkuustavoite. Tulkintalainopille tyypillisesti tutkimuksessa hyödynnetään periaatepunnintaa parhaaseen tulkintalopputulokseen pääsemiseksi.<sup>10</sup>

Tutkimuksen pääasiallisina lähteinä on käytetty soveltuvia säännöksiä lainvalmisteluaineistoinen, korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja soveltuvien osin sekä aiempaa oikeustieteellistä kirjallisuutta ja artikkeleita aiheeseen liittyen. Luottamuksensuoja verotusmenettelyssä on ollut muun muassa *Lauri Soikkelin* vuonna 2003 valmistuneen väitöskirjan<sup>11</sup> aiheena. Lisäksi luottamuksensuoja yleisesti sekä verotusmenettelyssä on ollut useiden muidenkin oikeustieteellisten tutkimusten ja artikkeleiden kohteena.<sup>12</sup> TVL 35 b §:n mukaista erityistä verotusmenettelyä on käsitelty sekä ennen säännöksen voimaantuloa että voimaantulon jälkeen erityisesti asiantuntija- ja referee artikkeleissa esimerkiksi *Verotus-lehdessä*.<sup>13</sup> Vakiintunutta verotuskäytäntöä ilmentävinä lähteinä on käytetty Verohallinnon antamia viiranomaisohjeita.

### 1.3. Tutkielman rakenne

Tutkielma rakentuu seitsemästä pääluvusta, joista ensimmäinen johdattelee lukijan aihepiiriin sekä esittelee ja rajaa tutkimuskysymykset. Toisessa luvussa syvennyttään luottamuksensuojan periaatteen valtiosääntöoikeudelliseen sekä hallinto-oikeudelliseen taustaan, jonka jälkeen kolmannessa luvussa tarkastellaan luottamuksensuojan erityispiirteitä verotusmenettelyssä. Neljännessä luvussa tarkastellaan tuloverolain 35 b §:n soveltamisalaa ja esitellään sijoitusvakuutuksien verotusta. Viidennessä ja kuudennessa luvussa sovelletaan luottamuksensuojaa tuloverolain 35 b §:n mukaiseen erityiseen verotusmenettelyyn ja pyritään vastaamaan ensimmäisessä kappaleessa esitettyihin tutkimuskysymyksiin. Koska luvuissa esitellään tutkimuksen kannalta tärkeimmät havainnot, sijoittuu myös tutkielman pääpaino näihin päälukuihin. Seitsemännessä ja viimeisessä luvussa esitellään tutkimuksen johtopäätökset. Kaikkia tutkimuksen lukuja jaksotetaan ja ryhmitellään alalukujen avulla.

---

<sup>10</sup> Luottamuksensuojan arviointi itsessään edellyttää periaatepunninnan suorittamista.

<sup>11</sup> Soikkeli 2003.

<sup>12</sup> Ks. esim. Suviranta 2004, Puronen 2010 ja Koillinen 2012.

<sup>13</sup> Ks. esim. Itälä 2020 ja Myllymäki 2019.

## 2. LUOTTAMUKSENSUOJA YLEISESTI

### 2.1. Luottamuksensuojan keskeinen sisältö ja tausta

Suomen hallintolain käsitteistöön ei kuulu luottamuksensuojaa tai luottamuksensuojaperiaatetta.<sup>14</sup> Sen sijaan luottamuksensuojan periaatteen keskeinen sisältö käy ilmi hallintolain 6 §:n viimeisestä virkkeestä, jonka mukaan viranomaisten toimien ”on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia”. Säännöksen sanamuoto on laava, eikä se juurikaan kerro minkälaisia odotuksia säännöksen perusteella on suojattava ja millaisissa tilanteissa. *Olli Mäenpää* kuvaa periaatteen sisältöä oikeussubjektin oikeutena luottaa viranomaisen toimintaan sekä oikeusvarmuuden takeena.<sup>15</sup> *Kullan* ja *Salmisen* mukaan luottamuksensuojan perusmalliin sisältyy ”luottamusvaatimus, siihen perustuva toiminta, toiminnan suojaamisen arvoisuus ja intressipunninta.” Siten luottamuksensuoja konkretisoituu vähitellen näiden tekijöiden täytyessä.<sup>16</sup>

Luottamuksensuoja on rantautunut osaksi suomalaista oikeusjärjestelmää 1990-luvulla.<sup>17</sup> *Seppo Laakso* käsitteli luottamuksensuojan periaatetta vuoden 1990 tutkimuksessaan Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta, jossa hän katsoi periaatteen olevan osa Suomessa voimassa olevaa oikeutta.<sup>18</sup> Periaatetta voitiin kuitenkin perustellusti luonnehtia vakiintumattomaksi 1990-luvun puoliväliin asti, kunnes vuosituhaten vaihteessa luottamuksensuoja nostettiin useissa oikeustieteellisissä teoksissa hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden joukkoon.<sup>19</sup> Tämän jälkeen periaatteen asema Suomessa on vahvistunut nopeasti.<sup>20</sup> Vuonna 1998 verotusmenettelystä annetun lain yleisiin periaatteisiin lisättiin luottamuksensuojaa ilmaiseva periaate, jota kuvattiin hallituksen esityksessä *luottamusperiaatteeksi*.<sup>21</sup> 2004 voimaan tullessa hallintolaissa luottamuksensuoja sai lopullisen vahvistuksensa, kun se rinnastettiin lain tasolla muihin 6 §:ssä esitettyihin hallinnon oikeusperiaatteisiin.

Suomessa luottamuksensuojan sääntelymalli on ottanut vaikutteita eurooppalaisesta luottamuksensuojaperiaatteesta sekä erityisesti saksalaisesta hallinto-oikeudesta.<sup>22</sup> Saksan

<sup>14</sup> Wikström 2010, s.161. Luottamuksensuojaa ei ole mainittu myöskään VML:ssa, mutta vuonna 2016 voimaan tullessa laissa oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä (768/2016) käsite luottamuksensuoja on nimellisesti mainittu.

<sup>15</sup> Mäenpää 2013, luku 2.3. kohta luottamuksensuoja. Samoin Rabinä 2022, s. 172.

<sup>16</sup> Kulla – Salminen 2021, s.130–131.

<sup>17</sup> Suviranta 2004, s. 1425.

<sup>18</sup> Laakso 1990, s. 230–235.

<sup>19</sup> Koillinen 2012, s. 74–75.

<sup>20</sup> Suviranta 2004, s. 1426.

<sup>21</sup> HE 53/1998 vp., s. 2.

<sup>22</sup> Koillinen 2012, s. 77.

hallinto-oikeus toimi toiseen maailmansotaan asti yleisemminkin suomalaisen hallinto-oikeuden mallina, joten saksalainen luottamuksensuojan malli oli helposti liitettävissä Suomen yleishallinto-oikeuteen.<sup>23</sup> Saksassa luottamuksensuojalla on keskeinen asema sekä valtiosääntöoikeudessa että hallinto-oikeudessa. Periaatteen keskeinen sisältö Saksassa voidaan määritellä vaatimukseksi siitä, että yksityishenkilön luottamus julkisen vallan toimiin on huomioitava oikeudellisen ratkaisun teossa.<sup>24</sup> Eurooppalaisen luottamuksensuojaperiaatteen esikuvana Suomessa toimi 1990-luvulla Euroopan yhteisön (EY) oikeus.<sup>25</sup> Myös Euroopan yhteisön oikeudessa vallinnut luottamuksensuoja on saanut eniten vaikutteita Saksasta,<sup>26</sup> joten Suomen voidaan katsoa seuranneen luottamuksensuojan osalta Euroopan yhteisöä ottaessaan mallia Saksasta.

Nykyään luottamuksensuojaperiaate on myös yksi Euroopan unionin (EU) hallinto-oikeudellisista periaatteista. EU-oikeudessa periaatetta kutsutaan myös oikeutettujen odotusten periaatteeksi.<sup>27</sup> Periaatteen keskeisenä sisältönä on, että vilpittömässä mielessä toimineella oikeussubjektilla on perusteltujen ja laillisten edellytysten vallitessa oikeus luottaa viranomaisen toimintaan ja sen muuttumattomuuteen. Periaate antaa yksityisille oikeussubjekteille turvaa viranomaistoiminnan odottamattomien muutosten sattuessa, mutta samalla velvoittaa viranomaisen toimimaan muodostuneen luottamuksen edellyttämällä tavalla. Luottamuksensuoja EU-oikeudessa perustuu oikeuskäytäntöön, eli Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) sekä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen (EYT) ratkaisuihin. Eurooppalaisen hallinto-oikeus on lähtökohdiltaan kansallista, mikä tarkoittaa, että kansallisten hallinto-oikeuden säännösten soveltaminen on hallinnollisen prosessin lähtökohta. Suomessa hallinnollinen sääntely vastaa EU:n luottamuksensuojan sisältöä, mutta EU-oikeudessa on erityisesti tarkennettu hallintopäätöksen pysyvyyden edellytyksiä. Kun Suomessa tehdään hallintopäätöksiä, jotka perustuvat EU-oikeuden soveltamiseen, noudatetaan päätöksen jälkikäteisen puuttumisen osalta kansallista hallinnollista lainsäädäntöä, mutta EU-oikeudessa määritellyt tarkennetut edellytykset on huomioitava kansallisen sääntelyn lisänä.<sup>28</sup>

---

<sup>23</sup> Suviranta 2004, s. 1433.

<sup>24</sup> Koillinen 2012, s. 77.

<sup>25</sup> Suviranta 2004, s. 1433.

<sup>26</sup> Schwarze – Laakso – Kuuttiniemi 1999, s.173–182.

<sup>27</sup> Raitio – Tuominen 2020, s. 205–268.

<sup>28</sup> Mäenpää 2011, s. 15–17 ja 280–283.



## 2.2. Oikeusvarmuus ja luottamuksensuoja

Luottamuksensuojan periaatteeseen liittyy läheisesti oikeusvarmuuden periaate. Oikeusvarmuus on niin kotimaisen kuin eurooppalaisen julkisoikeuden alalla tunnustettu periaate, jolla tarkoitetaan julkisen päätöksenteon laillisuutta, ennakoitavuutta ja valvottavuutta.<sup>29</sup> Oikeusvarmuudella siten suojataan yksilöä julkisen vallan mielivaltaa vastaan. Oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteet tukevat toisiaan ja yhdessä ne mahdollistavat luottamuksen lainsäätäjää, julkista valtaa ja lainkäyttöä kohtaan. Oikeusvarmuudesta voidaan erottaa sekä aineellinen että muodollinen elementti. Aineellisella elementillä tarkoitetaan sitä, että julkisen päätöksenteon on vastattava vallitsevia oikeuskulttuurin arvoja sekä todellisia tietoja. Muodollisella elementillä taas tarkoitetaan sitä, että päätöksentekijän mielivalta ja ennakoimaton lainkäyttö ovat kielletty. Aineellista elementtiä voidaan kutsua myös päätöksen hyväksyttävyydeksi ja muodollista päätöksen ennakoitavuudeksi.<sup>30</sup> Periaate johtaa siten siihen, että viranomaisten tekemien päätösten tulee olla ennakoitavia ja hyväksyttäviä. Näiden ominaisuuksien toteutuminen yhtä aikaa ei ole aina itsestään selvää.

Päätöksen ennakoitavuus voidaan monesti yhdistää ennen kaikkea päätöksen laillisuuteen. Lain mukaisesti tehty päätös on ennakoitavissa. Ennakoitavuuden elementin täyttyminen edellyttää riittävän tarkkojen ja yksityiskohtaisten lakien säätämistä. Jos säännös antaa viranomaiselle huomattavan laajan harkintavallan, on päätöstä vaikea ennakoida riittävällä tarkkuudella. Tulkinnanvaraisten säännösten osalta luottamuksensuoja tukee oikeusvarmuuden käsitettä. Luottamuksensuojan periaatteen tarkoituksena on lisätä viranomaispäätösten laillista johdonmukaisuutta ja suojata oikeusjärjestelmän perusteella oikeutettuja odotuksia.<sup>31</sup>

Toisaalta luottamuksensuoja ei voi liittyä ainoastaan muodolliseen oikeusvarmuuteen. Jos luottamuksensuoja liitetään vain muodolliseen oikeusvarmuuteen, jää se puhtaasti lain tasoiseksi ilmiöksi. Periaatteen yhdistäminen sekä muodolliseen, että aineelliseen oikeusvarmuuteen mahdollistaa luottamuksensuojan itsenäisen merkityksen. Tällöin luottamuksensuoja edistää päätösten tosiasiallista johdonmukaisuutta, joka voidaan erottaa laillisesta johdonmukaisuudesta hyväksyttävyyden osalta. Oikeusvarmuutta tulisi luottamuksensuojan yhteydessä tarkastella yhtenäisenä kokonaisuutena. Aineellinen oikeusvarmuus eli päätöksen hyväksyttävyyden oikeutetaan päätöksen lainmukaisuudella, joka on ennakoitavuuden

---

<sup>29</sup> Mäenpää 2013, luku 2.3. kohta Hallinnon oikeusperiaatteet.

<sup>30</sup> Ks. Raitio 2017, s. 84–85.

<sup>31</sup> Ks. Soikkeli 2003, s. 33–35.

elementin osalta merkittävä ominaisuus. Hyväksyttävyyttä arvioitaessa periaatepunninnan avulla on määritettävä se oikeushyvä, jonka suojaaminen tapauksessa on tärkeintä. Luottamuksensuoja voi olla tilanteessa tärkein periaate, jolloin oikeutettuja odotuksia on suojattava muiden oikeushyvien kustannuksella. Tällöin luottamuksensuoja toimii takeena sille, että viranomaisen päätös on tosiasiallisesti ennakoitava ja hyväksyttävä, toisin sanoen oikeusturvan takeena.<sup>32</sup>

### 2.3. Luottamuksensuoja perustuslaissa

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Säännöksen mukaan ”hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.” Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu hallintolain 6 §:ssä mainitut hallinnon oikeusperiaatteet,<sup>33</sup> joihin myös luottamuksensuojaperiaate lukeutuu. Luottamuksensuojalla on oikeusperiaatteena tulkintavaikutus hallinnollisia positiivisen oikeuden säännöksiä sovellettaessa.<sup>34</sup> Seuravaksi esitellään luottamuksensuojaa perusoikeutena sekä sen vaikutuksia luottamuksensuojan positiivisen oikeuden soveltamiseen.

Perusoikeus tarkoittaa perustavanlaatuaista oikeutta, joka nauttii korotettua muodollista lainvoimaa.<sup>35</sup> Tällä tarkoitetaan, että yksityishenkilöille erityisen tärkeät oikeudet ovat suojattu perustuslain tasolla. Nämä oikeudet ovat hierarkkisesti ylemmän asteisia kuin tavallisella lailla suojatut oikeudet. Perustuslain muuttaminen edellyttää PL 73 §:n mukaista perustuslain säätämisyjärjestystä. Siten perusoikeuksien muuttaminen tai niihin tehtävä rajausta on myös tehtävä perustuslain säätämisyjärjestyksen mukaisesti. Perusoikeudet nauttivat lisäksi PL 106 ja 107 §:n ilmentämästä etusijasta. PL 106 §:n mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa sen kanssa. PL 107 §:n mukaan asetusta tai muuta lakia alemman asteisen säädöksen säännöstä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, jos se on ristiriidassa perustuslain kanssa. Perustuslakia ja perusoikeuksia suojataan siten etukäteisesti ja jälkikäteisesti. Etukäteinen suoja estää perustuslain kanssa ristiriitaisen lain säätämisen ja jälkikäteinen suoja ristiriitaisen lain soveltamisen. Koska perusoikeudet on nostettu perustuslakiin korkeaan hierarkkiseen asemaan, voidaan päätellä, että lainsäätäjä on kokenut niiden toteutumisen ja turvaamisen erityisen tärkeäksi.

---

<sup>32</sup> Ks. Ibid, s. 34 ja 72–73.

<sup>33</sup> Hallberg ym. 2005, luku 3.17. kohta Hyvä hallinto.

<sup>34</sup> Soikkeli 2003, s. 121.

<sup>35</sup> Hallberg ym. 2005, luku 2.1. kohta Perusoikeus ja sen lähikäsitteet.

Perusoikeuksilla on useita oikeusvaikutuksia kuten kunnioittamisvelvollisuus, suojaamisvelvollisuus, toteuttamisvelvollisuus, tulkintavaikutus ja oikeuden perustava vaikutus.<sup>36</sup> Luottamuksensuojan näkökulmasta erityisen merkityksellisiä ovat tulkintavaikutus sekä oikeuden perustava vaikutus.<sup>37</sup> Koska tutkimuksen kohteena on nimenomaisen luottamuksensuojasäännöksen soveltuminen, ei oikeuden perustava vaikutus ole tutkimuksen kannalta relevantti kysymys. Oikeuden perustavaa vaikutusta ei ole tarpeen tarkastella, sillä oikeudesta on jo säädetty yksityiskohtainen säännös. On kuitenkin huomattava, että jos tutkimuksen kohteena olisi VML:n ulkopuolinen verotusmenettely, voisi luottamuksensuojaperiaate tulla sovellettavaksi luottamuksensuojan oikeuden luovan vaikutuksen myötä.

Perusoikeuden tulkintavaikutuksella tarkoitetaan sitä, että perustuslakia alemman asteisia lakeja ja muita säädöksiä on tulkittava perusoikeusmyönteisellä tavalla. Velvollisuus perusoikeusmyönteiseen tulkintaan on tuomioistuimilla sekä julkista valtaa käyttävillä viranomaisilla. Tulkintavaikutus ulottuu kaikkiin perusoikeuksiin myös niin kutsuttuihin heikompiin perusoikeuksiin.<sup>38</sup> Tulkintavaikutus on perusoikeuksille merkittävä ominaisuus, sillä se edistää niiden toteutumista. Kaikkien tavallisten lakien soveltamisessa on huomioitava perusoikeudet ja niiden suojaama oikeushyvä, vaikka sitä ei olisi nimenomaisesti kirjoitettu lakiin. Näin ollen myös luottamuksensuoja on huomioitava lakia sovellettaessa. Vaikka luottamuksensuojaa on turvattu perustuslain lisäksi säätämällä tavallisiin lakeihin luottamuksensuojaa koskevia säännöksiä, korostaa periaatteen perusoikeusluonne sen kokonaisvaltaista huomiointia lainkäytössä. Luottamuksensuojan tulkintavaikutus täsmentää sitä, miten tavallisiin lakeihin kuuluvia luottamuksensuojasäädöksiä tulee soveltaa.<sup>39</sup> Näin ollen joissain tapauksissa tulkintavaikutuksella voi olla tavallisen säädöksen soveltamisalaa laajentava vaikutus. Aina tulkintavaikutus ei johda siihen, että yksityisen luottamusta tulisi tapauksessa suojata. Perusoikeusluonne ja sen tuomat vaikutukset ovat kuitenkin tärkeä ottaa huomioon luottamuksensuojan soveltumista arvioitaessa.

---

<sup>36</sup> Ks. Ibid, luku 2.1 kohta Perusoikeussäännöksen oikeusvaikutusten jaottelu.

<sup>37</sup> Lisäksi asiassa on huomioitava PL 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteuttuminen. Tämä tarkoittaa esittäiden mukaan yksilön perusoikeuksien suojaamista toisten henkilöiden oikeudenloukkauksia vastaan sekä aktiivisia toimia oikeuksien toteuttamiseksi. Ks. tarkemmin HE 309/1993 vp., s. 75.

<sup>38</sup> Hallberg ym. 2005, luku 2.1 kohta Perusoikeussäännöksen oikeusvaikutusten jaottelu.

<sup>39</sup> Ks. Soikkeli 2003, s. 121.

## 2.4. Luottamuksensuoja hallintolaissa

Kuten aiemmin tutkielmassa on jo todettu, luottamuksensuojaperiaate on yksi hallintolain 6 §:ään kuuluvista hallinnon oikeusperiaatteista. Pykälän viimeisen virkkeen sanamuodon mukaan viranomaisten toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Lain esitöiden mukaan tällä virkkeellä on vahvistettu lain tasolla luottamuksensuojaperiaatteen olemassaolo suomalaisessa oikeusjärjestyksessä. Hallituksen esityksestä käy ilmi, että luottamuksensuoja on ollut jo ennen sen laintasoista vahvistamista epävirallinen osa oikeusjärjestystämme.<sup>40</sup> Tässä luvussa esitellään tarkemmin hallintolaissa säädetyn luottamuksensuojaperiaatteen sisältöä ja tulkintaa. Tulkinnassa on lisäksi huomioitava perusoikeuden tulkintavaikutus sekä eurooppaoikeuden vaikutus.

Hallintolain 6 §:n luottamuksensuojaa koskevan virkkeen sanamuoto merkitsee sitä, että tilanteissa, joissa yksityiselle on oikeusjärjestyksen perusteella muodostunut oikeutettu odotus, on viranomaisten toiminnallaan turvattava tämän oikeutetun odotuksen toteutuminen. Sanamuodon perusteella luottamuksensuojan saamiselle voidaan *Mäenpään* tavoin erottaa kolme edellytystä. Ensimmäisenä edellytyksenä voidaan erottaa oikeutettu odotus, joka yksityiselle on syntynyt ennen viranomaisen uusia toimia. Oikeutettu odotus voi muodostua esimerkiksi myönteisen viranomaispäätöksen, viranomaisen kehotuksen tai nimenomaisen neuvon taikka suoraa laissa säädetyn velvoitteen perusteella.<sup>41</sup> Ratkaisussa KHO 2016:179 myös vuosia julkisessa väestörekisterissä ollut, sittemmin virheelliseksi osoittautunut, tieto Suomen kansalaisuudesta on voinut saada aikaan oikeutetun odotuksen, jota viranomaisen on toimillaan suojattava.

Toisena edellytyksenä on, että yksityiselle muodostuneen odotuksen on oltava oikeusjärjestyksen aiheuttama. Odotuksen on siten oltava laillinen. Luottamuksensuoja ei lähtökohtaisesti estä puuttumasta lainvastaisesti tehtyjen päätösten, neuvojen tai lupauten aiheuttamiin odotuksiin. Muu lainsäädäntö ei kuitenkaan mahdollista kaikenlaisten yksityiselle myönteisten päätösten muuttamista, vaikka päätös olisikin lainvastainen. Muun muassa hallinnollinen suhteellisuusperiaate tai oikeusvarmuus voivat rajoittaa päätösten jälkikäteistä muuttamista, vaikka luottamuksensuoja ei päätöksen muuttamista estäisi.<sup>42</sup> Ratkaisun KHO 2021:23 mukaan julkisessa väestörekisterissä pitkäänkin ollut ilmeinen virhe ei voinut toimia perusteena

---

<sup>40</sup> HE 72/2002 vp., s. 60–61.

<sup>41</sup> Mäenpää 2013, luku 2.3 kohta Luottamuksensuoja

<sup>42</sup> Ibid, luku 2.3 kohta Luottamuksensuoja

Suomen kansalaisuuden säilyttämiselle, vaan yleinen etu edellytti, ettei valittajaa voitu pitää Suomen kansalaisena.<sup>43</sup>

Luottamuksensuojan kolmas edellytys on yksityisen vilpitön mieli.<sup>44</sup> Vilpittömän mielen edellytys ei käy suoraa ilmi lain sanamuodosta, mutta se on ilmaistu lain esitöissä. Hallituksen esityksen mukaan ”[y]ksityisen tietoinen lainvastainen menettely tai se, että oikeustilan muutos on ollut ennakoitavissa, eivät oikeuttaisi suojaamisen arvoiseen luottamukseen.”<sup>45</sup> Yksityishenkilö ei voi siten antaa virheellisiä tietoja tai johtaa viranomaista harhaan ja edellyttää, että virheellisiin tietoihin perustuvan päätöksen aiheuttamia odotuksia suojataan. Yksityisen vilpilliseen toimintaan perustuva päätös tai muu asia voidaan luottamuksensuojan estämättä oikaista yksityisen vahingoksi.<sup>46</sup>

Luottamuksensuoja ei realisoidu yksittäisen viranomaiskontaktin aikana, vaan se konkretisoituu *Kullan* ja *Salmisen* mukaan vähitellen neljän osatekijän täytyessä. Nämä osatekijät ovat luottamusvaatimus, siihen perustuva toiminta, toiminnan suojaamisen arvoisuus ja intressipunninta. Luottamusvaatimuksella tarkoitetaan perusteltua odotusta, joka kohdistuu viranomaistoimintaan.<sup>47</sup> Luottamusvaatimus voidaan rinnastaa Mäenpään esittämien edellytysten täyttymiseen. Kun vilpittömässä mielessä toimivalle yksityishenkilölle on syntynyt laillinen, oikeutettu odotus, on hänelle syntynyt luottamusvaatimus siitä, että viranomainen toimii odotuksen osoittamalla tavalla. Luottamusvaatimuksen syntyminen itsessään ei kuitenkaan tarkoita luottamuksensuojan soveltumista. Sen jälkeen yksityishenkilön on toimitettava tai jätettävä toimimatta siten, että asiaa ei voida peruuttaa ilman haitallisia seurauksia.

Kolmantena osatekijänä Kulla ja Salminen esittävät, että luottamuksen on oltava suojan arvoinen.<sup>48</sup> Voidaan kuitenkin esittää, että tämä edellytys sisältyy jo luottamusvaatimukseen, jos katsotaan, että luottamusvaatimus edellyttää Mäenpään esittämien edellytysten täyttymistä. *Kullan* ja *Salmisen* esityksessä odotukselta poistaa suojan arvon lähinnä yksityiseltä puuttuva vilpitön mieli,<sup>49</sup> joka on yksi luottamuksensuojan edellytyksistä lain esitöiden mukaan. Hallituksen esityksen mukaan on selkeää, ettei luottamuksensuojaa synny, jos yksityinen toimii lain vastaisesti tai muuten vilpillisesti. Tällöin on perusteltua ajatella, että

<sup>43</sup> Mainituissa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa on näennäisesti samanlaisissa ratkaisuissa päädytty luottamuksensuojan osalta vastakkaisiin lopputuloksiin. Ratkaisujen perusteella voidaan päätellä, että KHO on antanut painoarvoa virheen ilmeisyydelle sekä asianomaisen subjektiiviselle käsitykselle kansalaisuudestaan.

<sup>44</sup> Mäenpää 2013, luku 2.3 kohta Luottamuksensuoja

<sup>45</sup> HE 72/2022 vp., s. 61.

<sup>46</sup> Mäenpää 2013, luku 2.3 kohta Luottamuksensuoja

<sup>47</sup> Kulla – Salminen 2021, s. 119–120.

<sup>48</sup> Ibid, s. 120.

<sup>49</sup> Ibid, s. 120.

yksityisen vilpitön mieli olisi jo luottamusvaatimuksen eli ensimmäisen osatekijän edellytys. Näin Kullan ja Salmisen ilmaisemaan luottamuksensuojan vaiheittaiseen konkretisoitumiseen kuuluisi ainoastaan kolme vaihetta. Viimeinen osatekijä on intressipunninta.<sup>50</sup> Intressipunninnassa arvioidaan kahta vastakkaista oikeusperiaatetta tai oikeushyvää. Arvioinnin tavoitteena on määrittää, kumpi oikeushyvä saa tapauksessa vallitsevissa olosuhteissa enemmän painoarvoa. Usein intressipunninnassa luottamuksensuojan vastaan asettuu yleinen etu. Intressipunninnan keinoin määritetään, onko haitta yleiselle edulle suurempi, jos luottamuksensuojaa sovelletaan, kuin haitta yksityiselle, jos luottamuksensuojaa ei sovelleta.

Kullan ja Salmisen tavoin myös *Koillinen* on jakanut luottamuksensuojan syntymisen osiin. Koillisen rakenne on kolmiosainen ja koostuu luottamuksen perusteesta, suojattavan arvoisen luottamuksen olemassaolosta ja julkisen vallan oikeudesta puuttua suojattavan arvoisen luottamuksen perusteella ryhdyttyihin toimiin. Luottamuksen perustana voi toimia laki tai jokin hallinnollinen toimi, kuten päätös tai sitoumus. Perustuvan luottamuksen on myös oltava suojan arvoisen. Koillisen mukaan ratkaisevaa on, mihin yksityisellä on ollut perusteltu oikeus luottaa.<sup>51</sup> Kaksi ensimmäistä osiota voidaan yhdistää Mäenpään luottamuksensuojan edellytyksiin sekä Kullan ja Salmisen intressipunnintaan. Luottamuksella tulee olla perusta oikeusjärjestelmässä ja luottamuksensuojan tulee olla perusteltu, eli sen tulee voittaa intressipunninnassa vastakkainen oikeusperiaate. Voitto intressipunninnassa ei saa johtua yksityisen vilpillisestä menettelystä. Kolmantena tekijänä Koillinen korostaa Kullan ja Salmisen tapaan toiminnan vaatimusta. Luottamuksen on sen syntymisen jälkeen ilmentävä toiminnan muodossa.<sup>52</sup> Yksityisen on siten ryhdyttävä luottamuksen perusteella johonkin toimeen ja jos julkinen valta tähän toimeen puuttuu, tulee ratkaistavaksi, onko yksityisellä luottamuksensuojan perusteella oikeus toimia luottamuksen edellyttämällä tavalla.

Mäenpään, Kullan ja Salmisen sekä Koillisen esitysten perusteella luottamuksensuojan syntymiselle on mahdollista muodostaa edellytykset seuraavasti. Ensin yksityiselle on synnyttävä luottamus. Luottamuksen tulee perustua oikeusjärjestykseen ja sen on oltava oikeutettu. Luottamuksen voi aikaansaada laissa määrätty velvoite tai julkisen vallan tekemä toimi, kuten päätös. Luottamusta ei kuitenkaan voi syntyä, jos yksityinen on toiminut vilpillisessä mielessä. Luottamuksen syntymisen jälkeen yksityisen on ryhdyttävä luottamuksen mukaiseen toimeen. Toimella voidaan tarkoittaa myös toimimatta jättämistä. Kun yksityinen on

---

<sup>50</sup> Ibid, s. 121.

<sup>51</sup> Koillinen 2012, s. 239–242.

<sup>52</sup> Ibid, s. 243–244.

ryhtynyt tähän toimeen, joka osoittautuu julkisen vallan näkökulmasta virheelliseksi, on intressipunninnan avulla määritettävä, onko luottamusta suojattava, vai vaatiiko yleinen etu toimeen puuttumista.

Luottamuksensuojan tarkoituksena on suojata yksityisen oikeusasemaa suhteessa viranomaisen toimintaan. Erityistä mielenkiintoa luottamuksensuojan suhteen herää taannehtiviin päätöksiin, viranomaisen ohjeisiin ja neuvoihin sekä viranomaiskäytäntöön liittyen. Taannehtivien päätösten osalta oikeustila on melko selkeä, taannehtivien päätösten teko on kielletty. Luottamuksensuoja suojaa yksityistä erityisesti julkisen vallan odottamattomia ja epäedullisia muutoksia vastaan. Ilman laissa määrättyä toimivaltaa viranomaiset eivät siten voi puuttua jo olemassa oleviin oikeussuhteisiin. Hallintopäätöstä ei voida asettaa voimaan takautuvasti, vaan vaikutukset alkavat aikaisintaan päätöksentekohetkestä. Lähtökohtaisesti viranomaisten antamiin neuvoihin tai ohjeisiin on oikeus luottaa, ellei ohje ole selkeästi lainvastainen.<sup>53</sup> Viranomaisen antamien neuvojen yhteydessä on kuitenkin huomioitava olosuhteiden vaikutus. Jos viranomainen antaa neuvoja suullisesti, on usein vaikea jälkikäteen osoittaa neuvojen sisältö. Lisäksi, jos neuvonta kohdistuu tulevaisuuden tapahtumiin, edellyttää luottamuksensuojan soveltuminen, että henkilö tosiasiallisesti toimii esittämiensä olosuhteiden mukaisesti. Henkilöllä on lähtökohtaisesti oikeus luottaa myös viranomaiskäytännön pysyvyyteen. Viranomaisella on kuitenkin oikeus muuttaa ratkaisukäytäntöään, mikäli olosuhteet muuttuvat tai muuttamiselle on olennainen peruste. Luottamuksensuojan tarkoituksena ei ole taata viranomaisratkaisujen muuttumattomuutta.<sup>54</sup>

## 2.5. Kokoavia päätelmiä

Luottamuksensuojan periaate on rantautunut Suomeen Euroopasta viime vuosituhaten vaihteessa. Nykyään periaatteella on vahva oikeudellinen asema Suomessa, sillä sen olemassaolo on tunnustettu EU-oikeudessa, Suomen perustuslaissa sekä hallintolaissa. Hallintolain lisäksi luottamuksensuojaa osoittavia säännöksiä on myös muissa viranomaismenettelyä sääntelevissä laeissa.

Suomen perustuslain 21 § turvaa luottamuksensuojan toteutumista. Luottamuksensuoja on subjektiivinen perusoikeus, jolla on tulkintavaikutus muita kansallisia lakeja sovellettaessa sekä oikeuden luova vaikutus positiivisen oikeuden aukkotilanteissa. Perustuslain sisältämä

---

<sup>53</sup> Mäenpää 2013, luku 2.3. kohta Luottamuksensuoja.

<sup>54</sup> Ibid, luku 2.3. kohta Luottamuksensuoja.

luottamuksensuoja saa sisältönsä hallintolain 6 §:stä, jonka mukaan julkisen vallan toimien on suojeltava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Vaikka luottamuksensuoja on subjektiivinen perusoikeus, ei se ole absoluuttinen tai rajoittamaton oikeus. Luottamuksensuoja rakentuu vaiheittain suojan edellytysten täytyessä. Suojan rakentumisen ensimmäisenä vaiheena on oikeutetun ja oikeusjärjestykseen perustuvan luottamuksen syntyminen vilpittömässä mielessä toimivalle yksityiselle, mikä voi tapahtua muun muassa hallintopäätöksen tai laissa määrätyn velvoitteen myötä. Toiseksi yksityisen on ryhdyttävä luottamuksen mukaiseen toimeen. Kolmanneksi toimeen ryhtymisen jälkeen on intressipunninnan avulla ratkaistava, onko luottamuksensuoja tapauksessa turvaamisen arvoinen muiden perusoikeuksien kustannuksella.

Vaikka luottamuksensuojaa säännellään myös erityislaeissa, on perustuslain ja hallintolain sisällöllä katsottava olevan merkitystä luottamuksensuojan soveltamisessa. Perustuslain 21 §:n mukaisen luottamuksensuojan tulee tulkintavaikutuksensa myötä vaikuttaa luottamuksensuojan soveltamiseen, vaikka soveltaminen perustuisi erityislain säädökseen.



### 3. LUOTTAMUKSENSUOJA VEROTUSMENETTELYSSÄ

#### 3.1. Keskeinen sisältö ja tausta

Verotusmenettelyssä sovellettavasta luottamuksensuojasta säädetään verotusmenettelystä annetun lain 26 §:n 2 momentissa. Kyse on erityissäännöksestä hallintolain yleissäännöksen verrattuna. Verotusmenettelyssä luottamuksensuojalle on siten asetettu hallintolaista osittain poikkeavat toteutumisedellytykset. Verotusmenettelyn kohdalla ei ole kuitenkaan syytä unohtaa luottamuksensuojan perusoikeusluonnetta ja perusoikeuden tulkintavaikutusta. Hallintolain tapaan verotusmenettelystä annetun lain 26 §:ssä ei nimenomaisesti mainita luottamuksensuojaperiaatetta, vaan sitä ilmentää 2 momentti, joka kuuluu seuraavasti:

”Jos asia on tulkinnanvarainen tai epäselvä ja jos verovelvollinen on toiminut vilpittömässä mielessä viranomaisen noudattaman käytännön tai ohjeiden mukaisesti, on asia ratkaistava tältä osin verovelvollisen eduksi, jos ei erityisistä syistä muuta johdu.”

Lauseen sanamuoto jättää melko paljon varaa tulkinnalle, sillä lause sisältää käsitteitä, joiden merkitys ei selviä yksin sanamuodosta, kuten tulkinnanvarainen tai epäselvä asia, verovelvollisen vilpittömän mielen ja viranomaisen käytäntö ja ohjeet. Jäljempänä tarkastellaan näiden käsitteiden ja luottamuksensuojaperiaatteen merkitystä tarkemmin.

Verotusmenettelyn luottamuksensuojan keskeinen merkitys on, että tulkinnanvaraisissa tai epäselvissä tilanteissa vilpittömässä mielessä toimineen verovelvollisen luottamusta viranomaisen ohjeisiin tai käytäntöön suojataan. Tarkoitus mukailee hallintolain luottamuksensuojan tarkoitusta, mutta lisäedellytyksenä on tulkinnanvarainen tai epäselvä asia. Lisäksi verotusmenettelyssä luottamuksen perustava viranomaistoimi voi poiketa hallintolain mukaisesta. Verotusmenettelyn luottamuksensuojan voi hallintolain suojasta poiketen estää erityinen syy, jota ei lain sanamuodossa avata tarkemmin. Erityisen syyn voidaan viitataavaan intressipunnintaan, jolloin vastakkaisen intressin, kuten yhdenvertaisuusperiaatteen, voittaessa luottamuksensuojaa ei sovelleta. Koska rajoitus on kirjoitettu selkeästi auki lain sanamuotoon, on mahdollista, että lainsäätäjällä on tarkoittanut luottamuksensuojan väistyvän verotusmenettelyssä muuta hallintomenettelyä helpommin.

Luottamuksensuojaperiaate otettiin osaksi verotusmenettelyä vuonna 1998, kun verotusmenettelystä annettuun lakiin tehtiin laaja muutos.<sup>55</sup> Säännös on siten sisällytetty verotusmenettelylakiin jo ennen luottamuksensuojan ottamista osaksi hallintolain 6 §:n yleisiä

---

<sup>55</sup> Puronen 2010, s. 92.

hallintoperiaatteita. Luottamuksensuojaperiaatteen tulo osaksi verotusmenettelystä annettua lakia perustuu verotuksen oikeusturvatyöryhmän käsittelyyn, jonka tarkoituksena oli selvittää verotusmenettelyn ongelmakohdat erityisesti yritysten näkökulmasta.<sup>56</sup> Työryhmän mukaan luottamuksensuoja turvaa viranomaisen ohjeiden ja kannanottojen sekä jopa verolainsäädännön pysyvyyttä, minkä vuoksi verotusmenettelyssä tulisi vallita luottamuksensuojaperiaate tiettyyn rajaan asti. Työryhmä esitti, että verotusmenettelystä annetun lain 26.2 §:ssä tulisi säätää luottamuksensuojasta, jota tulisi soveltaa, kun verovelvollinen objektiivisesti tulkinnanvaraisessa ja epäselvässä tilanteessa toimii vilpittömässä mielessä viranomaisen antamien ohjeiden tai käytännön mukaisesti. Työryhmän mukaan veroviranomaisen tulisi pyrkiä soveltamaan periaatetta verovelvollisen hyväksi säännöksen mahdollistaman harkintavallan rajoissa.<sup>57</sup> Hallituksen esityksessä HE 53/1998 vp. VML 26.2 §:n sanamuoto ja perustelut vastaavat pitkälti työryhmän antamaa esitystä.<sup>58</sup>

Luottamuksensuojaa on sovellettu verotusmenettelyssä jo ennen VML 26.2 §:n säätämistä. Periaatetta ovat ilmentäneet muun muassa ennakkokannanottojärjestelmä sekä arvonlisäverotuksen neuvontamenettely. VML 26.2 §:n soveltaminen ei muuta luottamuksensuojan aiempaa soveltamiskäytäntöä, sillä kyse on oikeusperiaatteesta, ei oikeussäännöstä.<sup>59</sup> Verotusmenettelystä annetun lain kanssa samansisältöistä luottamuksensuojan säännöstä sovelletaan kaikissa Verohallinnon tehtäväalaaan kuuluvissa verotusmenettelyissä.<sup>60</sup> Tämä on hyvä tiedostaa, vaikka tutkimus rajoittuu vain verotusmenettelystä annetun lain mukaiseen menettelyyn.

## 3.2. Luottamuksensuojan soveltamisedellytykset

### 3.2.1. Aluksi

Luottamuksensuojalla on verotusmenettelyssä sekä oikeudellisia että tosiasiallisia soveltamisedellytyksiä. Oikeudelliset soveltamisedellytykset ovat VML 26.2 §:n mukaisesti tulkinnanvarainen tai epäselvä asia, verovelvollisen vilpittömän mielen ja viranomaisen noudattama käytäntö tai ohjeet. Näiden kaikkien on oltava voimassa samaan aikaan, jotta luottamuksensuojaa voi muodostua.<sup>61</sup> Oikeudellisten edellytysten lisäksi luottamuksensuojan

<sup>56</sup> Soikkeli 2003, s. 214–215.

<sup>57</sup> VM TM 36/1997. s. 18–29.

<sup>58</sup> Ks. HE 53/1998 vp., s. 11 ja 14.

<sup>59</sup> Soikkeli 2003, s. 216–218.

<sup>60</sup> Rabinä 2022, s. 177–178.

<sup>61</sup> Ibid, s. 185.

soveltuminen vaatii tosiasiallisten soveltamisedellytysten voimassa oloa. Tämä tarkoittaa, ettei käsillä ole erityisiä syitä, joka estäisi luottamuksensuojan syntymisen.<sup>62</sup>

Luottamuksensuojan soveltamisedellytyksiä on tulkittava suppeasti. Tämä johtuu siitä, että luottamuksensuojaperiaate muodostaa poikkeuksen verotusmenettelyssä ja yleisesti hallintomenettelyssä vallitsevaan pääsääntöön yksityishenkilöiden yhdenvertaisuudesta (PL 6 §).<sup>63</sup> Luottamuksensuojan soveltuessa yksittäinen verovelvollinen saa muita verovelvollisia edullisemmän lopputuloksen tietyssä verotuskysymyksessä, sillä hän on viranomaisen toimintaan perustuen voinut luottaa siihen, että tämä edullisempi lopputulos on oikea. Koska yhdenvertaisuusperiaate on selkeästi yleinen hallintomenettelyssä noudatettava periaate, on siitä tehtävien poikkeuksien oltava poikkeuksellisia. Luottamuksensuojan soveltumisen poikkeuksellisuuden vuoksi sen edellytyksiä on tulkittava suppeasti, minkä lisäksi arvioinnin tapauskohtaisuus korostuu.<sup>64</sup> Tapauskohtaisuuden myötä arviointi perustuu pitkälti reaaliin ja pragmaattisiin argumentteihin. Luottamuksensuojaa koskevat ratkaisut koskevat korostuneesti vain käsillä ollutta tapausta, jolloin on vaikea antaa yleisiä ratkaisui- tai tulkintaehdotuksia luottamuksensuojan soveltumisesta.<sup>65</sup>

### 3.2.2. *Epäselvä tai tulkinnanvarainen asia*

Luottamuksensuojan ensimmäinen kriteeri on, että käsiteltävä asia on objektiivisesti tarkasteltuna tulkinnanvarainen tai epäselvä. Esitöiden mukaan tällä ilmaisulla on tuotu esiin se, että lainsäädännön tarkoituksena ei ole johtaa lainvastaisiin verotuspäätöksiin.<sup>66</sup> Jo sanamuodosta voi päätellä, että termeillä viitataan erilaisiin tilanteisiin, joista toisen vallitessa edellytys täyttyy.<sup>67</sup> Asian tulkinnanvaraisuudella viitataan normitasoon ja epäselvyydellä tapauksen tosiasioihin.<sup>68</sup> Asia on tulkinnanvarainen lainsäädännön ollessa tulkinnanvarainen sekä lainaukkotilanteissa. Ratkaisun KHO 2021:18 mukaan asia ei voi olla oikeudellisesti tulkinnanvarainen, jos verolain nimenomainen säännös soveltuu siihen suoraan. Tulkinnanvaraisuus kattaa myös asetusten ja muiden lakia alemman asteisten säännösten

<sup>62</sup> Soikkeli 2003, s. 224.

<sup>63</sup> Puroinen 2010, s. 96–97.

<sup>64</sup> Ibid, s. 96–97.

<sup>65</sup> Ibid, 2010, s. 100.

<sup>66</sup> HE 53/1998 vp., s. 11.

<sup>67</sup> Laissa termit on eroteltu sanalla tai, joka tarkoittaa, että jo toisen kriteerin täytyessä lainkohta soveltuu. Koska termit on eroteltu, voidaan myös päätellä, että kaksi erilaista tilannetta voivat johtaa edellytyksen täyttymiseen.

<sup>68</sup> Ks. Puroinen 2010, s. 102. Samoin Rabinä 2022, s. 198.

tulkinnanvaraisuuden tai aukkotilanteet.<sup>69</sup> Lainsäännöksen tulkinnanvaraisuudella tarkoitetaan sitä, että tietyssä tilanteessa on epäselvää, kuinka yksittäistä lainsäännöstä tulisi soveltaa. Lainaukkotilanne taas on käsillä, kun tilanteeseen soveltuvaa normia ei ole ollenkaan olemassa.<sup>70</sup>

Tulkinnanvaraisuus ja lainaukkotilanteet korostuvat usein uusien taloudellisten tai oikeudellisten ilmiöiden sääntelyssä tai lainsäännösten rajapinnoilla.<sup>71</sup> Lainsäätäjä ei voi aukottomasti ennustaa tulevia muutoksia talouselämässä, jotka vaatisivat vero-oikeudellista sääntelyä. Koska taannehtiva lainsäädäntö ja säännösten taannehtiva soveltaminen on kiellettyä, tulee vero-oikeudellinen sääntely väistämättä jonkin aikaa uusien taloudellisten ja oikeudellisten ilmiöiden jäljessä. Tuoreeseen sääntelyyn ei myöskään käsittelyaikojen vuoksi voida heti ottaa kantaa korkeimman hallinto-oikeuden prejudikaatilla, jolloin säännösten tulkinnanvaraisuus ja lainaukot korostuvat. Veroviranomaisen vakiintunut tulkintalinja ei poista asian tulkinnanvaraisuutta. Se toimii ainoastaan perusteluna tietyn tulkinnan muodostamista tilanteessa. Siten verovelvollisen on mahdollista haastaa veroviranomaisen vakiintunuttakin verotuskäytäntöä ja saada luottamuksensuojaa tällaista käytäntöä vastaan. Tyypillisiä tulkinnanvaraisia asioita ovat esimerkiksi kotitalousvähennyksen rajapintoihin, peiteltyyn osinkoon, liikearvon jaksottamiseen ja konserniavustukseen liittyvät kysymykset.<sup>72</sup> Hallituksen esityksessä luottamuksensuojan soveltumisen mahdollisina kohteina on mainittu osakeyhtiöiden sivuuttaminen sekä omaisuuden taloudellinen käyttöaika.<sup>73</sup>

Asia on epäselvä, kun sitä koskevat oikeustositseikat ovat jääneet osittain epäselviksi.<sup>74</sup> Tällöin tosiseikoista ei ole olemassa tai saatavilla selvitystä.<sup>75</sup> Vaatimus epäselvyydestä on verotusmenettelyn näkökulmasta mielenkiintoinen. Verovelvollisella on menettelyssä ilmoittamisvelvollisuus (VML 7 §) sekä velvollisuus lisätietojen antamiseen (VML 11 §). Lisäksi ilmoitusvelvollisuuden täyttämisen jälkeen veroviranomaisen ja verovelvollisen tulee osallistua asioiden selvittämiseen ”mahdollisuuksiensa mukaan” (VML 26.4 §). Käytännössä verovelvollisella on usein paremmat mahdollisuudet selvittää tilannettaan koskevat tosiseikat. Jos selvitys jää kovin puutteelliseksi, ei ole mielekäästä, että verovelvollinen voisi tällöin saada luottamuksensuojaa. Usein puutteellisen selvityksen kohdalla viranomaisen

---

<sup>69</sup> Soikkeli 2003, s. 225.

<sup>70</sup> Puronen 2010, s. 102.

<sup>71</sup> Ks. Råbinä 2022, s. 200.

<sup>72</sup> Ks. Soikkeli 2003, s. 225–226.

<sup>73</sup> HE 53/1998 vp., s. 3 ja 11.

<sup>74</sup> Puronen 2010, s. 102.

<sup>75</sup> Soikkeli 2003, s. 227.

neuvo onkin annettu niin yleisellä tasolla, ettei suojaa synny.<sup>76</sup> Tyypillisiä epäselviä asioita ovat arvostus- ja todistelukysymykset.<sup>77</sup> Verovelvollisen puutteellinen selvitys voi myös viitata vilpillisen mielen käsillä oloon, joka estää luottamuksensuojan soveltumisen.<sup>78</sup>

### 3.2.3. Verovelvollisen vilpittömän mieli

Verotusmenettelyn luottamuksensuojan toisena kriteerinä on verovelvollisen vilpittömän mieli. Vilpittömän mielen osalta verovelvolliseen rinnastuu myös tämän nimissä toiminut valtuutettu.<sup>79</sup> Kuusikko yhdistää väitöskirjassaan vilpittömän mielen arvioinnin verovelvollisen selonottovelvollisuuden laajuuteen. Selonottovelvollisuuden laajuus ja vilpittömän mielen arviointi voidaan liittää kiinteästi toisiinsa etenkin silloin, kun asia on jäänyt epäselväksi verovelvollisen toimien takia. Kuusikon mukaan vilpittömästä mielestä luottamuksensuojan osalta tulisi puhua perustellusta vilpittömästä mielestä.<sup>80</sup> Riittävää ei siten ole, että verovelvollinen ei ole tiennyt. Luottamuksensuojan saamiseksi edellytetään, ettei verovelvollinen olisi pitänytkaan tietää.<sup>81</sup> Juuri tällä tavalla selonottovelvollisuus liittyy vilpittömän mielen arviointiin, sillä voidaan sanoa, että selonottovelvollisuuden täyttäneen verovelvollisen ei olisi pitänyt tietää hänen toimensa tai saamansa ohjeen olevan virheellinen.

Kuusikon mukaan verovelvollisen selonottovelvollisuuden laajuuteen vaikuttaa verovelvollisen omat ominaisuudet. Veroasiantuntijana työskentelevän verovelvollisen selonottovelvollisuus on huomattavasti korkeampi kuin maallikon. Velvollisuuden laajuudelle asetettava raja on siten subjektiivinen. Lisäksi vilpittömän mielen todistustaakka on yksityisoikeudellisen pääsäännön vastaisesti verovelvollisella itsellään. Yleensä vastapuolen tulee osoittaa vilpillisen mielen olemassaolo. Luottamuksensuojan kohdalla vilpittömän mielen olemassaolo tuottaa verovelvolliselle edun, joten verovelvollisella on taakka osoittaa, että hän on toiminut vilpittömässä mielessä.<sup>82</sup> Vilpittömän mielen todistamiselle ei tulisi kuitenkaan asettaa korkeaa kynnystä, sillä sen osoittaminen aukottomasti on haastavaa. On perusteltua edellyttää viranomaiselta joitain perusteita vilpillisen mielen väitteen tueksi.<sup>83</sup> Myös Verohallinnon luottamuksensuojaa koskevan ohjeen mukaan luottamuksensuojan edellytyksenä on

---

<sup>76</sup> Puronen 2010, s. 103.

<sup>77</sup> Soikkeli 2003, s. 227.

<sup>78</sup> Ks. luku 3.2.3.

<sup>79</sup> Puronen 2010, s. 103.

<sup>80</sup> Samoin Rabinä 2022, s. 204.

<sup>81</sup> Kuusikko 2000, s. 651.

<sup>82</sup> Ibid, s. 650–652. Ks. myös todistustaakan osalta Puronen 2010, s. 104.

<sup>83</sup> Puronen 2010, s. 104.

verovelvollisen perusteltu vilpittömän mieli, johon kuuluu selonottovelvollisuus. Tietämättömyys verosäännösten sisällöstä ei muodosta perusteltua vilpittömää mieltä.<sup>84</sup>

Verovelvollisen vilpittömän mieli edellyttää lisäksi ilmoitusvelvollisuuden tunnollista täyttämistä.<sup>85</sup> Luottamuksensuojaa ei synny, jos asia jää verovelvollisen laiminlyönnin vuoksi epäselväksi ja tämä johtaa viranomaisen virheelliseen laintulkintaan. Tapauskohtaisesti vilpittömän mielen voi estää myös se, että verovelvolliselle lähetetyssä kirjeessä on kyseenalaistettu sen perusteen oikeellisuus, johon viranomaisen antama kannanotto perustuu.<sup>86</sup> Tämä on johdonmukainen ratkaisu. Jos verovelvolliselle lähetetyssä kirjeessä jokin tosi-seikka kyseenalaistetaan tai siitä kysytään verovelvolliselta lisätietoja, tulisi verovelvollisen ymmärtää seikan olevan merkityksellinen asian kannalta. Verovelvollinen antaessa puutteellisia tai virheellisiä tietoja johtuu asian epäselvyys verovelvollisen toimista, jolloin luottamuksensuojaa ei synny.

Vilpittömän mielen osalta sovelletaan niin sanottua laajaa aikarajaa. Tämä tarkoittaa, että verovelvollisen tulee olla vilpittömässä mielessä toimiessaan viranomaisen ohjeen mukaisesti. Luottamuksensuojaa ei siten synny, jos verovelvollinen saa viranomaisen antaman neuvon jälkeen tietää, että neuvo on virheellinen, mutta toimii silti sen mukaisesti.<sup>87</sup> Laaja aikaraja on perusteltu, sillä vilpittömän mielen edellytyksenä on, että verovelvollinen ei ole tiennyt toimintansa olevan virheellistä. Perustellun vilpittömän mielen saavuttaminen edellyttää molempien vaatimusten täyttymistä. Verovelvollinen ei ole saanut tosiasiallisesti tietää, eikä hänen olisi pitänytkään tietää menettelynsä olevan virheellistä. Käytännössä sen perustelemisen, että verovelvollinen on tiennyt toimintansa virheellisyyden, voi olla haastavaa. Vilpittömän mielen arvioinnista tekee haastavaa myös se, että verotusmenettely on kirjallista.<sup>88</sup> Asiakirjojen pohjalta on huomattavasti vaikeampaa arvioida yksilön luotettavuutta ja hänen sanojensa todenmukaisuutta kuin kasvotusten puheen perusteella.

#### 3.2.4. *Viranomaisen noudattama käytäntö*

VML 26.2 §:n sanamuodon mukaan verovelvollisen on tullut toimia viranomaisen noudattaman käytännön tai ohjeiden mukaisesti saadakseen luottamuksensuojaa. Mitä viranomaisen noudattama käytäntö tai ohjeet sitten pitävät sisällään? Luottamuksensuojan

<sup>84</sup> Verohallinto 2021b, kohta 3.4 ja Rabinä 2022, s. 204.

<sup>85</sup> Ks. KHO 2010:13.

<sup>86</sup> Soikkeli 2003, s. 228.

<sup>87</sup> Puronen 2010, s. 104.

<sup>88</sup> Ibid, s. 104.

oikeusperiaateluonteen vuoksi ei ole mahdollista etukäteen eritellä, millaiset käytännöt tai ohjeet ovat sellaisia, jotka perustavat luottamuksensuojan ja millaiset eivät. Viranomaisen noudattama käytäntö ja ohjeet voivat siten käydä ilmi millaisista tahansa viranomaisen lain-tulkintakannanotoista. Kannanotot ilmenevät tyypillisesti Verohallinnon ohjeista, oppaista, kotisivuilta tai asiakastiedotteista.<sup>89</sup>

Viranomaisen noudattama käytäntö on käsitteellisesti erotettava oikeuskäytännöstä, joka viittaa ainoastaan tuomioistuinratkaisuihin. Hallintotoiminnassa annetaan ratkaisuja lukumääräisesti enemmän ja useammista erilaisista asioista kuin tuomioistuimissa. Myös viranomaistoiminnan käytännön on siten oltava käsitteenä laajempi kuin oikeuskäytäntö. *Purosen* mukaan käytännöllä viitataan jollain tavalla vakiintuneeseen viranomaiskäytäntöön.<sup>90</sup> Verotuskäytäntö kattaa varsinaisten verotuspäätösten lisäksi muita verotukseen liittyviä päätöksiä, kuten ennakkoratkaisuja ja verotuksen oikaisupäätöksiä.<sup>91</sup> Hallituksen esityksen mukaan viranomaisen noudattamalla käytännöllä tarkoitetaan aiemmin vastaavassa tilanteessa noudatettua tulkintaa. Yksittäiselle verovelvolliselle annettu luottamuksensuoja voi perustua hänen omaan aiempaan verotukseensa tai muiden verovelvollisten verotukseen. Jo yksi aiempi verovelvollista koskeva ratkaisu voi johtaa luottamuksensuojan syntymiseen.<sup>92</sup> Useimmiten luottamuksensuoja perustuu kuitenkin Verohallinnon muihin kannanottoihin tai muiden verovelvollisten verotukseen.<sup>93</sup>

Ratkaisun KHO 2012:74 mukaan ”[v]iranomaisen noudattamalla käytännöllä tarkoitetaan nimenomaista kannanottoa juuri sellaiseen asiaan, josta on kysymys.” Luottamuksensuojan muodostumiseksi ei VML 26.6 §:n tutkimisvelvollisuuden vuoksi riitä se, että asiaan ei ole aiemmin puututtu verotuksessa.<sup>94</sup> Ratkaisu vahvistaa sekä Verohallinnon ohjeessa<sup>95</sup> että Soikkelin väitöskirjassa<sup>96</sup> esitetyn kannan siitä, että luottamuksensuojan syntyminen edellyttää niin sanotusti aktiivisen laintulkintakannanoton tekemistä.<sup>97</sup> Verohallinnon on pitänyt tutkia asia ja antaa päätös sitä koskien, jotta laintulkintakannanotto voi perustaa luottamuksensuojan. Passiivinen laintulkintakannanotto, jossa verotuspäätös on annettu ilman, että

---

<sup>89</sup> Soikkeli 2003, s. 230–231.

<sup>90</sup> Puronen 2010, s. 106.

<sup>91</sup> Soikkeli 2003, s. 232.

<sup>92</sup> HE 53/1998 vp., s. 11.

<sup>93</sup> Soikkeli 2003, s. 232.

<sup>94</sup> KHO 2012:74.

<sup>95</sup> Ks. Verohallinto 2021b, kohta 3.5.2.

<sup>96</sup> Ks. Soikkeli 2003 s. 233–234.

<sup>97</sup> Samoin Rabinä 2022, s. 208.

kyseessä olevaa asiaa olisi nimenomaisesti tutkittu, ei muodosta luottamuksensuojaa asian osalta.<sup>98</sup>

Vaatimusta aktiivisesta laintulkintakannanotosta voidaan pitää verovelvollisen luottamuksensuojan kannalta ongelmallisena. Tavallisesta verotuspäätöksestä ei ilmene, miltä osin päätöksen muodostavat osatekijät ovat nimenomaisesti tutkittu. Verovelvollisen on siten lähes mahdotonta tietää, miltä osin hänellä on oikeus luottaa verotuspäätökseltään ilmenevien kannanottojen pysyvyyteen ja miltä osin ei. Lisäksi verotusmenettelyssä tutkittavaksi nousevat asiat perustuvat nykyään suurelta osin erilaisiin valikointeihin<sup>99</sup>. Vuosittain vaihtuvat yksityiskohdat valikoidaan automaattisesti veroilmoitusten massasta ja nostetaan tutkittavaksi verovalvonnassa. Nämä valikointikriteerit eivät ole verovelvollisen tiedossa, sillä ne eivät ole julkista tietoa. Verovelvollinen ei siten voi tavanomaisessa verotusmenettelyssä myöskään omilla toimillaan saattaa tiettyä asiaa tutkittavaksi saadakseen sen osalta Verohallinnon aktiivisen laintulkintakannanoton.<sup>100</sup>

Verovelvollinen voi siten joutua tilanteeseen, jossa tietty verotuksellinen kysymys on useana vuonna ratkaistu samalla tavalla, mutta asia ei voi saada luottamuksensuojaa, sillä sitä koskevaa kysymystä ei ole tosiasiallisesti koskaan ratkaistu. Näin Verohallinto voi käytännössä muuttaa kantaansa asian suhteen ilman, että olosuhteet muuttuvat. Tämä on ongelmallista oikeuden ennakoitavuusvaatimuksen kannalta. Luottamuksensuoja ei estä veroviranomaista muuttamasta tai tiukentamasta laintulkintakannanottoaan esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden prejudikaatin perusteella. Muutosta ei kuitenkaan voida tehdä taannehtivasti, vaan vaikutukset voivat tulla voimaan ainoastaan tulevaisuutta ajatellen.<sup>101</sup> Luottamuksensuoja-periaate suojaa siten verovelvollista muutoksen takautuvalta vaikutukselta. Jos katsotaan, että passiivinen laintulkintakannanotto ei muodosta luottamuksensuojaa, avautuu veroviranomaiselle keino tiukentaa tulkintaansa tutkimatta jääneiden yksityiskohtien osalta takautuvasti, mikä on verovelvollisen oikeusturvan ja oikeuden pysyvyyden kannalta ongelmallista. Tässä kohtaa lienee hyvä muistuttaa, että verovelvollisen verotusta koskevien olosuhteiden muuttuessa myös laintulkinta voi luonnollisesti muuttua. Luottamuksensuoja liittyy ainoastaan asiallisesti samanlaisten kysymysten samanlaiseen ratkaisuun.<sup>102</sup>

---

<sup>98</sup> Ks. KHO 2012:74.

<sup>99</sup> Ks. tarkemmin esim. Puronen 2012, s. 135.

<sup>100</sup> Verovelvollisen on mahdollista saada sitova laintulkintakannanotto hakemalla ennakkoratkaisua. Ks. tarkemmin ennakkoratkaisusta luku 3.7.

<sup>101</sup> HE 53/1998 vp., s. 11.

<sup>102</sup> Soikkeli 2003, s. 237.



### 3.2.5. *Viranomaisen antamat ohjeet*

Viranomaisen noudattaman käytännön lisäksi myös viranomaisen antamat ohjeet voivat perustaa luottamuksensuojan. Viranomaisen antamat ohjeet kattavat sekä yksityisen neuvonnan että yleisen ohjauksen.

Hallintolain 8 § asettaa viranomaiselle velvoitteen neuvoa asiakkaita hallintoasioiden hoitamisessa. Viranomaisen tulee myös vastata asiointia koskeviin kysymyksiin. Verohallinnolla on siten neuvontavelvoite verotukseen liittyvässä hallintomenettelyssä. Hallintolain mukainen neuvontavelvoite kattaa lähinnä muodollisen eli verotusmenettelyä koskevan neuvonnan. Tätä laajempaa, eli aineellisiin kysymyksiin kohdistuvaa neuvontaa ei ole kuitenkaan suljettu pois.<sup>103</sup> Käytännössä aineellisen neuvonnan antaminen on kuitenkin vakiintunut tavaksi ja usein neuvonta kohdistuu aineellisiin kysymyksiin.<sup>104</sup> Juuri aineellinen neuvonta on luottamuksensuojan valossa mielenkiintoista, sillä virheellinen neuvo aineelliseen kysymykseen voi toimia luottamuksensuojan perustavana tekijänä. Verohallinnon antamilla neuvoilla ole oikeusvoimavaikutusta, toisin kuin esimerkiksi verotuspäätöksillä.<sup>105</sup> Verohallinnolla ei siten ole velvollisuutta noudattaa antamaansa neuvoa verovelvollisen lopullisessa verotuksessa, vaikka verovelvollinen olisi neuvon luottanut. Luottamuksensuojaperiaate korvaa soveltuessaan neuvoilta puuttuvan oikeusvoimavaikutuksen ja sitoo viranomaista antamaansa neuvon suhteen.<sup>106</sup>

Verohallinto voi antaa verovelvollisille sekä yleisneuvontaa että erityistä neuvontaa. Yleisneuvonta on nimensä mukaisesti yleisluontoista neuvontaa, eikä siinä oteta kantaa verovelvollista koskeviin olosuhteisiin. Erityisessä neuvonnassa yksittäiselle verovelvolliselle annetaan neuvoja tiettyyn asiaan liittyen.<sup>107</sup> Luottamuksensuojan kannalta kiinnostavaa on etenkin erityinen neuvonta, sillä viranomaisen ohjeen on oltava riittävän tarkka ja yksilöity, jotta se voi luoda verovelvolliselle luottamuksensuojaa.<sup>108</sup> Ratkaisevaksi kysymykseksi neuvonnan osalta muodostuu se, milloin neuvo on riittävän tarkka ja yksilöity muodostamaan luottamuksensuojan. Riittävän tarkan ja yksilöidyn neuvon vaatimuksena on, että verovelvollinen tunnistaudu ja avaa sekä kysymyksensä että siihen liittyvät oikeustositteikat yksityiskohtaisesti neuvontatilanteessa. Ilman tarkkoja tietoja viranomaisen on mahdotonta

---

<sup>103</sup> Ibid, s. 249–250.

<sup>104</sup> Puronen 2010, s. 111.

<sup>105</sup> Ks. Mäenpää 2013, luku 5.8. kohta Päätöksen oikeudelliset vaikutukset.

<sup>106</sup> Soikkeli 2003, s. 250–251.

<sup>107</sup> Puronen 2010, s. 110.

<sup>108</sup> Rabinä 2022, s. 224–225.

antaa luottamuksensuojan edellytykset täyttävä yksilöity neuvo. Jos verovelvollinen ei oma-aloitteisesti yksilöi kysymystään riittävän tarkasti, tulisi viranomaisperiaatteen mukaan veroviranomaisen pyytää täydennystä tietoihin.<sup>109</sup>

Hallituksen esityksen mukaan ohjeilla tarkoitetaan myöhemmin todennettavissa olevia ohjeita eli pääosin kirjallisia ohjeita.<sup>110</sup> Ohje voi olla yleinen Verohallinnon ohje tai tiedote taikka yksittäiselle verovelvolliselle annettu täsmällinen ohjaus. Myös ohjeisiin kirjatut vaikiintuneet verotuskäytännöt luovat luottamuksensuojan.<sup>111</sup> Ratkaisun KHO 2012:21 mukaan suulliset kannanotot eivät yleensä voi muodostaa luottamuksensuojaa. Jos suullinen kannanotto on nimenomainen ja riittävän tarkka, on asia kuitenkin ratkaisun KHO 2003:21 mukaan ratkaistava verovelvollisen eduksi, eli luottamusta on suojattava. Suullisten ohjeiden osalta ongelmaksi muodostuu ohjeen todistettavuus. Verovelvollisella on näyttövelvollisuus käytännön tai ohjeen olemassaolosta.<sup>112</sup> Jos ohje on annettu suullisesti, on sen sisällön toteen näyttäminen huomattavan haastavaa.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 2003:21 suojattiin luottamusta yksittäisen virkamiehen suullisesti antamaan neuvon. Sillä ei näyttäisi olevan merkitystä, antaako neuvon yksittäinen virkamies vai Verohallinto viranomaisena. Veroviranomainen neuvon antajana kattaa Verohallinnon organisaation kokonaisuudessaan.<sup>113</sup> Suurempaa painoarvoa on annettava neuvon sisällölle ja todennettavuudelle. Tapauksessa verotoimisto oli kirjallisesti vahvistanut, että verovelvollisille on suullisesti annettu neuvo, johon he ovat luottamuksensa suojaamiseksi vedonneet.<sup>114</sup> Tapauksen perusteella ei siten voida päätellä, tulisiko luottamuksensuojaa soveltaa, jos neuvon antaminen tai sisältö on kiistan alaiasta. Hallintolain 42 §:n mukaan virkamiehen tulee kirjata tiedot suullisesti esitetyistä vaatimuksista ja selvityksistä. Käytännön viranomaistoiminnassa kirjaamisen yksityiskohtaisuus voi vaihdella. Verovelvollisen oikeusturvan kannalta, hänen olisi hyvä itse kirjata ylös ainakin suullisen neuvon antaneen virkailijan nimi ja mahdollisesti myös neuvon pääasiallinen sisältö. Jos Verohallinto ei vahvista antaneensa neuvoa, johon verovelvollinen vetoaa luottamuksensuojansa tueksi, tulee ratkaistavaksi näyttökysymys annetun neuvon osalta.<sup>115</sup>

---

<sup>109</sup> Soikkeli 2003, s. 252.

<sup>110</sup> HE 53/1998 vp., s. 11.

<sup>111</sup> Verohallinto 2021b, kohta 3.6.

<sup>112</sup> Soikkeli 2003, s. 232.

<sup>113</sup> Soikkeli 2003, s.252.

<sup>114</sup> KHO 2003:21

<sup>115</sup> Puronen 2010, s. 114.

Todennettavuuden lisäksi ohjeelta edellytetään myös riittävää täsmällisyyttä ja yksilöitävyyttä.<sup>116</sup> Tapauksessa pariskunnalle annettiin yksiselitteinen neuvo siitä, että vuokrattavien kohteiden korjaustöiden aloittamishetkellä ei ole merkitystä korjauskustannusten vähennyskelpoisuuden osalta.<sup>117</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa ei siten tullun arvioitavaksi neuvon yksiselitteisyys tai tarkkuus. Yksityiskohtaisuuden arvioinnissa korostuneet tapauksen oikeustositteet. Selvästi lainvastainen ohje ei tuota luottamuksensuojaa, joka johdetaan jo asian tulkinnanvaraisuuden edellytyksestä. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa ohje sitoo kuitenkin Verohallintoa sellaisenaan, vaikka ohjeessa myöhemmin havaitaan tulkintavirhe. Tulkintalinjaa voidaan muuttaa vasta ohjeen muuttamishetkestä eteenpäin.<sup>118</sup> Vaikka ratkaisussa KHO 2003:21 verovelvollisille annettiin luottamuksensuojaa suullisen neuvon perusteella, ei tästä voida johtaa yleistä ohjetta siitä, että suullisiin neuvoihin tulee aina voida luottaa. Ratkaisu ainoastaan periaatteellisesti mahdollistaa suojan saamisen suullisen neuvon perusteella, kun kaikki luottamuksensuojan edellytykset täyttyvät.<sup>119</sup>

Veroviranomaisen ohjauksella viitataan laajaan ja julkiseen opastukseen, joka tarkoittaa yleensä Verohallinnon internetsivuilla julkaistavia ohjeita, tiedotteita ja yhtenäistämishojeita.<sup>120</sup> Näistä merkittävimpänä muotona voidaan pitää syventäviä vero-ohjeita, jotka ilmaisevat Verohallinnon tulkintakannanottoja sekä verotuskäytännön aineellisten kysymysten liittyen.<sup>121</sup> Verohallinto antaa ohjeita pääasiassa Verohallinnosta annetun lain (503/2010) (VHL) 2 §:n 2 momentin nojalla. Verohallinnon julkaisemat kirjalliset ohjeet joustavoittavat Verohallinnon toimintaa täsmentämällä verolainsäädännön soveltamista ja toimeenpanoa. Vero-oikeudelliset säännökset ovat tyypillisesti avoimia ja tulkinnanvaraisia laajan soveltamisalan mahdollistamiseksi. Uusia taloudellisia ilmiöitä ei haluta rajata soveltamisalan ulkopuolelle lain liian tiukan sanamuodon takia. Lavea sanamuoto voi myös mahdollistaa uusien ilmiöiden verotuksen ilman lainmuutosta. Verohallinto voi antamallaan ohjeella ulottaa verolainsäädännön uusiin ilmiöihin.<sup>122</sup>

Verohallinnon julkaiseman ohjeen mukaisesti toiminut verovelvollinen saa teoriassa aina luottamuksensuojaa.<sup>123</sup> Tämä ei johdu siitä, että ohjeet olisivat oikeudellisesti sitovia. Oikeudellista sitovuutta viranomaisen päätöksenteossa on ainoastaan lainsäädännöllä. Ohjeet

<sup>116</sup> Verohallinto 2021b, kohta 3.6.

<sup>117</sup> KHO 2003:21.

<sup>118</sup> Verohallinto 2021b, kohta 3.6.

<sup>119</sup> Soikkeli 2003, s. 259–260.

<sup>120</sup> Ibid, s. 303.

<sup>121</sup> Puronen 2010, s. 115.

<sup>122</sup> Soikkeli 2003, s. 304.

<sup>123</sup> Puronen 2010, s. 116. Ks. myös Rabinä 2022, s. 229.

asettavat oikeuslähdeopissa parhaimmillaan sallittujen oikeuslähteiden tasolle esimerkiksi oikeuskirjallisuuden kanssa. Luottamuksensuoja perustuu sen sijaan tosiasialliseen sitovuuteen. Verohallinnon ohjeet ilmaisevat Verohallinnon kannan käsillä olevaan oikeudelliseen kysymykseen. Ohjeet saavat perustansa ja ilmaisevat Verohallinnon kannan vakiintuneesta verotuskäytännöstä.<sup>124</sup> Verohallinto toimii siten hyvän hallinnon vastaisesti, mikäli se ei noudata laatimaansa ja julkaisemaansa ohjetta.<sup>125</sup> Tosiasiallisen sitovuuden voidaan katsoa ilmentävän luottamuksensuojan perusajatusta. Myös Verohallinnon ohjaukselta edellytetään yksiselitteisyyttä ja tarkkuutta.<sup>126</sup>

### 3.2.6. Erityinen syy luottamuksensuojan esteenä

Vaikka kaikki edellä mainitut luottamuksensuojan oikeudelliset edellytykset täyttyisivät, voi suojan saaminen estyä erityisen syyn nojalla. Näihin erityisiin syihin viitataan luottamuksensuojan tosiasiallisilla soveltamisedellytyksillä. Hallituksen esityksessä mainitaan luottamuksensuojan estävänä tekijänä yhdenvertaisuusperiaate. Luottamuksensuojan tarkoituksena ei ole asettaa yhtä verovelvollista pysyvästi muita parempaan asemaan.<sup>127</sup> Yhdenvertaisuusperiaate ja luottamuksensuoja eivät voi olla voimassa samanaikaisesti, sillä luottamuksensuoja muodostaa poikkeuksen verovelvollisten samankaltaiseen kohteluun. Yhdenvertaisuusperiaate mainitaan luottamuksensuojan estävänä erityisenä syynä myös Verohallinnon ohjeissa.<sup>128</sup> Erityisillä syillä viitataan luottamuksensuojan periaatepunnintaan, jonka perusteella viime kädessä ratkaistaan, annetaanko verovelvolliselle luottamuksensuojaa vai ei.<sup>129</sup> Periaatepunninnan myötä luottamuksensuojaa voidaan soveltaa ainoastaan, jos sen painoarvo on yksittäistapauksessa kilpailevia periaatteita suurempi. Koska luottamuksensuojaa on oikeussäännön sijaan oikeusperiaate, on periaatepunninta tosiasiallisesti mahdollista, eikä luottamuksensuojaa sovelleta, jos kilpaileva periaate voittaa punninnassa.<sup>130</sup>

Yhdenvertaisuusperiaate ei ole ainoa luottamuksensuojan kanssa kilpaileva oikeusperiaate. Myös muun muassa verotuksen tehokkuusperiaate voi olla periaatepunninnassa suojaa

<sup>124</sup> Ks. edellä luku 3.2.4.

<sup>125</sup> Soikkeli 2003, s. 304.

<sup>126</sup> Verohallinnon ohjauksen osalta huomioitavaa on, että ohjeen sitova vaikutus voi aiheutua myös yhdenvertaisuusperiaatteen myötä. Kaikilla verovelvollisilla on oikeus ohjeiden ilmentämään yhdenmukaiseen verotukseen. Sitovan vaikutuksen muodostuminen yhdenvertaisuusperiaatteen myötä vaatii kuitenkin sen, että Verohallinto on ottanut ohjauksen huomioon jo verotusta toimittaessaan Ks. *ibid* s. 306.

<sup>127</sup> HE 53/1998 vp., s. 7 ja 11.

<sup>128</sup> Verohallinto 2021b, kohta 3.7.

<sup>129</sup> Rabinä 2022, s. 196–197.

<sup>130</sup> Soikkeli 2003, s. 238.

vastaan. Tehokkuusperiaate edellyttää verotuksen toimittamista lainmukaisesti, mahdollisimman nopeasti sekä mahdollisimman matalin kustannuksin.<sup>131</sup> Luottamuksensuoja voidaan nähdä tehokkuusperiaatteen vastakohtana, sillä suojan soveltuessa verotus toimitetaan lopulta lainvastaisesti, vaikka tulkinnanvaraisten asioiden kohdalla myös lainvastaisuus vaatii tulkintaa. Luottamuksensuojan soveltaminen lisää myös verotuksen toimittamiseen käytettävää aikaa ja sen myötä kustannuksia, kun automaattisen massamenettelyn sijaan tapauskohtaisesti arvioidaan luottamuksensuojan soveltamisedellytyksiä.

Periaatepunninnan lähtökohtiin vaikuttaa luottamuksensuojan ja yhdenvertaisuus- tai tehokkuusperiaatteen välinen suhde yksittäistapauksessa. Mitä enemmän luottamuksensuojan arvioinnin kohteena oleva laintulkintakannanotto eroaa aidosti lainmukaisesta ja yhdenvertaisesta laintulkinnasta, sitä painavampia perusteita luottamuksensuojan soveltamiselle on oltava, jotta luottamuksensuoja voittaa periaatepunninnassa. Erilaisilla luottamuksensuojaa puolustavilla perusteilla on erilainen painoarvo periaatepunninnassa. Jos laintulkintakannanotto perustuu veroviranomaisen noudattamaan käytäntöön, on kannanoton painoarvo sitä suurempi, mitä pidempään ja laajemmin käytäntöä on noudatettu. Käytännön vakiintuneisuus on siten yksi arvioinnin mittari. Jos käytäntö on ollut sama useiden verovelvollisten kohdalla, voittaa luottamuksensuoja punninnassa todennäköisesti yhdenvertaisuusperiaatteen, sillä yksittäistä verovelvollista ei tällöin aseteta muista eroavaan asemaan. Käytännön vakiintuneisuuden lisäksi myös laintulkintakannanoton laatu ja verointressin suuruus ovat arvioitavia perusteita. Passiiviset laintulkintakannanotot eivät paina arvioinnissa yhtä paljon kuin aktiiviset. Arvioinnissa huomioon otettavia perusteita ei voida määritellä tai rajata sitovasti etukäteen, vaan tapauskohtaisuus korostuu myös erityisen syyn arvioinnissa.<sup>132</sup>

Kilpailevien periaatteiden lisäksi luottamuksensuojan estävänä erityisenä syynä voi lain esitöiden mukaan toimia se, että verovelvollinen on itse aiheuttanut asian epäselvyyden.<sup>133</sup> Tämä tukee oikeudellisten edellytysten, erityisesti vilpittömän mielen edellytyksen tarkoitusta. Verovelvollinen ei voi itse aiheuttaa tilannetta, jossa hänet asetetaan verotuksellisesti erilaiseen asemaan kuin muut verovelvolliset. Jos verovelvollisen selvitys asiaan liittyen on sen verran puutteellinen, että asia jää epäselväksi, mutta hän osoittaa täyttäneensä selontovetollisuutensa ja siten toimineen perustellusti vilpittömässä mielessä, voisi verovelvollisen muuten moitittava toiminta olla erityinen syy, joka estää luottamuksensuojan

---

<sup>131</sup> Ibid, s. 239.

<sup>132</sup> Ibid, s. 239–240.

<sup>133</sup> HE 53/1998 vp. s. 11.

syntymisen. Kyse lienee poikkeuksellisesta tilanteesta, sillä on vaikea keksiä olosuhteita, jossa verovelvollinen toimisi vilpittömässä mielessä mutta sillä tavalla moitittavasti, että luottamuksensuoja tulisi evätä erityiseen syyhyn vedoten.

Käytännössä on epätavallista, että erityisen syyn arvioinnin jälkeen päädytään luottamuksensuojan soveltamatta jättämiseen, jos luottamuksensuojan oikeudelliset edellytykset täyttyvät. Kyse on siten poikkeustilanteesta.<sup>134</sup> Tämä on loogista, sillä jo oikeudellisten edellytysten täyttyminen voidaan nähdä melko haastavana. Haastavaa täyttymisestä tekee se, että edellytyksiä on useita, ne ovat melko tarkasti määriteltyjä ja niitä on tulkittava suppeasti. Lisäksi verovelvollisella on näyttötaakka edellytysten olemassaolosta, vaikka käytännössä verovelvollisen voi olla tietyissä tilanteissa vaikea näyttää verotuskäytännön olemassaolo muiden kuin oman verotuksensa osalta. Jos verovelvollinen onnistuu näyttämään edellytysten täyttyminen, voidaan se nähdä painavana perusteena luottamuksensuojan saamiselle. Jos tässä tilanteessa suoja voitaisi helposti evätä vetoamalla ylimalkaisesti johonkin yleiseen oikeusperiaatteeseen, jäisi luottamuksensuojan todellinen arvo hyvin vähäiseksi. Myös luottamuksensuojaan vetoamiseen tai sen toteen näyttämiseen olisi tällöin todennäköisesti hyvin vähän motivaatiota. Jos luottamuksensuoja jää erityisen syyn takia yksittäistapauksessa soveltamatta, voidaan VML 26.2 §:n toisen virkkeen mukaan korkoseuraamukset jättää perimättä ja veronkorotus määräämättä. Virkkeen tarkoitus on soveltuessaan kohtuullistaa sitä, että vero on maksuunpantu tulkinnanvaraisessa tai epäselvässä tilanteessa.<sup>135</sup>

### 3.3. Luottamuksensuojan oikeusvaikutukset

VML 26.2 §:n mukaan luottamuksensuojan soveltamisedellytysten täytyessä asia on ratkaistava verovelvollisen eduksi. Lainkohtaa koskevassa hallituksen esityksessä ei määritellä tarkemmin, mitä käsitteellä ”verovelvollisen eduksi” tarkoitetaan. Se, viitataan edullisuudella vain käsillä olevaan verotukselliseen yksityiskohtaan, vai verovelvollisen verotukseen yleisellä tasolla, jää esitöiden puitteissa epäselväksi. Jos tarkastellaan asiaa yksittäisen verotuspäätöksen osalta, voidaan eduksi katsoa useimmiten euromääräisesti matalin veroseuraamus. Oikeuskirjallisuudessa tätä on kyseenalaistettu sillä, että verotuksen seurannaisvaikutusten ja erilaisten jaksotussääntöjen vaikutuksesta yhdessä verotuksessa euromääräisesti matalin seuraamus ei välttämättä ole koko verotusaseman kannalta edullisin ratkaisu.<sup>136</sup>

<sup>134</sup> Verohallinto 2021b, kohta 3.7.

<sup>135</sup> Ks. Puroinen 2010, s. 109.

<sup>136</sup> Ibid, s. 108.

Verohallinnon luottamuksensuojaa koskevan ohjeen mukaan ratkaisu tulee luottamuksensuojaa arvioidessa jakaa kahteen osaan. Varsinainen asiaratkaisu on erotettava luottamuksensuojaa koskevasta ratkaisusta. Jos aineellinen ratkaisu muodostuu yksittäisessä tapauksessa verovelvollisen kannalta kielteiseksi, voi luottamuksensuoja estää veroviranomaista ratkaisemasta asiaa aiemman tulkintakannanoton vastaisesti. Tämä tarkoittaa, että veronsaaja kantaa virheen veroviranomaisen virheellisestä päätöksestä tai ohjeesta.<sup>137</sup> Luottamuksensuojasta erotettua asiaratkaisua voidaan kutsua myös *abstraktiksi verovelvollisuudeksi*. Abstrakti verovelvollisuus syntyy automaattisesti silloin, kun verovelvollista koskevat toiseikat vastaavat jonkin verosäännöksen edellytyksiä. Velvollisuus muuttuu konkreettiseksi verotuspäätöksellä, jolla vero maksuunpannaan. Jos luottamuksensuoja soveltuu, konkreettista verovelvollisuutta ei voida päätöksellä luoda lainkaan.<sup>138</sup> Tämä luottamuksensuojan ja aineellisten säännösten soveltamisjärjestys on vahvistettu myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2003-T-1065.<sup>139</sup>

Vaiheittaista soveltamisjärjestystä voidaan kritisoida, sillä luottamuksensuojasäännöksessä ei ole kyse puhtaasti prosessuaalisesta säännöstä. Luottamuksensuojasäännös perustelee tiettyä tulkintaa verosäännöksen mahdollistamien tulkintojen rajoissa.<sup>140</sup> Luottamuksensuojasäännöksen luonne tiettyä tulkintaa perustelevana normina vahvistaa kuitenkin sitä edellä mainitussa KHO:n ratkaisussa esitettyä kantaa, että luottamuksensuojaa tulee tarkastella yhdessä asiaratkaisun kanssa. Ratkaisun perustella vaikuttaa siltä, että termillä ”verovelvollisen eduksi” tarkoitetaan kyseessä olevaa verotuspäätöstä. Kun luottamuksensuojaa tulee arvioida asiaratkaisun perusteella, tulee myös edullisuus arvioitavaksi asiaratkaisun suhteessa. Tämä helpottaa lopullisen verotuksellisen ratkaisun muodostamista. Jos verovelvolliselle edullisen ratkaisun muodostamisessa tulisi huomioida myös tulevaisuuden mahdolliset tapahtumat, olisi ratkaisun muodostaminen hyvin vaikeaa ja epävarmaa.

### 3.4. Luottamuksensuojan voimassaoloaika

Luottamuksensuojan soveltaminen merkitsee poikkeusta verotusmenettelyssä hyvin vahvana vallitsevaan yhdenvertaisuuden periaatteeseen. Jos luottamuksensuojaa annetaan,

---

<sup>137</sup> Verohallinto 2021b, kohta 2.2.

<sup>138</sup> Soikkeli 2003, s. 243.

<sup>139</sup> Ratkaisun KHO 2003 T 1065 mukaan luottamuksensuojan soveltaminen edellyttää asiaan vaikuttavien toiseikkojen ja oikeussäännösten selvittämistä sekä niihin perustuvan asiaratkaisun tekemistä. Vasta tämän jälkeen, jos asiaratkaisu on verovelvolliselle vastainen, on luottamuksensuojan edellytysten täytyessä asia ratkaistava verovelvollisen eduksi.<sup>139</sup>

<sup>140</sup> Soikkeli 2003, s. 246.

verotetaan verovelvollista lievemmin kuin lain mukaan pitäisi. Tämä asettaa verovelvollisen muista verovelvollisista eroavaan asemaan, joka on yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista. Edellä kuvattu asetelma nostaa esiin kysymyksen siitä, mikä on luottamuksensuojan voimassaoloaika. Selvää on, että viimeistään lakimuutos, jolla tulkinnanvaraisuus lainsäädännön suhteen poistetaan, katkaisee luottamuksensuojan, mutta relevantimpi kysymys, voiko verovelvollinen nauttia muista verovelvollisista poikkeavasta asemasta lainmuutokseen asti vai katkeako suoja jo aiemmin.

Luottamuksensuojan lähtökohtana on ajatus siitä, että Verohallinnon asiassa valitsemaa tulkintalinjaa noudatetaan myös tulevien vuosien verotuksessa, jos asiaan vaikuttavat olosuhteet säilyvät samana. Virheellinen, liian lievästi toimitettu verotus ei anna verovelvolliselle kuitenkaan oikeutta tulla loputtomasti virheellisesti verotetuksi.<sup>141</sup> Luottamuksensuojan voimassaolo voi päättyä yksittäisen verovelvollisen osalta tai samanaikaisesti useiden verovelvollisten osalta. Yksittäisen verovelvollisen kohdalla luottamuksensuojan voi tapauskohtaisesti päättää Verohallinnon antama ohjaus tai Veronsaajien oikeudenvilvontayksikön tekemä muutoksenhaku. Jos verovelvollisen verotus on vuosittain toistuvasti toimitettu virheellisesti, voi Verohallinto antaa hänelle yksilöllistä ohjausta asiaan liittyen. Tämän jälkeen verotus voidaan muuttaa lainmukaiseksi pääsääntöisesti ohjauksen antamista seuraavan verovuoden alusta alkaen.<sup>142</sup> Verotusta ei siten kiristetä takautuvasti, vaan verotuskäytäntöä muutetaan siitä eteenpäin, kun Verovelvollinen on saanut tiedon siitä, että häntä koskenut aiempi tulkinta on ollut virheellinen. Tästä voidaan päätellä, että verovelvollisella on oikeus luottaa toimitetussa verotuksessa valittuun tulkintaan siihen asti, että veroviranomainen ohjauksellaan ilmoittaa tulkinnan virheellisyydestä.

Yksittäisen verovelvollisen kohdalla luottamuksensuoja voi veroviranomaisen ohjauksen lisäksi päättyä myös Veronsaajien oikeudenvilvontayksikön oikaisuvaatimuksen takia. Verovelvollinen voi pääsäännön mukaan luottaa Verohallinnon tekemään nimenomaiseen asiaratkaisuun. Jos Veronsaajien oikeudenvilvontayksikkö hakee muutosta tähän asiaratkaisuun, kertoo se verovelvolliselle, ettei Verohallinnon valitsema tulkintakäytäntö välttämättä ole pysyvä. Oikaisuvaatimukseen annetusta ratkaisusta huolimatta verovelvollinen saa alkuperäisen Verohallinnon päätöksen perusteella luottamuksensuojaa siihen asti, että hän saa oikaisuvaatimuksen tietoonsa. Asiaratkaisun ja tiedoksisaannin väliin jäävänä aikana tehtyjen omaisuuden disponointien osalta verovelvollinen saa siten luottamuksensuojaa, eli

---

<sup>141</sup> Verohallinto 2021b, kohta 5.

<sup>142</sup> Rabinä 2022, s. 251.



verotus toimitetaan lievempää tulkintalinjaa noudattaen, vaikka oikaisuvaatimuksessa annettussa ratkaisussa katsottaisi lievemmän tulkintalinjan olevan virheellinen. Tiedoksisääntöjen jälkeen tehtyjen dispoointien osalta luottamuksensuojaa ei tarvitse antaa, tosin tämä vaatii yleensä sen, että Veronsaajien oikeudenvallontayksikön oikaisuvaatimus on lainvoimaisesti hyväksytty. Jos asiaa ei ole vielä lainvoimaisesti ratkaistu, annetaan verovelvolliselle pääsääntöjen mukaan luottamuksensuojaa, ja oikeudenvallontayksikkö voi myöhemmin hakea muutosta myös uudempien verovuosien osalta.<sup>143</sup> Verovelvollinen voi siis luottaa saamaansa asiaratkaisuun niin kauan kun hänen tietoonsa tulee, että tulkinta on haastettu, eikä tulkinta siten välttämättä ole pysyvä.

Luottamuksensuoja voi katketa myös yleisen, kaikille verovelvollisille osoitetun verotuskäytännön kiristymisen myötä. Verotuskäytäntöä kiristävä tulkinta perustuu yleensä korkeimman hallinto-oikeuden antamaan prejudikaattiin, jossa otetaan aiempaa verotuskäytäntöä tiukempi linja. Vaikka korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut koskevat aiempia vuosia, sovelletaan kiristynyttä käytäntöä yleensä päätöksen julkaisemista seuraavan verovuoden alusta.<sup>144</sup> Tämä noudattaa yksilön kohdalla voimassa olevaa pääsääntöä siitä, ettei luottamuksensuoja pääty, ennen kuin verovelvolliset saavat tiedon siitä, ettei aiempi tulkinta ole pysyvä. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön lisäksi kaikkia verovelvollisia koskeva luottamuksensuoja voi perustua myös Verohallinnon antamiin viranomaisohjeisiin. Luottamuksensuoja voi siten päättyä kaikkien verovelvollisten osalta myös silloin, jos Verohallinto muuttaa tulkinnanvaraisessa asiassa antamaansa yleistä ohjetta. Kun ohjeesta ilmenevää tulkintaa kiristetään, todetaan samalla, mistä alkaen kiristynyttä käytäntöä sovelletaan. Pääsääntöisesti myös ohjeiden kohdalla soveltaminen alkaa julkaisua seuraavan verovuoden alusta.<sup>145</sup>

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että luottamuksensuoja voi olla voimassa pitkään, jopa useita vuosia, jos verovelvollisen tietoon ei tule tulkinnan tai käytännön muutosta. Muutos voidaan antaa verovelvolliselle henkilökohtaisesti tai kaikkia verovelvollisia koskevalla yleisellä tasolla ja tiedonanto pääsääntöisesti päättää luottamuksensuojan soveltamisen. Toisaalta, jos muuttunut tulkinta annetaan verovuoden aikana, noudatetaan kiristynyttä linjaa vasta seuraavan verovuoden alusta. Näin ollen luottamusta suojataan vielä tiedoksisääntöjen jälkeen verovuoden loppuun asti, jolloin verovelvollisella on vielä mahdollista tehdä

---

<sup>143</sup> Ibid, s. 258–259.

<sup>144</sup> Verohallinto 2021b, kohta 5.

<sup>145</sup> Rabinä 2022, s. 254–256.

omaisuuden disponointeja. Poikkeuksen muodostaa Veronsaajien oikeudenvilvontayksikön oikaisuvaatimus, jossa luottamuksensuoja katkeaa heti vaatimuksen tiedoksisaannista alkaen. Tosin luottamuksensuojan lopullinen soveltuminen tulevaisuudessa ratkeaa tässä tapauksessa vasta oikaisuvaatimukseen annetun ratkaisun yhteydessä.

### 3.5. Luottamuksensuojan perusoikeusmyönteinen laintulkinta

Luottamuksensuojan soveltamiseen verotusmenettelyssä liittyy mielenkiintoinen kysymys luottamuksensuojan perusoikeusluonteesta ja sen vaikutuksesta luottamuksensuojan soveltamiseen. Suomessa perustuslaki on hierarkkisesti korkein säädös,<sup>146</sup> mikä tarkoittaa, että perustuslaki on oikeusjärjestyksemme perusta ja sen säännökset saavat kollisiotilanteissa etusijan PL 106 ja 107 §:ssä säädetyllä tavalla. Verotusmenettelyssä luottamuksensuojan osalta varsinainen tavanomaisen lain syrjäyttäminen tulee harvemmin kyseeseen, sillä perustuslain ja verotusmenettelystä annetun lain luottamuksensuojaa koskevat pykälät ovat harvoin ilmeisessä ristiriidassa. Luottamuksensuojan tarve ei myöskään ole usein niin konkreettinen, että syrjäyttävälle vaikutukselle olisi tarvetta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei perustuslain säännöksillä olisi lainkaan merkitystä luottamuksensuojan arvioinnissa.<sup>147</sup>

Kollisiotilanne on ratkaistavissa myös perusoikeusmyönteisen laintulkinnan avulla. Perustuslakivaliokunnan mukaan tällä tarkoitetaan sitä, että tuomioistuin valitsee mahdollisista lain tulkintavaihtoehdoista sen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista.<sup>148</sup> Perusoikeusmyönteistä laintulkintaa voidaan pitää kollisiotilanteessa syrjäyttäviä säännöksiä tavanomaisempuna ratkaisuna, sillä perustuslaki sekä sitä alemman asteinen säännös vaikuttavat usein yhtenä kokonaisuutena, jolloin ilmeiset ristiriidat ovat harvinaisia. Tilanne voidaan rinnastaa oikeusperiaatekollisioon tai oikeussäännön ja oikeusperiaatteen kollisioon. Perusoikeusmyönteisessä tulkinnassa oikeusperiaatteita punnitaan toisiaan tai oikeussääntöjen arvoja ja tavoitteita vastaan. Käytännössä luottamuksensuojan perusoikeusmyönteisen tulkinnan voidaan katsoa täsmentävän tavallisen lain tasoista säännöstä. Legaliiteettiperiaatteen myötä veroviranomaisen on toimitettava verotus lain mukaisesti. Lain mukaisen verotuksen toimittaminen edellyttää myös perusoikeusmyönteisen tulkinnan huomioon ottamista.<sup>149</sup>

<sup>146</sup> Jyränki – Husa 2021, s. kohta 2.3.1.

<sup>147</sup> Soikkeli 2003, s. 164–168.

<sup>148</sup> PeVM 25/1994 vp., s. 4.

<sup>149</sup> Soikkeli 2003, s. 164–168.

Edellä mainitusta voidaan päätellä, että perusoikeuksia ei ole rajattu verotusmenettelyn ulkopuolelle, eikä yksin tehokkuusperiaate oikeuta tällaisen rajauksen tekemistä. Veroviranomaisen on siten verotusratkaisua tehdessään huomioitava perusoikeudet ja perusoikeusmyönteistä tulkintaa puoltavat seikat. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Verotusmenettelyn massamenettelyluonne ei voi poistaa Verohallinnolta julkisen vallan käyttäjän näin tärkeää tehtävää. Luottamuksensuojaa ilmentää perusoikeutena erityisesti perustuslain 21 §:n mukainen oikeusturva, mutta myös PL 15 §:n mukainen omaisuudensuoja voi perusoikeusmyönteisen laintulkinnan myötä edellyttää luottamuksensuojan toteutumista yksittäisessä soveltamistilanteessa. Luottamuksensuojan arviointiin verotusmenettelyssä sisältyy jo itsessään periaatepunninta erityisen syyn arvioinnissa. Perusoikeusmyönteinen laintulkinta on yhdistettävissä arvioinnin tähän vaiheeseen.

### 3.6. Taannehtiva lainsoveltaminen

Luottamuksensuoja ei anna suojaa tulevaisuuden lainsäädäntömuutoksia vastaan. Lainsäätäjällä on oikeus säätää uusia lakeja ja muuttaa olemassa olevia lakeja haluamallaan tavalla siten, että muutos vaikuttaa lain voimaantulosta eteenpäin. Luottamusta tulisi kuitenkin suojata takautuvaa eli taannehtivaa lain säätämistä vastaan.<sup>150</sup> Luottamuksensuoja suojaa verotuspäätösten ennustettavuutta. Jos lainsäädäntöä muutetaan takautuvasti, on muuttuneen lain perusteella tehtäviä verotuspäätöksiä mahdoton ennustaa. Ennustettavuutta ei ole kuitenkaan mahdollista määritellä tai suojata positiivisen oikeuden keinoin, sillä se on tällaiseen liian monitahoinen käsite. Siten luottamuksensuoja ei ole vahvin argumentti taannehtivaa lainsoveltamista vastaan, vaan se perustelee ja täsmentää yhdenvertaisuuden ja omaisuuden suojan periaatteita takautuvan lainsäädännön estäjänä.<sup>151</sup>

Luottamuksensuoja muodostuu ratkaisevammaksi tekijäksi takautuvan lainsoveltamisen osalta. Lain soveltaminen ennen sen voimaantuloa on jo legaliteettiperiaatteen nojalla kiellettyä. PL 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja PL 81 §:n mukaan valtion verosta säädetään lailla. Lakia ei voida siten soveltaa ennen kuin se on säädetty ja tullut voimaan. Legaliteettiperiaatteen ohella myös luottamuksensuoja estää lain takautuvan soveltamisen. Luottamuksensuojaperiaate suojaa yksilön oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Siten lakien, jotka eivät vielä ole voimassa, eli eivät ole osa oikeusjärjestystä, soveltaminen loukkaa yksilön luottamuksensuojaa. Sama pätee myös viranomaisen

<sup>150</sup> Männistö 2018, s. 61.

<sup>151</sup> Soikkeli 2003, s. 104–104 ja 223.

käytäntöön ja ohjeisiin. Viranomainen ei voi muuttaa käytäntöään tai ohjeitaan niin, että muutos vaikuttaisi takautuvasti.<sup>152</sup>

Luottamuksensuojaperiaate toimii esteenä lain ja oikeuskäytännön takautuvalle soveltamiselle sekä suoraan, että välillisesti. Uusien lakimuutosten tai korkeimman oikeuden ratkaisujen tulisi siis aidosti vaikuttaa vasta niiden antamisesta eteenpäin. Näin myös esimerkiksi veroedut ovat vero-oikeusjärjestelmän kannalta kiellettyjä vasta siitä hetkestä eteenpäin, kun ne on säädetty kielletyiksi. Tämä tarkoittaa, ettei Verohallinto voi esimerkiksi veronkierot säännöksen turvin soveltaa uutta lainsäädäntöä ennen sen voimaantuloa, vaikka tässä tapauksessa Verohallinnon päätöksissä ei viitattaisikaan tulevaan lainkohtaan. Verovelvollisen ei ole mahdollista ennakoida tällaista välillistä taannehtivaa soveltamista, jolloin luottamusta tulee suojata vallitsevaa, veroedun sallivaa käytäntöä kohtaan.

### 3.7. Ennakkoratkaisumenettely ja luottamuksensuoja

Luottamuksensuoja kytkeytyy vahvasti ennakoitavuuden käsitteeseen, joka on tärkeä edellytys verosuunnittelua tehtäessä. Jos lainsäädännös tai verotuskäytäntö on joltain osin tulkinnanvarainen, vaikeutuu verovaikutusten ennakointi ja sen myötä verosuunnittelu. Tulkinnanvaraisen asian ennakoitavuutta voi pyrkiä parantamaan hakemalla veroviranomaista sitovan ennakkollisen kannanoton. Ennakollisen kannanoton mahdollisuus on samalla taee verovelvollisen oikeusturvalle.<sup>153</sup> Ennakkoratkaisumenettelystä säädetään VML:n 8 luvussa. Lain 84 §:n mukaan verovelvollinen voi hakea sitovaa ennakkoratkaisua keskusverolautakunnalta ja 85 §:n mukaan Verohallinnolta. Verohallinnosta annetun lain 14 §:n mukaan keskusverolautakunta voi antaa ennakkoratkaisun ainoastaan tulkinnanvaraisissa asioissa, joissa on tärkeä yleinen intressi saada asia ratkaistua. Verohallinto voi sen sijaan antaa ennakkoratkaisuja monissa muissakin kysymyksissä ja yksittäisen verovelvollisen intressi vastauksen saamiselle on riittävä peruste ennakkoratkaisun antamiselle. Näin ollen Verohallinnon ennakkoratkaisuille on usein käytännössä verovelvollisen kannalta suurempi merkitys. Ennakkoratkaisu sitoo muodollisesti Verohallintoa (VML 85 § ja VHL 14 §). Tämä tarkoittaa, että Verohallinnon on verovelvollisen vaatimuksesta noudatettava annettua ennakkoratkaisua verovelvollisen verotuksessa. Luottamuksensuoja toimii yhtenä perusteena ennakkoratkaisun oikeudelliselle sitovuudelle, minkä lisäksi se täsmentää ennakkoratkaisun

---

<sup>152</sup> Ks. tarkemmin luku 3.2.4.

<sup>153</sup> Rabinä 2022, s. 450.

soveltamisaluetta. Jos verovelvollinen on saanut tulkinnanvaraisessa asiassa ennakkoratkaisun joko Verohallinnolta tai keskusverolautakunnalta, ei asiassa tarvitse operoida luottamuksensuojan periaatteella, sillä ratkaisu on jo muodollisesti sitova. Jos ennakkoratkaisun antamisen jälkeen asiassa vallitsevat olosuhteet ovat muuttuneet voi luottamuksensuojan tulkintavaikutus puoltaa ennakkoratkaisun noudattamista muuttuneista olosuhteista huolimatta. Olennaisen muutoksen osalta luottamuksensuojan saaminen ei kuitenkaan ole mahdollista.<sup>154</sup>

Ongelmia verovelvollisen luottamuksensuojan ja oikeusturvan kannalta ilmenee, jos ennakkoratkaisua ei hakemuksesta huolimatta anneta. Ennakkoratkaisun antaminen on aina ratkaisua antavan viranomaisen harkinnassa. Viranomaisen ei siten ole pakko antaa ratkaisua lainkaan, tai ratkaisu voidaan antaa osittaisena. Päätökseen, jolla ennakkoratkaisu jätetään antamatta ei saa hakea muutosta (VML 85 a §). Lähtökohtaisesti viranomaiset antavat ennakkoratkaisun aina, kun se on mahdollista. Ratkaisua ei kuitenkaan voida antaa, jos asian selvittämiseksi ei esitetä riittävää selvitystä.<sup>155</sup> Ratkaisun antamatta jättäminen sillä perusteella, ettei verovelvollinen ole antanut tilanteestaan tarpeeksi selvitystä on tietysti veroviranomaiselle välttämätön riskienhallintakeino ja turvaa myös verotuksen yhdenvertaisuutta. Verotuspäätös on kuitenkin lopulta annettava. On verovelvollisen oikeusturvan kannalta suuri ongelma, jos hänen tilanteestaan ei anneta ennakkollista laintulkintakannanottoa, mutta samojen tietojen perusteella tehdään lopullinen verotuspäätös. Tämä on myös luottamuksensuojan kannalta ongelmallista, jos verovelvollisen ei ole mahdollista saada laintulkintakannanottoa, johon hän voi luottaa, ennen kuin ryhtyy omaisuuden disponointeihin.

Voidaan esittää, että Verohallinnon tai keskusverolautakunnan tulisi mahdollisimman harvoin ja rajoitetusti jättää ennakkoratkaisu antamatta.<sup>156</sup> Tämä ei poista ratkaisun antamatta jättämisen ongelmallisuutta. Jos asia on niin tulkinnanvarainen ja epäselvä, ettei sitä voida selvittää ennakkoratkaisun yhteydessä, millä voidaan perustella epäedullista verotuspäätöstä lopullisen verotuksen yhteydessä, kun verovelvollinen on ryhtynyt omaisuuden disponointiin? Hyvin tulkinnanvaraiset ja epäselvät tapaukset ovat lisäksi niitä, joissa ennakkoratkaisulle olisi verovelvollisen kannalta suurin tarve. Asiaa voidaan ajatella myös niin, että tilanteessa ei ole voinut syntyä veronsaajalle luottamuksensuojaa veron perimiseksi, koska ei ole olemassa laintulkintakannanottoa, joka luottamuksensuojan voisi perustaa.

---

<sup>154</sup> Soikkeli 2003, s. 388.

<sup>155</sup> Rabinä 2022, s. 488–490.

<sup>156</sup> Tämä on Rabinän mukaan lähtökohta jo nyt viranomaistoiminnassa. Ks. *ibid*, s. 488–490.

### 3.8. Kokoavia päätelmiä

Verotusmenettelyssä sovellettavasta luottamuksensuojasta säädetään verotusmenettelystä annetun lain 26 §:ssä. Lainkohdan mukaan asia on ratkaistava verovelvollisen eduksi, jos verovelvollinen on tulkinnanvaraisessa tai epäselvässä asiassa toiminut vilpittömässä mielessä viranomaisen noudattaman käytännön tai ohjeen mukaisesti, eikä erityisistä syistä muuta johdu. Verotusmenettelyn luottamuksensuoja on pääpiirteittäin hallintolain luottamuksensuojaa vastaava, vaikka lainkohdat rakentuvat eri tavoin. Merkittävää luottamuksensuojan soveltamisessa on, että kaikki lainkohdassa mainitut edellytykset täytyvät yksittäisen verovelvollisen tilanteessa, jolloin asia ratkaistaan hänen eduksensa<sup>157</sup>.

Luottamuksensuojan arvioinnissa korostuu tapauskohtaisuus, mikä tekee luottamuksensuojan tutkimisesta haastavaa. Samalla se vaikeuttaa selkeiden ratkaisua ohjaavien sääntöjen muodostamista etukäteen. Oikeuskäytännön, viranomaisohjeiden ja kirjallisuuden perusteella on kuitenkin muodostettavissa tiettyjä tulkintaa ohjaavia tekijöitä, joita voidaan hyödyntää luottamuksensuojan soveltamisessa. Näitä tekijöitä on pyritty esittelemään edellä. Merkittävää luottamuksensuojan soveltamisessa verotusmenettelyssä on, ettei luottamuksensuojaa voi saada täysin lainvastaiselle tulkinnalle, verovelvollisen vilpittömän mielen tulee säilyä laintulkintakannanoton sekä omaisuuden disponoinnin yli, luottamuksensuoja voi perustua vain aktiiviseen laintulkintakannanottoon ja lopulta periaatepunninta ratkaisee, suojataanko verovelvollisen luottamusta. Koska erityinen syy luottamuksensuojan esteenä on kirjoitettu auki lainkohtaan, voidaan päätellä, että luottamuksensuoja estyy verotusmenettelyssä muuta hallintomenettelyä kevyemmin.

Luottamuksensuoja ei anna turvaa lain tai oikeuskäytännön muutoksia vastaan. Muutoksia ei voida kuitenkaan saattaa voimaan tai soveltaa taannehtivasti vaan muutoksilla on vaikutusta ainoastaan niiden voimaantulosta eteenpäin. Luottamuksensuoja säilyy pääsääntöisesti niin pitkään, kunnes verovelvollisen tietoon saatetaan, että hänen verotuksessaan noudatettu tulkintalinja on virheellinen. Näin ollen ajallinen ulottuvuus on yhdistettävissä verovelvollisen vilpittömän mielen kanssa. Voidaan todeta, että luottamuksensuojalla on verotusmenettelyssä vankka asema, vaikka sen soveltuminen ei välttämättä aina ole helppoa tiukkojen soveltamisedellytysten takia.

---

<sup>157</sup> Vrt. hallintolain mukaisessa luottamuksensuojassa suojataan oikeutettua odotusta.

## 4. ERÄIDEN VAKUUTUSTEN ERITYINEN VEROTUSMENET- TELY

### 4.1. Keskeinen sisältö ja tausta

Sijoitussidonnaiset vakuutus sopimukset<sup>158</sup> ovat sijoitustuotteita, joihin on tyypillisesti liittynyt merkittäviä veroetuja. Sijoitussidonnaisten vakuutusten suosio on viimeisten vuosikymmenten aikana kasvanut merkittävästi,<sup>159</sup> ja etenkin varakkaat yksityishenkilöt ovat suosineet tuotteita sijoitustoiminnassaan päästäkseen nauttimaan niihin liittyvistä huomattavista veroeduista<sup>160</sup>. Sijoitusvakuutukset toimivat myös erinomaisena keinona verosuunnittelussa ja sen toteuttamisessa.<sup>161</sup> Suomessa ovat yleistyneet erityisesti ulkomaisten palveluntarjoajien asiakkailleen yksilöllisesti laatimat sijoitussidonnaiset vakuutustuotteet. Tähän yleistymiseen on haluttu reagoida säätämällä eräitä vakuutuksia koskevasta erityisestä verotusmenettelystä.<sup>162</sup> Samalla sääntelyllä on puututtu tuotteisiin liittyneisiin huomattaviin veroetuihin. Eräiden vakuutusten erityisestä verotusmenettelystä säädetään tuloverolain 35 b §:ssä. Kyse on poikkeussäännöksestä tuloverolain 35 §:ssä säädettyyn sijoitusvakuutusten tavanomaiseen verotusmenettelyyn. Säännöstä on kuvailtu myös erityiseksi veronkierrosäännökseksi (*Special Anti-Avoidance Rule*, ”SAAR”)<sup>163</sup> sekä vakuutuksen sivuuttamisen mahdollistavaksi säännökseksi<sup>164</sup>. Säännös on hallituksen esityksen mukaan aineellinen, vaikka sillä on veronkiertämistä koskevan, menettelyllisen säännöksen piirteitä.<sup>165</sup>

Tuloverolain 35 b §:n säätämiseen on johtanut pitkäaikainen kehitys globaalin maailman sekä sijoitustuotteiden osalta. Erilaisia henkivakuutustuotteita on tarjottu Suomessa jo 1800-luvulla ja 1900-luvun puolivälissä myös yksinomaan kuoleman varalta otetut vakuutukset alkoivat yleistyä.<sup>166</sup> 1900-luvun lopussa myös kapitalisaatiosopimusten ja sijoitussidonnaisten vakuutusten tarjoamisesta tuli Suomessa mahdollista. 2000-luvulla sijoitusvakuutukset

<sup>158</sup> Esityksessä käytetään sijoitussidonnaista vakuutusta ja sijoitusvakuutusta rinnakkaisina termeinä. Näitä termejä käytetään kuvaamaan yleisesti pitkäaikaiseen säästämiseen ja sijoittamiseen käytettyjä vakuutustuotteita. Tuotteina ne ovat säästöhenkivakuutuksia, kapitalisaatiosopimuksia tai yksilöllisiä eläkevakuutuksia. Fasoúlas – Manninen – Niiranen 2019, s. 221.

<sup>159</sup> Hirvonen – Lith – Walden 2010, s. 229.

<sup>160</sup> Huomattavien veroetujen vastapainona on, että sijoitussidonnaisiin vakuutuksiin ja kapitalisaatiosopimuksiin liittyy riski mahdollisesta pääoman menettämisestä. Ks. Ossa 2014, s. 309.

<sup>161</sup> Itälä 2020, s. 75.

<sup>162</sup> HE 275/2018 vp, s. 50.

<sup>163</sup> Ks. Itälä 2020, s. 76.

<sup>164</sup> Ks. Myllymäki 2021a, s. 413.

<sup>165</sup> HE 275/2018 vp., s. 50.

<sup>166</sup> Rantala – Kivisaari 2014, s. 44–46.

ovat kasvattaneet osuuttaan yksityishenkilöiden ottamien vakuutusten säästön määrästä.<sup>167</sup> Yleisenä kehityksenä suomalaisessa vakuutustuotteiden tarjonnassa voidaan nähdä tuotteiden yleistymisen ja myöhemmin painopisteen siirtyminen sijoitusvakuutuksiin. Vakuutuksiin on sääntelyn alusta asti liittynyt huomattavia veroetuja, sillä vakuutus-suoritukset ovat olleet pääosin verovapaita.<sup>168</sup> Suuri muutos vakuutusten verotuksessa tapahtui vuoden 1989 kokonaisuudistuksessa, jolloin voimaan tullessa tulo- ja varallisuusverolaissa (1240/1988) säädettiin vakuutuksiin sisältyvän tuoton osuus veronalaiseksi. Tuoton jaksotus poikkesi kuitenkin huomattavasti nykyisestä, sillä vuoden 1989 verohallituksen ohjeen mukaan vakuutus-suoritukset katsottiin ensisijaisesti vakuutus-pääoman palautukseksi. Näin ollen veronalaista tuloa syntyi vasta, kun vakuutuksesta nostettujen varojen yhteismäärä ylitti vakuutukseen sijoitettujen varojen määrän.<sup>169</sup> Vuoden 1989 jälkeen merkittävimmät muutokset vakuutus-suoritusten verotukseen säädettiin tuloverolakiin vuonna 2019 voimaan tulleilla säännöksillä.<sup>170</sup>

Vuoden 2019 vakuutusten verotussääntelyä koskenut uudistus sai alkunsa vuonna 2017, kun valtiovarainministeriö asetti työryhmän arvioimaan erilaisten sijoitusten, mukaan lukien vakuutusten, verokohtelua.<sup>171</sup> Keväällä 2018 työryhmä julkaisi mietintönsä<sup>172</sup>, jonka mukaan vakuutuksia tai kapitalisaatiosopimuksia koskeva verosääntely ei ole ajan tasalla ja sitä tulisi muuttaa siten, että vakuutuksen tai kapitalisaatiosopimuksen tuoton suhteellinen osuus luetaan tuloksi varoja nostettaessa. Työryhmä ei nähnyt tarvetta puuttua vakuutuksiin kuuluvaan verotuksen lykkääntymisetuun ja suositteli, että vakuutuksesta verovelvolliselle aiheutuneet tappiot säädettäisi vähennyskelpoisiksi vakuutussopimuksen loppuessa. Lisäksi työryhmä ehdotti erityistä sääntelyä, jolla olisi mahdollista puuttua keinotekoisiiin järjestelyihin. Tämä sääntely vaatisi kuitenkin tarkempaa jatkovalmistelua.<sup>173</sup> Työryhmän mietinnön perusteella ryhdyttiin valmistelemaan muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön. Valmistelun tuloksena oli hallituksen esitys HE 275/2018 vp., johon perustuen muun ohella tuloverolain vakuutuksen tuoton laskemista koskevaa 35 §:ä muutettiin ja tuloverolakiin lisättiin uusi eräiden vakuutusten erityistä verotusmenettelyä koskeva 35 b §.

<sup>167</sup> Myllymäki 2020, s.338–339.

<sup>168</sup> Vuoden 1920 tulo- ja omaisuusverosta annetussa laissa (207/1920) vakuutus-suoritukset olivat täysin verovapaita ja vuoden 1943 tulo- ja omaisuusverolaissa (888/1943) suoritukset olivat verovapaita vakuutetun lähiomaisille.

<sup>169</sup> Verohallitus 1989, kohta 3.3.

<sup>170</sup> Vakuutusten verotussääntelyn sekä vakuutuksiin liittyvien veroetujen historiallisesta kehityksestä ks. tarkemmin Myllymäki 2020, s. 339–343.

<sup>171</sup> Myllymäki 2021a, s. 415.

<sup>172</sup> Ks. yleisesityksenä työryhmän arvioinnista ja sen lopputuloksista Viitala – Mikkola 2018.

<sup>173</sup> Valtiovarainministeriö 2018, s. 217–222.



Uudessa TVL 35 §:ssä säädetään sijoitusvakuutusten tavanomaisesta verotusmenettelystä. Tavallisesti sijoitusvakuutusten verotus realisoituu vain silloin, jos vakuutuksesta nostetaan varoja osittaisella takaisinostolla tai purkamalla vakuutussopimus kokonaan. Tällöin veronalaiseksi tuloksi katsotaan se nostettujen varojen suhteellinen osuus, joka vastaa jäljellä olevan tuoton osuutta jäljellä olevasta säästön määrästä. TVL 35 b §:n erityissäännös muuttaa soveltuessaan vakuutuksen verotusta huomattavasti. Erityisessä verotusmenettelyssä vakuutussopimuksen kohde-etuutena oleville sijoituskohteille kertyneet tuotot verotetaan verovelvollisen sen verovuoden tulona, jona tuotot ovat kertyneet vakuutusyhtiölle. Vakuutus siten ikään kuin sivuutetaan verotuksessa, mutta vakuutukseen kertyneen tuoton tulotyyppin<sup>174</sup> sijaan verovelvollisen tulona verotetaan vakuutustuottoa. TVL 35 b §:n soveltuessa verovelvollinen menettää tavanomaisesti vakuutuksiin kuuluvan ja vakuutusten verotusta arvioineen työryhmän mietinnössä hyväksytyt verotuksen lykkääntymisedun.

TVL 35 b §:n soveltamisedellytyksenä on, että verovelvollisella on vakuutussopimuksen laatimisesta huolimatta oikeus käyttää kohde-etuuteen liittyviä normaalisti omistajalle kuuluvia oikeuksia tai hänellä on mahdollisuus vaikuttaa tällaisten oikeuksien käyttämiseen. Tällä viitataan valtiovarainministeriön mietinnössä ilmi tulleeseen vakuutuksen keinotekoiseen luonteeseen. Tällaisten vakuutusten ei hallituksen esityksen mukaan voida katsoa nauttivan yhtä vahvaa omaisuudensuojaa kuin tavanomaisten, aitojen vakuutusten. TVL 35 b §:ä on mahdollista käyttää jäljempänä tarkemmin esiteltävien edellytysten täytyessä erityisenä veronkiertosäännöksenä ilman veronkiertotarkoituksen arviointia tai toteen näyttämistä. Säännöksen tarkoituksena ei ole kuitenkaan kaventaa VML 28 §:n veronkiertosäännöksen soveltamisalaa.<sup>175</sup>

Tuloverolain 35 b §:ä on sovellettu ensimmäisen kerran vuodelta 2020 toimitetussa verotuksessa. Voimaantulonsa jälkeen säännöstä on kritisoitu tulkinnanvaraiseksi, epäselväksi sekä tarpeettomaksi.<sup>176</sup> Säännöstä voidaan kuitenkin perustella, sillä se helpottaa keinotekoiisiin vakuutuksiin puuttumista ja tiivistää veropohjaa.<sup>177</sup> Tässä pääluvussa esitellään lainkohdan soveltamisalaa ja -edellytyksiä. Lisäksi tarkoituksena on tuoda esiin lainkohdan soveltamisen vaikutukset verovelvollisen verotuksessa sekä arvioida lainkohdan tulkinnanvaraisuutta, joka on luottamuksensuojaperiaatteen soveltumisen yksi edellytyksistä.

---

<sup>174</sup> Vakuutukseen voi kertyä muun muassa osinkotuloa, korkotuloa tai luovutusvoittoa.

<sup>175</sup> HE 275/2018 vp., s. 50–51 ja 58.

<sup>176</sup> Ks. esim. Itälä 2020, s. 86 ja Myllymäki 2019, s. 327.

<sup>177</sup> Myllymäki 2021a, s. 411.

## 4.2. Säännöksen kattamat vakuutukset

Tuloverolain 35 b §:n mukaan säännöstä sovelletaan sen edellytysten täytyessä kapitalisaatiosopimusta, säästöhenkivakuutusta tai eläkevakuutusta koskevaan sopimukseen ja tälle sopimukselle kertyneeseen tuottoon. Koska lainkohdalla on pyritty puuttumaan erityisesti ulkomaisten palveluntarjoajien tarjoamiin vakuutustuotteisiin,<sup>178</sup> on selvää, että lainkohta soveltuu edellytysten täytyessä sekä kotimaisiin että ulkomaisiin kapitalisaatiosopimuksiin, säästöhenkivakuutuksiin sekä eläkevakuutuksiin.

Säännöksen tarkoittamaa kapitalisaatiosopimusta ei ole määritelty lainkaan verolainsäädännössä. Vero-oikeuden yleisenä periaatteena on, että käsitteille annetaan oikeusjärjestyksen kokonaisuutta vastaava merkityssisältö myös vero-oikeudellisessa sääntelyssä. Näin ollen kapitalisaatiosopimuksella on tuloverolaissa katsottava olevan sen vakuutus oikeudellista merkitystä vastaava sisältö.<sup>179</sup> Vakuutuslain (543/1994) 4 a §:n ja vakuutusluokista annetun lain (526/2008) 18 §:n perusteella kapitalisaatiosopimuksella viitataan henkivakuutusluokkaan 6 kuuluvaan sijoitusvakuutukseen, jossa ei ole vakuutettua. Hallituksen esityksen mukaan TVL 35 b §:n sääntely soveltuu mainitun lisäksi myös sellaisiin ulkomaalaisiin sopimuksiin, jotka ovat rinnastettavissa kapitalisaatiosopimuksiin riippumatta siitä, miten ne on valtion kansallisessa lainsäädännössä luokiteltu.<sup>180</sup> Säännöksen soveltuminen myös ulkomaisiin kapitalisaatiosopimuksiin on lisäksi johdettavissa EU-oikeudesta.<sup>181</sup>

TVL 35 b §:n säästöhenkivakuutuksen määrittelyssä apuna toimii tuloverolain 34.2 §. Lainkohdan mukaan ”[h]enkivakuutuksena pidetään vain sellaista vakuutus sopimusta, jossa on sovittu vakuutetusta ja edunsaajasta ja joka kuuluu vakuutusluokista annetussa laissa (526/2008) tarkoitettuihin henkivakuutusluokkiin 1–3.” Lain esitöiden mukaan viittauksen tarkoituksena ei ole ollut rajata tuloverolain henkivakuutuksia koskevaa sääntelyä vain suomalaisten vakuutusyhtiöiden tarjoamiin vakuutuksiin, vaikka vakuutusluokista annettu laki soveltuu ainoastaan kotimaisiin vakuutusyhtiöihin. Viittausta on ollut tarkoitus käyttää ainoastaan henkivakuutuksen käsitteen määrittelyä tuloverolaissa.<sup>182</sup> Kapitalisaatiosopimusten tavoin henkivakuutuksella tarkoitetaan siten tuloverolaissa niin kotimaisia kuin ulkomaisiakin vakuutus sopimuksia, joissa on sovittu vakuutetusta ja edunsaajasta ja joka lisäksi sisältyy vakuutusluokista annetussa laissa tarkoitettuihin henkivakuutusluokkiin 1–3.

<sup>178</sup> HE 275/2018 vp., s. 50

<sup>179</sup> Myllymäki 2021b, s. 155.

<sup>180</sup> HE 275/2018 vp., s. 50.

<sup>181</sup> Relevantista EU-oikeudellisesta sääntelystä ks. tarkemmin Myllymäki 2021b, s. 155–156.

<sup>182</sup> HE 13/2008 vp. 277.

Säästöhenkivakuutus on edellä mainitut edellytykset täyttävä vakuutus, johon sisältyy vakuutusmaksuista ja niille kertyneistä tuotoista koostuva säästö.<sup>183</sup>

Lainkohdassa on lisäksi mainittu, että se soveltuu eläkevakuutusta koskevaan sopimukseen. Vapaaehtoinen eläkevakuutus on määritelty TVL 34 §:ssä. Lain esitöiden mukaan TVL 35 b § ei sovellu, mikäli vakuutus sopimuksessa nosto-oikeus on tehokkaasti estetty verovuonna.<sup>184</sup> Vakuutus sopimuslain 13 §:n mukaan eläkevakuutus sopimuksissa voidaan määrätä tällaisesta nosto-oikeuden tehokkaasta estämisestä. Käytännössä on vaikea kuvitella aitoa eläkevakuutusta, jossa tällaista tehokasta nosto-oikeuden ehtoa ei olisi. TVL 34 §:n eläkevakuutuksen määritelmän mukaan vakuutukseen perustuva eläke on maksettava toistuvina erinä ”vakuutetun tai edunsaajan eliniän tai vähintään kahden vuoden ajan.” Eläkevakuutuksen määritelmään siten jo sisältyy ehto siitä, ettei vakuutuksenottaja voi nostaa vakuutuksen säästöä haluamallaan tavalla. Hallituksen esityksestä voidaan päätellä, että eläkevakuutus on otettu mainintana mukaan lainkohtaan ennakoivasti, jotta voidaan varautua tulevaan tuotekehittelyyn ja ehkäistä toimijoita luomasta keinotekoisia eläkevakuutuksia, joiden avulla TVL 35 b § voitaisi kiertää.<sup>185</sup> Eläkevakuutusten heikon käytännön merkityksen vuoksi tarkastelussa keskitytään jatkossa säästöhenkivakuutuksiin ja kapitalisaatiosopimuksiin.

TVL 35 b § soveltuu sijoitussidonnaisiin<sup>186</sup> vakuutus tuotteisiin. Tämä käy ilmi lain sanamuodosta, sillä sen mukaan vakuutus sopimuksen kohde-etuutena oleville sijoituskohteille kertyneet tuotot verotetaan verovelvollisen tulona, sinä vuonna kuin tuotot ovat kertyneet vakuutusyhtiölle. Lainkohta ei siten tule sovellettavaksi, ellei vakuutuksen säästöä ole sidottu jonkin kohde-etuutena olevan sijoitus tuotteen arvonkehitykseen. Vakuutusluokista annetun lain 15 §:n mukaan sijoitussidonnaisella vakuutuksella tarkoitetaan vakuutuksia, joiden edut ovat sopimuksen mukaan sidottu tiettyjen sijoitusten kehitykseen. Kun kapitalisaatiosopimuksella tarkoitetaan vakuutus sopimuslain 4 a §:n mukaan sijoitusvakuutusta, jossa ei ole vakuutettua, voidaan myös kapitalisaatiosopimus lukea sijoitussidonnaisten vakuutusten piiriin. Vakuutusluokista annetun lain 15 §:n toisen virkkeen mukaan henkivakuutukset, joissa vakuutuksen edut ovat sidottu osakeindeksiin, ovat myös sijoitusvakuutuksia. Perinteisesti sijoitusvakuutus perustetaan siten, että vakuutuksenottaja on maksaa

<sup>183</sup> Myllymäki 2021b, s. 155.

<sup>184</sup> HE 275/2018 vp., s. 50.

<sup>185</sup> Ks. *ibid*, s. 51.

<sup>186</sup> Sanamuodon mukaan säännös voi soveltua myös laskuperustekorkoiseen vakuutukseen. Ks. Myllymäki 2021a, s. 416. Vakuutusten painopiste on kuitenkin siirtynyt laskuperustekorkoisista vakuutuksista sijoitussidonnaisiin tuotteisiin ja vakuutusten uusmyynti kohdistuu lähes yksinomaan sijoitussidonnaisiin vakuutus tuotteisiin. Ks. Viitala – Mikkola 2018, s. 427. Tästä syystä esityksessä keskitytään ainoastaan sijoitussidonnaisiin vakuutuksiin.

vakuutusyhtiölle vakuutusmaksun joko kertasuorituksena tai useammassa erässä. Tämän jälkeen vakuutuksen säästö on sidottu sijoituskohteeseen, tyypillisesti noteerattuihin osakkeisiin tai sijoitusrahastoon, jonka vakuutusyhtiö on hankkinut vakuutussuoritusta vastaavalla summalla. Vakuutuksenottaja siten kantaa riskin sijoituskohteen arvonkehityksestä, vaikka ei siviilioikeudellisesti ole sijoituskohteen omistaja.<sup>187</sup> TVL 35 b §:llä on haluttu puuttua näiden perinteisesti muodostettujen sijoitusvakuutusten sijaan erityisesti ulkomaisten vakuutusyhtiöiden tarjoamiin, asiakkaiden erityistarpeisiin räätälöityihin tuotteisiin.<sup>188</sup>

Ulkomaisten palveluntarjoajien vakuutustuotteisiin liittyy useita verotuksellisia sekä muita etuja sellaisten veroetujen lisäksi, joita kotimaisten toimijoiden tarjoamiin perinteisiin sijoitusvakuutuksiin liittyy. Ulkomaisissa vakuutustuotteissa erityisesti tuotteiden joustavuus, yksilöllisyys sekä anonymiteetti, jonka tiukan pankkisalaisuuden valtiot tarjoavat, ovat etuja, joita ei liity kotimaisiin vakuutustuotteisiin.<sup>189</sup> Myös sijoittajansuoja voi ulkomaisten vakuutus- tai sijoitustuotteiden kohdalla olla huomattavasti kotimaisia korkeampi.<sup>190</sup> Ulkomaisissa sijoitusvakuutuksissa on lisäksi usein mahdollista suorittaa vakuutusmaksu muuna omaisuutena kuin rahana. Tätä mahdollisuutta on hyödynnetty verosuunnittelussa esimerkiksi suorittamalla vakuutusmaksu siten, että vakuutukseen sijoitetaan noteeraamattoman yhtiön osakkeita, kiinteistöjä tai velkakirjoja. Tällä tavalla vakuutuksenottajan on ollut mahdollista lykätä tai jopa välttää osinko-, vuokra- tai korkotuloista aiheutuvaa verotusta ennen vuoden 2020 vakuutuksia koskevia lainsäädäntömuutoksia.<sup>191</sup> Tällaisilla järjestelyillä voi olla keinotekoinen luonne, jos vakuutuksenottaja säilyttää itsellään vakuutukseen sijoitetun omaisuuden hallinnoimisoikeuksia.<sup>192</sup> Erityisesti tällaisiin keinotekoisluonteisiin järjestelyihin on tarkoitus puuttua TVL 35 b §:n erityisellä verotusmenettelyllä.<sup>193</sup>

### 4.3. Säännöksen soveltamisedellytykset

#### 4.3.1. Aluksi

Tuloverolain 35 b §:n mukaista erityistä verotusmenettelyä sovelletaan sijoitusvakuutuksiin silloin, kun vakuutuksenottaja tai tämän määräämä henkilö voi vakuutuksen kohde-etuuden

<sup>187</sup> Valtiovarainministeriö 2018, s. 21–22.

<sup>188</sup> HE 275/2018 vp. s.50.

<sup>189</sup> Valtiovarainministeriö 2018, s. 123.

<sup>190</sup> Ks. tarkemmin sijoittajan suojasta ja erityisesti Luxemburgin lainsäädäntöön perustuvasta turvakolmioperiaatteesta Itälä 2020, s. 78 ja alaviite 17.

<sup>191</sup> Tokola 2019, s. 47–48.

<sup>192</sup> HE 275/2018 vp. s. 8.

<sup>193</sup> Ibid, s. 1.

osalta käyttää normaalisti omistajalle kuuluvia oikeuksia tai vaikuttaa näiden oikeuksien käyttämiseen. Säännöstä täydennettiin jatkovalmisteluissa määrittelemällä normaalisti omistajalle kuuluvat oikeudet suoraan säännöstekstissä.<sup>194</sup> Lainkohdan lopullisessa muodossa soveltamisedellytykset on määritelty seuraavasti.

Kaikki kapitalisaatiosopimusta, säästöhenkivakuutusta tai eläkevakuutusta koskevan sopimuksen kohde-etuutena oleville sijoituskohteille kertyneet tuotot verotetaan verovelvollisen sen verovuoden tulona, jona tuotot ovat kertyneet vakuutusyhtiölle ja jona ne ovat olleet tämän verovelvollisen nostettavissa, jos vakuutuksenottajalla tai tämän määräämällä henkilöllä on oikeus käyttää yhtä tai useampaa seuraavista sopimuksen kohde-etuutta koskevista oikeuksista:

- 1) oikeus päättää kohde-etuuteen liittyvän määräys- tai äänivallan käyttämisestä;
- 2) oikeus päättää siitä, kenelle tai millä ehdoilla kohde-etuutena oleva varallisuus luovutetaan;
- 3) oikeus päättää kohde-etuutta koskevasta käyttö- tai hallintaoikeudesta;
- 4) oikeus tehdä kohde-etuutena olevaan varallisuuteen liittyviä toimeksiantoja tai muita kohde-etuuteen liittyviä sopimuksia vakuutusyhtiön puolesta kolmannen osapuolen kanssa.

Säännöksen 2 momentin mukaan oikeuden käyttämistä koskeva edellytys täyttyy, jos oikeutta on käytetty verovuonna, oikeuden käyttämisestä on sovittu tai oikeuden käyttämiseen on tosiasiallinen mahdollisuus. Verovelvollisen tai hänen määräämänsä henkilön ei siten ole tarvinnut käyttää oikeutta, vaan soveltamisedellytys täyttyy jo sellaisessa tilanteessa, että mahdollisuus oikeuden käyttämiselle on ollut olemassa. 1 momentin mukaan säännös soveltuu, jos oikeus tai mahdollisuus oikeuden käyttämiseen on yhden tai useamman lainkohdassa mainitun oikeuden osalta. Siten jo mahdollisuus yhden normaalisti omistajalle kuuluvan oikeuden käyttämiseen realisoi säännöksen erityisen verotusmenettelyn.

Lain esitöiden mukaan vakuutussopimusta käsitellään kokonaisuutena.<sup>195</sup> Näin ollen vakuutussopimuksen kaikille kohde-etuuksille kertyneet tuotot verotetaan verovelvollisen tulona sinä vuonna, kun ne kertyvät vakuutusyhtiölle, vaikka verovelvollinen voi käyttää normaalisti omistajalle kuuluvia oikeuksia vain yhden kohde-etuuden osalta. Näin ollen yksi kohde-etuus voi ”saastuttaa” koko vakuutuskuoren ja aiheuttaa verotuksen kaikkien tuottojen

---

<sup>194</sup> Ibid, s. 45 ja 51.

<sup>195</sup> Ibid, s. 50.

osalta. Verovelvollisella tarkoitetaan säännöksen soveltamisalassa sitä, joka on oikeutettu nostamaan varoja vakuutuksesta.<sup>196</sup>

#### 4.3.2. Oikeus käyttää kohde-etuuteen liittyvää määräys- tai äänivaltaa

Säännöksen 1 momentin 1 kohdan mukaan kaikki vakuutukseen kertyneet tuotot verotetaan verovelvollisen sen verovuoden tulona, kun tuotot ovat kertyneet vakuutusyhtiölle, jos vakuutuksenottajalla tai tämän määräämällä henkilöllä on oikeus käyttää kohde-etuuteen liittyvää määräys- tai äänivaltaa. Hallituksen esityksen mukaan momentin 1 kohdalla tarkoitetaan varsinaisen määräys- tai äänivallan käyttämisen lisäksi sellaista tilannetta, että vakuutusyhtiön on käytettävä äänivaltaa vakuutuksenottajan määrittämällä tavalla. Määräys- tai äänivallan käyttämiseen rinnastetaan lisäksi se, että vakuutuksenottajalla on oikeus käyttää velkojalle kuuluvia oikeuksia, jotka liittyvät kohde-etuutena olevaan velkakirjaan. Tällaisiksi oikeuksiksi katsotaan muun muassa velan ehdoista, maksuaikataulusta tai näiden muuttamisesta sopiminen.<sup>197</sup>

*Myllymäki* on katsonut, että kyseessä olevassa kohdassa termillä äänivallan käyttäminen viitataan osakkeen tuottamien oikeuksien käyttämiseen, kuten hallituksen jäsenen valintaan tai voitonjakoon vaikuttamiseen. Pykälän on siten tarkoitus estää tilanteet, joissa vakuutusmaksu suoritetaan sijoittamalla noteeraamattoman yhtiön osakkeet vakuutuskuoreen, mutta osakkeiden tuottamat oikeudet säilytetään vakuutuksenottajalla itsellään. Määräysvallan käyttämisellä on puolestaan viitattu vakuutuksen kohde-etuutena olevan sopimuksen suhteessa toiseen sopimusosapuoleen tuottamiin oikeuksiin, kuten edellä mainittujen velkojan oikeuksien käyttämiseen. Kohdan tarkoittamat oikeudet voidaan kokonaisuudessaan ymmärtää hyvin laajasti, minkä vuoksi sen soveltamiselle on vaikea asettaa tarkalleen määritellyjä rajoja. TVL 35 b §:n 1 momentin 1 kohta ei kuitenkaan sääntele oikeuksista suhteessa kolmansiin osapuoliin. Nämä oikeudet on jätetty kohtien 2–4 soveltamisalaa.<sup>198</sup>

#### 4.3.3. Oikeus päättää kohde-etuutena olevan varallisuuden luovuttamisesta

Momentin 2 kohdan mukaan vakuutus voidaan sivuuttaa myös, jos vakuutuksenottajalla on oikeus päättää, kenelle tai millä ehdoin kohde-etuutena oleva varallisuus luovutetaan. Esitöiden mukaan 2 kohdalla viitataan erityisesti tilanteisiin, joissa vakuutuksenottajalla on

<sup>196</sup> Ibid, s. 50.

<sup>197</sup> Ibid, s. 51.

<sup>198</sup> Myllymäki 2021a, s. 418.

oikeus päättää siitä, että kohde-etuutena oleva varallisuus luovutetaan hänelle itselleen tai henkilölle, joka kuuluu hänen intressipiiriinsä.<sup>199</sup> Kohdalla siten katetaan tilanteet, joissa vakuutusnottaja voi määrätä luovutuksensaajan, mutta myös sellaiset tilanteet, joissa kohde-etuutta ei saa luovuttaa ilman vakuutusnottajan suostumusta.<sup>200</sup> Tällaiset oikeudet kuuluvat normaalisti omistajan luovutuskompetenssiin.<sup>201</sup> Luovutuksensaajaa koskevan päätösvoimaisuuden lisäksi 2 kohta soveltuu sanamuotonsa perusteella, jos vakuutusnottaja voi päättää luovutukseen liittyvistä ehdoista.

Sen sijaan lainkohta tai esityöt eivät mainitse tilanteita, joissa vakuutusnottajalla on oikeus päättää omaisuuden hankinnasta. Hankintaan liittyvä päätöksenteko-oikeus on siten rajattu kohdan soveltamisalan ulkopuolelle. Lain esitöissä on erikseen korostettu, ettei TVL 35 b §:llä ole tarkoitus rajoittaa sijoittajan oikeutta valita sijoituskohteita, johon vakuutuksen arvo on sidottu, tai päättää niitä koskevasta muutoksesta. On kuitenkin huolehdittava siitä, että vakuutusnottaja osoittaa sijoituskohteen valintaa tai muutosta koskevan määräyksen vakuutusyhtiölle, eikä kolmannelle osapuolelle.<sup>202</sup> Tällaisessa tilanteessa ei ole kyse vakuutusyhtiölle omistajana kuuluvien oikeuksien käytöstä, vaan vakuutusnottajalle sijoittajana kuuluvien oikeuksien käytöstä.<sup>203</sup> Kohdalla puututaan erityisesti keinotekoisiiin järjestelyihin, joissa vakuutusmaksu maksetaan siirtämällä osakkeita tai muuta omaisuutta vain muodollisesti vakuutusyhtiön omistukseen ja samalla sovitaan, että tiettyjen ehtojen täytyessä vakuutusyhtiö luovuttaa omaisuuden takaisin vakuutusnottajalle. Tällaisissa tilanteissa on mahdollista sopia, että vakuutusnottaja voi ostaa omaisuuden takaisin kuittaamalla kauppahinnan vakuutusmaksuun perustuvalla saamisoikeudella.<sup>204</sup> Järjestelyn osalta voidaan kastoaa, että vakuutusnottaja voi nauttia vakuutuksen hyödyistä ilman, että hän on tosiasiallisesti maksanut vakuutusmaksua tai luovuttanut kohde-etuutta vakuutusyhtiölle.

#### *4.3.4. Oikeus päättää kohde-etuuden käyttö- tai hallintaoikeudesta*

TVL 35 b.1 §:n kolmannessa kohdassa säädetään, että vakuutus voidaan sivuuttaa, jos vakuutusnottajalla tai tämän määräämällä henkilöllä on oikeus päättää kohde-etuutta koskevasta käyttö- tai hallintaoikeudesta. Hallituksen esityksessä kolmannen kohdan osalta on

<sup>199</sup> HE 275/2018 vp., s. 51.

<sup>200</sup> Ks. myös Verohallinto 2021a, kohta 6.7.2, esimerkki 9.

<sup>201</sup> Myllymäki 2021a, s. 419.

<sup>202</sup> Vrt. KHO 2022:41, jossa toimenpidepyyntö osoitettiin vakuutusyhtiön asiamiehenä toimineelle pankille, mutta TVL 35 b §:ä ei sovellettu, koska vakuutusyhtiö viime kädessä ratkaisi, hyväksytäänkö pyyntö.

<sup>203</sup> VaVM 37/2018 vp., s. 9–10 ja HE 275/2018 vp., s. 51.

<sup>204</sup> Myllymäki 2021a, s. 419.

viitattu erityisesti ulkomaisiin vakuutusjärjestelyihin. Näissä ulkomaisissa järjestelyissä on mahdollista, että vakuutusmaksu suoritetaan luovuttamalla kiinteistö tai rakennus vakuutusyhtiölle, jonka jälkeen luovutettu rakennus tai kiinteistö toimii vakuutuksen kohde-etuutena. Kohde-etuutena olevan rakennuksen tai kiinteistön hallinta- tai käyttöoikeudesta määrääminen katsotaan tyypillisesti kohteen omistajalle kuuluvaksi oikeudeksi, jonka käyttäminen johtaa säännöksen soveltamiseen.<sup>205</sup>

Käyttö- ja hallintaoikeus ovat omistusoikeutta suppeampia oikeuksia, jolla viitataan sellaisen omistajalle kuuluvien oikeuksien käyttöön, jotka eivät sovellu momentin 1–2 kohtien alaan. Käyttö- ja hallintaoikeudesta määrääminen voi toteutua monin eri tavoin. Lain esitöissä viitattujen rakennusten ja kiinteistöjen osalta kyseeseen tulee esimerkiksi vuokraamisesta, panttaamisesta tai lisärakentamisesta päättäminen sekä kiinteistöjen osalta kiinteistötoimitusten suorittamisesta päättäminen. Hallituksen esityksessä mainittujen kohde-etuuksien lisäksi momentin 3 kohta voisi periaatteessa tulla sovellettavaksi laivojen, lentokoneiden tai muiden huomattavien alusten tai liikennevälineiden kohdalla. Lainkohta voisi soveltaa myös immateriaalioikeuksien, kuten tekijänoikeuksien tai patenttien osalta.<sup>206</sup> Alusten osalta käyttö- ja hallintaoikeuksista päättäminen voidaan katsoa määräytyvän melko samalla tavoin kuin rakennusten osalta. Immateriaalioikeudet ovat aineettomia yksinoikeuksia, millä tarkoitetaan oikeutta määrätä oikeuden kohteen, esimerkiksi keksinnön tai teoksen, käytöstä yksipuolisesti.<sup>207</sup> Näin ollen immateriaalioikeuksien kohdalla käyttöoikeuden määräämisen voitaisi katsoa tarkoittavan esimerkiksi oikeutta päättää siitä, kenelle myönnetään lisenssi käyttää patenttia tai tekijänoikeutta.

#### 4.3.5. *Oikeus tehdä sopimuksia vakuutusyhtiön puolesta kolmannen osapuolen kanssa*

Lainkohdan neljäntenä ja viimeisenä tapana käyttää tyypillisesti omistajalle kuuluvia oikeuksia pidetään oikeutta tehdä kohde-etuutena olevaan varallisuuteen liittyviä toimeksiantoja tai muita kohde-etuuteen liittyviä sopimuksia vakuutusyhtiön puolesta kolmannen osapuolen kanssa. Lain esitöiden mukaan 4 kohdassa tarkoitettulla oikeudella viitataan säilytys- tai omaisuudenhoitosopimuksen tekemiseen tai osto- tai myyntimääräysten antamiseen kolmannen osapuolen kanssa vakuutusyhtiön puolesta.<sup>208</sup> Erityisesti tähän kohtaan liittyy epäselvyyksiä ja käytännön ongelmia, joita ei ole pystytty lopullisessa säädöstekstissä tai

<sup>205</sup> HE 275/2018 vp., s. 51.

<sup>206</sup> Myllymäki 2021a, s. 419–420.

<sup>207</sup> Ks. yleisesitys immateriaalioikeuksista esim. Hoppu – Hoppu 2016, s. 453–460.

<sup>208</sup> HE 275/2018 vp., s. 51.



hallituksen esityksessä ratkaisemaan.<sup>209</sup> Esimerkiksi Suomen asianajajaliiton hallituksen esityksestä 275/2018 vp. antamassaan asiantuntijalausunnossa katsottiin, että sanamuotonsa valossa säännös voisi soveltua myös tavanomaisiin, yleisesti markkinoilla oleviin vakuutuksiin.<sup>210</sup> Tällainen soveltuminen laajentaisi TVL 35 b §:n soveltamisalaa huomattavasti tarkoitettuja keinotekoisia järjestelyjä laajemmaksi.

Kritiikin myötä valtiovarainvaliokunnan mietinnössä täsmennettiin soveltamisalaa siltä osin, että säännöksellä ei rajoiteta sijoittajan oikeutta valita vakuutuksen kohde-etuuksia tai päättää uudelleen niiden jakautumisesta, kunhan tätä koskevat määräykset annetaan vakuutusyhtiölle, eikä suoraan kolmannelle. Sen sijaan säännös soveltuu vakuutussopimukseen, joiden perusteella vakuutuksenottaja antaa toimeksiantomääräyksiä suoraa varainhoitajalle tai välittäjälle esimerkiksi valtuutuksen nojalla.<sup>211</sup> Kohtien 2 ja 4 arviointi lähenee tältä osin toisiaan. Jos vakuutuksenottaja antaa myyntimääräyksiä, muita toimeksiantoja tai tekee muita vakuutusyhtiötä sitovia sopimuksia, kuten varainhoitosopimuksia, suoraa kolmannen osapuolen kanssa, sovelletaan vakuutukseen TVL 35 b §:n erityistä verotusmenettelyä, vaikka tämä tapahtuisi vakuutusyhtiön antaman valtuutuksen nojalla. Jos vakuutuksenottaja osoittaa toimeksiannot vakuutusyhtiölle, joka sopii niistä kolmannen kanssa, ei lainkohta sovellu.

Valiokunnan antaman mietinnön täsmennykset eivät poistaneet säännöksen ja sen soveltamisen tulkinnanvaraisuutta kokonaan. Epäselvyyttä on liittynyt muun muassa siihen, milloin jokin taho katsotaan kolmanneksi osapuoleksi.<sup>212</sup> Tähän kysymykseen otettiin kantaa keskusverolautakunnan ratkaisussa KVL 26/2020, jossa kolmanneksi osapuoleksi katsottiin ulkomaisen vakuutusyhtiön kanssa samaan konserniin kuuluva suomalainen sivuliike.<sup>213</sup> TVL 35 b §:n valossa kolmas osapuoli on ratkaisun perusteella mikä tahansa muu luonnollinen tai oikeushenkilö kuin vakuutusyhtiö, josta vakuutus on otettu ja joka vakuutuksen kohde-etuuden tosiasiallisesti omistaa. Näin ollen vakuutuksenottaja toimii vakuutusyhtiön puolesta ja käyttää siten tyypillisesti omistajalle kuuluvia oikeuksia aina, jos hän osoittaa toimeksiannon tai tekee sopimuksen muun henkilön kuin vakuutusyhtiön kanssa siten, että se johtaa vakuutuksen kohde-etuuksissa tapahtuvaan muutokseen ilman vakuutusyhtiön tekemää päätöstä. Toisaalta, jos vakuutuksenottaja osoittaa kohde-etuksien muutoksia koskevat

---

<sup>209</sup> Itälä 2020, s. 79.

<sup>210</sup> Suomen Asianajajaliiton hallituksen esityksestä HE 275/2018 vp. valtiovarainvaliokunnalle antama asiantuntijalausunto, s. 1–2.

<sup>211</sup> VaVM 37/2018 vp., s. 9–10

<sup>212</sup> Myllymäki 2021a, s. 421.

<sup>213</sup> KVL 26/2020.

toimeksiannot vakuutusyhtiölle tai kolmannelle niin, että vakuutusyhtiö tekee lopullisen päätöksen siitä, miten muutoksista aiheutuva vastuuvelan muutos katetaan, ei TVL 35 b § sovellu.<sup>214</sup>

Edellä mainittu näkökulma on vahvistettu myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2022:41. Ratkaisu koski keskusverolautakunnalle annettua ennakkoratkaisuhakemusta. Tapauksessa oli kyse tilanteesta, jossa ennakkoratkaisua hakenut verovelvollinen A oli solmimassa sijoitussidonnaisen kapitalisaatiosopimuksen B vakuutusyhtiö Oy:n kanssa. Sopimuksen ehtojen mukaan A:lla oli oikeus antaa B:n asiamiehenä toimivalle C pankki Oy:lle sopimuksen kohde-etuuksia koskevia toimenpidepyyntöjä, jotka C lähetti edelleen B Oy:lle käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi. Ratkaisu voitiin tehdä automaattisesti, jos toimenpidepyyntö koski selkeästi B:n määrittelemää sallittua sijoituskohdetta. A:n sijoituskohteita muutettiin ainoastaan, jos toimenpidepyynnöt hyväksyttiin joko automaattisesti tai tarkemman käsittelyn perusteella B:n toimesta. Asiassa tuli ratkaistavaksi sovelletaanko sopimukseen tuloverolain 35 b §:n mukaista erityistä verotusmenettelyä sillä perusteella, että A:lla olisi lainkohdan 1 momentin 4 kohdan kuvaamalla tavalla oikeus tehdä kohde-etuuksia koskevia toimeksiantoja tai muita sopimuksia B:n puolesta kolmannen osapuolen kanssa.

KHO antoi ratkaisussaan painoarvoa sille, että lopullisen päätöksen sijoituskohteen vaihtoa koskevassa asiassa tekee B vakuutusyhtiö Oy. Toisaalta sille, että päätöksenteko on B:n osalta osin automatisoitu, ei KHO:n mukaan tullut antaa merkitystä. Kun B on tehnyt A:n sijoituskohteen vaihtoa koskevan päätöksen, antaa se C:lle arvopaperikauppoja koskevan toimeksiannon. Näin ollen C toimii tapauksessa B vakuutusyhtiö Oy:n lukuun, eikä puhtaasti A:n toimenpidepyynnön perusteella. Kun vielä huomioidaan se, ettei kapitalisaatiosopimuksen piirissä olevia sijoituskohteita ole räätälöity A:ta varten, vaan sopimuksen arvonkehitys on sidottu B:n alun perin valitsemiin yleisesti saatavilla oleviin sijoituskohteisiin, kuten noteerattuihin osakkeisiin, rahastoihin ja sertifikaatteihin, ei A:lla KHO:n mukaan ollut katsottava olevan oikeutta tehdä kohde-etuuksia koskevia toimeksiantoja tai muita sopimuksia B:n puolesta kolmannen osapuolen kanssa TVL 35 b §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Tapauksessa ei siten ollut sovellettava TVL 35 b §:n mukaista erityistä verotusmenettelyä.<sup>215</sup> Ratkaisulla täsmennettiin lain esitöissä ilmaistua kantaa siitä, että toimenpide määräys tulisi antaa suora vakuutusyhtiölle. Tapauksessa toimenpidepyyntö annettiin kolmannelle, joka antoi pyynnön vakuutusyhtiön ratkaistavaksi. Huomattavaa on, jos

---

<sup>214</sup> Myllymäki 2021a, s. 421.

<sup>215</sup> KHO 2022:41.

vakuutuksenottaja voi sopimuksen perustella antaa sitovia toimenpidemääräyksiä pyyntöjen sijaan, voi tulkinta olla eri ja määräyksiä olla mahdollista antaa vain suoraan vakuutusyhtiölle. Koska TVL 35 b §:n soveltamisala on jätetty laajaksi, aiheutuu siitä tulkinnanvaraisuutta ja epäselvyyksiä. Muutamia rajoituksia on kuitenkin mahdollista tehdä sen osalta, mitkä tilanteet jäävät lainkohdan soveltamisalan ulkopuolelle. Säännös ei sovellu, jos vakuutuksenottaja tai tämän osoittama henkilö saa valita vakuutusyhtiön tarjoamista vaihtoehtoisista tietyt kohde-etuudet, joihin vakuutuksen säästö sidotaan, jos vakuutusyhtiö on tosiasiasse se henkilö, joka päättää, miten vastuuvelan muutokset katetaan. Vakuutuksenottajan ei tarvitse osoittaa kohde-etuuteen liittyvää toimenpidepyynnöään välttämättä suoraan vakuutusyhtiölle, mutta vakuutusyhtiön on viime kädessä tehtävä päätös siitä, hyväksytäänkö pyyntö. Myöskään yksinomaan se, että vakuutusmaksu on suoritettu muuna omaisuutena kuin rahana, ei tarkoita, että erityinen verotusmenettely automaattisesti soveltuisi vakuutukseen.<sup>216</sup>

#### 4.4. Säännöksen tulkinnanvaraisuus

TVL 35 b §:n soveltamisala on lain lopullisessa sanamuodossa jätetty laajaksi, mikä antaa tilaa tulkinnanvaraisuudelle ja epäselvyyksille. Vaikka säännöksen sanamuotoa ja perustelua tarkennettiin lain esitöiden aikana lausuntokierroksella ilmenneen kritiikin perusteella,<sup>217</sup> ei epäselvyyksiä ole kaikilta osin onnistuttu ratkaisemaan lain lopullisessa muodossa. Tulkinnanvaraisuutta liittyy etenkin lainkohdan 1 momentin 4 kohtaan, jossa säädetään vakuutuksenottajan tai tämän määräämän henkilön oikeudesta tehdä toimeksiantoja tai muita sopimuksia kolmannen kanssa vakuutusyhtiön puolesta.<sup>218</sup>

Yksi momentin 4 kohtaan liittyvistä tulkinnanvaraisuuksista on, milloin omaisuudenhoitaja katsotaan kolmanneksi osapuoleksi siten, että tapauksessa tulisi soveltaa TVL 35 b §:ä. Yhtäältä keskusverolautakunnan ratkaisussa KVL 26/2020 kolmanneksi osapuoleksi katsottiin vakuutusyhtiön kanssa samaan konserniin kuuluva sivuliike, toisaalta korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2022:41 TVL 35 b § ei soveltunut, kun vakuutusyhtiöllä oli viimekädessä oikeus päättää toimenpidepyynnön hyväksymisestä, vaikka pyyntö esitettiin kolmannelle osapuolelle. Merkittävää on, että KHO muutti keskusverolautakunnan antamaa ennakkoratkaisua,<sup>219</sup> josta voidaan päätellä, ettei lainkohdan tulkinta ole helppoa. Ratkaisujen

---

<sup>216</sup> Myllymäki 2021a, s. 422–423.

<sup>217</sup> HE 275/2018 vp., s. 44–45.

<sup>218</sup> Itälä 2020, s. 79.

<sup>219</sup> KHO 2022:41.

myötä voidaan katsoa, että kolmantena osapuolena pidetään mitä tahansa erillistä (oikeus)henkilöä mukaan lukien vakuutusyhtiön konserniyhtiöitä. Se ei kuitenkaan ole ainoa ratkaiseva tekijä TVL 35 b.1 §:n 4 kohdan soveltumisessa, vaan ratkaisevaa on myös se, milloin sopimuksia tehdään vakuutusyhtiön puolesta. Jos vakuutusyhtiöllä on viime kädessä valta päättää toimeksiantoja koskevien toiveiden tai pyyntöjen hyväksymisestä, ei TVL 35 b § sovellu ratkaisun KHO 2022:41 perusteella. Ratkaisussa vahvistetun johtopäätöksen esitti *Itälä* jo vuonna 2020.<sup>220</sup>

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa vakuutusyhtiön päätösvalta toimeksiantojen osalta ei ollut kuitenkaan ainoa merkittävä tekijä. KHO korosti päätöksessään myös sitä, että vakuutuksenottajan toimeksiantopyynnöt koskivat vakuutusyhtiön ennalta hyväksymiä kohde-etuuksia, joita ei ollut räätälöity yksittäiselle verovelvolliselle. Tulkinnanvaraista siten yhä on, tuleeko vakuutusyhtiön ennalta määrätä sallitut kohde-etuudet sekä jälkikäteksi päättää hyväksytäänkö toimeksianto, ja soveltuuko TVL 35 b §, mikäli toinen näistä edellytyksistä ei täyty. Ratkaisua ei ole sen osalta, miten räätälöityjen tuotteiden kohdalla asiaa tulisi tulkita. Tarkoittaako noteeraamattoman yhtiö osakkeiden tai muulla tavalla räätälöidyn sijoituskohteen sijoittaminen vakuutukseen automaattisesti TVL 35 b §:n soveltumista? Tämän voidaan katsoa olevan ristiriidassa sen kanssa, että vakuutusmaksun suorittaminen muuna omaisuutena kuin rahana ei automaattisesti tarkoita säännöksen soveltamista.<sup>221</sup> Lain esitöiden mukaan lainkohdalla on tarkoitus puuttua erityisesti näihin räätälöityihin, ulkomaisiin vakuutustuotteisiin. Se että vakuutuksen kohde-etuutena on sijoituskohte, joita ei ole tarjolla yleisesti markkinoilla ei kuitenkaan tarkoita, että vakuutus on keinotekoinen, jos vakuutuksenottaja ei voi kohde-etuuden osalta käyttää normaalisti omistajalle kuuluvia oikeuksia. TVL 35 b §:n soveltaminen tällaiseen vakuutukseen tarkoittaisi säännöksen soveltamista järjestelyyn, joka ei ole keinotekoinen ja tämä laajentaisi lainkohdan soveltamisalaa tarkoitettua huomattavasti laajemmaksi. Lisäksi oikeusvarmuuden ja legaliteettiperiaatteen valossa lain sanamuodoista tai edes esitöistä pitäisi käydä ilmi, että muiden kuin yleisesti markkinoilla olevien sijoituskohteiden sisältyminen vakuutukseen realisoit automaattisesti TVL 35 b §:n verotuksen, jos tämä on ollut säännöksen tarkoitus.

Koska TVL 35 b §:n soveltuminen tällaisissa epätavallisempia sijoituskohteita koskevissa tilanteissa on verovelvollisen kannalta epävarmaa, aiheutuu tästä eriarvoisuutta verovelvollisten ja vakuutusyhtiöiden välille. Verotuksellinen tilanne on selkeä lähinnä kotimaisten

---

<sup>220</sup> Itälä 2020, s. 80

<sup>221</sup> Myllymäki 2021a, s. 423.

palveluntarjoajien osalta, jotka tarjoavat vakuutuksen kohde-etuudeksi vain hyvin rajattuja sijoituskohteita. Tällaisiin vakuutuksiin tuloverolain 35 b § ei sovellu. Vakuutus sopimusten, jotka tarjoavat vakuutuksenottajalle enemmän valinnanvaraa sijoituskohteiden ja joustavuuden suhteen, osalta verotuskohtelu on sen sijaan lainkohdan perusteella epävarmaa. Myös tällaisia vakuutus sopimuksia voidaan käyttää tavanomaiseen sijoitustoimintaan ilman, että kyse on keinotekoisesta järjestelystä.<sup>222</sup> TVL 35 b §:n säännöksessä, esitöissä tai oikeuskäytännössä ei kuitenkaan ole otettu kantaa siihen, voidaanko näissä tapauksissa TVL 35 b §:n soveltuminen estää tehokkaasti sillä, että vakuutusyhtiö tekee lopullisen päätöksen.

Yleisellä tasolla TVL 35 b §:n laajaksi jätetty soveltamisala tuottaa vaikeuksia verovelvollisille hahmottaa, soveltuuko säännös heidän omaan vakuutukseensa. Säännöksen 2 momentin mukaan säännöstä sovelletaan, jos 1 momentin mukaista oikeutta on käytetty, siitä on sovittu tai käyttö on tosiasiallisesti ollut mahdollista. Säännöstä voidaan siten soveltaa, jos katsotaan, että tosiasiallinen mahdollisuus oikeuden käyttämiseen on ollut olemassa, vaikka tämä ei olisi ilmennyt vakuutus sopimuksesta tai siitä, että oikeutta olisi tosiasiallisesti käytetty. Säännöksessä tai sen esitöissä ei ole tarkemmin eritelty, miten tosiasiallinen mahdollisuus oikeuden käyttöön ilmeni tai miten tätä mahdollisuutta tulisi arvioida. Verovelvollinen ei siten voi varmuudella suojautua TVL 35 b §:n soveltamiselta etukäteisesti sopimusehtojen tai oikeuden käyttämisestä pidättymisen avulla. Näin ollen verovelvolliselle voi verotuspäätöksen saamiseen asti jäädä epävarmaksi, tulisiko vakuutukseen soveltaa TVL 35 b §:ä vai ei. Tämä on erityisen ongelmallista sen osalta, että verovelvollisen tulee VML 7 §:n mukaan itse ilmoittaa vakuutustuotto tulonaan veroilmoituksella.

Tulkinnanvaraiseksi jää lisäksi se, milloin keinotekoisiiin vakuutustuotteisiin tulisi puuttua TVL 35 b §:n avulla ja milloin VML 28 §:n yleisellä veronkiertosäännöksellä. Lain esitöiden mukaan TVL 35 b §:n säätämällä ei ole ollut tarkoitus rajoittaa VML 28 §:n soveltamisalaa.<sup>223</sup> Esitöissä ei kuitenkaan oteta kantaa lainkohtien etusijaan tai siihen voidaanko lainkohtia soveltaa yhdessä. Keinotekoisiiin vakuutuksiin on ollut mahdollista puuttua ja on puuttunut ennen TVL 35 b §:n voimaantuloa yleisellä veronkiertosäännöksellä.<sup>224</sup> Jos tuloverolain 35 b §:llä ei ole ollut tarkoitus rajoittaa yleisen veronkiertosäännöksen soveltamisalaa, tulisiko niitä tapauksia, joissa vakuutus on sivuutettu VML 28 §:n nojalla yhä arvioida VML 28 §:n mukaan eikä TVL 35 b §:n mukaan?

---

<sup>222</sup> Suomen Asianajajaliiton hallituksen esityksestä HE 275/2018 vp. valtiovarainvaliokunnalle antama asian tuntijalausunto, s. 2.

<sup>223</sup> HE 275/2018 vp., s. 50.

<sup>224</sup> Viitala 2017, s. 45–48.

Tuloverolain 35 b § on saanut voimaantuloaan ennen sekä sen jälkeen suurta kritiikkiä tulokinnanvaraisuudesta ja epäselvyydestä. Kritiikkiin on helppoa yhtyä, sillä säännöksen soveltamisalaan liittyy useita kysymyksiä, joihin ei esitöissä tai tämänhetkisessä oikeuskäytännössä ole kyetty vastaamaan. Verovelvollisen kannalta on ongelmallista lisäksi se, että Verohallinnon ohje<sup>225</sup> lainkohdan soveltamiseen liittyen on verrattain suppea, eikä tarjoa paljoakaan ohjeistusta TVL 35 b §:n tulkintaan. Verovelvollisella on asian tulkinnanvaraisuuden perusteella korkea tarve luottamuksensuojan saamiselle esimerkiksi aiempien vuosien verotuspäätöksen tai viranomaisen antaman yksilöllisen ohjauksen perusteella.

#### 4.5. Soveltamisen vaikutukset vakuutusten verotuksessa

Nimensä mukaisesti tuloverolain 35 b § muodostaa erityisen verotusmenettelyn. Lainkohdan mukainen sijoitusvakuutusten verotus poikkeaa siten TVL 35 b §:ssä säädetystä, sijoitusvakuutusten pääsäännön mukaisesta verotuksesta. Huomattavaa on myös se, että vaikka TVL 35 b §:ä kutsutaan vakuutusten sivuuttamista koskevaksi säännökseksi tai erityiseksi veronkiertosäännökseksi, ei sen mukainen verotus johda kuitenkaan samaan lopputulokseen kuin tilanteessa, jossa sijoitusvakuutus sivuutettaisi verotusmenettelystä annetun lain 28 §:n yleisen veronkiertosäännöksen nojalla. Koska TVL 35 b §:n mukainen verotus johtaa erilaiseen lopputulokseen kuin TVL 35 §:n mukainen verotus tai toisaalta VML 28 §:ä soveltamalla saavutettava verotus, on verovelvollisen kannalta vaikutusta sillä, mitä lainkohtaa hänen vakuutuksensa tuoton verotukseen sovelletaan. Tästä syystä myös luottamuksensuojaperiaatteelle voi sijoitusvakuutusten verotuksessa olla tarvetta.

Tuloverolain 35 §:n mukaan sijoitusvakuutuksen tuotoksi katsotaan se osa vakuutus sopimuksen säästöstä, joka ylittää sopimukseen suoritettujen maksujen määrän. Sopimuksen perusteella maksetuista suorituksista luetaan verovelvollisen maksuvuoden veronalaiseksi tuloksi se suhteellinen osuus, joka maksuhetkellä vastaa jäljellä olevan tuoton osuutta jäljellä olevasta säästö määrästä. Lainkohdan mukaan verotetusta vakuutuksesta aiheutuu siten veronalaista tuloa ainoastaan, jos vakuutuksesta nostetaan varoja esimerkiksi vakuutus suoritusten tai takaisinostoarvon nimellä. Nostetuista varoista katsotaan veronalaiseksi tuloksi tuoton suhteellinen osuus. Näin ollen, kun vakuutuksesta nostetaan varoja, katsotaan, että vakuutuksesta nostetaan yhtäaikaisesti sekä sinne sijoitettua pääomaa, että pääomalle kertynyttä tuottoa, siinä suhteessa, kun tuottoa on pääomalle kertynyt nostohetkellä.

---

<sup>225</sup> Verohallinto 2021, kohta 6.7.

Vakuutuksesta tehdyistä nostoista aiheutuva veronalainen tulo on tyypiltään vakuutustuloa, joka on koko määrältään veronalaista. Tulossa ei siten huomioida sitä, miten tuotto on vakuutukseen kertynyt. Näin ollen, vaikka vakuutukseen kertyisi tuottoa yksinomaan noteera-  
tuista yhtiöistä osinkojen, joista vain 85 % on veronalaista tuloa, perusteella, verotetaan vakuutussuorituksen tuoton osuudesta aina 100 %.

Sen sijaan tuloverolain 35 b §:n mukaan vakuutussopimuksen kohde-etuutena oleville sijoituskohteille kertyneet tuotot verotetaan verovelvollisen sen verovuoden tulona, jona tuotot ovat kertyneet vakuutusyhtiölle ja jona ne ovat olleet verovelvollisen nostettavissa. Lain esitöiden mukaan vakuutusta kohdellaan yhtenä kokonaisuutena,<sup>226</sup> joten verovelvollisen tulona verotetaan kaikille kohde-etuuksille kertyneet tuotot, vaikka verovelvollinen voisi käyttää normaalisti omistajalle kuuluvia oikeuksia vain yhden etuuden osalta. Vakuutuksesta aiheutuu siten tuloa vuosittain, mikäli vakuutuksen kohde-etuuksille kertyy tuottoa, joka on verovelvollisen nostettavissa. Veronalaisen tulon kertyminen ei edellytä sitä, että verovelvollinen nostaa vakuutuksesta varoja. Hallituksen esityksen mukaan tuotot ovat verovelvollisen nostettavissa, jos nosto-oikeutta ei ole tehokkaasti estetty, verovelvollinen voi itse vaikuttaa nosto-oikeuden rajoitukseen tai verovelvollisella on lain mukaan oikeus nostaa tuotot nosto-oikeuden rajoituksista riippumatta.<sup>227</sup> Tuottojen katsotaan siten käytännössä aina olevan verovelvollisen nostettavissa, ellei lain pakottava säännös estä nostoa.<sup>228</sup>

Verovelvollisen osalta verotetaan siten tuloa, joka ei ole verovuoden aikana realisoitunut hänelle, vaan on verovuoden aikana kertynyt vakuutusyhtiölle. *Myllymäki* kuvaa tätä läpivirtausperiaatteen mukaan verottamiseksi. Läpivirtausperiaatteen mukaan tuotto verotetaan samalla tavoin kuin verovelvollisen omistaessa kohde-etuudet itse.<sup>229</sup> Vertaus ontuu siltä osin, että vakuutukseen kertyneitä tuottoja ei veroteta kohde-etuuksille kertyneiden tuottojen tulotyyppiä koskevien verotussääntöjen mukaisesti, vaan TVL 35 b §:n soveltamisesta aiheutuneet tulot verotetaan TVL 35 §:n tavoin vakuutustuotona. Myös TVL 35 b §:n mukaisessa verotuksessa 100 % vakuutustuotosta on verovelvolliselle veronalaista tuloa. Jos läpivirtausperiaatetta tosiasiallisesti sovellettaisiin, tulisi kohde-etuuksille kertyneet osingot verottaa verovelvollisen osinkotuloina, luovutusvoitot luovutusvoitoina ja korkotulot korkotuloina. Vakuutuksen todellisessa sivuuttamisessa verovelvollinen ei saisi verovuonna lainkaan vakuutustuottoa, sillä vakuutusta ei olisi veroviranomaisen mukaan olemassa.

---

<sup>226</sup> HE 275/2918 vp., s. 50.

<sup>227</sup> Ibid, s. 50.

<sup>228</sup> Myllymäki 2021a, s. 424.

<sup>229</sup> Ibid 2021a, s. 423.

Verovelvollisen veronalaisen tulon laskemisesta säädetään säännöksen 3 momentissa, jonka mukaan vakuutuksen verovuoden nettotuotoista vähennetään verovelvollisen verovuonna vakuutusyhtiölle sopimuksen perusteella maksamat palkkiot, jota on vähennetty vakuutuksen säästöstä. Nettotuotto lasketaan vähentämällä vakuutusyhtiön saamista bruttosuorituksista vakuutusyhtiölle aiheutuneet hankintamenot ja muut kulut mukaan lukien lähdeverot. Lain esitöiden mukaan vakuutusyhtiölle aiheutuneet kulut olisi huomioitava siinä laajuudessa kuin kuluilla on ollut vaikutusta vakuutuksen säästö määrän laskentaan.<sup>230</sup> Lainkohdan mukaan realisoitumattomia laskennallisia arvomuutoksia ei huomioida, eikä negatiivisen nettotuoton aiheuttama tappio ole vähennyskelpoinen. Veronalaisen tulon laskemisesta voidaan siten erottaa kolme vaihetta, jotka ovat vakuutusyhtiön bruttosuoritusten määrittäminen, vakuutusyhtiön nettotuoton määrittäminen ja verovelvollisen veronalaisen tulon määrittäminen.<sup>231</sup> Näin määritetty veronalainen tulo on luonnolliselle henkilölle pääomatuloa.<sup>232</sup> Lainkohdan 4 momentissa otetaan kantaa TVL 35 b §:n ja TVL 35 §:n suhteeseen. Momentin mukaan vakuutusosuudesta aiheutuvaa veronalaista tuloa laskettaessa on TVL 35 §:n mukaan määräytyvästä osuudesta vähennettävä TVL 35 b §:n nojalla verovuonna tai aiemmin veronalaiseksi tuloksi luetut erät. Momentilla estetään saman tulon kahdenkertainen verotus.<sup>233</sup> Momenttia tai lain esitöitä olisi syytä tarkentaa siten, että TVL 35 §:n mukaan määräytyvästä osuudesta vähennetään ainoastaan ne TVL 35 b §:n nojalla veronalaiseksi luetut erät, joita ei ole aiemmin vakuutusosuustulosten veronalaista tuottoa laskettaessa vähennetty. TVL 35 b §:n mukainen verotus on verovelvollisen kannalta ankara. Toisaalta menettelyssä sivuutetaan vakuutus sopimus ja estetään sopimuksesta aiheutuvista hyödyistä nauttiminen. Toisaalta vakuutusta ei sivuuteta täysin, eikä verovelvollinen pääse hyötymään luonnollisten henkilöiden osalta tietyille tulotyypeille kohdistetuista veroeduista, kuten osinkotulojen osittaisesta verovapaudesta tai hankintameno-olettaman käytöstä luovutusvoittoa laskettaessa. Lisäksi verovelvollisen kannalta ankaraa on jo itsessään, että säännöksen voidaan katsoa olevan realisointiperiaatteen<sup>234</sup> vastainen. Tätä kantaa perustelee se, ettei verovelvollisen varallisuus ole reaalisesti lisääntynyt. Ainoastaan vakuutusyhtiön varallisuus on tosiasiaassa lisääntynyt. Verovelvollisen varallisuus lisääntyy vasta siinä kohtaa, kun hän nostaa varoja vakuutuksesta, jolle on kertynyt nettotuottoa. TVL 35 b §:n mukainen verotusmenettely eroaa TVL 35 §:n menettelystä siten, että vakuutuksen tuottoa verotetaan vuosittain

---

<sup>230</sup> HE 275/2018 vp., s. 52.

<sup>231</sup> Ks. tarkemmin Myllymäki 2021a, s. 425–428.

<sup>232</sup> HE 275/2018, s. 52.

<sup>233</sup> Ibid, s. 53.

<sup>234</sup> Ks. Esim Myllymäki 2020, s. 336.



riippumatta siitä, onko verovelvollinen noston vakuutuksesta varoja. Kuitenkin molemmissa menettelyissä verovelvollisen pääomatulona verotetaan vakuutustuottoa vakuutuksen kohde-etuuksille kertyneiden tulotyyppien sijaan.

TVL 35 b §:n mukainen verotus ei vastaa täysin vakuutuksen sivuuttamista ja tuoton verottamista läpivirtausperiaatteen mukaisesti. Jos vakuutus sivuutetaan VML 28 §:n avulla toteutuu sivuuttaminen ja läpivirtausperiaate aidommin. VML 28 §:n mukaan tilanteessa, jossa jollekin olosuhteelle tai toimenpiteelle on annettu sellainen oikeudellinen muoto, joka ei vastaa asian varsinaista luonnetta tai tarkoitusta, tulee verotusta toimitettaessa menetellä niin kuin asiassa olisi käytetty oikeaa muotoa. Sijoitusvakuutusten osalta tämä tarkoittaa sitä, että katsottaessa vakuutus keinotekoiseksi menetellään verotuksessa kuin vakuutussopimusta ei olisi olemassa ja verovelvollinen omistaisi vakuutuksessa olevat kohde-etuudet. Näin ollen kohde-etuuksille kertyvien tuottojen katsotaan kertyvän suoraan verovelvolliselle. Verotuksen toimittamisessa vakuutussopimus sivuutetaan vain niiden kohde-etuuksien osalta, joiden sisällyttämisen vakuutussopimukseen katsotaan olevan luonteeltaan keinotekoisia. Lisäksi näille kohde-etuuksille kertyneiden tuottojen verotuksessa noudatetaan tuoton tulotyyppiä koskevia verotussääntöjä. Siten esimerkiksi vakuutussopimukseen sisältyvien noteeraamattoman yhtiön osakkeiden osalta verotetaan osakkeille maksetut osingot verovelvollisen noteeraamattomasta yhtiöstä saatuna osinkotulona TVL 33 b §:n säännösten mukaisesti. Myöskään osakkeiden hankintahintaa ei katsota osaksi vakuutukseen sijoitettua pääomaa, koska osakkeiden ei katsota verotuksellisesti kuuluvan vakuutuskuoreen. Todettakoon lisäksi, että VML 28 §:n soveltaminen edellyttää verovelvolliselta veronkiertotarkoitusta, jota TVL 35 b §:n soveltaminen ei edellytä.

TVL 35 b §:n mukainen verotusmenettely ei vastaa tavanomaista sijoitusvakuutusten verotusmenettelyä, mutta ei toisaalta täysin myöskään menettelyä, jota sovellettaisi vakuutuksen sivuuttamisessa. TVL 35 b §:n voidaan katsoa olevan näiden menettelyiden jonkinlainen välimuoto, jolla on verovelvollisen kannalta jopa rangaistuksen luonteinen vaikutus. Koska säännös on verovelvollisen kannalta hyvin ankara, voi verovelvollisella olla suurikin tarve luottamuksensuojan saamiselle TVL 35 b §:n soveltamisalassa. Samasta syystä säännöksen soveltamisalan tulisi olla selkeä ja ennakkoon pätevästi määriteltävissä.

#### 4.6. Kokoavia päätelmiä

Tuloverolain 35 b §:llä on haluttu puuttua keinotekoisluonteisten vakuutusten verotuskohteeseen ja poistaa tällaisilta keinotekoisilta vakuutuksilta verotuksen lykkääntymiset. Tavoitteeseen pääsemiseksi on jouduttu joustamaan muun muassa verotuksessa yleisesti vallitsevasta realisointiperiaatteesta. Tätä joustamista voidaan puolustaa sillä, että säännöksellä on pyritty estämään veronkiertoa, joten säännökselle on olemassa painava fiskaalinen ja yleisen edun mukainen tarve. Tämä ei kuitenkaan poista tai oikeuta säännöksen tulkinnanvaraisuutta, jonka voidaan nähdä johtuvan säännöksen laajaksi jätetystä soveltamisalasta. Koska säännös on tulkinnanvarainen, on verovelvollisilla suuri tarve etukäteiseen ohjaukseen ja tulkintakannanottoihin soveltamisalaan ja soveltamisedellytyksiin liittyen. Näille tulkintakannanotoille on lisäksi suuri luottamuksensuojan tarve, sillä TVL 35 b §:n soveltaminen johtaa huomattavan erilaiseen verotukseen kuin vakuutusten tavanomaisen TVL 35 §:n soveltaminen. TVL 35 b §:n mukainen verotus on jopa ankarampi kuin VML 28 §:n aiheuttama läpiverotus. Näin ollen on selvää, että tarvetta ohjaukselle ja luottamuksensuojalle TVL 35 b §:n soveltamisalassa on.

## 5. LUOTTAMUKSENSUOJA YLEISESTI TVL 35 B §:N SOVELTAMISALASSA

### 5.1. Aluksi

Edellä on esitelty luottamuksensuojaperiaatetta sekä sijoitussidonnaisten vakuutusten verotusta, tarkemmin eräiden vakuutusten erityistä verotusmenettelyä, erillisinä kysymyksinä. Seuraavissa luvuissa on tarkoitus yhdistää näiden normien soveltaminen ja käsitellä sitä, miten luottamuksensuoja toteutuu tai miten suoja voi saada tuloverolain 35 b §:n soveltamisalassa. Käsillä olevassa luvussa perehdytään ensin luottamuksensuojan yleisiin kysymyksiin TVL 35 b §:ään peilaten. Tämän jälkeen kuudennessa luvussa perehdytään tarkemmin TVL 35 b §:n voimaantulon ajankohtaan liittyviin kysymyksiin ja erityisesti siihen, onko luottamuksensuojaperiaatteella jollain tavalla vaikutusta siihen, voidaanko vakuutus sivuuttaa verotuksessa ja minkä lainkohdan nojalla vakuutus voidaan sivuuttaa.

Verovelvollinen voi saada luottamuksensuojaa verotusmenettelyssä, jos asia on tulkinnanvarainen ja verovelvollinen on toiminut viranomaisen noudattaman käytännön tai oheen mukaisesti.<sup>235</sup> Seuraavissa alaluvuissa tarkastellaan erilaisia viranomaisen käytäntöjä ja ohjeita TVL 35 b §:n soveltamisalassa. Oletuksena seuraavissa skenaarioissa on, että asiassa on ollut tulkinnanvaraista, onko verovelvollisella ollut oikeus tai mahdollisuus käyttää vakuutuksen kohde-etuuden osalta tyypillisesti omistajalle kuuluvia oikeuksia, eli tulisiko TVL 35 b §:ä soveltaa. Asiaratkaisussa on päädytty siihen, että säännös soveltuu, ja nyt on ratkaistava, voiko verovelvollinen saada luottamuksensuojaa sen osalta, ettei TVL 35 b §:ä tulisi soveltaa hänen vakuutuksensa verotuksessa. Näkökulma on tämä, sillä TVL 35 b §:n soveltuessa verovelvollinen menettää vakuutuksiin yleisesti kuuluvan verotuksen lykkääntymisedun.<sup>236</sup> Näin ollen ratkaisu verovelvollisen eduksi tarkoittaisi TVL 35 b §:n soveltamatta jättämistä.

### 5.2. Viranomaiskäytäntö

Kuten aiemmin luvussa 3.2.4. on tarkemmin tuotu esiin, luottamuksensuojan perustavana laintulkintakannanottona voi toimia viranomaisen noudattama käytäntö, joka käy ilmi verovelvollisen itse aiemmin saamista verotuspäätöksistä tai muiden verovelvollisten saamista päätöksistä. Jos laintulkintakannanottoa ei ole annettu verovelvolliselle itselleen, on kyse yleisestä käytännöstä, joka ilmenee usein Verohallinnon ohjeista tai muusta

---

<sup>235</sup> Ks. tarkemmin luku 3.2.4 ja 3.2.5.

<sup>236</sup> Ks. tarkemmin luku 4.5.

viranomaismateriaalista. Verohallinnon kirjallisia ohjeita luottamuksensuojan muodostajana tarkastellaan lähemmin seuraavassa alaluvussa. Koska verovelvollisella ei ole oikeutta saada tietoa siitä, miten jonkun toisen verovelvollisen verotus on toimitettu, perustuu käsitys viranomaisen noudattamasta käytännöstä usein verovelvollisen omaan aiempaan verotukseen, ellei kyse ole viranomaisen antamissa ohjeissa julkaistusta käytännöstä.

Verovelvollisen omien aiempien verotuspäätösten osalta vaikutusta on sillä, onko vakuutuksen verotukseen otettu kantaa verotuspäätöksellä. Verotuspäätösten muodostaman luottamuksensuojan osalta pääsääntönä on, että luottamuksensuojan saaminen edellyttää, että Verohallinto on nimenomaisesti tutkinut ja ratkaissut asian, jonka osalta luottamuksensuoja on arvioitavana.<sup>237</sup> Näin ollen aiempi verotuspäätös, jolla TVL 35 b §:ä ei olla sovellettu, ei voi tuottaa verovelvolliselle luottamuksensuojaa TVL 35 b §:n soveltumisen osalta, jos vakuutuksen verotusta koskevaa kysymystä ei ole päätöksen tekemisen yhteydessä tutkittu ja ratkaistu. Se, nouseeko vakuutuksen verotusta koskeva asia Verohallinnon ratkaistavaksi, on osittain verovelvollisesta itsestään kiinni, mutta osittain sattumanvaraista.<sup>238</sup>

Koska vakuutus ei kuulu verotusmenettelystä annetun lain 10 §:n listaukseen varallisuustiedoista, jotka verovelvollisen on veroilmoituksellaan ilmoitettava, ei Verohallinto saa tietoonsa yksittäisten verovelvollisten vakuutussitoumuksia. Näin ollen Verohallinnon tietoon ei tule se, että verovelvollinen on sijoitussidonnaisen vakuutuksen tai kapitalisaatiosopimuksen osalta vakuutuksenottaja tai muutoin verovelvollinen. Verohallinto saa vakuutuksen olemassaolosta tiedon ainoastaan, jos vakuutusyhtiö ilmoittaa Verohallinnolle verovelvollisen saaman vakuutustuoton tai, jos verovelvollinen ilmoittaa tuotosta itse täyttämällä VML 7 §:n mukaisen ilmoitusvelvollisuutensa. Ulkomaisten vakuutusyhtiöiden osalta jäljempi vaihtoehto on käytännössä ainoa tapa, jolla Verohallinto saa tietää vakuutuksesta, sillä ulkomaisilla vakuutusyhtiöillä ei ole ainakaan reaaliaikaista ilmoittamisvelvollisuutta Suomen Verohallinnolle. Kansainvälisen tietojenvaihdon ansiosta tieto vakuutustuotosta voi tavoittaa Verohallinnon myöhemmin.<sup>239</sup>

Näin ollen se, verotetaanko verovelvollisen ulkomaisesta vakuutusyhtiöstä saatu tulo, riippuu hyvin paljon verovelvollisen omasta ilmoituksesta. Tämä korostuu tuloverolain 35 b §:n

---

<sup>237</sup> Soikkeli 2003 s. 233.

<sup>238</sup> Jäljempänä tarkemmin kuvattavalla tavalla verovelvollisella on VML 7 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus veronalaisten tulojensa osalta. On siten verovelvollisesta kiinni, tuleeko vakuutusta koskeva verotuksellinen kysymys Verohallinnon tietoon. Toisaalta se, nouseeko ilmoitettu tulo tutkittavaksi, perustuu Verohallinnon valikoimiteihin, joihin verovelvollinen ei voi itse vaikuttaa.

<sup>239</sup> Ks. kansainvälisestä tietojenvaihdosta tarkemmin Verohallinto 2023.

soveltamisalassa, sillä säännöstä sovellettaessa vakuutusyhtiö ei ole välttämättä maksanut verovelvolliselle lainkaan vakuutussuorituksia verovuonna. Silti vakuutukseen saattaa olla kertynyt tuottoa, joka verotetaan verovelvollisen verovuoden tulona TVL 35 b §:n nojalla. Kun Verohallinnolla ei ole tietoa verovelvollisen ottamasta vakuutuksesta, eikä verovuoden aikana ole tapahtunut osanostoa tai muuta vakuutuksen tavanomaisen verotuksen realisoivaa vakuutussuoritusta, ei Verohallinto saa mistään tietoa verotettavasta vakuutustuotosta, ellei verovelvollinen ilmoita tuottoa itse. Jos verovelvollinen ei tällaisessa tilanteessa ilmoita vakuutustuottoa tulonaan, ei Verohallinto voi nimenomaisesti tutkia ja ratkaista vakuutuksen verotusta koskevaa asiaa verotuspäätöksen yhteydessä. Jos verovelvollinen ei ole ilmoittanut itse TVL 35 b §:n mukaista vakuutustuottoa, ei hän voi saada luottamuksensuojaa verotuspäätöksensä perusteella sille, ettei TVL 35 b §:ä tulisi soveltaa hänen verotuksessaan, koska asiaa ei ole tällöin voitu nimenomaisesti tutkia ja ratkaista Verohallinnon toimesta. Tilanteessa kiistanalaista voi olla myös se, onko verovelvollinen toiminut vilpittömässä mielessä, mikä on yksi luottamuksensuojan edellytyksistä.<sup>240</sup>

Jos verovelvollinen on tehnyt vakuutuksesta verovuonna osanoston tai saanut muun vakuutussuorituksen, tulee verovelvollisen ilmoittaa vakuutussuorituksesta hänelle TVL 35 §:n mukaisesti kertynyt tuotto. Jos verovelvollinen tämän lisäksi katsoo, että TVL 35 b § soveltuu häneen, tulee verovelvollisen ilmoittaa vakuutustuottona myös kaikki vakuutukseen verovuonna kertynyt tuotto. TVL 35 b §:n perusteella verotettu tulo vähennetään TVL 35 §:n mukaan verotettavasta tulosta kahdenkertaisen verotuksen välttämiseksi. Voidaan katsoa, että sellaisena vuonna, kun vakuutusyhtiö on maksanut verovelvolliselle joitakin vakuutussuorituksia, luottamuksensuojaa vakuutuksen verokohtelusta voi saada helpommin, sillä vakuutussuoritus on joka tapauksessa ilmoitettava. Vakuutustuoton tutkimisen yhteydessä Verohallinnon tulisi myös tutkia soveltuuko vakuutukseen lisäksi tuloverolain 35 b §, jotta vakuutussuorituksen verotus ja tarvittaessa vakuutukseen kertyneen tuoton verotus voidaan toimittaa oikein. Tässä kohtaa vastaan tulee ongelma, että asia ei välttämättä valikoidu verotuksessa tutkittavaksi. Myös tässä tilanteessa on katsottava, että vakuutussuorituksen osalta ei muodostu verovelvolliselle luottamuksensuojaa, jos sitä koskevaa ilmoitusta ei ole verotusta toimittaessa tutkittu.

---

<sup>240</sup> Verovelvollisen voidaan katsoa toimineen vilpillisessä mielessä, jos hän ei anna veroviranomaiselle kaikkia tarvittavia tietoja verotuspäätöksen muodostamiseksi tai jos asia jää verovelvollisen toimien vuoksi epäselväksi. Ks. vilpittömästä mielestä tarkemmin luku 3.2.3. Ks. myös Räbinä 2022, s. 197.

Asia on hieman toisenlainen tilanteessa, jossa verovelvollinen ei ole varma, tulisiko hänen vakuutukseensa soveltaa TVL 35 b §:n erityistä verotusmenettelyä. Jos verovelvollinen ei ilmoita tuloa, voi olla, että hän saa sanktion ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä Verohallinnon katsoessa, että TVL 35 b § soveltuu. Jos verovelvollinen ilmoittaa tulon, voi olla, että asia menee automaatiokäsittelyssä läpi ja verovelvollinen maksaa veroa tulosta, joka ei oikeasti olisi hänen veronalaista tuloaan kyseisenä verovuonna.<sup>241</sup> Verovelvollinen ottaa ilmoittaessaan epävarman tulon melko suuren riskin ylimääräisestä verosta kyseessä olevalle verovuodelle, sillä hän ei voi varmistua siitä, että Verohallinto tutkii asian ja poistaa tarvittaessa väärin ilmoitetun tulon. Ongelmallista on, ettei verovelvollisella ole keinoa saattaa asiaa varmuudella tutkittavaksi verotuspäätöksen muodostamisen yhteydessä, sillä Verohallinnossa asioiden tutkiminen perustuu valikointeihin<sup>242</sup>, jotka eivät ole julkista tietoa. Jos verovelvollinen ei ilmoita veroilmoituslomakkeella tulon määrää, vaan selittää tilanteensa vapaamuotoisella liitteellä, ei verovelvollinen voi varmistua siitä, onko asia nimenomaisesti tutkittu, jos verotuspäätöksellä tuloa ei näy. Tämä johtuu siitä, ettei veroilmoituksesta ole sinänsä poikettu, sillä tuloa ei ole veroilmoituksella nimenomaisesti ilmoitettu. Varmuuden verotuskohteluun verovelvollinen voi saada ainoastaan ennakkoratkaisua hakemalla, mutta verovelvolliselle ei VML:ssa aseteta velvollisuutta ennakkoratkaisun hakemiseen.

Jos verovelvollinen saa verotuspäätöksen, jonka mukaan TVL 35 b §:ä ei sovelleta verovelvollisen vakuutukseen, ja asia on nimenomaisesti ratkaistu, tulisi verovelvollisen saada luottamuksensuojaa. Luottamuksensuojan saaminen tarkoittaisi, ettei Verohallinto voi seuraavina vuosina saman vakuutuksen osalta päätyä soveltamaan TVL 35 b §:ä, mikäli vakuutusolosuhteet tai lainsäädäntö eivät muutu taikka korkein hallinto-oikeus ei anna tulkintaa muuttavaa prejudikaattia. Asian nimenomainen ratkaisu voi ilmetä verovelvolliselle esimerkiksi sillä, että hän saa selvityspyynnön tai poikkeamiskirjeen vakuutuksen verokohteluun liittyen. Tämä tosin edellyttää sitä, että verovelvollinen on itse ilmoittanut vakuutuksen olemassaolosta tai vertailutiedon perusteella asiaa on alettu selvittää, mikä tapahtuu kuitenkin usein vasta verotuksen päättymisen jälkeen.

Koska verovelvollinen voi saada luottamuksensuojaa vain verotuspäätöksellä nimenomaisesti ratkaistulle asialle, vaikuttaa luottamuksensuojan saaminen sen osalta, ettei TVL 35 b §:ä tule soveltaa, verovelvollisen oman aiemman verotuspäätöksen perusteella haastavalta.

---

<sup>241</sup> Vakuutuksen tuotto realisoituu verovelvollisen tuloksi tavanomaisesti, kun verovelvollinen nostaa vakuutuksesta varoja.

<sup>242</sup> Puronen 2012, s. 135.

Syyksi tälle voidaan nähdä, ettei verovelvollinen itse voi vaatia asiaa nimenomaisesti ratkaistavaksi verotuspäätöksellään. Luottamuksensuojan saamisen vaikeus on verovelvollisen kannalta epädullista, koska TVL 35 b §:ään liittyvien luvussa 4.4. esiteltyjen tulkinnanvaraisuuksien vuoksi luottamuksensuojalle voi olla verovelvollisen kannalta suuri tarve. Koska verovelvollinen ei voi saattaa vakuutuksensa verokohtelua nimenomaisesti ratkaistavaksi verotuspäätöksensä yhteydessä, voi hän pyrkiä saamaan luottamuksensuojaa viranomaisen ohjauksen perusteella.

### 5.3. Viranomaisen kirjalliset ohjeet

Verovelvollisen oman verotuspäätöksen lisäksi verotuskäytäntö ja myös Verohallinnon antama muu ohjeistus voi käydä ilmi Verohallinnon nettisivuilla olevista viranomaisohjeista. Tuloverolain 35 b §:n soveltamista ohjeistetaan Verohallinnon ohjeessa Kapitalisaatiosopimuksen verotus<sup>243</sup>. Myös henkivakuutusten verotusta koskeva Verohallinnon ohje Henkivakuutusten verotus viittaa tuloverolain 35 b §:n soveltamisen osalta edellä mainittuun kapitalisaatiosopimusta koskevaan ohjeeseen.<sup>244</sup> Voiko verovelvollinen saada kapitalisaatiosopimusta koskevan Verohallinnon ohjeen perusteella luottamuksensuojaa sille, ettei TVL 35 b §:ä tulisi soveltaa? Periaatteessa Verohallinnon syventävät vero-ohjeet antavat aina luottamuksensuojaa, sillä ohjeet esittävät Verohallinnon kannan kysymyksessä olevaan asiaan. Sama koskee myös syventävissä ohjeissa ilmaistua vakiintunutta verotuskäytäntöä.<sup>245</sup> Tämän jälkeen ratkaistavaksi jää käytännössä vielä se, onko ohjeessa mainintoja, joiden perusteella voidaan tehdä johtopäätös, ettei TVL 35 b § sovellu tulkinnanvaraisessa tilanteessa.

Tuloverolain 35 b §:ä ja sen soveltamista koskeva osuus kapitalisaatiosopimusten verotusta koskevasta ohjeesta on suppea.<sup>246</sup> Tämä johtuu mitä luultavammin ainakin osaksi siitä, että kyse on verrattain uudesta säännöksestä, eikä vakiintunutta verotuskäytäntöä, jota ohjeissa usein esitellään, ole vielä muodostunut. Suppea viranomaisohje luo luottamuksensuojan muodostumisen kannalta haasteita, sillä suppea ohje antaa verovelvolliselle vähemmän lain-tulkintakannanottoja, joihin verovelvollinen voisi tukeutua luottamuksensuojan saamiseksi. TVL 35 b §:n osalta ohjeessa esitellään lähinnä nimenomainen säännösteksti sekä siihen liittyvä hallituksen esitys soveltuvien osin.<sup>247</sup> Näiltä osin verovelvollinen ei tarvitse

---

<sup>243</sup> Verohallinto 2021a.

<sup>244</sup> Verohallinto 2020, kohta 3.7.

<sup>245</sup> Ks. tarkemmin luku 3.2.5.

<sup>246</sup> Ks. Verohallinto 2021a, kohta 6.7.

<sup>247</sup> Ks. *ibid*, kohta 6.7.

luottamuksensuojaa, sillä jos lainkohta esitöineen on riittävän selkeä, ei luottamuksensuoja voi syntyä. Verovelvollisen luottamuksensuojan kannalta merkitystä olisi ohjeessa olevilla kannanotoilla, joissa avataan lainkohdan ja sen esitöiden perusteella tulkinnanvaraiseksi jääviä seikkoja<sup>248</sup>.

TVL 35 b §:n tulkinnanvaraisten seikkojen tarkentamisen osalta ohjeesta nousee merkitykselliseksi ohjeessa käsitellyt esimerkit, joilla konkretisoidaan TVL 35 b §:ä. Säännöksen soveltamisalaa koskien Verohallinnon ohjeessa on 7 esimerkkiä, joista yhdessä on esitelty olosuhteita, joissa TVL 35 b § ei sovellu.<sup>249</sup> Kun tavoite on saada luottamuksensuojaa sille, ettei säännöstä tulisi soveltaa, on käytännössä tämä yksi esimerkki verovelvollisen ainoa mahdollisuus saada luottamuksensuojaa ohjeen perusteella. Kyse on ohjeen esimerkistä numero 14, jossa tarkennetaan TVL 35 b §:n 1 momentin 4 kohdan soveltamisalaa. Esimerkissä vakuutus sopimuksen ehtojen mukaan verovelvollinen saa päättää kohde-etuudet, joihin vakuutuksen arvonkehitys on sidottu, sekä niiden allokaation ja muuttaa näitä ilmoituksella vakuutusyhtiölle. Kohde-etuudet valitaan vakuutusyhtiön tarjoamista vaihtoehtoista. Vakuutusyhtiö päättää sitten itsenäisesti, miten kattaa muutoksesta aiheutuvan vastuuvelan muutoksen. Esimerkin mukaan TVL 35 b § ei sovellu, koska verovelvollinen antaa ilmoituksen suoraa vakuutusyhtiölle, eikä siten tee sopimuksia kolmannen osapuolen kanssa.<sup>250</sup> Jos vakuutusyhtiö tarjoaa sijoitusvaihtoehtonaan noteeraamattomien yhtiöiden osakkeita tai muita räätälöityjä tuotteita, voiko verovelvollinen saada luottamuksensuojaa siltä osin, että TVL 35 b § ei sovellu, kunhan verovelvollinen asioi ainoastaan vakuutusyhtiön kanssa?

Asiaa hankaloittaa se, että TVL 35 b § soveltuu, jos yksikin 1 momentin neljästä kohdasta täyttyy. Näin ollen yksin se ei riitä, että verovelvollinen asioi vain vakuutusyhtiön kanssa, vaan vakuutusyhtiön on lisäksi noteeraamattomien osakkeiden osalta käytettävä ääni- ja määräysvaltaa. Sopimuksessa ei myöskään saa olla ehtoa, jolla verovelvollinen voi halutesaan lunastaa noteeraamattomat osakkeet myöhemmin itselleen. Myös esimerkissä on mainittu, että TVL 35 b § ei esimerkin mukaisessa tilanteessa sovellu, kunhan minkään 1 momentin alakohdan edellytyksistä ei täyty.<sup>251</sup> Näin ollen voidaan katsoa, ettei esimerkin pohjalta voi suoraa saada luottamuksensuojaa sen osalta, että TVL 35 b § ei sovellu. Esimerkin tulisi antaa luottamuksensuojaa siltä osin, että kuvatussa tilanteessa ei voida katsoa TVL 35

<sup>248</sup> Lainkohdan tulkinnanvaraisista seikoista ks. luku 4.4.

<sup>249</sup> Ks. Verohallinto 2021a, kohta 6.7.

<sup>250</sup> Huomattavaa on, ettei esimerkissä tai ohjeessa ylipäätään ole huomioitu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua KHO 2022:41, jossa toimenpidepyynnöt oli mahdollista tehdä kolmannelle taholle, jos vakuutusyhtiö lopulta päättää toimenpidepyynnön hyväksymisestä. Ibid, kohta 6.7.4 esimerkki 14.

<sup>251</sup> Ibid, kohta 6.7.4 esimerkki 14.



b §:n 1 momentin 4 kohdan edellytysten täyttyvän, jolloin momentin muiden kohtien täyttyminen jää vielä ratkaistavaksi.

Vaikuttaa siltä, että TVL 35 b §:n soveltamisen osalta Verohallinnon syventävien ohjeiden perusteella on vaikea saada luottamuksensuojaa lainkohdan soveltumista vastaan. Kun ohjeessa on lähinnä esitelty lainkohtaa ja säännöksen esitöitä, voi ohjeesta olla verovelvolliselle apua asiaratkaisun tekemisessä, mutta ohje ei mahdollista luottamuksensuojan muodostumista. Tämän voidaan katsoa johtuvan siitä, ettei ohjeessa anneta lain sanamuodon tai esitöiden ylittäviä tulkintakannanottoja, eikä se siten vähennä säännöksen tulkinnanvaraisuutta. Ohjeessa ei ole myöskään huomioitu ratkaisua KHO 2022:41, joten ohjetta voidaan kutsua osittain puutteelliseksi. Yleisten syventävien ohjeiden lisäksi Verohallinto voi antaa verovelvolliselle myös yksilöllistä kirjallista ohjausta. Yksilöllisten ohjeiden arviointia ei tässä yhteydessä ole mielekäästä suorittaa, sillä käytettävissä ei ole ohjetta tai sen sisältöä. Mikäli kirjallisessa ohjeessa kuitenkin olisi riittävän tarkka ja yksilöity ohje, joka ei ole lain vastainen, antaa se verovelvolliselle luottamuksensuojaa.<sup>252</sup>

#### 5.4. Viranomaisen suullinen neuvonta

Koska sijoitusvakuutusten erityistä verotusmenettelyä koskeva säännös jättää varaa tulkinnalle, eikä myöskään Verohallinnon syventävä ohje vähennä säännöksen soveltamiseen liittyvää tulkinnanvaraisuutta, jää verovelvolliselle tavallista suurempi tarve yksilölliselle verotuspäätöstä edeltävälle neuvonnalle. Ennakollista neuvontaa Verohallinnosta saa soittamalla Verohallinnon palvelunumeroon tai käymällä verotoimistossa. Nykyään myös Verohallinnon sähköisessä asiointipalvelussa OmaVerossa voi lähettää viestejä, joihin saa vastauksena kirjallista yksilöllistä neuvontaa. Käsillä olevassa luvussa tarkastellaan erityisesti tämän suullisen ennakollisen neuvonnan mahdollisuutta tuottaa verovelvolliselle luottamuksensuojaa. Yksilöllisen kirjallisen neuvonnan arvioinnissa voidaan noudattaa suullista neuvontaa vastaavia kriteerejä sillä poikkeuksella, että ohjeen jälkikäteistä todennettavuutta ei tarvitse arvioida, sillä kirjallinen ohje on myöhemmin itsessään helposti todennettavissa.

Lähtökohtaisesti ennakolliselta neuvonnalta on edellytetty kirjallista muotoa luottamuksensuojan aikaan saamiseksi. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 2003:21 perusteella myös suullinen neuvo voi muodostaa luottamuksensuojan. Sekä suulliselta että kirjalliselta neuvolta edellytetään kuitenkin riittävää tarkkuutta ja yksilöintiä, mikä edellyttää

---

<sup>252</sup> Ks. tarkemmin luku 3.2.5.

verovelvollisen tunnistautumista ja verotuksellisen kysymyksen yksilöintiä.<sup>253</sup> Verohallinnon virkailijan antama suullinen neuvo ei automaattisesti muodosta luottamuksensuojaa, mutta neuvon ollessa tarkka ja yksilöity suoja voi muodostua.<sup>254</sup> Tarkastellaan esimerkkinä tilannetta, jossa verovelvollisella on ulkomaiselta vakuutusyhtiöltä otettu sijoitussidonnainen säästöhenkivakuutus, jonka arvonkehitys on sidottu muun muassa noteeraamattoman yhtiön osakkeisiin. Verovelvollisella on mahdollisuus muuttaa vakuutuksen kohde-etuuksia tai niiden allokaatiota ilmoittamalla asiasta suoraa vakuutusyhtiölle. Vakuutusehdoissa ei ole sovittu verovelvollisen oikeudesta lunastaa kohde-etuuksia itselleen tai käyttää kohde-etuksien osalta omistajille kuuluvia oikeuksia. Tosiasiallisesti vakuutusyhtiö käyttää osakkeiden osalta ääni- ja määräysvaltaa. Verovelvollisen näkemyksen mukaan TVL 35 b § ei siten voi soveltua hänen vakuutukseensa, mutta hän on kuullut tuttaviltaan, että lainkohtaa on sovellettu herkästi, jos kohde-etuutena on noteeraamattoman yhtiön osakkeita. Verovelvollinen ei ole tehnyt vakuutuksestaan nostoja verovuonna, mutta hän miettii, tulisiko hänen veroilmoituksellaan ilmoittaa vakuutukseen kertynyt tuotto TVL 35 b §:n mukaisesti omana vakuutustuottonaan.

Verovelvollinen soittaa Verohallinnon palvelunumeroon ja tunnistautuu puhelun aluksi. Hän selittää virkailijalle vakuutustaan koskevat olosuhteet ja virkailija esittää tarvittavia lisäkysymyksiä, jotta asia ei jää epäselväksi.<sup>255</sup> Verovelvollinen kysyy, voiko noteeraamattomien osakkeiden kuuluminen vakuutuksen kohde-etuuksiin itsessään saada aikaan TVL 35 b §:n soveltamisen ja tuleeko hänen ilmoittaa omana tulonaan vakuutukseen kertynyt tuotto. Mahdollisuutta omistajalle kuuluvien oikeuksien käyttöön ei verovelvollisella ole. Jos virkailija tässä kohtaa antaa verovelvolliselle tiedon, ettei TVL 35 b § sovellu hänen vakuutukseensa, tulisi verovelvolliselle muodostua luottamuksensuoja saamansa ohjeen perusteella. Tilanteessa verovelvollinen on yksilöity ja virkailijan vastuulla on, että hän kysyy tarvittavat tiedot ohjeistuksen antamiseksi. Tämän jälkeen ongelmaksi muodostuu vielä se, voidaanko viranomaisen puhelimitse antama neuvo todentaa myöhemmin luottamuksensuojan syntymistä arvioitaessa. Verovelvollisen oikeusturvan kannalta hänen kannattaa itse kirjata ylös ainakin neuvon antajan nimi sekä neuvon pääasiallinen sisältö.<sup>256</sup> Tämän lisäksi virkailijan tulisi hallintolain 42 §:n mukaan kirjata ylös puhelun sisältö. Verovelvollisen kannalta

---

<sup>253</sup> Ks. tarkemmin luku 3.2.5.

<sup>254</sup> KHO 2003:21.

<sup>255</sup> Viranomaisperiaatteen mukaisesti viranomaisen on pyydettävä täydennystä verovelvollisen antamiin tietoihin, jos verovelvollinen ei oma-aloitteisesti yksilöi kysymystä riittävän tarkasti. Ks. tarkemmin Soikkeli 2003, s. 252.

<sup>256</sup> Puronen 2010, s. 114.

turvallisin ratkaisu olisi pyytää virkailijaa vahvistamaan neuvo vielä kirjallisesti, sillä tarkkaa oikeuskäytäntöä ei ole siitä, että luottamuksensuoja voisi muodostua puhtaasti suullisen neuvon perusteella, jos Verohallinto kiistää antaneensa kyseisen neuvon.

Luottamuksensuojan saaminen suullisen neuvon perusteella on edellä esitetyn perusteella mahdollista, mutta suojan saaminen käytännössä lienee harvinaista. Tarkan ja yksityiskohdaisen neuvon saaminen Verohallinnon asiakaspalvelussa vaatisi sen, että asia ohjataan virkailijalle, joka on perehtynyt TVL 35 b §:n soveltamiseen. Käytännön kokemuksen perusteella virkailijat ottavat varovasti kantaa puhelinpalvelussa esitettyihin substanssikysymyksiin, jos asia ei ole yksiselitteinen. Verohallinnon riskienhallinnan näkökulmasta tämä on perusteltu linjaus. Virkailijoiden ei tule arvailla vastauksia verovelvollisten esittämiin kysymyksiin, sillä Verohallinnon on noudatettava antamaansa neuvoa muun muassa luottamuksensuojaperiaatteen nojalla. Lisäksi vastauksen saamista hankaloittaa se, että tuloverolain 35 b §:n soveltamisen arviointi vaatii tarkkoja tietoja vakuutuksesta ja vakuutusopimuksesta. Virkailijan on vaikea varmistua vakuutuksen osalta vallitsevista olosuhteista, jolloin virkailija ei voi antaa neuvoa siitä, tuleeko vakuutukseen soveltaa TVL 35 b §:ä vai ei.

### 5.5. Ennakkoratkaisu

Jos verovelvollinen ei voi itse varmistua siitä, sovelletaanko hänen vakuutukseensa eräiden vakuutusten erityistä verotusmenettelyä, eikä hän saa vastausta kysymykseensä veroviranomaisen neuvonnan myötä, voi verovelvollinen hakea asiassa verotusmenettelystä annetun lain 8 luvun mukaista ennakkoratkaisua. Kuten aiemmin luvussa 3.7. on tarkemmin esitetty, ennakkoratkaisu sitoo muodollisesti Verohallintoa, jolloin luottamuksensuojaperiaatteen kanssa ei tarvitse operoida, jos ennakkoratkaisu on annettu sellaisessa nimenomaisessa tilanteessa, jota myöhempi verotuspäätös koskee. Jos olosuhteet ovat muuttuneet hieman voi ennakkoratkaisu sitoa Verohallinto luottamuksensuojan perusteella.<sup>257</sup> Luottamuksensuoja voisi siten ennakkoratkaisun perusteella tulla kyseeseen, jos verovelvollisen vakuutusta koskevat olosuhteet ovat muuttuneet hieman.

On perusteltua katsoa, että ennakkoratkaisu ei voi antaa luottamuksensuojaa sille, että vakuutusta ei tule verottaa TVL 35 b §:n mukaisesti, jos vakuutusopimuksen ehdoissa tai sopimusosapuolten tosiasiallisessa suhteessa tapahtuu sellainen muutos, että verovelvolliselle syntyy mahdollisuus käyttää säännöksen mainitsemia normaalisti omistajalle kuuluvia

---

<sup>257</sup> Ks. luku 3.7.

oikeuksia. Tällaista olosuhteiden muuttumista ei voida katsoa merkityksettömäksi ja luottamuksensuojan antaminen tällaisessa tilanteessa tarkoittaisi luottamuksensuojan antamista täysin lainvastaiselle tulkinnalle. Näin ollen olosuhteissa tapahtuneen muutoksen, josta huolimatta verovelvollinen voisi saada luottamuksensuojaa ennakkoratkaisun mukaiselle päätökselle, tulisi olla sellainen, joka ei suoranaisesti vaikuta TVL 35b §:n tulkintaan. Muutos ei tällä perusteella voisi kohdistua siihen, kuka käyttää tyypillisesti omistajalle kuuluvia oikeuksia sopimussuhteessa. Sen sijaan muutos voisi liittyä esimerkiksi vakuutuksen kohde-etuutena oleviin sijoituskohteisiin tai siihen, miten ja kenelle kohde-etuuksia koskevat toimenpitepyynnöt annetaan, kunhan vakuutusyhtiö on viime kädessä se, joka päättää toimenpitepyyntöjen hyväksymisestä sekä siitä, miten toimenpiteestä aiheutunut vastuuvelan muutos katetaan. Koska sallitut olosuhteissa tapahtuvat muutokset jäävät hyvin vähäisiksi, ei ennakkoratkaisun tuottamalla luottamuksensuojalla voida katsoa olevan suurta merkitystä.

Verovelvollisen kannalta pulmia liittyy sen sijaan tilanteisiin, joissa ennakkoratkaisu jätetään antamatta. Näin voidaan toimia, jos asian selvittämiseksi ei ole annettu riittävää selvitystä.<sup>258</sup> Tuloverolain 35 b §:n soveltamisen osalta on hyvin mahdollista, ettei voida antaa niin tarkkaa selvitystä, jonka perusteella voidaan suora sanoa, soveltuuko säännös tilanteeseen vai ei. Tämä johtuu säännöksen laajaksi jätetystä ja tulkinnanvaraisesta soveltamisalasta. Myös viranomaisen on toisinaan vaikea arvioida, soveltuuko säännös vai ei. Ennakoitavuuden kannalta ennakkoratkaisun antamatta jättäminen on ongelmallista. Verovelvollinen ei voi saada varmuutta asian verotuskohteluun ennen varsinaisen verotuspäätöksen antamista. Ennakoitavuuden merkitys korostuu, koska Verohallinto ei välttämättä saa tietoa vakuutustuotosta muualta kuin verovelvolliselta itseltään. Verovelvollinen ei siten voi esimerkiksi esitetytyn veroilmoituksen perusteella arvioida Verohallinnon kantaa vakuutuksen verokohteluun. Toisaalta verotuspäätöstä ei voida jättää antamatta, vaikka yhä päätös-vaiheessa olisi epäselvää, tuleeko TVL 35 b §:ä soveltaa.

Ennakkoratkaisun antamatta jättäminen on luottamuksensuojan kannalta ongelmallista, sillä luottamuksensuojaa ei voi saada päätöksen antamatta jättämispäätökseen. Toisin sanoen se, että ennakkoratkaisua ei anneta, ei anna verovelvolliselle mitään suojaa siltä osin, että TVL 35 b § ei soveltuisi verovelvollisen tilanteeseen. Toisaalta se ei myöskään anna veronsaajalle luottamuksensuojaa siltä osin, että säännös soveltuisi ja vakuutukseen kertynyt tuotto verotettaisi verovelvollisen verovuoden tulona. Jos ennakkoratkaisua ei anneta, ollaan yhä verovelvollisen kannalta siinä tilanteessa, että tulkinnanvaraiseen asiaan ei ole saatavilla

---

<sup>258</sup> Rabinä 2022, s. 488–490.

ennakkollista kannanottoa, johon verovelvollinen voisi verotuksessaan tukeutua. Tällä perusteella voidaan todeta, että TVL 35 b §:n soveltamisalassa viranomaisen mahdollisuuden jättää ennakkoratkaisu antamatta tulisi olla erittäin rajattu. Ratkaisun antamatta jättäminen tulisi rajata tilanteisiin, joissa verovelvollinen tosiasiaa yrittää pimittää tietoja tai jättää tarkoituksella täyttämättä verovelvolliselle ennakkoratkaisumenettelyssä asetetun poikkeuksellisen korkean selvittämisvelvollisuuden<sup>259</sup>.

### 5.6. Erityinen syy TVL 35 b §:n soveltamisalassa

Yleisellä tasolla luottamuksensuojan saaminen TVL 35 b §:n soveltamisalassa tuntuu olevan ainakin vielä melko haastavaa, sillä lainkohdan tulkinnanvaraisuudesta huolimatta ennakkollisen laintulkintakannanoton saamisen voidaan nähdä olevan vaikeaa. Asiaan voi tuoda muutosta aika, koska ajan kuluessa muodostuu laajempi vakiintunut verotuskäytäntö, jonka perusteella luottamuksensuojan saaminen on helpompaa kuin yksittäisen verovelvollisen aiemman verotuspäätöksen perusteella.<sup>260</sup> Tämä laajentaa myös laintulkintakannanottojen määrää, joihin luottamuksensuojaperiaate voi perustua. Entistä haastavampaa luottamuksensuojan saamisesta tekee se, että suojan saaminen vaatii voittoa periaatepunninnassa, mikä tarkoittaa, että poikkeuksellisissa tilanteissa luottamuksensuojaa ei sovelleta, vaikka soveltamisen edellytykset täyttyvät. Tällä viitataan VML 26.2 §:n mainitsemaan erityiseen syyhyn, joka voi estää luottamuksensuojan toteutumisen. Luottamuksensuojan esteenä toimiva erityinen syy voi olla esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaate, tehokkuusperiaate tai yleinen etu, jos se saa yksittäistapauksen arvioinnissa luottamuksensuojaa merkittävämmän painoarvon. Niin erityisen syyn kuin luottamuksensuojan perusteenkin painoarvo vaihtelee tapauskohtaisesti. Mitä enemmän luottamuksensuojaa noudattaen toteutettu verotus poikkeaa lainmukaisesta verotuksesta, sitä painavammat perusteet luottamuksensuojan tukena tulee olla, jotta periaate voittaa punninnan.<sup>261</sup>

Tuloverolain 35 b §:n soveltamisalassa erityisen syyn osalta merkityksellistä on, ettei säännöksen soveltaminen itsessään vaikuta siihen, verotetaanko verovelvollisen saama vakuutustuotto hänen veronalaisena tulonaan vai ei. Vaikutusta on ainoastaan verotuksen jaksottamiseen. Verovelvollinen ei siten välty vakuutustuoton verottamiselta, jos TVL 35 b §:ä jätetään soveltamatta.<sup>262</sup> Koska TVL 35 b §:n soveltamatta jättäminen ei merkitse pitkällä

<sup>259</sup> Ennakkoratkaisumenettelyn poikkeuksellisesta selvittämisvelvollisuudesta ks. Verohallinto 2023, kohta 8.

<sup>260</sup> Ks. luottamuksensuojan perustavien tekijöiden painoarvista Soikkeli 2003, s. 238–240.

<sup>261</sup> Ks. tarkemmin erityisestä syystä ja periaatepunninnasta luku 3.2.6.

<sup>262</sup> Ks. luku 4.5.

aikavälillä suurta vaikutusta veronsaajan kerryttämään verotuottoon, mutta säännöksen soveltaminen voi merkitä yksittäisen verovelvollisen kannalta suurta verokustannusta yhden verovuoden aikana, jolloin verovelvolliselle itselleen tuloa ei ole tosiasiallisesti kertynyt, vaikuttaa tilanne lähtökohtaisesti siltä, että erityisen syyn tulee olla erityisen painava, jotta se voisi estää luottamuksensuojan soveltumisen muiden edellytysten täytyessä TVL 35 b §:n soveltamisalassa.

Koska säännöksen soveltamatta jättäminen ei veronsaajan kannalta poikkea säännöksen mukaisesta verotuksesta merkittävästi, ei siten yleinen etu vaikuttaisi olevan erityisen painava periaate luottamuksensuojaa vastaan. TVL 35 b §:n soveltamatta jättäminen silloin, kun sitä lain mukaan tulisi soveltaa, on toki yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista, koska toisten verovelvollisten osalta säännöstä sovelletaan. Myöskään yhdenvertaisuus ei kuitenkaan koe TVL 35 b §:n soveltamisalassa mahdottoman suurta kolausta, sillä verovelvollinen ei vältty tulon verottamiselta kokonaisuudessaan. Hän saa ainoastaan nauttia verotuksen lykkääntymisedusta. Verotuksen tehokkuusvaatimuksen osalta jo luottamuksensuojan tutkiminen on periaatteen vastaista, sillä se hidastaa verotuksen toimittamista. Voidaan siten sanoa, ettei tehokkuuden varmistaminen enää muodosta yhtä tärkeää tavoitetta, kun tehokkuudesta on jouduttu jo luopumaan massamenettelystä poikkeamisen myötä.

Periaatepunninnassa on lisäksi huomioitava perusoikeusmyönteinen laintulkinta. Perusoikeusmyönteinen laintulkinta voi täsmentää aineellisen säännöksen soveltamista.<sup>263</sup> TVL 35 b §:n kohdalla periaatepunninnassa on verovelvollisen omaisuudensuojan sekä luottamuksensuojan vastapainona yhdenvertaisuusperiaate tai yleinen etu. TVL 35 b §:n soveltamatta jättäminen ei edellä mainituin tavoin loukkaa pysyvästi ja kokonaisvaltaisesti yhdenvertaisuutta tai yleistä etua, mutta säännöksen soveltaminen estäisi luottamuksensuojan toteutumisen täysin ja loukkaisi merkittävästi verovelvollisen omaisuudensuojaa, sillä verovelvollinen joutuu maksamaan veroa verovuonna realisoitumattomasta tulosta täysin ennakoimatta. Lisäksi verovelvollisen luottamuksensuojan tarve on säännöksen tulkinnanvaraisuuden takia tavanomaista korkeampi. Edellä mainitut seikat huomioiden perusoikeusmyönteinen laintulkinta puoltaisi luottamuksensuojan toteutumista. Näin ollen TVL 35b §:n soveltamisalan periaatepunninnassa tulisi erityisen syyn voittamisen olla vielä tavanomaista vaikeampaa.

---

<sup>263</sup> Ks. luku 3.5.

Vastakkaisten periaatteiden sijaan erityisenä syynä luottamuksensuojan esteenä voisi TVL 35 b §:n soveltamisalassa toimia se, että verovelvollinen itse on tehnyt asiasta epäselvän.<sup>264</sup> Koska TVL 35 b §:n mukaisen verotuksen toimittaminen riippuu pitkälti verovelvollisen itse Verohallinnolle antamista tiedoista, voidaan helposti joutua tilanteeseen, jossa verovelvollisen toiminnan takia olosuhteet ovat jääneet epäselviksi ja siksi laintulkinta on ollut virheellinen. Tällainen toiminta voi erityisenä syynä estää luottamuksensuojan saamisen.

voidaan sanoa, ettei erityisellä syyllä voida nähdä olevan suurta merkitystä luottamuksensuojan saamisessa TVL 35 b §:n soveltamisalassa. Suojan saamisen haastavuus liittyy pikemminkin luottamuksensuojan muodostavaan laintulkintakannanottoon ja sen saamiseen. Tällä hetkellä viranomaisen ohjeistus ei vaikuta olevan riittävän laajaa eikä yksittäisten virkailijoiden osaaminen sellaisella tasolla, että Verohallinnon ohjeista tai neuvonnasta voisi saada riittävän tarkan ja yksilöidyn laintulkintakannanoton, joka muodostaisi verovelvolliselle luottamuksensuojan. Kun edellytysten täyttäminen on haastavaa, on positiivista, ettei erityinen syy muodosta tämän lisäksi suurta roolia luottamuksensuojan saamisen esteenä. Yleisellä tasolla on mainittava, että verovelvollisen ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden kannalta on ongelmallista, että luottamuksensuojan saaminen on vaikeaa sellaisen säännöksen osalta, joka jättää huomattavaa tulkinnanvaraisuutta verovelvollisen vastuulle.

---

<sup>264</sup> Ks. HE 53/1998 vp., s. 11.

## 6. ERITYISKYSYMYKSET TVL 35 B §:N SOVELTAMISALASSA

### 6.1. Aluksi

Edellä on käsitelty luottamuksensuojan yleisiä kysymyksiä TVL 35 b §:n soveltamisalaan liittyen. Seuraavaksi on tarkoitus syventyä muutamaaan luottamuksensuojan erityiskysymykseen TVL 35 b §:n soveltamisalassa, jotka liittyvät ajallisesti erityisesti säännöksen voimaantumoon. Erityiskysymykset koskevat sitä, onko verovelvollisen mahdollista saada TVL 35 b §:n soveltamisen estävää luottamuksensuojaa lakimuutosta edeltävän verotuskäytännön perusteella, tai voiko toisaalta lain voimaantulo antaa luottamuksensuojaa sen osalta, että TVL 35 b §:ssä mainittu menettely on ollut täysin sallittua lain säätämiseen asti.<sup>265</sup> Vaikka kysymykset liittyvät ajallisesti erityisesti säännöksen voimaantumoon, ovat ne yhä ajankohdaisia, sillä hallinnollisten ja hallinto-oikeusprosessien pitkien käsittelyaikojen myötä nämä kysymykset ovat vielä pitkään eri oikeusasteiden ratkaistavana.

Kysymykset eivät myöskään liity ainoastaan voimaantulon ajankohtaan. TVL 35 b §:n esitöiden mukaan säännöksellä ei rajoiteta yleisen veronkiertosäännöksen soveltamisalaa.<sup>266</sup> Toisaalta TVL 35 b § on erityissäännös VML 28 §:n yleiseen veronkiertosäännökseen verrattuna.<sup>267</sup> Toisaalta oikeusjärjestyksemme yleisen säännön mukaan erityislaki syrjäyttää yleislain (*lex specialis derogat legi generali*).<sup>268</sup> Tilanteissa, joissa vakuutuksen olosuhteet täyttävät molempien säännösten soveltamisalan, kohdataan ongelma siitä, kumpaa säännöstä tulisi ensisijaisesti soveltaa tai voidaanko säännöksiä soveltaa samanaikaisesti.<sup>269</sup> Tämä jättää auki mielenkiintoisia kysymyksiä luottamuksensuojan osalta. Seuraavassa käsiteltäviksi nostettavissa kysymyksissä oletuksena on, että molemmat säännökset soveltuvat kyseiseen vakuutukseen ja tavoitteena on selvittää, voiko verovelvollinen saada luottamuksensuojaa sen osalta, kumpaa säännöstä käyttäen hänen vakuutuksensa tulisi sivuuttaa.

Ennen tarkasteluun syventymistä on nostettava esiin vielä VML 28 §:n erityinen luonne yleisenä veronkiertosäännöksenä. Säännöksen soveltaminen on jopa vero-oikeudellisten säännösten joukossa korostuneen tapauskohtaista, sillä säännöksen soveltaminen edellyttää objektiivisten edellytysten lisäksi subjektiivisten edellytysten, kuten veronkiertotarkoituksen,

<sup>265</sup> Lainvalintaa koskevat erityiskysymykset liittyvät luottamuksensuojaan TVL 35 b §:n soveltamisalassa, sillä esimerkkitalanteissa voidaan kahdella eri säännöksellä sivuuttaa TVL 35 b §:n soveltamisalaan kuuluva vakuutus tuote. Kysymys on siten siitä, mitä säännöstä soveltamalla voidaan luottamuksensuojan valossa puuttua TVL 35 b §:n soveltamisalaan kuuluviin tuotteisiin.

<sup>266</sup> HE 275/2018 vp., s. 50

<sup>267</sup> Tämä perustuu siihen, että TVL 35 b §:ä voidaan luonnehtia erityiseksi veronkiertosäännökseksi.

<sup>268</sup> Ks. esim Mäenpää 2013, luku 2.2. kohta Samantasoisten oikeusnormien välinen suhde.

<sup>269</sup> Ks. tarkemmin Myllymäki 2021a, s. 433.



täyttymistä. Lisäksi säännöksen soveltamisesta päättää aina ensin Verohallinto,<sup>270</sup> eikä verovelvollisen ole tarkoituskaan itse ilmoittaa veronkiertosäännöksen soveltumisesta.<sup>271</sup> Säännöksen korostunut tapauskohtaisuus ja viranomaisen laaja harkintavalta tekee luottamuksensuojan soveltumisesta sen osalta haastavaa. Luottamuksensuoja soveltuu ainoastaan, jos täysin samanlaisessa asiassa on aiemmin annettu riittävän tarkka ja yksilöity aktiivinen laintulkintakannanotto. Koska VML 28 §:n soveltaminen on suurelta osin viranomaisen harkinnassa, voi viranomainen katsoa, että esimerkiksi nämä subjektiiviset edellytykset ovat muuttuneet, eikä kyse ole samanlaisesta asiasta, jolloin luottamuksensuojaa ei tarvitse soveltaa. Luottamuksensuojan soveltumista VML 28 §:n osalta ei ole kuitenkaan kiistetty Verohallinnon ohjeissa tai oikeuskäytännössä.<sup>272</sup> Tämä huomioiden seuraavissa tapauksissa oletetaan, että olosuhteet eivät ole laintulkintakannanoton jälkeen muuttuneet ja tästä syystä kysymys on samanlaisesta asiasta.

## 6.2. Luottamuksensuoja hallituksen esityksen perusteella

Ensimmäinen erityisesti TVL 35 b §:n voimaan astumiseen ja soveltamiseen liittyvä kysymys on, voiko TVL 35 b §:ä koskeva hallituksen esitys toimia sellaisena laintulkintakannanottona, johon luottamuksensuoja voi perustua. Tällä viitataan siihen, että hallituksen esityksen mukaan sijoitussidonnaisiin vakuutuksiin liittyy laajalti hyväksytty verotuksen lykkääntymisetu, johon vasta TVL 35 b §:n säätämisen yhteydessä tehtiin poikkeus.<sup>273</sup> Näin ollen kysymykseksi nousee, voiko kyseinen hallituksen esitys muodostaa luottamuksensuojan sen osalta, että ennen TVL 35 b §:n voimaantuloa lykkääntymisetu ei ollut sellainen järjestelmälle vieras veroetu, jonka saavuttaminen on edellytys VML 28 §:n soveltamiselle. Jos vierasta veroetua ei ole syntynyt, ei järjestelyssä ole kyse veronkierrosta.<sup>274</sup>

Kysymys liittyy erityisesti tilanteisiin, jossa VML 28 §:n nojalla on puututtu sijoitussidonnaisiin vakuutustuotteisiin ennen TVL 35 b §:n voimaantuloa päättyneiltä verovuosilta. Tällainen puuttuminen on voitu toteuttaa esimerkiksi verotarkastuksen perusteella, jolloin se on tapahtunut jälkikäteisesti TVL 35 b §:n kenties jo ollessa voimassa, mutta vähintäänkin lainkohtaa koskevan hallituksen esityksen HE 275/2018 vp. tultua julki. Kun tällaisessa

<sup>270</sup> Tämä ilmenee VML 28.1 §:stä, jonka mukaan ”on verotusta toimitettaessa meneteltävä”.

<sup>271</sup> Yleisesityksenä VML 28 §:stä ks. esim. Räbinä 2022, s. 383–447.

<sup>272</sup> Päinvastoin sitä, soveltuuko tilanteeseen veronkiertosäännös, käytetään esimerkkinä tulkinnanvaraisesta asiasta Verohallinnon luottamuksensuojaa koskevassa ohjeessa. Ks. Verohallinto 2021b, kohta 3.2.

<sup>273</sup> Ks. HE 275/2018 vp. s. 19–22.

<sup>274</sup> Ks. tarkemmin Knuutinen 2020, s. 171.

tilanteessa sijoitussidonnaisia vakuutuksia on haluttu sivuuttaa, on legaliteettiperiaate sekä luottamuksensuoja estänyt TVL 35 b §:n taannehtivan soveltamisen. VML 28 §:n avulla vakuutukset on kuitenkin pystytty sivuuttamaan, mikä voi verovelvollisen näkökulmasta vaikuttaa siltä, että TVL 35 b §:n kieltämä lykkääntymisvaikutus on haluttu estää TVL 35 b §:n soveltamisalaan kuuluvilta vakuutuksilta jo ajalta ennen kuin säännös on tosiasiasa astunut voimaan. Veronkiertosäännöksen soveltaminen siten, että sillä ikään kuin saatetaan uusi lainsäädännös takautuvasti voimaan, on tulkinnanvaraista ja verovelvollisen kannalta erittäin ennakoimatonta. Verovelvollisella olisi siten tällaisessa tilanteessa suuri intressi luottamuksensuojan saamiselle.

Luottamuksensuojan kannalta ongelmalliseksi muodostuu se, että VML 26.2 §:n mukaan vaaditaan, että verovelvollinen on toiminut nimenomaisesti viranomaisen noudattaman käytännön tai ohjeiden mukaisesti. Hallituksen esitystä tuskin voidaan nähdä viranomaisen antamana ohjeena, sillä näillä viitataan yleensä juuri veroviranomaisen antamiin ohjeisiin,<sup>275</sup> eikä hallituksen esitystä voida varsinaisesti pitää ohjeistuksena veroilmoituksen antamiseen tai verotuksen toimittamiseen liittyen. Kyse on lainvalmisteluaineistosta, jossa esitellään ja arvioidaan säädettäväksi suunniteltua lakia. Viranomaisen noudattamaa käytäntöä sen sijaan voi ilmentää useat erilaiset dokumentit. Hallituksen esityksen mukaan käytännöllä tarkoitetaan viranomaisten tiettyyn kysymykseen omaksumaa tulkintaa, jota on sovellettu aikaisemmissa joko verovelvollisen tai muiden verouksessa vastaavanlaisissa tilanteissa.<sup>276</sup> Esityöt eivät siten aseta estettä sille, että toinen hallituksen esitys ilmaisisi viranomaisten noudattaman tulkinnan, joka voisi muodostaa luottamuksensuojan. TVL 35 b §:ä koskevan hallituksen esityksen voidaan katsoa ilmaisevan sijoitusvakuutusten verotuksessa omaksutun tulkinnan siitä, että lykkääntymisetu on TVL 35 b §:n säätämiseen asti ollut oikeusjärjestelmän sallima ja tuntema veroetu, johon ei ole puututtu ennen säännöksen voimaantuloa.<sup>277</sup>

Jos TVL 35 b §:ä edeltänyttä hallituksen esitystä voidaan pitää luottamuksensuojan muodostavana vakiintuneen verotuskäytännön ilmaisevana asiakirjana, voidaan katsoa, että verovelvollisen tulisi voida luottaa tähän vallitsevaan verotuskäytäntöön. Veronkiertosäännöksen soveltuminen on myös Verohallinnon kannan mukaan esimerkki tulkinnanvaraisesta asiasta,<sup>278</sup> joten soveltumisen osalta on mahdollista saada luottamuksensuojaa. Näin ollen verovelvolliselle voidaan katsoa syntyneen hallituksen esityksen HE 275/2018 vp. perusteella

---

<sup>275</sup> Ks. Verohallinto 2021a, kohta 3.6.

<sup>276</sup> HE 53/1998 vp., s. 11.

<sup>277</sup> HE 275/2018 vp. s. 19–22.

<sup>278</sup> Verohallinto 2021b, kohta 3.2.

luottamus siitä, että vakiintuneen ja hyväksytyyn verotuskäytännön mukaan vakuutuksen lykääntymisedussa ei voi olla kyse järjestelmälle vieraasta veroedusta, jolloin järjestely ei täytä veronkiertosäännöksen tunnusmerkistöä. Tällöin tulkinnanvaraisessa tilanteessa verovelvollinen on toiminut viranomaisen noudattaman käytännön mukaisesti tulkitessaan ja ilmoittaessaan vakuutuksen tuotot verotettavaksi vakuutusten tavanomaisen verotusmenettelyn mukaisesti. Verovelvollisen luottamusta vakiintuneen verotuskäytännön noudattamiseen tulisi suojata.

### 6.3. Luottamuksensuoja yleisen veronkiertosäännöksen soveltamiseen

Ennen tuloverolain 35 b §:n voimaantuloa keinotekoisluonteisiin vakuutuksiin on ollut mahdollista puuttua verotusmenettelystä annetun lain 28 §:n mukaisella yleisellä veronkiertosäännöksellä.<sup>279</sup> Tämä herättää paitsi kysymyksen siitä, onko TVL 35 b §:n säätämislle ollut tarvetta,<sup>280</sup> myös kysymyksen siitä, voiko verovelvollinen saada luottamuksensuojaa sen osalta, että hänen vakuutuksensa tulisi sivuuttaa TVL 35 b §:n sijaan VML 28 §:ä käyttäen. Verovelvollisen kannalta asialla on merkitystä, sillä verotus toimitetaan eri tavalla riippuen siitä, kumpaa säännöstä vakuutukseen sovelletaan. VML 28 § johtaa vakuutuksen todelliseen sivuuttamiseen keinotekoisluonteisten kohde-etuksien osalta, kun taas TVL 35 b § johtaa kaikkien vakuutukseen kertyneiden tuottojen verottamiseen verovelvollisen vakuutustuotona, mikäli edes yksi vakuutuksen kohde-etuksista on luonteeltaan keinotekoinen.<sup>281</sup> Koska TVL 35 b §:n esitöiden mukaan lainkohdan säätämisen tarkoituksena ei ole ollut rajoittaa VML 28 §:n soveltamisalaa, olisi mahdollista tehdä johtopäätös, jonka mukaan niihin vakuutuksiin, joihin on aiemmin puututtu VML 28 §:n avulla, puututaan jatkosakin VML 28 §:n avulla. Käytännön viranomaistoiminnassa näin ei ole kuitenkaan toimittu, vaan TVL 35 b §:n voimaantulon jälkeen on siirrytty sivuuttamaan vakuutus uuden TVL 35 b §:n nojalla.<sup>282</sup> Kysymys ei siten ole täysin yksiselitteinen.

Jos verovelvollinen on saanut verotuspäätöksen, jolla hänen sijoitussidonnainen vakuutuksensa on sivuutettu VML 28 §:n nojalla, tulisi tätä pitää Verohallinnon laintulkintakannanottona, joka muodostaa verovelvolliselle luottamuksensuojan etenkin, jos vakuutus on

---

<sup>279</sup> Itälä 2020, s. 86.

<sup>280</sup> Vrt. VaVM 37/2018, s. 10.

<sup>281</sup> Ks. tarkemmin luku 4.5.

<sup>282</sup> Esimerkiksi Turun hallinto-oikeudessa on tällä hetkellä käsitellyssä tapauksia, joissa vakuutus on ennen vuotta 2020 sivuutettu VML 28 §:n nojalla ja vuodesta 2020 eteenpäin sivuuttaminen on tapahtunut TVL 35 b §:n nojalla. Ks. esim dnro 45/03.04.04.04.37/2023 ja 46/03.04.04.04.37/2023. Tapausten käsittely on kesken ja ratkaisua odotetaan kesän 2023 aikana.

sivuutettu verotuksessa useana vuonna yleisen veronkiertosäännöksen nojalla. VML 28 § poikkeaa muista verotusta ohjaavista lainkohdista siten, ettei VML 28 sovelleta automaattisesti ilman viranomaisen harkintaa. VML 28 §:n soveltaminen on aina poikkeuksellista ja kohdistuu yksittäiseen verovelvolliseen.<sup>283</sup> Näin ollen, jos säännöstä on sovellettu verovelvollisen vakuutukseen liittyen, on viranomainen varmasti tutkinut ja nimenomaisesti ratkaissut vakuutuksen verotusta koskevan asian. Koska verovelvollinen voi luottaa siihen, että Verohallinto on tutkinut ja ratkaissut asian, tulisi verovelvollisen voida luottaa myös siihen, että vakuutuksen verotus on toimitettu lainmukaisesti. Näin ollen, jos vakuutukseen tai verovelvolliseen liittyvissä olosuhteissa ei ole tapahtunut muutoksia, tulisi vakuutus verottaa VML 28 §:n mukaisesti myös jatkossa.

Tässä kohtaa on nostettava esiin se tosiasia, ettei luottamuksensuojaa voi saada lain muuttamista vastaan, jos lakimuutoksella poistetaan verotuskysymyksen tulkinnanvaraisuus.<sup>284</sup> VML 28 §:n ja TVL 35 b §:n suhteessa TVL 35 b §:n soveltaminen tätä vastoin lisää asian tulkinnanvaraisuutta. Kun ennen lain soveltamista tulkinnanvaraista on ollut se tulisiko vakuutukseen soveltaa tavanomaista verotusmenettelyä vai sivuttaa vakuutus VML 28 §:n nojalla, on lakimuutoksen jälkeen kolmantena vaihtoehtona vielä TVL 35 b §:n soveltaminen. Tällaisessa tilanteessa voidaan katsoa, ettei lain muutoksen tulisi muuttaa jo tehtyä ratkaisua sen osalta, että vakuutus tulee sivuttaa VML 28 nojalla, koska lain muuttuminen ei ole tuonut ratkaisua tulkinnanvaraiseen kysymykseen. Kun TVL 35 b §:n esitöissä on sen sijaan korostetusti sanottu, ettei uudella säännöksellä ole tarkoitus rajoittaa VML 28 §:n soveltamisalaa, antaa tämä verovelvolliselle vahvan indision siitä, ettei uuden säännöksen voimaansaattaminen vaikuta VML 28 §:n nojalla sivuutetun vakuutuksen verotukseen. Tämä puoltaa sitä kantaa, että verovelvollisen tulisi voida luottaa siihen, että hänen sijoitusvakuutuksensa sivuutetaan myös jatkossa VML 28 §:n nojalla.

Toisenlaista näkökulmaa puoltaa se, ettei korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen KHO 2005 T 422 ja KHO 1973 II 563 mukaan veronkiertosäännöstä voida soveltaa verovelvollisen hyväksi tai verovelvollisen vaatimuksesta.<sup>285</sup> VML 28 §:n soveltaminen TVL 35 b §:n sijaan tuottaisi tietyissä tilanteissa verovelvolliselle edullisemman lopputuloksen sillä verotuksessa noudatetaan vakuutustuoton sijaan vakuutukseen kertyneen tulotyypin

---

<sup>283</sup> Verohallinto 2022, kohta 2.3.

<sup>284</sup> Ks. luottamuksensuojan voimassaolosta tarkemmin luku 3.5.

<sup>285</sup> Vrt. KHO 1973 II 563 eriävä mielipide, jonka mukaan tilanteessa olisi tullut noudattaa asian aitoa luonnetta keinotekoisien järjestelyjen sijaan.

verotussäännöksiä.<sup>286</sup> Esimerkiksi VML 28 §:n perusteella läpiverotettu osinkotulo ei ole verovelvolliselle kokonaan veronalaista, mutta TVL 35 b §:n mukainen vakuutustuotto on kokonaan veronalaista vaikka tuotto olisi kertynyt puhtaasti osinkotuloista. Toisaalta VML 28 §:n soveltaminen ei ole verovelvollisen eduksi verrattuna vakuutusten tavanomaiseen verotusmenettelyyn, mutta jos tulkinta on jo tehty sen osalta, että vakuutus tulee sivuuttaa keinotekoisien luonteensa vuoksi, tulisi vertailu tehdä TVL 35 b §:n ja VML 28 §:n verovaikutusten välillä. Se, ettei VML 28 §:ä voida soveltaa verovelvollisen hyväksi on täysin ristiriidassa luottamuksensuojaperiaatteen kanssa, jonka mukaan verotus toimitetaan verovelvolliselle edullisemmalla tavalla siitä huolimatta, että tämä edullisempi tapa ei olisi tulkinnanvaraisessa asiassa lopulta oikea. Ratkaisuissa KHO 2005 T 422 ja KHO 1973 II 563 luottamuksensuojaperiaate ei tullut arvioitavaksi. Oikeuskäytännön perusteella ei siten voida arvioida saako luottamuksensuoja etusijaa siihen nähden, ettei VML 28 §:ä voida soveltaa verovelvollisen hyväksi.

Luottamuksensuojan soveltuminen edellyttää lisäksi taloudellista menetystä, johon viitataan omaisuuden disponoinnilla. Verovelvollisen on tullut ryhtyä toimiin viranomaisen laintulkintakannanoton perusteella, jonka jälkeen kannanoton ollessa virheellinen verovelvollinen kokee taloudellisen menetyksen.<sup>287</sup> Tässä luvussa käsitellyssä esimerkinomaisessa tilanteessa omaisuuden disponoinnin voidaan katsoa olevan se, että verovelvollinen ei ole katkaissut sijoitussidonnaisen vakuutus sopimuksensa voimassaoloa. Aiempien verotuspäätösten perusteella verovelvollinen luottaa siihen, että vakuutus sivuutetaan keinotekoisuutensa vuoksi VML 28 §:n nojalla. Hän hyväksyy tämän ja disponoi omaisuuttaan jatkamalla vakuutussitoumustaan. Verovelvollinen kokee taloudellisen menetyksen, jos hän joutuu Verohallinnon muuttuneen tulkinnan vuoksi maksamaan saman vakuutuksen perusteella korkeampaa veroa kuin, mihin hän on luottanut aiempien verotuspäätösten perusteella. Koska vakuutuksen olosuhteissa tai VML 28 §:n soveltamisalassa ei ole tapahtunut muutoksia, ei verovelvollisella ole syytä epäillä verotuskäytännön osaltaan muuttuneen.

Verotus- ja oikeuskäytännön perusteella ei ole vedettävissä selkeää johtopäätöstä siitä, voiko verovelvollinen saada luottamuksensuojaa VML 28 §:n soveltamiseen TVL 35 b §:n voimaantulon yli. Verovelvollisen ennakoitavuuden ja oikeusturvan näkökulmasta luottamuksensuojalle olisi erityisen suuri tarve. Koska tilanteessa on kyse uuden lainsäädännön voimaantulosta, voi sillä olla välillisesti vaikutusta VML 28 §:n soveltamiseen, vaikka

---

<sup>286</sup> Ks. luku 4.5.

<sup>287</sup> Ks tarkemmin luku 3.3.

säännöksen ei tulisikaan suoranaisesti rajoittaa VML 28 §:n soveltamisalaa. Jos uuden lain voimaantulon takia veroviranomainen katsoo, että VML 28 §:n tulkintaa on muutettava, se voi muuttaa verotuskäytäntöä tältä osin, mutta käytännön muutoksesta tulisi ohjeistaa myös verovelvollisia etukäteisesti, jotta luottamuksensuojan syntyminen voitaisi tehokkaasti estää. TVL 35 b §:n ja VML 28 §:n suhteessa on ongelmallista se, ettei lainsäätäjällä ole otanut kantaa säännösten etusijaan. Se, että Verohallinto voisi mielensä mukaan valita vakuutuksen sivuuttamiseen lain, jonka perusteella verovelvollinen joutuu maksamaan mahdollisimman paljon veroja, vaikuttaa verovelvollisen kannalta epäoikeudenmukaiselta. Lisäksi verokohdeltua olisi täysin mahdotonta ennustaa tällaisessa tilanteessa.

#### 6.4. Luottamuksensuoja TVL 35 b §:n soveltamiseen

Koska TVL 35 b §:n esitöissä ei aseteta etusijajärjestyksestä sen osalta, tulisiko keinotekoisluonteinen vakuutus sivuuttaa TVL 35 b §:n vai VML 28 §:n nojalla, nousee relevantiksi myös edellä käsiteltyyn nähden vastakkainen kysymys, voiko verovelvollinen saada luottamuksensuojaa sille, että hänen vakuutuksensa sivuutetaan TVL 35 b §:n nojalla. Intressi luottamuksensuojan saamiselle TVL 35 b §:n soveltamiseen voisi olla esimerkiksi tilanteessa, jossa vakuutukseen kertyy paljon ansiotulona verotettavaa osinkoa. Verovelvollisen kannalta olisi tällaisessa tilanteessa edullisempaa, että tulo verotetaan pääomatuloa olevana vakuutustuotona kuin ansiotuloa olevana osinkona olettaen, että verovelvollisella on suurten ansiotulojen myötä korkea ansiotuloveroprosentti. Verovelvollisella on myös yleinen intressi varmistua siitä, kuinka hänen verotuksensa toimitetaan. Jos laissa tai sen esitöissä ei oteta kantaa säännösten soveltamisjärjestykseen, voi luottamuksensuoja toimia ratkaisevana tekijänä sen osalta, voidaanko kerran käytettyä tulkintaa muuttaa.

Luottamuksensuojan saamiselle ei tulisi olla juridista estettä, mikäli verovelvollinen saa laintulkintakannanoton, jolla vahvistetaan se, että vakuutukseen tulee soveltaa tuloverolain 35 b §:ä. Laintulkintakannanotto voisi olla esimerkiksi Verohallinnon antama suullinen tai kirjallinen ohje taikka aiempi verotuspäätös, jossa vakuutusta koskeva asia on nimenomaisesti tutkittu.<sup>288</sup> Luottamuksensuojan perustuessa verovelvollisen omaan aiempaan verotuspäätökseen, kysymyksessä nousee ratkaisevaksi verovelvollisen ensimmäinen verotuspäätös, joka on vakuutuksen osalta valikoitunut tutkittavaksi TVL 35 b §:n voimaantulon jälkeen. Jos tässä verotuspäätöksessä vakuutukseen sovelletaan TVL 35 b §:ä, voidaan katsoa

<sup>288</sup> Laintulkintakannanottoja on tarkasteltu tarkemmin luvussa 5.

sen muodostavan luottamuksensuojaa siltä osin, että vakuutukseen on sovellettava säännöstä, ellei vakuutuksen olosuhteet muutu tai Verohallinto aktiivisesti muuta tulkintaansa, jolloin sen olisi ilmoitettava tästä verovelvolliselle ennen kuin uutta tulkintaa voidaan soveltaa. Koska vakuutuksen sivuuttamisen osalta ei ole määritelty, mitä lainkohtaa sivuuttamiseen tulisi ensisijaisesti käyttää, voidaan asia nähdä tulkinnanvaraiseksi. Tästä syystä kysymyksen osalta tulisi olla mahdollista saada luottamuksensuojaa.

Kysymykseksi TVL 35 b §:lle annettavan luottamuksensuojan osalta jää vielä se, voidaanko TVL 35 b §:ä ja VML 28 §:ä soveltaa rinnakkain. Suomessa on katsottu, että erityisen ja yleisen veronkiertosäännöksen soveltaminen rinnakkain on mahdollista.<sup>289</sup> Jos rinnakkain soveltaminen nähdään mahdolliseksi, miten se vaikuttaa luottamuksensuojaan sen osalta, että vakuutukseen tulee soveltaa 35 b §:ä. Rinnakkain soveltamisessa vakuutukseen kyllä sovelletaan TVL 35 b §:ä, kuten aiemmin, mutta sen lisäksi sovelletaan VML 28 §:ä. Kysymyksessä merkitystä tulee antaa sille laintulkintakannanotolle, johon verovelvollisen luottamuksensuoja perustuu. Jos verovelvollinen on saanut viranomaiselta ohjeen, että hänen vakuutuksensa verotukseen soveltuu TVL 35 b §, ei tämä vielä anna vahvaa suojaa sille, että VML 28 §:ä ei voitaisi soveltaa TVL 35 b §:n rinnalla. Tällaisessa ohjeessa pitäisin nimenomaisesti mainita, että verotuksessa sovelletaan ainoastaan TVL 35 b §:ä tai, miten verotus tullaan tosiasiaassa toimittamaan, jotta luottamuksensuoja voisi muodostua. Jos verovelvollisen verotuspäätöksessä on useina vuosina sovellettu ainoastaan TVL 35 b §:ä, antaa tämä luottamusta sille, että rinnakkain soveltamisen ei tulisi olla mahdollista ilman, että veroviranomainen muuttaa tulkintaansa asian suhteen.

Näin ollen, jos verovelvollisen vakuutus sivuutetaan vuosittain TVL 35 b §:n nojalla, kun vakuutuksen kertyy pääomatulo-osinkoja, pitäisi verovelvollisen saada luottamuksensuojaa sen osalta, että vakuutus sivuutetaan TVL 35 b §:n osalta myös silloin, jos vakuutukseen kertynyt osinko olisi jonakin vuonna ansiotulo-osinkoa. Tällaisessa tilanteessa veroviranomainen ei voi muuttaa tulkintaansa, sillä verovelvollisen vakuutusta koskevilla olosuhteilla ei ole tapahtunut muutosta. Muutos on tapahtunut osinkoa jakaneen yhtiön osakkeen matemaattisessa arvossa. Luottamuksensuojan poistaa luonnollisesti se, jos verovelvollinen on toiminut vilpittömässä mielessä, esimerkiksi vaikuttamalla itse yhtiön osakkeen matemaattisen arvon laskemiseen.

---

<sup>289</sup> Knuutinen 2012, s. 271.

## 7. LOPUKSI

Luottamuksensuoja on perusoikeus, yksi hyvän hallinnon periaatteista sekä verotusmenettelyssä säännöksen tasolla vahvistettu oikeusperiaate. Verotusmenettelyn luottamuksensuoja-periaatteen mukaan tulkinnanvarainen tai epäselvä asia on ratkaistava verovelvollisen eduksi, jos tämä on toiminut vilpittömässä mielessä veroviranomaisen noudattaman käytännön tai ohjeen mukaan, eikä erityisestä syystä muuta johdu. Luottamuksensuojan tarve on johdettavissa oikeusvarmuuden periaatteesta ja sen olemassaoloa perustelee lisäksi legaliteetti-periaate sekä etenkin verotusmenettelyssä omaisuuden suoja ja ennakoitavuuden tavoite. Toisaalta luottamuksensuoja ei ole absoluuttinen oikeus, vaan sen muodostumista voi vastustaa muun muassa yleinen etu, yhdenvertaisuuden periaate sekä verotuksen tehokkuusvaatimus. Lisäksi luottamuksensuojan antamista vastustaa verotusmenettelyn fiskaalinen tavoite, sillä ratkaistaessa asia verovelvollisen eduksi, saadaan vähemmän verotuloja kuin lainmukaisen ratkaisun perusteella.

Tuloverolain 35 b §:ssä säädetyn eräiden vakuutusten erityisen verotusmenettelyn osalta verovelvollisella on korostunut tarve luottamuksensuojan saamiselle, sillä säännös jättää huomattavaa tulkinnanvaraisuutta verovelvollisen sijoitusvakuutuksen verotuskohtelusta. Säännöksen soveltumisella on lisäksi merkittävä vaikutus verovelvolliselle hänen vakuutuksensa osalta määrättävän veron määrään. Vastapainona luottamuksensuojan muodostumiselle toimii veronsaajan näkökulmasta se, että tuloverolain 35 b §:llä on ollut tarkoitus puuttua keinoitekoisiin vakuutusjärjestelyihin ja siten ehkäistä veronkiertoa. Lainkohdan tarkoituksena on siten nimenomaan edistää lainmukaisen verotuksen, yhdenvertaisuuden ja fiskaalisen tavoitteen toteuttamista.

Käsillä olevan tutkimuksen tavoitteena on ollut selvittää, voiko verovelvollinen saada luottamuksensuojaa tuloverolain 35 b §:n soveltamisalassa sekä, jos luottamuksensuojaa on mahdollista saada, millaisten olosuhteiden vallitessa luottamuksensuoja toteutuu. Vastauksena ensimmäiseen tutkimuskysymykseen voidaan todeta, ettei luottamuksensuojan mahdollisuutta ole rajattu pois tuloverolain 35 b §:n soveltamisalassa. Näin ollen luottamuksensuojan muodostuminen on ainakin periaatteen tasolla mahdollista. Käytännön soveltamistilanteissa juuri tapauksessa vallitsevat olosuhteet ratkaisevat sen, saako verovelvollinen



luottamuksensuojaa vai ei. Luottamuksensuojan arviointi on siten korostuneen tapauskoh-  
taista.<sup>290</sup>

Tuloverolain 35 b §:n soveltamisalassa luottamuksensuojan saaminen näyttäisi olevan tällä  
hetkellä verovelvollisen kannalta haastavaa. Haastavuus johtuu siitä, että luottamuksensuo-  
jan edellytyksenä olevan ennakkollisen laintulkintakannanoton saaminen voidaan nähdä vai-  
keaksi, koska TVL 35 b § on säännöksenä uusi ja hyvin tulkinnanvarainen. Uuden säännök-  
sen osalta ei ole vielä ehtinyt muodostua vakiintunutta verotuskäytäntöä, johon luottamuk-  
sensuojan muodostuminen voisi perustua. Myös veroviranomaisen yleinen ohje TVL 35 b  
§:n osalta on tässä vaiheessa varsin suppea, eikä tarjoa verovelvolliselle tulkinta-apua lain-  
kohdan soveltumiseen liittyen. Säännöksen suuri tulkinnanvaraisuus vaikeuttaa myös erityi-  
sen neuvonnan saamista kirjallisesti tai suullisesti, sillä myös Verohallinnon yksittäisten vir-  
kailijoiden on haastavaa neuvontatilanteessa tulkita säädöstä, jolloin erityistä neuvontaa ei  
voida antaa. Tämä on toki ymmärrettävää, sillä ei ole tarkoituksenmukaista, että viranomai-  
nen antaa virheellisiä neuvoja. Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että todennäköisin  
luottamuksensuojan perustava laintulkintakannanotto on verovelvollisen oma aiempi vero-  
tuspäätös, jolla asia on nimenomaisesti tutkittu ja ratkaistu. Verotuspäätöksellä vahvistet-  
tuun tulkintaan verovelvollisen tulisi voida luottaa, ellei Verohallinto aktiivisesti muuta tul-  
kintaansa asian osalta.<sup>291</sup>

Erytyiskysymyksenä tutkimuksessa on tarkasteltu luottamuksensuojan muodostumista osana  
lainvalintaa vakuutuksia koskevan erityisen ja yleisen veronkiertosäännöksen välillä. Eri-  
tyiskysymyksen osalta voidaan todeta, että luottamuksensuojan muodostumiseen tulisi suh-  
tautua hyvin varovasti, sillä yleinen veronkiertosäännös on luonteeltaan hyvin poikkeava  
lainkohta. Oikeustila ei ole selkeä sen osalta, voiko VML 28 §:n soveltamisalassa ylipäätään  
muodostua luottamuksensuojaa, sillä tähän ei ole oikeuskäytännössä otettu kantaa. Tämän  
kysymyksen osalta olisi mielenkiintoista saada prejudikaattiratkaisu tai syvällisempi oikeus-  
tieteellinen tutkimus. Myös erityiskysymyksen osalta on kuitenkin todettava, että verovel-  
vollisen verotuksen ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden kannalta on huolestuttavaa, jos  
luottamuksensuojan saaminen ei ole mahdollista ja veroviranomainen voi valita verovuosi-  
kohtaisesti verovelvollisen kannalta ankarimman soveltamisvaihtoehdon.

---

<sup>290</sup> Puroinen 2010, s. 96–97.

<sup>291</sup> Aktiiviseen tulkinnan muuttamiseen liittyy se, että asiasta tiedotetaan verovelvolliselle ennen kuin muuttu-  
nut tulkinta voi vaikuttaa verovelvollisen verotukseen.

Se, että luottamuksensuojan saaminen on mahdollista mutta haastavaa, on sinänsä verotusjärjestelmän kannalta perusteltua, sillä luottamuksensuoja muodostaa poikkeuksen yleiseen verotusmenettelyyn ja verotusmenettelyssä vallitseviin yleisiin periaatteisiin. Luottamuksensuojan saamisen ei tulisi kuitenkaan olla tulkinnanvaraisen säännöksen kohdalla käytännössä mahdotonta. Tuloverolain 35 b §:n voidaan nähdä jättävän lainsoveltajalle erityisen paljon tulkinnanvaraa. Tutkimuksen ja sen tulosten pohjalta voidaan näin ollen havaita aihetta jatkotutkimukselle sen osalta, voidaanko luottamuksensuojan katsoa muodostuvan helpommin, kun kyseessä on erityisen tulkinnanvarainen aineellinen säännös. Toisaalta aihetta jatkotutkimukselle olisi myös sen osalta, onko luottamuksensuojan saaminen tavanomaista haastavampaa yleisesti uusien aineellisten säännösten osalta, kun verotuskäytäntöä ja ohjeita ei vielä ole varsinaisesti muodostunut. Asian tutkiminen tai viranomaislähtöinen selvitys olisi tärkeää, sillä tarkoituksenmukaista ei ole se, että puutteellinen tai muutoin paljon tulkinnanvaraa jättävä lainvalmistelu heikentää yksittäisten verovelvollisten oikeusturvaa.