

Jussi Jaakkola

Lakimies
1/2024
s. 6–31

Verotuksen ja talouden territoriaalisesta kytköksestä verotusvallan ekstraterritoriaalisuuteen: Poliittisten ideoiden murros ylikansallisessa yritysveroreformissa

HAKUSANAT: vero-oikeus, talouden globalisaatio, yritysverotus, eurooppaoikeus, verokilpailu, veronvälttely

1. Johdanto

Ylikansallinen vero-oikeus¹ ei ole tyypillisesti ollut poliittisen kansalaiskeskustelun polttopisteessä vaan muovautunut teknokraattisissa vaikuttamisen verkostoissa.² Tämä asetelma on säröillyt 2010-luvulta alkaen. Talouskriisien syventämät julkistalouksien vajeet, vajeilla perustellut julkisen sektorin leikkaukset, talouden digitalisaatio, veronvälttelyn synnyttämät verovajeet, veronvälttelyn käytäntöjä paljastaneet tietovuodot, aloitteet ylikansallisesta verotusoikeudesta ja verokilpailu ovat nostaneet monikansallisten yritysten verotuksen yhteiskunnalliseen keskusteluun.³ Kehitys on johtanut myös oikeudelliseen muutokseen. Euroopan unioni sekä Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD ovat

* Jussi Jaakkola, OTT, tutkijatohtori, Turun yliopisto.

1. ”Ylikansallisella vero-oikeudella” viitataan vero-oikeudellisiin normeihin, jotka on muodostettu useamman valtion välisin sopimuksin tai kansainvälisessä organisaatiossa, kuten Euroopan unionissa (EU). Tavanomaisemmin puhutaan ”kansainvälisestä vero-oikeudesta”, mutta sillä viitataan ensisijaisesti kansainvälisten taloussuhteiden verotukseen. ”Ylikansallinen vero-oikeus” painottaa normatiivisen aineksen ylikansallista alkuperää eikä normien sovellettavuutta vain rajat ylittäviin taloussuhteisiin.
2. Sol Picciotto, *Technocracy in the era of Twitter: between intergovernmentalism and supranational technocratic politics in global tax governance*. *Regulation and Governance* 16(3) 2022, s. 634–652; Martin Hearson, *Transnational expertise and the expansion of the international tax regime: imposing ‘acceptable’ standards*. *Review of International Political Economy* 25(5) 2018, s. 647–671 ja Leonard Seabrooke – Duncan Wigan, *Powering ideas through expertise: professionals in global tax battles*. *Journal of European Public Policy* 23(3) 2016, s. 357–374.
3. Dries Lesage – Mattias Vermeiren – Sacha Dierckx, *New constitutionalism, international taxation and crisis*, s. 197–210 teoksessa Stephen Gill – Claire A. Cutler (eds), *New Constitutionalism and World Order*. Cambridge University Press 2014 ja Rasmus Corlin Christensen – Martin Hearson, *The new politics of global tax governance: taking stock a decade after the financial crisis*. *Review of International Political Economy* 26(5) 2019, s. 1068–1088.

muotoilleet normeja, joilla on pyritty saattamaan yritysverotuksen ylikansallisen hallinnan avainkäsitteitä vastaamaan talouden muuttunutta todellisuutta, kuten arvo- ja varallisuusketjujen globaalia rakennetta.

Kun yritysverotuksen ylikansallisen hallinnan uusi aalto alkoi muotoutua 2010-luvulla, sen johtavaksi opinkappaleeksi julistettiin taloudellisen toiminnan verottaminen valtiossa, jossa toiminta synnyttää arvoa.⁴ Taustadiagnosina oli, että globaalien arvoketjujen olosuhteissa vero-oikeudellinen lainkäyttöalue ja taloudellisen arvonluonnin sijaintivaltio olivat eriytyneet toisistaan eivätkä verotuksen ja talouden maantieteet enää kohdanneet. Talouden sidos verotukseen oli muuttunut mielivaltaiseksi sekä alttiiksi yritysten ja valtioiden manipuloinnille.⁵ Uuden ylikansallisen vero-oikeuden tuli yhdistää taloudellinen arvonluonti ja valtion verotusoikeus siten, että oikeudellisilla velvoitteilla olisi mielekäs liityntä taloudelliseen todellisuuteen. Reformilla ei pyritty hylkäämään verotusvallan käytön perinteisesti oikeuttaneita poliittisia ideoita; kyse oli oikeudellisesta uudelleenrakentamisesta, jossa vanhentunut oikeudellinen regiimi tuli viritellä palvelemaan valtion verotusoikeuden tavanomaisesti perustelleita poliittisia ideoita.⁶ Reformilla ei tavoiteltu uusia legitimoivia ideoita vaan korjaavia oikeudellisia sääntöjä, jotka takaisivat verotusvallan käyttöä ja sen kansainvälistä kohdentamista perinteisesti oikeuttaneiden ideoiden toteutumisen.

Tässä artikkelissa esitän, että yritysverotuksen ylikansallinen reformi on johdantanut oikeudelliseen muutokseen, joka on alkanut irtautua poliittisesta ideasta, joka on historiallisesti ollut olennainen yritysten verotuksen oikeuttamisessa Euroopassa. Rakennan väitteen kolmessa vaiheessa. Ensiksi (luku 2) tulkitseen, että verotus ja markkinatalous on liberaalista yhteiskuntamallista alkaen hahmotettu yhteiskuntajärjestyksen osiksi, jotka vastavuoroisesti mahdollistavat toisensa. Koska verotus mahdollistaa talouden, valtiolle syntyy oikeus kerätä veroa taloudesta. Tällä perusteella verotusoikeus on kansainvälisessä yhteisössä laajasti tunnustettu valtiolle, jossa yrityksen on tulkittu olevan taloudellisesti läsnä. Kutsun tätä verotuksen ja talouden territoriaaliseksi kytkökseksi. Toiseksi (luku 3) esitän, että 2010-luvulla alkanut yritysveroreformi rakentui alkuvaiheissaan idealle verotuksen ja talouden territoriaalisesta kytköksestä – siitäkin huolimatta, että idealle annettiin aikaisemmasta poikkeaviakin tulkintoja. Kolmanneksi (luku 4) analysoin, missä mielessä reformi on irtautunut territoriaalisesta kytköksestä ja vienyt kohti ekstraterritoriaalista verotusvallan käyttöä. Oikeudellisesti jäseny-neimmän muotonsa irtautuminen on saanut EU:ssa, jossa vuonna 2022 hyväk-

4. G20 Leaders' Declaration. Saint Petersburg Summit 5–6 September 2013. (G20 2013a)

5. Jussi Jaakkola – Matti Ylönen – Leevi Saari, Imaginary capital migration and the competitive politics of corporate taxation. *New Political Economy* 28(1) 2023, s. 13–28, 14–17.

6. OECD, Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting. OECD Publishing 2013, s. 11 (OECD 2013b) ja European Commission, A Fair and Efficient Corporate Tax System in the European Union: 5 Key Areas for Action. COM(2015) 302 final, s. 6 (European Commission 2015a).

syttiin alun perin OECD:n piirissä hahmotellut säännöt suuryritysten voittojen verotuksen vähimmäistasosta.

Kokonaisuutena artikkelin näkökulmana on, kuinka verotusvallan käytön sääntelyä ja legitimizeettiä koskevat poliittiset ideat muuttuvat pitkällä aikavälillä ja kuinka muutos heijastuu ylikansalliseen vero-oikeuteen. Tällaisena artikkeli avaa näkökulmia laajoihin tutkimusteemoihin. Ensinnäkin artikkelissa on kyse verotusoikeuden jakamisesta valtioiden välillä, ja sellaisena sen problematiikalla on yhteys verotusvallan alueelliseen ulottuvuuteen ja kiinnekohtiin, joihin julkisen vallan käyttö kansainvälisessä yhteisössä voidaan oikeutetusti kiinnittää. Toiseksi artikkeli valottaa markkinatalouden ja verotusvallan oikeudellisten maantieteiden suhdetta. Yhtäältä se tarkastelee näiden kehitysten eritahtisuutta, toisaalta se osoittaa, kuinka ylikansallisen vero-oikeuden viimeaikainen muutos on pyrkinyt tuomaan näitä lähemmäs toisiaan. Tämä koskettaa myös kysymystä, merkitseekö ylikansallisen vero-oikeuden muutos siirtymää markkinatalouden rakentamiselle viritetystä globalisaatiosta kohti julkisen vallan käytön turvaavaa globalisaatiota. Tästä näkökulmasta voidaan verotuksen alueella tarkastella, kuinka julkisen vallan käytön lähtökohdat muuttuvat globalisaation erilaisissa oikeudellisissa muunnelmissa. Kolmanneksi artikkeli nivoutuu osaksi kansainvälisen vero-oikeuden peruskysymystä, tulisiko kansainvälistä konsernia tarkastella yhtenä verotusyksikkönä. Vaikka yritysverotuksen viimeaikaisessa reformissa konserniveroteoreettiset kysymykset on tematisoitu melko alkeellisesti, reformi on kuitenkin merkinnyt askelta – vaikkakin maltillista askelta – konserniyhtiöiden erillisverotuksesta kohti konsernin mieltämistä aiempaa yhtenäisemmäksi verotusyksiköksi. Neljänneksi artikkelin problematiikka koskee verotusvallan käytön oikeuttavia ideoita, jotka ovat osittain riippumattomia verotusoikeuden kohdentamisesta valtioiden välillä. Koska verotuksen ja talouden territoriaalinen kytkös on alkanut menettää merkitystään veroreformin myötä, reformi ajaa ajattelemaan uudelleen poliittisia ideoita, joilla valtion verotusoikeuden legitimizeettiä pitäisi ylipäätään jäsentää.

2. Verotuksen ja talouden territoriaalisen kytköksen idea

Verotuksen oikeutus on muun ohella johdettu systeemisestä roolista, joka veroilla on ollut yhteiskunnan taloudellisessa kokonaisuusjärjestyksessä.⁷ Kansallisessa kontekstissa rooli sai ilmaisunsa ennen kaikkea 1700-luvulta eteenpäin hahmot-

7. Jussi Jaakkola, *From the Governance of National Tax Systems to Governing Through European Taxation: A Justification for the EU's Power to Levy Taxes*, s. 59–82 teoksessa Johan Lindholm – Anders Hultqvist (eds), *The Power to Tax in Europe*. Hart 2023, s. 62–67.

tuneessa liberaalissa yhteiskuntamallissa, ja 1900-luvulla se tuli määrääväksi verotusoikeuden jakamisessa valtioiden välillä. Idean kehityksessä punaisena lankana on ollut verotuksen ja talouden vastavuoroisuus sekä niiden territoriaalinen kytkös.

Liberaalin yhteiskuntamallin lähtökohtana oli julkisen ja yksityisen alueen erottaminen toisistaan.⁸ Erottelun ytimessä oli markkinatalouden mieltäminen valtion väliintuloilta rauhoitetuksi tuotannon ja vaihdannan mekanismiksi sekä ensisijaisesti yksityisille markkinasubjekteille varatuksi toiminta-alueeksi. Osaltaan yksityistä markkinatoimijuutta korostaneen liberalisoitumiskehityksen seurauksena valtiot välttivät ottamasta tuotannolle, vaihdannalle ja omistamiselle rakentuvan kaupallisen toimijan roolia.⁹ Kun valtiot pidättyivät osallistumasta talouteen markkinasubjektin asemassa, niiden oli turvattava rahoituksensa verotuksella. Julkiseen rahoitustarpeeseen perustuva verotus ei siten ollut liberaalille yhteiskuntamallille vastakkainen instituutio vaan kumpusi liberaalin järjestelmän itsensä oikeudellisista perusteista, jotka suojasivat yksityistä tuotantoa.¹⁰ Tässä mielessä myös Karl Marx¹¹ tunnisti kapitalistisen yhteiskuntamuodon kehittyneen verotuksen poliittis-sosiaalisesti viitekehyyksi. Sen lisäksi, että verotalous oli systeemisesti yhteensopiva liberaalin yhteiskuntamallin kanssa, oli liberaali verovaltio riippuvainen yksityisestä arvonmuodostuksesta. Koska verotusvalta kohdistui yksityiseen talouteen, muodostuivat markkinasuhteet ja yksityinen omistus valtion tosiasiallisiksi mahdollisuuden edellytyksiksi.¹² Tässä

8. Dieter Grimm, *Die Bürgerlichkeit im Recht*, s. 11–50 teoksessa Dieter Grimm, *Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft*. Suhrkamp 1987; Jürgen Habermas, *Julkisuuden rakennemuutos*. Tutkimus yhdestä kansalaisyhteiskunnan kategoriasta [1962]. Suom. Veikko Pietilä. Vastapaino 2004, s. 120–139 ja Ellen Meiksins Wood, *Democracy Against Capitalism. Renewing Historical Materialism*. Verso 2016, s. 19–48.
9. Adolph Wagner, *Finanzwissenschaft. Erster Theil: Einleitung, Ordnung der Finanzwirtschaft, Finanzbedarf, Privaterwerb*. 3. Auflage. C. F. Winter'sche Verlagshandlung 1883, s. 4–5 ja Rudolf Goldscheid, *Staat, öffentlicher Haushalt und Gesellschaft. Wesen und Aufgabe der Finanzwissenschaft vom Standpunkte der Soziologie* [1926], s. 253–316 teoksessa Rudolf Hicel (Hrsg.), *Rudolf Goldscheid/Joseph Schumpeter. Die Finanzkrise des Steuerstaats. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen*. Suhrkamp 1976, s. 261–269.
10. Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. 1. Halbband [1921/1922]. J. C. B. Mohr 1972, s. 117 ja Paul Kirchhof, *Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Steuern*, s. 27–53 teoksessa *Steuern im Verfassungsstaat. Symposium zu Ehren von Klaus Vogel*. C.H. Beck 1996, s. 32–33. Verotuksen rooli luonnollisesti vaihteli valtiosta toiseen. Ks. José Luís Cardoso – Pedro Lains (eds), *Paying for the Liberal State. The Rise of Public Finance in Nineteenth-Century Europe*. Cambridge University Press 2010.
11. Karl Marx, *Kritik des Gothaer Programms*, s. 13–32 teoksessa Karl Marx – Friedrich Engels, *Werke*. Band 19. 4. Auflage. Dietz Verlag 1973, s. 29–30. Marxin käsityksestä ks. myös Timm Großmann, *Karl Marx' Kritik des steuernden Staats*, s. 179–207 teoksessa Sebastian Hühholz (Hrsg.), *Fiskus – Verfassung – Freiheit. Politisches Denken der öffentlichen Finanzen von Hobbes bis Heute*. Nomos 2018.
12. Josef Isensee, *Steuerstaat als Staatsform*, s. 409–435 teoksessa Rolf Stödter – Werner Thieme (Hrsg.), *Hamburg. Deutschland. Europa. Beiträge zum deutschen und europäischen Verfas-*

merkityksessä Joseph Schumpeter luonnehti verovaltiota talouden parasitiitiksi.¹³ Julkisen ja yksityisen alueen lähtökohtaisesta erottelusta huolimatta valtio oli siis verovaltiona toiminnallisesti ja rakenteellisesti riippuvainen markkinataloudesta.¹⁴

Valtion ja yksityisen talouden välinen riippuvuus ei ollut yksisuuntaista, sillä markkinoiden toiminta oli mahdollista ainoastaan valtiollis-oikeudellisten instituutioiden puitteissa. Jo 1600-luvun yhteiskuntasopimusteorioissa hallinto hahmotettiin kehityksessä olevan yksityisen talouden välttämättömäksi edellytykseksi, ja koska hallinto rahoitettiin keskeisesti veroilla, oli verotus talouden ja yksityisen vapauspiirin toiminnallinen ehto.¹⁵ Tämä kehitys terävöityi liberaalin valtion aikakaudella. Vaikka valtiolla ja markkinoilla oli toisistaan poikkeavat tehtävät liberaalin yhteiskuntamallin työnjaossa, ne nähtiin toistensa systeemisiksi vastinkappaleiksi, joiden välissä verotuksella oli välittäjäasema. Veroilla oli rakenteellinen rooli osana markkinasidonnaista arvonmuodostusta, ja ne olivat markkinatalouden mahdollistava ja sitä uusintava rakenneosia. 1800-luvun lopun yhteiskuntatutkimuksessa verotuksen ja yksityisen talouden toisensa vastavuoroisesti mahdollistava suhde jäsennettiinkin vallitsevasti liberaalin yhteiskunnan perusmuodoksi. Lorenz von Steinin¹⁶ analyysissa valtio luo ”absoluuttisen välttämättömät edellytykset taloudelliselle toiminnalle, josta verot valtiolle kerätään. [– –] Tässä syntyy valtion olemassaolon syvimmän tason orgaaninen kiertokulku: [– –] talouden veropotentiaali toimii lähteenä veroille, verot ovat edellytys hallinnolle, ja hallinto puolestaan mahdollistaa talouden veropotentiaalin” [käännös J. J.]. Liberaalissa yhteiskunnassa valtiolla ja verotuksella nähtiinkin olevan mahdollistava rooli talouden kokonaisjärjestyksessä.¹⁷

sungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht. Festschrift für Hans Peter Ipsen zum siebzigsten Geburtstag. Mohr 1977 ja Ulrich K. Preuß, Rechtsstaat – Steuerstaat – Sozialstaat. Eine Problemskizze, s. 46–68 teoksessa Dieter Deiseroth – Friedhelm Hase – Karl-Heinz Ladeur (Hrsg.), Ordnungsmacht? Über das Verhältnis von Legalität, Konsens und Herrschaft. Europäische Verlagsanstalt 1981.

13. Joseph Schumpeter, Die Krise des Steuerstaats [1918], s. 329–379 teoksessa Hickel 1976, s. 346.

14. Tämä osaltaan osoittaa, kuinka suhteellinen valtion ja talouden erottelu liberaalissa yhteiskuntamallissa oli. Ks. Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart, s. 209–243 teoksessa Ernst-Wolfgang Böckenförde, Recht, Staat, Freiheit. Suhrkamp 2013.

15. John Locke, Two Treatises of Government [1689/1690]. Hafner Publishing 1947, s. 184–193.

16. Lorenz von Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft. Zweiter Teil. Erste Abteilung. F. A. Brockhaus 1885, s. 357–358.

17. Wagner 1883, s. 13. Ks. myös Pierre-Joseph Proudhon, Theorie der Steuer [1861]. Übersetzt von Lutz Roemheld. Metropolis 2012, s. 63–103. On syytä huomata, että liberaalin aikakauden arvorteorioissa valtio nähtiin vallitsevasti varsinaisen arvonluonnin näkökulmasta tuottamattoman toiminnan alueena, vaikkakin tuottavan toiminnan mahdollisuuden ehtona. Ks. Mariana Mazzucato, The Value of Everything. Making and Taking in the Global Economy. Allen Lane 2018, s. 21–56.

Valtio ja markkinat olivat siten talouden vastavuoroisia sekä välttämättömiä rakenneosia.

Idea valtion ja markkinatalouden vastavuoroisesta suhteesta ei ainoastaan kuvannut liberaalin aikakauden yhteiskuntajärjestelmää, vaan sille annettiin myös preskriptiivinen asema verotuksen oikeuttamisessa. Kehämäisessä arvonmuodostuksessa verotus siirtää arvoa taloudesta poliittisen yhteisön määräysvaltaan, ja koska verot kohdistuvat valtion mahdollistamaan yksityiseen arvonluontiin, on niiden kerääminen oikeutettua.¹⁸ Uuden ajan poliittisessa ajattelussa verotuksen oikeutus käsitteellistettiin tavanomaisesti siten, että valtio tuottaa kollektiivisia hyötyjä, joiden vastasuorituksena veroja yksityistaloudesta maksetaan. Verotus hahmotettiin karkeasti eräänlaisena valtion ja yhteiskunnan massamuotoisena vaihdantasuhteena.¹⁹ Olennaista oli, että verotuksella oli mahdollistava kytkös talouteen, johon verovelvoitteet kohdistuivat. Koska talous palautui osaltaan rooliin, joka valtiolla ja verotuksella oli arvonluonnin ehtona, osa taloudessa luodusta arvosta voitiin oikeutetusti siirtää takaisin valtiolle. Idea arvonluonnin osittaisesta palautumisesta yhteisölliseen ja valtiolliseen alkuperään sai aiempaakin selkeämmän ilmaisunsa Leonard T. Hobhousen sosiaaliliberalismissa, jossa ”verotuksen todellinen tehtävä on varmistaa yhteiskunnalle se osa varallisuudesta, joka palautuu sosiaaliseen alkuperään” [käännös J. J.].²⁰ Tämä idea verotuksen oikeuttamisesta oli ensisijainen suhteessa kysymyksiin verotuksen tasosta ja verotaakan oikeudenmukaisesta jakamisesta yksilöiden välillä.²¹

Kun verotusta alettiin 1900-luvun demokraattisessa sosiaalivaltiossa käyttää sosiaalipoliittisiin tarkoituksiin ja makrotaloudellisten suhdanteiden hallintaan, keskustelu verotuksen oikeutuksesta muuttui moninaisemmaksi. Verotuksen ja markkinatalouden keskinäiselle kytkennälle rakentunut oikeutus sai kuitenkin merkitystä niiden ylikansallisten oikeussääntöjen kirjoittamisessa, joilla estettiin kansainvälisten taloussuhteiden monenkertainen verotus jakamalla verotusoikeuksia valtioiden välillä. Kansainliitossa 1920-luvulla virinnyttä työtä ohjasi kysymys, millainen kytkös verotuksen kohteella pitää olla lainkäyttöalueeseen,

18. Klaus Vogel, *Rechtfertigung der Steuern: eine Vergessene Vorfrage. Zugleich zur "heimlichen Steuerrevolte" und zum Dreieck Staat/Wirtschaft/Gesellschaft*. Der Staat 25(4) 1986, s. 481–520.

19. Ks. tästä kehityksestä Fritz Karl Mann, *Steuerpolitische Ideale. Vergleichende Studien zur Geschichte der ökonomischen und politischen Ideen und ihres Wirkens in der öffentlichen Meinung 1600–1935*. Gustav Fischer 1937, s. 80–274.

20. Leonard Trelawny Hobhouse, *Liberalism* [1911], s. 1–120 teoksessa Leonard Trelawny Hobhouse, *Liberalism and other writings*. Cambridge University Press 1994, s. 97. Teemasta laajemmin ks. s. 81–102.

21. Liberaalissa yhteiskuntamallissa verotuksen rooli markkinatalouden ja yksityisen vapauserin mahdollistajana merkitsi myös verotuksen hyväksyttävyyden rajoja, jotka saivat selkeän ilmaisunsa poliittisen talouden tutkimuksessa. Yleisesti ks. esim. Michel Foucault, *The Birth of Biopolitics. Lectures at the Collège de France 1978–1979*. Transl. Graham Burchell. Picador 2008, s. 1–50.

jotta valtiolle syntyy oikeus verottaa sitä. Kyse ei ollut vain siitä, millä valtiolla on ensisijainen verotusoikeus suhteessa muihin valtioihin, vaan myös julkisen vallan käytön ylipäättään oikeuttavista kytköksistä valtioon.

Verotusvallan alueellisessa kohdentamisessa jäsentäväksi nousi Georg Schanzilta periytyvä ”taloudellisen jäsenyyden” (wirtschaftliche Zugehörigkeit) idea. Idean mukaan taloudellisen toiminnan verotusoikeus kuuluu yhteisölle, jonka elämään yksilöllä on taloudelliset siteet.²² Schanzin analyysissa verotuksellisesti relevantteinta oli taloudellisen siteen materiaalisiin elämänolosuhteisiin palautuva luonne. Verotusoikeuden syntyä tarkasteltiin ensisijaisesti suhteessa toimintaan eli tulonmuodostukseen, ja verotusoikeus tuli kohdentaa valtiolle, jossa tulo muodostuu. Arvoa luovan toiminnan ja verotuksen territoriaalinen kytkös taustoitti siten verotusoikeuden alueellista kohdentamista. Lähtökohta välittyi Kansainliiton työtä kehystäneeseen neljän taloustieteilijän analyysiin, jossa omaksuttiin taloudellisen jäsenyyden (economic allegiance) idea.²³ Se korosti taloudellista kytköstä ja hylkäsi ajatuksen, että verovelvollisuus edellyttää poliittista oikeutta osallistua tuloveroista päättämiseen, mikä oli ollut tyypillistä kansalaisuutta yksilöiden verovelvollisuuden lähtökohtana painottaneille ajatusperinteille.²⁴ Yksi olennainen taloudellinen kytkös valtioon oli asuminen, mutta vielä suurempi kytkös oli taloudellinen toiminta.

Verotusoikeuden kohdentaminen valtiolle, johon verovelvollisella on taloudelliset siteet, nojasi osaltaan ideaan verotuksen ja talouden vastavuoroisuudesta, johon verotuksen oikeutus liberaalissa yhteiskuntamallissa perustui. Kyse olikin poliittisen idean jatkuvuudesta. Tämä näkyi erityisesti ajatuksessa, että tulon verotusoikeus kuuluu valtiolle, jossa verovelvollisen taloudellinen toiminta on (lähdevaltio). Jo Schanzin²⁵ teorian lähtökohta oli, että taloudellinen jäsenyys yhteisössä tuo mukanaan osallisuuden mahdollisuuksiin, jotka juontuvat yhteisön oikeudellis-hallinnollisista ja verorahoitteisista puitteista. Idea kasvoi vähitellen osaksi verotuksen ylikansallista järjestelmää ja säilyi yhtenä – vaikkakin 1900-luvun loppua kohti unohdettuna – veroteoreettisena oikeutusperustana tulon lähdevaltion verotusoikeudelle.²⁶ Esimerkiksi Thomas S. Adamsin mukaan valtio voi verottaa voittoa, ”jota julkinen kulutus tai valtion mahdollistama liiketoimintaympäristö ovat osaltaan olleet tuottamassa” [käännös J. J.]²⁷, ja tämä heijastui

22. Georg Schanz, Zur Frage der Steuerpflicht. Finanzarchiv 9(2) 1892, s. 1–74, 8–12.

23. League of Nations, Report on Double Taxation Submitted to the Financial Committee. Document E.F.S.73. F.19. League of Nations 1923, part II, section 1.

24. Wolfgang Schön, Taxation and Democracy. Tax Law Review 72(2) 2019, s. 235–304, 282–287.

25. Schanz 1892, s. 8.

26. Michael J. Graetz, Taxing International Income: Inadequate Principles, Outdated Concepts, and Unsatisfactory Policies. The David R. Tillinghast Lecture. Tax Law Review 54(3) 2001, s. 261–336, 298 ja Wolfgang Schön, International Tax Coordination for a Second-Best World (Part I). World Tax Journal 1(1) 2009, s. 67–114, 71–78.

27. Thomas S. Adams, Federal taxes upon income and excess profits. American Economic Review 8 1918, s. 18–35, 20.

Adamsin käsitykseen lähdevaltion oikeudesta verottaa.²⁸ Kun eri tulotyyppien verotusoikeutta hahmoteltiin Kansainliitossa ja OECD:ssä, valtion mahdollistava rooli taloudessa vaikutti siihen, että monien tulotyyppien verotusoikeus myönnettiin valtiolle, jonne verovelvollisen taloudellinen toiminta sijoittuu. Osallisuus talouteen muodosti julkisen vallan käytön oikeuttavan kytköksen, joka kiinnittyi kansainväliseen oikeuteen ja kansallisesti muotoutuneeseen poliittiseen ideaan verotuksen oikeutuksesta. Kansainvälisessä kontekstissa idean tarkoituksena ei ollut määrittellä, kuinka valtiot käyttävät verotusvaltaansa, vaan ainoastaan ratkaista, mille valtiolle varataan verotusoikeus ja mikä valtio on siten oikeutettu ratkaisemaan verokohtelun.²⁹

Verotusoikeuden ja taloudellisen läsnäolon territoriaalinen kytkös muodostui keskeiseksi määrittäessä verotusoikeutta yhtiöiden voittoihin. Lähtökohtaisesti voitto tuli verotettavaksi vain yhtiön asuinvaltiossa. Kansainvälisiin konserneihin kuuluvien eli toisiinsa etuyhteydessä olevien yhtiöiden erillisverotuksen idean mukaisesti näin oli silloinkin, kun oikeudellisesti itsenäinen yhtiö oli ulkomaisen emoyhtiön määräysvallassa.³⁰ Asuinvaltioverotus sisälsi kuitenkin riskin verotuksen alueellisesta arbitraarisuudesta – varsinkin silloin, kun asuinvaltio määräytyi oikeushenkilön rekisteröintivaltion tai muun muodollisen seikan perusteella. Koska oikeushenkilöllisyys on oikeudellinen fiktio, verotus olisi kiinnittynyt verovelvollisen helposti manipuloitavissa olevaan eli mielivaltaiseen siteeseen.³¹ Muodolliseen asuinpaikkaan perustuva verotusoikeus olisi mahdollistanut verotuksen irtautumisen sen kohteena olevasta taloudellisesta todellisuudesta. Tämä olisi rikkonut taloudellisen jäsenyyden ideaa, ja osaltaan tästä syystä verotusoikeutta ei sidottu vain yhtiön nimelliseen asuinpaikkaan. Taloudellisen jäsenyyden ideaan tukeutuen täydentäväksi perusteeksi verotusoikeudelle tuli yhtiön taloudellinen toiminta, joka oikeudellisesti käsitteellistettiin kiinteänä toimipaikkana.³² Kiinteä toimipaikka oli reaalityökalun

28. Michael J. Graetz – Michael M. O’Hear, The “Original Intent” of US International Taxation. *Duke Law Journal* 46(5) 1997, s. 1021–1109.

29. Nancy H. Kaufman, Fairness and the Taxation of International Income. *Law and Policy in International Business* 29(2) 1998, s. 145–204. Ks. myös Klaus Vogel, *Worldwide vs Source Taxation of Income: A Review and Re-evaluation of Arguments (Part III)*. *Intertax* 16(11) 1988, s. 393–402 ja Laurens van Apeldoorn, BEPS, tax sovereignty and global justice. *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 21(4) 2018, s. 478–499, 482–483.

30. Osinkona mahdollisesti jaettava rahoitustoiminnan tuotto saattoi luonnollisesti myöhemmin tulla verotettavaksi emoyhtiön tulona ja erillisenä taloudellisena saantona emoyhtiön asuinvaltiossa, joskin EU-oikeudessa tytär- ja emoyhtiön välinen osingonjako vapautettiin verotuksesta vuonna 1990.

31. Sol Picciotto, *Offshore: The State as Legal Fiction*, s. 43–79 teoksessa Jason P. Abbott – Mark P. Hampton (eds), *Offshore Finance Centres and Tax Havens: The Rise of Global Capital*. Ichor 1999, s. 47–48 ja Reuven S. Avi-Yonah, *International Taxation of Electronic Commerce*. *Tax Law Review* 52(3) 1997, s. 507–556, 520.

32. Käsite sai ydinpiirteensä jo Kansainliiton verosopimusluonnoksissa. Ks. esim. League of Nations, *Double Taxation and Tax Evasion*. Report Presented by the General Meeting of Govern-

toiminnan funktio: kun yrityksen toiminta valtiossa muodosti taloudellisen läsnäolon, valtioon syntyi kiinteä toimipaikka, johon valtiolla oli verotusoikeus. Kiinteä toimipaikka kehittyi tulkinnanvaraiseksi käsitteeksi, mutta tulkintoja kehystävä konsensus oli, että se viittasi arvonluontiin, joka koostuu materiaalista ja aktiivista toimintaa edellyttävistä tuotanto- ja työpanoksista.³³ Verosopimukset jättivät valtioille harkintavaltaa siinä, kuinka kiinteän toimipaikan kahdenkertainen verotus poistetaan yhtiön asuinvaltiossa: osa hyvitti yhtiön kokonaisverotuksessa kiinteästä toimipaikasta ulkomaille maksetun veron, osa vapautti kiinteän toimipaikan voitot kokonaan verotuksesta. Ensimmäinen vaihtoehto varasi ensisijaisen verotusoikeuden valtiolle, jossa yrityksen taloudellinen toiminta on. Jälkimmäinen vaihtoehto, joka varasi yksinomaisen verotusoikeuden lähdevaltiolle, toteutti puhdaspiirteisesti taloudellisen toiminnan ja verotusoikeuden välistä territoriaalista kytköstä. Tässä asetelmassa, joka säilyi vallitsevana aina 2010-luvulle saakka, idea taloudellisesta läsnäolosta verotusoikeuden perusteena oli jäsentävässä roolissa, vaikka se ei erilaisten kansallisten käytäntöjen vuoksi toteutunutkaan aukottomasti.

Verotuksen ylikansallisen koordinoinnin rationaliteetti 1900-luvulla oli, että kansallisten verojärjestelmien rinnakkaisuus ei estäisi kansainvälisen talousjärjestelmän rakentamista.³⁴ Markkinajärjestelmän näkökulmasta verotuksellinen este oli monenkertainen verotus eli verotusvallan liiallinen käyttö. Tästä juontui ylikansallisten sääntöjen negatiivinen luonne: ne eivät velvoittaneet käyttämään verotusvaltaa vaan ainoastaan rajoittivat sen käyttöä määrittämällä, mille valtiolle verotusoikeus varataan.³⁵ Säännöt olivat julkisen vallan jako- ja rajoitusnormeja, eikä julkisen vallan konstituominen kuulunut ylikansallisten järjestelyiden mandaattiin. Se, verottaako valtio verotusoikeutensa piiriin kuuluvaa tuloa ja miten, oli kansallisen politiikan asia. Vero-oikeuden ylikansalliset säännöt tunnustivat siten laajan kansallisen toimivallan päättää verotuksen luonteesta, mikä säilytti vero-oikeuden valtiosuvereniteettikeskeisen systeemin.³⁶ Vaikka

ment Experts on Double Taxation and Tax Evasion. Document C. 562. M. 178. League of Nations 1928. Ks. myös League of Nations 1923, section II, part 2.

33. Werner Haslechner, Value Creation and Income Taxation: A Coherent Framework for Reform?, s. 39–61 teoksessa Werner Haslechner – Marie Lamensch (eds), Taxation and Value Creation. IBFD 2021, s. 45–46.

34. Sol Picciotto, Regulating Global Corporate Capitalism. Cambridge University Press 2011, s. 216–219.

35. Jussi Jaakkola – Reijo Knuutinen, The International Order of Corporate Taxation: From Market-Building to Sustainable Fiscal Settlement?, s. 114–127 teoksessa Beate Sjäfjell – Christopher M. Bruner (eds), The Cambridge Handbook of Corporate Law, Corporate Governance and Sustainability. Cambridge University Press 2020, s. 117–120.

36. Thomas Rixen, The Political Economy of International Tax Governance. Palgrave Macmillan 2008, s. 64.

Kansainliiton³⁷ piirissä artikuloitiinkin, että ylikansallisten normien pitäisi paitsi poistaa monenkertainen verotus myös taata yhdenkertainen verotus, ei viimeksi mainittu idea välittynyt ylikansalliseen vero-oikeuteen.³⁸ Kyse oli kansainvälisen markkinatalouden luomisesta, ei verotusvallan rakentamisesta.

Kuvattu kehityskulku kiinnittää huomion neljään seikkaan, jotka ovat olennaisia yritysten verotusta jäsentäneelle 1900-luvun ylikansalliselle järjestelmälle. Ensiksikin kansallisessa kontekstissa verotus oli hahmotettu taloudellisen arvonmuodostuksen edellytykseksi ja sen oikeutus oli johdettu verotuksen sekä markkinatalouden systemisistä vastavuoroisuudesta. Toiseksi verotusoikeuden ja talouden territoriaalinen kytkös oli keskeinen idea verotusoikeuden jakamisessa valtioiden välillä, mikä perustui alun perin kansallisessa kontekstissa artikuloituun verotuksen ja talouden systemiseen vastavuoroisuuteen. Kansallisessa kontekstissa kehittynyt verotuksen oikeutus heijastui siten verotusoikeuden jakamiseen kansainvälisessä yhteisössä. Kolmanneksi verotusoikeus sidottiin yrityksen materiaalis-tuotannolliseen toimintaan valtion lainkäyttöalueella. Ratkaisun myötä alueellisesti hajautettujen verovelvoitteiden odotettiin vastaavan yritysten taloudellisen toiminnan alueellista jakautuneisuutta: vero-oikeuden käsitteiden nähtiin siis pitävän yhtä taloudellisen todellisuuden kanssa. Neljänneksi sikäli kuin ylikansallinen järjestelmä tunnusti valtiolle verotusoikeuden, se säilytti valtion autonomian päättää, käyttääkö valtio verotusvaltaansa ja missä muodossa. Järjestelmä pysyi avoimena sille, että poliittiset yhteisöt päättävät omien kansallisten järjestelyidensä mukaisesti yhteiskuntamallistaan ja verotuksen roolista tässä mallissa. Nämä kansainvälisen yritysverotuksen ratkaisut olivat vakiintuneet 1900-luvun puolivälissä ja muodostivat kontekstin, jossa systeemin reformitarvetta 2010-luvulla lopulta artikuloitiin.

3. Ylikansallinen yritysveroreformi territoriaalisen kytköksen uudelleenrakentamisena

Kuten edellä esitin, verotus on markkinataloudesta riippuvainen instituutio. Riippuvuuden seurauksena markkinatalouden rakenteelliset muutokset heijastuvat verotusvallan käyttöön. Markkinasuhteiden globalisoituminen ei ole ollut poikkeus säännöstä, vaan se on muuttanut verotusvallan käytön systeemisii

37. League of Nations, Double Taxation and Tax Evasion. Report Presented by the Committee of Technical Experts on Double Taxation and Tax Evasion. Document C.216 M. 85. League of Nations 1927, s. 23.

38. Thomas S. Adamsin ajama yhtiöiden maailmanlaajuinen verotus oli yksi vastaus tähän sääntelyvajaseen, ks. Graetz – O’Hear 1997, s. 1038–1039. Yhteisöverotus Yhdysvalloissa perustuikin osittain tälle mallille vuoteen 2017 asti.

ehtoja. Tämä kävi ilmeiseksi 1980-luvulta eteenpäin, kun globaalit pääomaliikkeet vapautettiin³⁹ ja yritykset hajauttivat toimintojaan eri valtioihin⁴⁰. Finansialisoituminen, immaterialisoituminen ja teknologinen kehitys syvensivät talouden ylikansallista ulottuvuutta.⁴¹ Markkinaintegraatio osoitti riskaabeliksi asetelman, jossa kansainvälinen veroyhteistyö oli pelkistetty markkinaesteiden eli monenkertaisen verotuksen poistamiseen ja veropolitiikka muutoin uskottu kansallisiin käsiin. Talouden radikaali irtautuminen kansallisvaltiollisesti määritetyistä rajoista eriytti verotuksen ja markkinoiden maantieteitä toisistaan sekä syvensi epäsuhtaa poliittisen kontrollin ja markkinoiden välillä.⁴² Kansallisen vero-oikeuden ja ylikansallisen kapitalismin epäsymmetria oli muunnos klassisesta jännitteestä, joka on vallinnut poliittis-suvereenin vallan eli *imperiumin* piirin rajallisuuden ja taloudellis-sosiaalisten suhteiden eli *dominiumin* piirin rajattomuuden välillä.⁴³ Vaikka epäsymmetrian kaksi rakenneosaa – poliittisen yhteisön muodollis-oikeudellinen verosuvereniteetti ja ylikansallinen talous – olivat olleet todellisuutta aiemminkin, 1900-luvun lopulla niiden epäsymmetria sai uudet mittasuhteet.⁴⁴ Valtiot näyttivät menettävän kykyään toteuttaa demokraattisia verovaateitaan ja yhteiskuntamallejaan, mikä osaltaan nähtiin juontuvaksi ylikansallisen vero-oikeuden jälkeensä jääneisyydestä.

Globalisoituneessa taloudessa kysymykseksi muodostui, kuinka verotusvalta olisi turvattavissa ylikansallisen talouden oloissa. Konsensukseksi hahmottui, että ristiriita oli ratkaistava ylikansallisilla normeilla, ja vaateet ylikansallisen vero-oikeuden systeemisestä muutoksesta alkoivat kasaantua. Kumuloitunut muutospainne saavutti poliittis-oikeudellisen liikevoimansa 2010-luvulla. Jos kansalliset verojärjestelmät tuli aiemmin sopeuttaa ylikansallisilla normeilla kansainvälisen talouden rationaliteettiin, tuli ylikansallinen oikeus nyt taivuttaa turvaamaan kansallisia verovaateita. Monet olettivatkin, että 2010-luku tulisi

39. Eric Helleiner, *States and the Reemergence of Global Finance. From Bretton Woods to the 1990s*. Cornell University Press 1996, s. 81–194 ja Rawi Abdelal, *Capital Rules. The Construction of Global Finance*. Harvard University Press 2007.

40. Mihir A. Desai, *The decentering of the global firm*. *World Economy* 32(9) 2009, s. 1271–1290 ja Picciotto 2011, s. 207–257.

41. Dick Bryan – Michael Rafferty – Duncan Wigan, *Capital unchained: finance, intangible assets and the double life of capital in the offshore world*. *Review of International Political Economy* 24(1) 2017, s. 56–86 ja William Vlcek, *Offshore Finance and Global Governance. Disciplining the Tax Nomad*. Palgrave Macmillan 2017, s. 43–70.

42. Seurauksena oli ”alati kasvava etäisyys pääoman taloudellisen ulottuvaisuuden ja yksittäisen kansallisvaltion poliittisen vallan välillä” [käännös J. J.]. Ellen Meiksins Wood, *The Origin of Capitalism. A Longer View*. Verso 2017, s. 182.

43. Käsitteisiin imperium–dominium on tukeutunut muiden ohella Carl Schmitt. Ks. Carl Schmitt, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum* [1950]. 3. Auflage. Duncker & Humblot 1988.

44. Verotuksen näkökulmasta näiden kahden osatekijän historiallinen kehitys on valaisevasti kuvattu teoksessa Ronen Palan, *The Offshore World. Sovereign Markets, Virtual Places, and Nomad Millionaires*. Cornell University Press 2003.

verotuksessa merkitsemään siirtymää markkinasuuntautuneesta, uusliberaalista globalisaatiosta kohti toisenlaista globalisaatiota.⁴⁵ Myöhemmin oikeuden ja politiikan tutkimuksessa tulkittiin, että 2010-luku muutti dramaattisesti verotuksen ylikansallista hallintaa sekä globaalisti että EU:ssa.⁴⁶ Poliittisen talouden tutkimuksen tavanomainen ja historian valossa perusteltukin kertomus, että verotuksen ylikansallinen sääntely on lukkiutunut muuttumattomaan pakko-paitaansa, alkoi näyttää kertomukselta, joka itse on kykenemätön uusiutumaan muuttuvien tosiasioiden edessä.⁴⁷

Ylikansallisen yritysveroreformin ohjaavaksi ideaksi 2010-luvulla muotoutui yritystulon verottaminen valtiossa, jossa taloudellinen toiminta luo arvoa. Idealla oli keskeinen merkitys OECD:n Base Erosion and Profit Shifting -sääntelyhankkeen (BEPS) alkaessa vuonna 2013⁴⁸, ja se sai nimenomaisen ilmaisuksensa OECD:ssä myöhemmin samana vuonna⁴⁹. G20-maiden piirissä idea nousi ohjelmalliseen asemaan. Vaatimuksena oli, että yritysten ”voitot pitäisi verottaa siellä, missä harjoitetaan voitot tuottavaa taloudellista toimintaa ja luodaan arvoa” [käännös J. J.].⁵⁰ Tämän myötä idea vahvistui OECD:ssä⁵¹ ja nousi ohjausvoimaiseen rooliin myös EU:ssa, jossa uudistuksen johtotähtenä oli ”rakentaa uudelleen yhteys verotuksen ja taloudellisen toiminnan sijaintivaltion välille” [käännös J. J.].⁵² Idea muovasi myös kansalaisjärjestöjen veroagendaa.⁵³ Reformin tuli palauttaa oikeuden ja taloudellisen todellisuuden välille yhteys, jonka ylikansallisen vero-oikeuden pysähtyneisyys ja talouden murros olivat rikkoneet. Valtioille oli palautettava tosiasiallinen kyky verottaa niiden alueella tapahtuvaa yritystoimintaa, jota ne verotuksen ylikansallisen järjestelmän sekä sen tunnus-

45. Ronen Palan – Richard Murphy – Christian Chavagneux, *Tax Havens: How Globalization Really Works*. Cornell University Press 2010, s. 238.

46. Inga Römgens – Anor Roland, *The politics of taxation in the European Union*, s. 276–291 teoksessa Lukas Hakelberg – Laura Seelkopf (eds), *Handbook on the Politics of Taxation*. Edward Elgar 2021; Martin Hearson – Thomas Rixen, *The politics and history of global tax governance*, s. 244–259 teoksessa Hakelberg – Seelkopf 2021 ja Seabrooke – Wigan 2016.

47. Christensen – Hearson 2019.

48. ”Veropohjien rapautumiseen ja voitonsiirtoihin puuttumiseksi [– –] suunnitelmalla olisi antaa valtioille sekä kansallisia että kansainvälisiä keinoja, joilla parantaa verotusvallan ja todellisen taloudellisen toiminnan välistä yhteyttä” [käännös J. J.]. OECD, *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*. OECD Publishing 2013, s. 51. (OECD 2013a)

49. OECD 2013b.

50. G20 2013a, s. 12. Ks. myös G20, *Tax Annex to the St. Petersburg G20 Leader’s Declaration*. September 2013. (G20 2013b)

51. OECD, *Explanatory Statement, 2014 Deliverables*. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. OECD Publishing 2014. OECD, *Explanatory Statement. 2015 Final Reports*. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. OECD Publishing 2015. (OECD 2015a)

52. European Commission 2015a, s. 6. Ks. myös European Commission, *Commission Staff Working Document. Corporate Income Taxation in the European Union*. SWD(2015) 121 final. (European Commission 2015b)

53. Laurens van Apeldoorn, *Exploitation, international taxation, and global justice*. *Review of Social Economy* 77(2) 2019, s. 163–183.

taman verotuksen ja talouden territoriaalisen kytköksen idean mukaisesti olivat oikeutetutkin verottamaan.⁵⁴

Yritysveroreformi, joka palauttaisi verotusvallan ja talouden territoriaalisen kytköksen, oli vastaus käytäntöihin, joilla verovelvolliset saavuttavat voittojen ”verottomuuden tai matalan verotuksen siirtämällä voitot pois sellaisilta lainkäyttöalueilta, joissa voitot tuottanutta toimintaa harjoitetaan. Verottomuus tai matala verotus eivät ole huolenaiheita per se, mutta ne antavat syyn huoleen silloin, kun ne perustuvat käytäntöihin, jotka keinotekoisesti irrottavat verotettavan tulon toimista, jotka synnyttävät tuloa” [käännös J. J.].⁵⁵ Reformin keskiössä olivat järjestelyt, jotka eivät perustu markkinataloudelliseen rationaliteettiin ja joiden seurauksena voitot reititetään pois sellaisen valtion verotusvallasta, jossa voitot taloudellisen arvonluonnin seurauksena ovat kertyneet. Tällaisissa käytännöissä ei ole kyse arvonluonnista vaan luodun arvon alueellisesta kanavoinnista tavalla, joka usein keinotekoisesti irrottaa voitot niiden taloudellisesta alkuperästä. Keinotekoiset reititykset tapahtuvat yhtiöiden veronminimointikäytäntöinä, mutta ne usein perustuvat poliittisille valinnoille, joilla valtiot muokkaavat verojärjestelmiään kannustimiksi voittojen siirtämiselle lainkäyttöalueelta toiselle.⁵⁶ Yritysveroreformin diagnoosina siis oli, että vero-oikeuden vaikutuksesta markkinarationaalisten taloussuhteiden rinnalle oli rakentunut keinotekoinen virtuaalitalous, joka ei muuttanut liikeloudellisia käytäntöjä mutta rampautti verotusta. Vero-oikeuden suojaaminen näennäistaloudellisia käytäntöjä vastaan oli siten reformin polttopisteessä.

Ylikansallisen veroreformin vaatimattomimmat askelet palautuivat siihen, mitä EU-komissaari Pierre Moscovici juhlisti ”läpinäkyvyyden vallankumouksena”.⁵⁷ Globaalien varallisuusketjujen oloissa veroviranomaisten tiedollinen kyky päästä perille verovelvollisten menettelyistä oli heikentynyt. Vaikka veropohja oikeudellisesti kuului valtion verotusoikeuden piiriin, eivät viranomaiset tietovajeen vuoksi kyenneet kohdentamaan siihen verotusvaltaa. Finanssipääomien alalla vaje oli syventynyt vähitellen 1970-luvun alusta alkaen, kun kansainvälis-

54. On syytä huomata, että tutkimuksessa monet hahmottivat idean, että yrityksiä verotetaan siellä, missä ne synnyttävät arvoa, epämääräisenä fraseologiana, joka kuvaa yhtä vähän olemassa olevan vero-oikeuden lähtökohtia kuin kykenee toimimaan ohjenuorana veroreformille. Ks. Johanna Hey, ”Taxation Where Value is Created” and the OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Initiative. *Bulletin for International Taxation* 72(4/5) 2018, s. 203–208 ja Michael Devereux – John Vella, Value Creation as the Fundamental Principle of the International Corporate Tax System. *European Tax Policy Forum Policy Paper* 2018.

55. OECD 2013b, s. 10.

56. Peter Dietsch – Thomas Rixen, Tax Competition and Global Background Justice. *Journal of Political Philosophy* 22(2) 2014, s. 150–177 ja Jaakkola – Ylönen – Saari 2023.

57. Speech by Commissioner Pierre Moscovici at the Tax Congress of the Berlin Tax Forum, 20.6.2016.

ten pääomanliikkeiden tosiasiallinen kontrolli oli murentunut.⁵⁸ Yhdysvaltojen uusi sääntely herätti OECD:n 2010-luvulla muotoilemaan avoimuusstandardeja finanssivarallisuuksia hallinnoiville laitoksille⁵⁹, ja ne omaksuttiin EU:ssakin.⁶⁰ OECD:ssä ja EU:ssa luotiin myös sääntöjä, joilla lisättiin sekä yritysten velvoitteita raportoida veroviranomaisille että viranomaisten velvoitteita jakaa tietoa toisilleen. Esimerkkinä tästä ovat yritysten velvoitteet eritellä sääntelyssä yksilöidyt verotuksellisesti merkitykselliset tiedot viranomaisille maakohtaisesti ja kansallisten verohallintojen velvoitteet välittää nämä tiedot toisilleen ilman pyyntöä.⁶¹ Olennaista on, että yhtiöiden avoimuussääntely oli johdettavissa verotuksen ja arvonluonnin yhteyden vaatimuksesta eikä sillä pyritty muuttamaan yritysverotuksen kantavia ideoita tai verotusoikeuden alaa. Kun viranomaisilla on kokonaiskuva yhtiöiden toimista ja niiden verotuksesta (tai verottamattomuudesta) eri valtioissa, ne voivat panna täytäntöön ennestään olemassa olevien yritysveronormien mukaiset verovelvoitteet. Avoimuussääntely ei siis muuttanut sitä, mihin valtiot voivat tai mihin niiden pitää verotusoikeutensa ulottaa. Se ainoastaan loi edellytykset sille, että valtiot voivat toteuttaa verotusoikeutensa vallitsevien normien antaman toimivaltuuden mukaisesti.

Yritysverotuksen alikoordinoidulla järjestelmällä oli muitakin seurauksia kuin hallinnollinen tietovaje, ja veroreformilla pyrittiin tiedollista läpinäkyvyyttä pidemmälle. Olemassa oleva veroregiimi mahdollisti sen, että voittoja siirretään monikansallisissa yritysrakenteissa valtiosta toiseen tavoilla, jotka eivät perustu vain tai ylipäättään viranomaisten tietovajeeseen.⁶² Monet näistä järjestelyistä tunnustetaan vero-oikeudellisten normien mukaan lähtökohtaisesti päteviksi, eikä niihin hallinnollisesti tulisikaan puuttua. Samalla ne kuitenkin (keinotekoi-

58. Agustín José Menéndez, *The Existential Crisis of the European Union*. *German Law Journal* 14(5) 2013, s. 453–526, 459–461.

59. Lukas Hakelberg, *Coercion in international tax cooperation: identifying the prerequisites for sanction threats by a great power*. *Review of International Political Economy* 23(3) 2016, s. 511–541 ja Leo Ahrens – Fabio Bothner, *The Big Bang: Tax Evasion After Automatic Exchange of Information Under FATCA and CRS*. *New Political Economy* 25(6) 2020, s. 849–864.

60. Neuvoston direktiivi 2014/107/EU direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla, OJ L 359, 16 joulukuuta 2014, s. 1–29.

61. Neuvoston direktiivi (EU) 2016/881 direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla, OJ L 146, 3 kesäkuuta 2016, s. 8–21. Taustasta ks. Rasmus Corlin Christensen, *Transparency*, s. 220–241 teoksessa Leonard Seabrooke – Duncan Wigan (eds), *Global Wealth Chains. Asset Strategies in the World Economy*. Oxford University Press 2022.

62. Edward D. Kleinbard, *Stateless Income*. *Florida Tax Review* 11(1) 2011, s. 700–774; Jamie Morgan, *Corporation tax as a problem of MNC organisational circuits: The Case for unitary taxation*. *The British Journal of Politics and International Relations* 18(2) 2016, s. 463–481 ja Ronen Palan – Hannah Petersen (with Richard Phillips), *Arbitrage spaces in the offshore world: Layering, 'fuses' and partitioning of the legal structure of modern firms*. *EPA: Economy and Space* 55(4) 2023, s. 1041–1061.

sesti) rikkovat arvonluonnin ja verotuksen territoriaalisen kytköksen. Kansainvälisissä järjestöissä analyysiksi muodostui, että yritysten veronvälttelyn lisäksi valtioiden välinen verokilpailu enenevästi perustuu näille näennäistaloudellisille arvonsiirroille, joita verovelvolliset tekevät yritysraakenteiden puitteissa.⁶³ Oikeudellinen regiimi, joka mahdollistaa tällaiset käytännöt ja niistä muodostuvan näennäistalouden, ei vastaa ideaa arvonluonnin ja verotuksen kytköksestä.

Jo BEPS-sääntelyhankkeessa kartoitettiin näennäistaloudellisia käytäntöjä, ja EU:n veronkierron vastaisen direktiivin⁶⁴ hyväksyminen ilmensi pyrkimystä vastata niihin. Direktiivin pääasiallisena ideana on velvoittaa valtiot siihen, että ne rajoittavat tiettyjen rajat ylittävien yhtiötoimien ja -rakenteiden verotuksellista merkitystä. Tällaisia ovat esimerkiksi mittavat konsernilainat, joiden korkomaksuilla voidaan siirtää voittoa korkeamman verotuksen maasta matalamman verotuksen maahan. Myös konsernin tytäryhtiöt, joiden kotivaltiossa tuloa raportoidaan mutta joilla ei ole taloudellista toimintaa – vero-oikeudellisin käsittein väliyhtiöt – on verotuksessa sivuutettava. Sääntelyn tarkoittamien toimien ei kuitenkaan tarvitse olla keinotekoisia, vaan esimerkiksi yhdessä valtiossa arvoaan kartuttaneen yritysvarallisuuden siirtäminen toiseen valtioon riittää synnyttämään verovelvollisuuden.⁶⁵ Keinotekoisuuden kriteeriä kokonaisvaltaisemmin direktiivi onkin ymmärrettävissä verotuksen ja taloudellisen arvonluonnin kytköksen palauttamista vasten. Direktiivi ei myöskään tulkitse uudelleen arvonluonnin varsinaista ideaa, jonka mukaan verotusvaltion pitäisi määräytyä. Konsernin sisäisiin käytäntöihin puuttuvat normit jakavat siten avoimuussääntelyn taustaidean. Samalla ne menevät tiedollista avoimuutta pidemmälle, koska ne muuttavat sitä, mitä valtion on otettava mukaan verotettavaan tuloon – sikäli kuin se ylipäättään verottaa yhtiöitä. Vaikka oikeus muuttui, se muuttui suuntaan, joka toteuttaisi täysimääräisemmin perinteisesti tulkittua ideaa verotuksen ja talouden territoriaalisesta kytköksestä.

Yritysveroreformin näkyvimpiä teemoja oli digitalisoituneen liiketoiminnan verotus. BEPS-hankkeen alkuvaiheista alkaen haitat, joita digitalisaatiosta verotukselle aiheutui, nähtiin moninaisiksi.⁶⁶ Problematiikan väitetty juurisyy oli kuitenkin yksinkertainen. Yhtiöverovelvollisuuden syntyä valtioon arvioidaan viime kädessä kiinteän toimipaikan käsitteen valossa, ja kiinteän toimipaikan muodostuminen lainkäyttöalueelle edellyttää tuotannollista panosta fyysisen läsnäolon muodossa, joka digitaalisen talouden olosuhteissa soveltuu huonosti

63. International Monetary Fund, Spillovers in International Corporate Taxation. IMF Policy Paper 2014, s. 21; European Commission 2015b, s. 6 ja Jaakkola – Ylönen – Saari 2023.

64. Neuvoston direktiivi (EU) 2016/1164 sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta, OJ L 193, 19 heinäkuuta 2016, s. 1–14.

65. Kyse on arvonnousun verotuksesta, josta puhutaan myös exit- tai maastapoistumisverotuksena.

66. Ks. näistä Wolfgang Schön, Ten Questions about Why and How to Tax the Digitalized Economy. Bulletin for International Taxation 72(4/5) 2018, s. 278–292, 278–280.

taloudellisen läsnäolon kriteeriksi. Seurauksena on, että yritysverotuksen järjestelmällä ei digitaalisessa maailmassa ole määräysvoimaa kohdistaa verotusta arvonmuodostuksen todelliseen sijaintivaltioon, mikä tekee verotusvaltiosta yrityksen valinnan asian.⁶⁷ Samalla kuitenkin tiedostettiin vaikeus ylipäättään määrittää, mitkä taloudelliset tekijät digitalisoituneissa arvoketuissa ovat keskeisiä arvonluonnille ja mitkä niistä muodostavat sellaisen taloudellisen kytköksen valtioon, että valtiolle pitäisi syntyä verotusoikeus.⁶⁸ Yhtäältä kysymys siis nivoutui reformia kannattelevaan kehityslinjaan verotuksen ja arvonluonnin yhteyden palauttamisesta.⁶⁹ Toisaalta digitalisaation kontekstissa vaatimusta verotuksen ja arvonluonnin kytköksestä tulkittiin uudella tavalla, mikä näkyi kriteereissä, joilla yrityksen verotuksellista läsnäoloa lainkäyttöalueella ehdotettiin arvioitavaksi.

OECD:n poliittisissa keskusteluissa mahdollisina kriteereinä pidettiin sitä, että yhtiön digitaalisella alustalla on valtiossa käyttäjäkuntaa, yhtiön markkinointiin liittyyvää aineetonta omaisuutta (marketing intangibles) käytetään valtiossa tai yhtiöllä on muutoin digitaalisen teknologian myötä merkittävä ”taloudellinen läsnäolo” valtiossa.⁷⁰ Euroopan komissio antoi (sittemmin kariutuneen) direktiiviehdotuksen yhtiöiden ”merkittävästä digitaalisesta läsnäolosta”, joka todettaisiin esimerkiksi digitaalisten palveluiden käyttäjämäärän tai palveluiden käyttövaltiossa käyttäjien kanssa tehtyjen liiketoimintasopimusten määrän perusteella.⁷¹ Kukin näistä hahmotettiin taloudellisen arvonluonnin kriteeriksi, ja valtion verotusoikeuden synty niiden perusteella saatettiin oikeuttaa territoriaalisen kytköksen idealla. Samaan aikaan oli selvää, että ehdotetut arvonluonnin kriteerit poikkesivat tuotannollisesta panoksesta, jollaista valtion verotusoikeuden synty on perinteisesti edellyttänyt. Tämän seurauksena verotusoikeutta olisi jaettu tuotantovaltioiden sijasta markkinavaltioihin eli sinne, missä yhtiön käyttäjät tai asiakkaat ovat.⁷² Uudet normit eivät olisi ainoastaan suojanneet verotusvallan käyttöä yritysten keinotekoisilta voitonsiirroilta, jotka rikkovat verotuk-

67. OECD 2013a, s. 35–36; OECD 2013b, s. 14–15 ja OECD, Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 – 2015 Final Report. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. OECD Publishing 2015, s. 98–118. (OECD 2015b)

68. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Oikeudenmukainen ja tehokas verojärjestelmä Euroopan unionin digitaalisille sisämarkkinoille. COM(2017) 547 final ja International Monetary Fund, Corporate taxation in the global economy. IMF Policy Paper 2019.

69. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle. On aika ryhtyä toimiin nyky-aikaisen, oikeudenmukaisen ja tehokkaan verotusstandardin vahvistamiseksi digitaalitalouden alalla. COM(2018) 146 final.

70. OECD, Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy. Public Consultation Document 13 February – 6 March. OECD 2019, s. 9–19.

71. Ehdotus neuvoston direktiiviksi merkittävän digitaalisen läsnäolon yhteisöverotusta koskevien sääntöjen vahvistamisesta. COM(2018) 147 final.

72. Keskustelusta ks. esim. Werner Haslehner – Marie Lamensch, General Report on Value Creation and Taxation: Outlining the Debate, s. 3–35 teoksessa Werner Haslehner – Marie Lamensch 2021 ja Wolfgang Schön, One Answer to Why and How to Tax the Digitalized Economy. Intertax 47(12) 2019, s. 1003–1022.

sen ja arvonluonnin yhteyden, vaan myös tulkinneet tuon yhteyden perinteestä poikkeavasti. Reformissa pyrittiin siten käsitteellistämään vero-oikeudellisesti uudelleen digitalisoituneen todellisuuden arvoketjut ja myös jakamaan verotusoikeutta uudelleen. Pyrkimys palautui verotuksen ja arvonluonnin territoriaalisen kytköksen ideaan, mutta idean uusi tulkinta enteili uudenlaista verotusvallan jakoa.⁷³ Tässä mielessä reformia ohjanneet ideat tulivat lähelle EU-komission aiemmin tekemää, ja sittemmin peruuttamaa, direktiiviehdotusta, jolla konsernien tulot olisi jaettu tiettyjen arvonluonnin kriteerien – asiakkaiden, työvoiman ja omaisuuden sijainnin – mukaan eri maiden verotusoikeuden piiriin.⁷⁴ Kummassakaan tapauksessa poliittiset ideat verotusoikeuden uudelleenjaosta eivät ole kuitenkaan johtaneet ylikansallisten veronormien muutokseen.

2010-luvun reformin pääkehityslinjat juontuivat verotuksen ja talouden territoriaalisen kytköksen ideasta. Samaan aikaan kysymys oli taloudellisen arvonluonnin ja sen vero-oikeudellisen käsitteellistämisen symmetrisyydestä, joka nähtiin murentuneeksi talouden ja vero-oikeuden eritahtisen muutoksen seurauksena. Tiedollisen läpinäkyvyyden ja keinotekoisien voitonsiirtojen kontekstissa reformiehdotukset palautuivat perinteiseen ymmärrykseen verotusoikeuden synnyttävästä arvonluonnista. Digitalisaation yhteydessä arvonluonnin käsitettä tulkittiin uudelleen, mikä muovasi tilaa ajatella verotusvallan jakamista valtioiden välillä. Territoriaalisen kytköksen idea oli tässäkin olennainen, ja reformin tuli poistaa idean ja oikeuden epäsuhta. Reformi asemoituu siten jatkumoon, jossa verotusvalta voidaan oikeuttaa sen kohdistumisella valtion mahdollistamaan arvonluontiin. Kuten edellä esitin, tähän ideaan territoriaalinen kytköskin on osaltaan kiinnitetty. Idea verotuksen ja talouden vastavuoroisuudesta säilyi siten kehyyksenä, jonka puitteissa yritysverotusta ajateltiin, ja näin oli siitäkin huolimatta, että reformissa tämä taustaidea tematisoitiin heikosti.⁷⁵

4. Ylikansallisen veroreformin irtautuminen territoriaalisen kytköksen ideasta

Ylikansallista veroreformia muovannut idea yritysten verottamisesta siellä, missä ne luovat arvoa, oli digitaalisen talouden kontekstissa läsnä vielä vuonna

73. Clair Quentin, Gently Down the Stream. BEPS, Value Theory and the Allocation of Profitability along Global Value Chains. *World Tax Journal* 13(2) 2021, s. 163–216, 166.

74. Alun perin vuonna 2011 tehty esitys sai päivitetyn muotonsa komission ehdotuksessa neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhdistetystä yritysveropohjasta (CCCTB). COM(2016) 683 final.

75. Ks. Eva Escribano, Jurisdiction to Tax Corporate Income Pursuant to the Benefit Principle. *A Critical Analysis of Structural Paradigms Underlying Corporate Income Taxation and Proposals for Reform*. Wolters Kluwer 2019.

2019. Samoihin aikoihin se alkoi kuitenkin menettää merkitystään koko reformia kannattelevana ideana. Tämä näkyi niiden sääntöjen valmistelussa, joilla oli tarkoitus asettaa vähimmäisverokanta suuryhtiöille.⁷⁶ Säännöt muovautuivat OECD:n piirissä 2010-luvun lopulta alkaen⁷⁷ ja saivat vuoden 2021 aikana muodon, johon noin 130 valtiota lausui sitoutuvansa.⁷⁸ EU-oikeutta säännöistä tuli vuonna 2022.⁷⁹ Kapeasta soveltamisalastaan ja monista poikkeuksistaan huolimatta EU-sääntely tarkoittaa ylikansallisen vero-oikeuden merkittäväntä murrosta sataan vuoteen. Vähimmäisverotuksella on välineellinen tehtävä verokilpailun ja veronvälttelyn suitsimisessa, ja se on huomattava poliittinen askel EU:ssa, jossa tuloverotus on pitkään ollut integraatioresistentti politiikkalohko.⁸⁰ Tämän artikkelin kannalta olennaista on, missä mielessä EU-sääntely irtautuu verotuksen ja talouden territoriaalisen kytköksen ideasta.

Vähimmäisverotuksen pääasiallinen oikeudellinen muoto on tuloksilukemissääntö (income inclusion rule, IIR). Perinteisen eurooppalaisen konsensuksen mukaan kansainväliseen konserniin kuuluvia yhtiöitä on verotettu itsenäisinä verovelvollisina ja niiden voitto on kohdennettu verotettavaksi vain niiden vero-oikeudellisessa asuinvaltiossa. Useissa maissa tällainen erillisverotus on koskenut myös kiinteitä toimipaikkoja. IIR-sääntö muuttaa tätä asetelmaa. Konsernin ylimmän emoyhtiön sijaintivaltiolla on nyt velvoite lukea emoyhtiön verotettavaan tuloon tytäryhtiöiden ja kiinteiden toimipaikkojen tulo, jota näiden yksiköiden sijaintivaltiot verottavat alle 15 prosentin verokannalla, joka on unionioikeudellinen vähimmäistaso.⁸¹ Aliverotettua tuloa siirretään verotuksellisesti emoyhtiön sijaintivaltioon, jonka on määrättävä tulolle sen suuruinen vero (täydennysvero), että vero yhdessä alemman yksikön sijaintivaltion määräämän veron kanssa ylittää vähimmäisverotasolle. Täydennysvero on sen määränneen valtion verotuloa.

IIR-säännön soveltaminen on ehdollista, mikä tuottaa jatkuvuutta yritysverotuksen perinteisen järjestelmän kanssa. Jos verottamiseen lähtökohtaisesti oikeutettu valtio soveltaa vähimmäisverokantaa, ei tuloa siirretä. Lisäksi mikäli yleinen verokanta tässä valtiossa jää alle vähimmäistason, on tällä valtiolla

76. Verojargonilla kysymys oli säännöistä, jotka kehittyivät alun perin OECD:n BEPS-hankkeen toisen vaiheen eli BEPS 2.0:n toisena pilarina eli Global Anti-Base Erosion (GloBE) -sääntöinä.

77. Ks. erityisesti OECD 2019, s. 24–29.

78. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy. 8 October 2021.

79. Neuvoston direktiivi (EU) 2022/2523 monikansallisten konsernien ja suurten kotimaisten konsernien maailmanlaajuisen vähimmäisverotason varmistamisesta unionissa, OJ L 328, 22 joulukuuta 2022, s. 1–58. Jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin edellyttämät kansalliset lait voimaan viimeistään 31. joulukuuta 2023.

80. Verotuksen integraatioresistentistä luonteesta ks. Philipp Genschel, Steuerwettbewerb und Steuerharmonisierung in der Europäischen Union. Campus 2002, s. 272–284.

81. Ks. neuvoston direktiivi (EU) 2022/2523 artikla 5. Säännön toimintatapa yksityiskohdissaan hieman vaihtelee sen mukaan, kuinka konsernirakenne on maantieteellisesti organisoitu.

mahdollisuus määrätä konserniyksikölle kotimaista täydennysveroa, joka nostaa verotuksen vähimmäistasolle. Tällöinkään tuloa ei siirretä vaan verotusoikeus pysyy kokonaan tällä valtiolla. Verotuksen ehtona toissijaisessa valtiossa on siis tulon aliverotus ensisijaisessa verotusvaltiossa. Jos muissa valtioissa kuin emoyhtiön sijaintivaltiossa verotetaan vähimmäistasolla, perinteiset normit verotusoikeuden jakamisesta valtioiden välillä ovat määrääviä. Kuten on nähty, näiden normien ideana on kohdentaa verotusoikeus sinne, missä yritykset luovat arvoa. Uusi sääntely varaa siten ensisijaisen verotusoikeuden valtiolle, jossa yritys arvonluonnin idean ja sitä ilmentävien normien mukaan onkin ollut velvollinen maksamaan veroa.

IIR-sääntö kuitenkin myös olennaisesti irtautuu ylikansallisen vero-oikeuden perusideoista ja sen 2010-luvulla alkaneesta reformista. Säännöllä valtiot monenkeskisin keinoin velvoitetaan käyttämään verotusvaltaa yritystuloon. Tällaisena sääntö poikkeaa ylikansallisen veroregiimin alkuperäisestä lähtökohdasta, joka on ollut julkisen vallan rajoittaminen. Se eroaa myös 2010-luvun veroreformin tuomista muutoksista, joilla määrätään valtiot laskemaan yritysten veropohjaan määrätyt tulot mutta jätetään kansalliseen harkintaan, ovatko yhtiöt ylipäätään verovelvollisia. Vastoin aiempia kehityslinjoja IIR-sääntö tuo yhdenkertaisen verotuksen periaatteen (single tax principle) ylikansalliseen vero-oikeuteen.⁸² Tällaisena sääntö pyrki takaamaan paitsi sen, että yritystuloa verotetaan ainakin kerran eli vähintään yhdessä valtiossa, myös sen, että sitä verotetaan korkeammalla kuin nimellisellä verokannalla.⁸³ Vähimmäisverotuksen normit ovat siten verotusvaltaa konstituoivia normeja. Vaikka vähimmäisverotuksen takeista keskusteltiin jo Kansainliitossa 1920-luvulla⁸⁴, ne eivät saaneet jalansijaa ylikansallisessa vero-oikeudessa, joka typistyi monenkertaisen verotuksen estämiseen. Uudet normit tuovat ylikansalliseen veroregiimiin veronalaisuuden takeet, jollaiset siitä rajat ylittävien markkinoiden rakentamiseen tähtäävän painotuksen seurauksena alun perin jäivät pois. Muutos on huomattava suhteessa siihen, että Euroopan komissio oli 2010-luvulla vielä toistuvasti esittänyt, että tuloverotuksen integraatio ei tule merkitsemään jäsenvaltioiden verokantojen yhtenäistä-

82. Periaatteen asemasta kansainvälisessä vero-oikeudessa ks. Elizabeth Gil Garcia, *The Single Tax Principle: Fiction or Reality in a Non-Comprehensive International Tax Regime?* *World Tax Journal* 11(3) 2019, s. 305–346.

83. Reuven Avi-Yonah – Young Ran (Christine) Kim, *Tax Harmony: The Promise and Pitfalls of the Global Minimum Tax*. *Michigan Journal of International Law* 43(3) 2022, s. 505–556, 530. Ks. myös Reuven S. Avi-Yonah 1997, s. 517–523.

84. League of Nations 1927. Vähimmäisverotuksen malli tulee lähelle sitä, kuinka osa valtioista on jo aiemmin toteuttanut kiinteän toimipaikan vähimmäisverotuksen. Tämä on tapahtunut lukemalla kiinteän toimipaikan tulot veronalaisiksi myös yhtiön asuinvaltion verotuksessa ja hyvittämillä kiinteän toimipaikan valtioon maksetut verot yhtiön asuinvaltiossa, ks. luku 2.

mistä.⁸⁵ Jos yhdenkertaisen verotuksen normi oli oikeudellista kuvitelmaa vielä 2010-luvun lopussa⁸⁶, on siitä sittemmin tullut EU-oikeudellista todellisuutta.

Vähimmäisverotus merkitsee katkosta myös ylikansallisen yritysveroreformin johtoideassa. Jos veroreformin alkuvaiheessa avainkysymys oli, kuinka verotusoikeus kohdennettaisiin valtiolle, jossa yritys luo arvoa eli on taloudellisesti läsnä, on kysymys vähemmän määräävässä asemassa vähimmäisverotuksessa. IIR-säännöllä tuloa ei siirretä verotettavaksi yhdestä valtiosta toiseen siksi, että tulo on arvonluonnin kriteerin valossa muodostunut tässä toisessa valtiossa, vaan siksi, että tuloa ei ole verotettu riittävästi siinä valtiossa, jossa se on ylikansallisen vero-oikeuden arvonluonnin kriteereiden valossa syntynyt. IIR-sääntö muodostaa valtiolle verotusoikeuden siitä riippumatta, onko valtiolla arvonluonnin kriteerin nojalla merkityksellinen kytkös verottamansa tulon syntyyn.⁸⁷ Sääntely ei siten redusoidu verotuksen ja arvonluonnin territoriaalisen kytköksen palauttamiseen. Ruth Mason toteaaakin, että vähimmäisverotusnormit ”liittyvät enemmän siihen, *maksavatko* yritykset veroa, kuin siihen, *missä* ne sitä maksavat” [käännös J. J.].⁸⁸ Olennaista on, että voitot tulevat verotuksen piiriin eikä verotusoikeuden kohdentaminen tyhjenny alueellisen arvonluonnin ideaan. Verotusoikeuden kohdentamisen sijasta korostuu vaatimus tulon verollisuudesta. Tämä on herättänyt kysymyksen, istuvatko vähimmäisverotuksen normit verotusta koskevien kansainvälisten valtiosopimusten määräyksiin.⁸⁹

Oikeusdogmaattista problematiikkaa olennaisempaa on, kuinka vähimmäisverotuksen oikeudellinen muoto murtaa ideaa verotuksen ja talouden territoriaalisesta kytköksestä. Yksi kansainvälisen vero-oikeuden avainkysymys on ollut, millainen kytkös tulolla tai verosubjektilla on oltava valtioon, jotta valtio olisi oikeutettu kohdistamaan siihen julkista valtaa verotusvallan muodossa (katso luku 2).⁹⁰ Vero-oikeuden perinteessä, jossa yrityksen osat – varsinkin

85. Ks. esim. European Commission 2015a, s. 14.

86. Gil Garcia 2019, s. 346.

87. Haslehner – Lamensch 2021, s. 17–18. Jossakin määrin tätä vaikutusta leikkaa ”substanssi-perusteinen tulo rajaus”, joka vähentää siirrettävän tulon määrää sillä perusteella, että vähimmäistasoa matalammin verottavassa valtiossa on työntekijöitä, henkilöstökuluja ja aineellista omaisuutta. Tämä heijastaa BEPS-hankkeen alkuperäistä ideaa torjua ensisijaisesti sellaista aliverotusta, joka seuraa näennäistaloudellisista toimista. Vaikka vähennyksellä on vaikutuksensa, se ei hävitä IIR-säännön peruslogiikkaa, joka irtautuu arvonluonnin ideasta. Ks. tästä mm. Joachim Englisch, *GLOBE Rules and Tax Competition*. Intertax 50(12) 2022, s. 859–873.

88. Ruth Mason, *The Transformation of International Tax*. American Journal of International Law 114(3) 2020, s. 353–402, 387. Kursivointi lähteessä.

89. Filip Debelva – Luc De Broe, *Pillar 2: An Analysis of the IIR and UTPR from an International Customary Law, Tax Treaty Law and European Union Law Perspective*. Intertax 50(12) 2022, s. 898–906 ja Vikram Chand – Alessandro Turina – Kinga Romanovska, *Tax Treaty Obstacles in Implementing the Pillar Two Global Minimum Tax Rules and a Possible Solution for Eliminating the Various Challenges*. World Tax Journal 14(1) 2022, s. 3–50.

90. Stjepan Gadžo, *The Principle of Nexus or Genuine Link as a Keystone of International Income Tax Law: A Reappraisal*. Intertax 46(3) 2018, s. 194–209.

yhtiöt mutta usein myös kiinteät toimipaikat – ovat olleet itsenäisiä verotusyksiköitä, valtion verotusoikeus on johdettu tuloa kerryttäneen verosubjektin asumisesta tai taloudellisesta toiminnasta valtiossa. Kummassakin tapauksessa on ollut perusteltua hahmottaa verotuksellisesti relevantit taloudelliset siteet valtioon – vaikkakin asuinpaikka on ollut toimintaa välillisempi kriteeri, joka on lähinnä epäsuorasti ilmaissut oletettuja taloudellisia siteitä.⁹¹ IIR-säännöllä toteutettu vähimmäisverotus merkitsee osittain murrosta tämän kytköksen hahmottamisessa. Se luo velvollisuuden verottaa yhdessä valtiossa syntyntyttä tuloa toisessa valtiossa silloinkin, kun viimeksi mainitun valtion ainoa yhteys tuloon on se, että siellä sijaitsee yhtiö, jolla on omistussuhde voittoa kerryttäneeseen yhtiöön. Jos veroreformin varhaisvaiheessa talouden ja verotuksen territoriaalisen kytköksen nähtiin murentuneen siksi, että kansainvälisesti koordinoimattomat oikeussäännöt olivat jääneet jälkeen talouden muutoksesta, menettää kytkös nyt ohjaavaa merkitystään koordinoidulla poliittisella valinnalla. Valinta kielii kansainvälisestä konsensuksesta, jossa materiaallinen taloudellinen kytkös verotusoikeuden edellytyksenä hahmotetaan aiempaa vähemmän merkitykselliseksi. Verotusoikeuden perinteisesti synnyttäneiden kriteerien valossa tulon kytkös valtioon muodostuu vähimmäisverotuksessa ohueksi, ja niiden valossa vähimmäisverotuksen onkin tulkittu tekevän verotusvallan käytöstä ekstra-territoriaalista.⁹²

Julkisen vallan käyttöön liittyy aina kysymys vallan alueellisesta ulottuvuudesta, ja myös verotusvallan käyttö sisältää oman alueellisen ulottuvuuden problematiikkansa. Verotusvallan alueelliset rajat ovat muuttuneet historiassa, eivätkä rajat ole piirtyneet yhdenmukaisesti valtion alueellis-fyysisten rajojen kanssa.⁹³ Verotuksen maantieteellä onkin suhteellinen itsenäisyytensä. Idea verotuksen ja talouden territoriaalisesta kytköksestä on ollut yksi tapa määritellä verotusvallan rajoja. Vaikka idea ei koskaan ole toteutunut puhdaspiirteisesti⁹⁴, vähimmäisverotus on keskeisesti muuttanut verotusvallan maantiedettä. Muutos myös ulottuu syvemmälle kuin verotusoikeuden jakamiseen kansainvälisessä yhteisössä. Se on jännitteisessä suhteessa ideaan verotuksen ja talouden systeemisestä vastavuoroisuudesta, jonka puitteissa verotus on oikeutettu valtion roolilla talouden mahdollisuuden edellytyksenä. Sikäli kuin verotus tapahtuu valtiossa, jolla on perinteisten kriteerien valossa etäinen sidos arvonmuodos-

91. Ks. tästä League of Nations 1923; Schön 2009, s. 75 ja Jaakkola 2023, s. 71–74.

92. Debelva – De Broe 2022.

93. Angus Cameron, *Turning Point? The Volatile Geographies of Taxation*. *Antipode: A Radical Journal of Geography* 38(2) 2006, s. 236–258 ja Angus Cameron, *Crisis? What crisis? Displacing the spatial imaginary of the fiscal state*. *Georum* 39(3) 2008, s. 1145–1154.

94. Se on myös toisinaan murtunut EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Näin on tapahtunut esimerkiksi silloin, kun valtio on velvoitettu vähentämään siellä sijaitsevan yhtiön voitoista sellaisen ulkomaisen tytäryhtiön tappioita, jonka voitot eivät ole veronalaisia sanotussa valtiossa. Ks. esim. ratkaisu asiassa C-446/03 Marks & Spencer, ECLI:EU:C:2005763.

tukseen, verotusta on aiempaa vaikeampaa perustaa ideaan valtiosta talouden institutionaalisenä ehtona – ainakin idealle totunnaisesti luetuissa merkityksissä.

Muutokset verotuksen ja talouden territoriaalisessa kytköksessä eivät tarkoita ylikansallisen vero-oikeuden rappiota tai sitä, että vähimmäisverotus ei olisi veropoliittisena valintana oikeutettu. Tutkimuksessa on vuosikymmeniä osoitettu heikkouksia, joita liittyy lähdevaltion verotusoikeuden perustelemiseen roolilla, joka sillä on talouden mahdollistajana.⁹⁵ Lisäksi se pohjautuu vero-oikeuden käsitteellisille erotteluille, jotka eivät ole vaihtoehdottomia. Muun ohella ne koskevat eri tulomuotojen oikeudellista erottelua ja ylipäätään arvonluonnin käsitettä vero-oikeuden pohjana.⁹⁶ Erityisesti ne kuitenkin liittyvät tapoihin hahmottaa yritystä verotuksen yksikkönä. Kun vähimmäisverotuksen myötä kansainvälisen yrityksen osia – erillisiä yhtiöitä tai kiinteitä toimipaikkoja – verotetaan vähemmän eriytetysti ja tuloa voidaan kohdentaa verotettavaksi konsernissa aiempaa keskitetympin, merkitsee vähimmäisverotus siirtymää erillisverotuksesta kohti yhdenlaista, vaikkakin varsin vaatimatonta, konserniverotuksen muunnelmää.⁹⁷ Jonkinlaista konserniverotusta onkin kriittisessä verotutkimuksessa pitkään pidetty avaimena ylikansallisen vero-oikeuden valuvikojen korjaamiseen. Tämä on ehkä välttämätön vero-oikeudellinen ajattelutapa taloudessa, joka on vain vajavaisesti hahmotettavissa suoraviivaisten ja abstraktien arvonluonnin käsitteiden varassa. Kysymys on ylikansallisen veroreformin kontekstissa vielä laajasti tematisoimatta.⁹⁸ Vähimmäisverotus pakottaakin artikuloimaan poliittisia ideoita, jotka oikeuttaisivat verotusvallan käytön, joka tavanomaisten käsitteiden valossa saa ekstraterritoriaalisia piirteitä.

Veroreformia ohjaavia ideoita on olennaista tematisoida siksikin, että vähimmäisverotus on muuttanut poliittisiin päätöksiin osallistumisen ja niiden vaikutusalan suhdetta. Valtiot eivät ole ainoastaan monenkeskisesti päättäneet, että kukin valtio ulottaa verotusvaltaa toisessa valtiossa kertyneeseen tuloon, vaan hallintovallan ekstraterritoriaalisesta ulottuvuudesta on päätetty poliittisessa järjestyksessä, johon eivät ole osallisia kaikki valtiot, joissa syntyneeseen tuloon muiden valtioiden verotusoikeus ulotetaan. EU-säännöillä jäsenvaltioiden vero-

95. Ks. esim. Michael P. Devereux ym., *Taxing Profit in a Global Economy. A Report of the Oxford International Tax Group*. Oxford University Press 2021, s. 68–70.

96. Ks. Quentin 2021 ja Clair Quentin, *Global production and the crisis of the tax state*. EPA: *Economy and Space*. OnlineFirst 31.5.2022.

97. Huomattavasti pidemmälle kehitetty konserniverotuksen malli on ollut esillä EU:ssa aieminkin yhtenäisen yhdistetyn yritysveropohjan muodossa, ks. ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhdistetystä yritysveropohjasta (CCCTB). COM(2016) 683 final. Samoja elementtejä on mukana komission aivan viimeaikaisessakin lähestymistavassa, ks. Proposal for a Council Directive on Business in Europe: Framework for Income Taxation (BEFIT). COM(2023) 532 final.

98. Ks. tästä esim. Charles Garavan, *The Membership Theory of Taxation*. *Intertax* 51(4) 2023, s. 290–308, erit. s. 306.

tusvalta on ulotettu myös EU:n ulkopuolisten maiden alueella kertyvään tuloon. Tässä mielessä voidaan puhua verotusvallan ulottuvuuden ja poliittisen osallisuuden epäsymmetriasta.⁹⁹ Tämä korostaa verotusvallan käytön ekstraterritoriaalista luonnetta, koska valta ulottuu sellaisissa valtioissa syntyneeseen tuloon, jotka eivät ole olleet päättämässä verotusvallan laajuudesta. Osin epäsymmetriaa vähentää se, että EU:lle mallin antaneet säännöt on valmisteltu OECD:n piirissä, jossa mukana on ollut OECD-maita ja lisäksi laajasti valtioita OECD:n ulkopuolelta¹⁰⁰, ja maat ovat julistaneet saattavansa säännöt verojärjestelmiinsä. Vaikka julistus ilmentää sääntöjen poliittista hyväksyntää, ei niiden implementointi ole EU:ssa omaksutun ekstraterritoriaalisen verotusvallan käytön edellytyksenä.

Poliittisen osallisuuden ja ekstraterritoriaalisuuden problematiikka ei koske vain satunnaisia veroparatiisivaltioita tai muita valtioita EU:n ulkopuolella. Sillä voi olla merkitystä myös unionin sisällä. EU:ssa on perinteisesti nojattu toimivaltaperusteisiin, jotka edellyttävät kaikkien jäsenmaiden hyväksyntää unionin verosääntelylle. Konsensusvaatimus on yhtäältä mahdollistanut yksittäisten jäsenmaiden vaikutuksen EU-veropolitiikkaan ja hallitusten kansallisen poliittisen vastuunalaisuuden. Toisaalta se on asettanut korkean kynnyksen EU-vero-oikeudellisten askeleiden ottamiselle – silloinkin, kun tälle olisi suhteellisen laaja poliittinen tuki.¹⁰¹ Viimeksi mainitusta syystä Euroopan komissio on etsinyt vaihtoehtoisia lainsäädäntömenettelyitä, jotka eivät edellyttäisi verointegraatiossa kaikkien jäsenvaltioiden yksimielisyyttä.¹⁰² Yksi näistä vaihtoehtoista on tiiviimpi yhteistyö, jonka puitteissa rajattu joukko jäsenvaltioita voisi hyväksyä EU-veronormeja.¹⁰³ Ennen kuin konsensus vähimmäisverotusnormeista löydettiin, menettelyä pidettiin yhtenä vaihtoehtona niiden toteuttamiselle. Mitä vähemmän valtioita on osallistunut verotuksen kansainväliseen hallintaan, sitä

99. Toisesta näkökulmasta tarkasteltuna vähimmäisverotus vähentää poliittisiin päätöksiin osallistumisen ja niiden vaikutusalan epäsymmetriaa, joka on ollut keskeinen heikkous globaalissa taloudessa, jossa valtiot ovat verotuksellisesti keskinäisriippuvaisia. Ks. tästä problematiikasta Jussi Jaakkola, *Enhancing Political Representation Through the European Economic Constitution? Regressive Politics of Democratic Inclusion*. *European Constitutional Law Review* 15(2) 2019, s. 194–219, 197–202.

100. Muitakin kuin OECD-maita kattavaan kansainvälisen yhteistyön muotoon viitataan termillä ”OECD/G20 Inclusive Framework”.

101. Fritz W. Scharpf, *De-constitutionalisation and majority rule: A democratic vision for Europe*. *European Law Journal* 23(5) 2017, s. 315–334 ja Jussi Jaakkola, *Taming the Leviathan or dismantling democratic government? Evolving political ideas on spontaneous income tax integration in the European Union*. *European Law Open* 2(3) 2023, s. 575–615.

102. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle. Kohti tehokkaampaa ja demokraattisempaa päätöksentekoa EU:n veropolitiikan alalla. COM(2019) 8 final.

103. Jukka Snell – Jussi Jaakkola, *Economic Mobility and Fiscal Federalism: Taxation and European Responses in a Changing Constitutional Context*. *European Law Journal* 22(6) 2016, s. 772–790.

enemmän vaikuttavuutta hallinnalta on tavanomaisesti puuttunut. Ekstraterritoriaalisen luonteensa vuoksi normeilla olisi kuitenkin ollut vaikuttavuutta, koska ne olisivat ulottuneet maihin, jotka eivät olisi osallistuneet päätöksentekoon. Jos ekstraterritoriaalisuus nähdään ylikansallisen vero-oikeuden vaikuttavuuden viisasten kiveksi, voi EU-vero-oikeuden tulevaisuus olla eriytetty integraatio, jossa vain osa valtioista osallistuu poliittisesti veroyhteistyöhön mutta ulottaa vaikutukset muodossa tai toisessa muihinkin jäsenvaltioihin.¹⁰⁴ Tämä kasvattaisi ekstraterritoriaalisuuden ja poliittisen osallisuuden jännitettä sekä pakottaisi tematisoimaan poliittisia ideoita, joilla verotusvallan ekstraterritoriaalinen ulottuvuus oikeutetaan myös jäsenvaltioiden välillä.

5. Lopuksi

Vuonna 2023 tuli kuluneeksi 100 vuotta siitä, kun Gijsbert Bruins, Josiah Stamp, Edwin Seligman ja Luigi Einaudi laativat pohjapiirustuksen¹⁰⁵ verotuksen ylikansalliselle järjestelmälle, johon heidän ideoitaan lopulta välittyikin. Regiimin ensimmäinen reformi alkoi vasta 2010-luvulla. Ensi vaiheessa verotusvaltaa kohdennettiin valtioille, joissa yritykset vallitsevien ideoiden mukaisesti luovat arvoa. Myöhemmin arvonluonnin kriteereitä tulkittiin uudelleen, mistä seurasi kamppailu verotusvallan uudelleenjaosta valtioiden välillä. Molemmissa vaiheissa verotuksen ja arvonluonnin territoriaalinen kytkös säilyi poliittisena johtoideana. Lopulta reformi alkoi vähimmäisverotuksen myötä irtautua tästä ideasta ja verotusvallan käyttö alkoi saada ekstraterritoriaalisempia piirteitä.

Vaikka reformi hahmotettiin pitkälti oikeudellisena korjausliikkeenä, se irtautui poliittisista ideoista, joiden varassa verotusvaltaa on jaettu ja oikeutettu. Kun verotusvallan sidos territoriaaliseseen arvonluontiin on ohentunut, on herännyt kysymys verotusoikeuden jakamista jäsentävistä ideoista. Tähän kysymykseen kansainvälisessä veropolitiikassa ei ole vielä juurikaan vastattu. Samalla yritysten vähimmäisverotus on yksi avainaskelista sellaisten kansainvälisen verotuksen heikkouksien hävittämisessä, jotka on tunnistettu jo vuosikymmeniä. Se on myös niiden ajatusten elvyttämistä, jotka edellyttävät vero-oikeudelta

104. Tällainen asia tuotiin EU-tuomioistuimen ratkaistavaksi vuonna 2013. Tällöin tiiviimmässä yhteistyössä toteutettavaksi suunnitellun finanssitransaktioveron vaikutuksia väitettiin ekstraterritoriaalisiksi, koska ne olisivat ulottuneet finanssilaitoksiin, jotka sijaitsevat yhteistyöhön osallistuvien valtioiden ulkopuolella. EU-tuomioistuin ei ratkaissut asiaa vaan hylkäsi kanteen teknisin perustein ennenaikaisena ja spekulatiivisena, ks. ratkaisu asiassa C-209/13, ECLI:EU:C:2014:283.

105. League of Nations 1923.

vastustuskykyä verotusvallan rapautumista kohtaan mutta jotka ylikansallisessa vero-oikeudessa eivät alun perin saaneet jalansijaa. Uuden asetelman käsitteellistäminen edellyttää valmiutta purkaa verotuksen vakiintuneita avainkäsitteitä, jotka istuvat vajavaisesti paitsi taloudelliseen todellisuuteen myös vähitellen muuttuvaan vero-oikeuteen.

Towards extraterritoriality in corporate taxation: International corporate tax reform and the transformation of policy ideas

JUSSI JAAKKOLA, LL.D., Postdoctoral Researcher, University of Turku

For a long time, the international corporate tax system relied on the idea of taxing firms where they perform economic activities. Gradually, the system became undermined by the deep economic globalisation, which tore apart the territorial nexus between taxation and economy. The 2010s international tax reform set out to devise legal rules capable of re-implementing the idea of taxing where economic value is created. Yet, in a more recent phase, the reform has partly renounced the idea. This has become evident in the context of the EU minimum corporate tax rules. This article puts forward that, in its more recent phase, the reform is compelling people to rethink political ideas shaping the allocation of taxing rights among countries. Thus far, it has failed to do so. The article points to a legitimacy gap that must be overcome by rearticulating the key premises of corporate taxation.