Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 20.10.2015 KELLO 10.00
HE 32/15 vp laiksi verotuksen oikaisemisesta oma-aloitteisesti annettujen tietojen perusteella vuonna 2016.

Lakiehdotus sisältää ns. tehokasta katumista verotuksessa koskevia säännöksiä. Ehdotuksen päätavoitteena mainitaan (s. 14) ”saada yksityishenkilöt ilmoittamaan ulkomaille sijoitetut varat ja niistä saadut tulot Suomen verotuksen piiriin vähäisin hallinnollisin kustannuksin.” Edelleen todetaan, että lain tavoitteiden kannalta ”rikosoikeudellisen menettelyn estäminen on keskeinen asia” (s. 27).

Lakiehdotuksen yksityiskohtiin saattaa liittyä periaatteeellisia kysymyksiä rikosoikeudellisen vastuun toteutumiseen vaikuttavilta säännöksiltä vaadittavasta tarkkuudesta. Näiden kysymysten tarkasteluun täällä on alan asiantuntijoita. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tarkasteltu lähinnä vain yhdenvertaisuuteen liittyviä ksymyksiä. Nämä kysymykset ovatkin nähdäkseni tässä keskeisiä valtiosäännön kannalta ja rajoitun seuraavassa tarkastelemaan vain niitä.

- - - - - - -

Yhdenvertaisuudesta säädetään PL 6 §:ssä. Säännöksen mukaan ”ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä”. Säännöksen ytimenä on 2 momentissa säädetty syrjinnän kielto eli kielto ”ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan” säännöksessä lueteltujen tai ”muun henkilöön liittyvän syyn” perusteella. ”Ilman hyväksyttävää perustetta”- kohdan sisältöä kuvattiin vuoden 1995 perusoikeusuudistukseen (jonka mukaiset säännökset sitten otettiin nykyiseen perustuslakiin) johtaneessa hallituksen esityksessä seuraavasti (HE 309/93 vp,s. 44):

> ”Pykälä ei toisaalta kieltäisi kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi syrjintäsäännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Tämä ilmenee myös valitusta sanamuodosta ”ilman hyväksyttävää perustetta asettaa muihin nähden eri asemaan”. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat. Säännös ei estäisi tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi naiset, lapset, vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia.”

Perustuslakivaliokunta ei esityksestä antamassaan mietinnössä tarkastellut tätä kohtaa (pevm 25/94 vp, s.7).

- - - - - - -

Perustuslakivaliokunta on perustuslain yhdenvertaisuusnormia koskevissa tulkinnoissa usein miltei mantranomaisesti toistanut samankaltaisen lausuman kuin esimerkiksi noin vuosi sitten lausunnossaan arvonlisäverolain muuttamisesta(pevl 19/14 vp):

> ”...Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään (ks. HE 309/1993 vp, s. 42/II). Perustuslakivaliokunta on toisaalta vakiintuneessa käytännössään katsonut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Erottelut eivät kuitenkaan tällöinkään saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 7/2014 vp, s. 5/II, PeVL 11/2012 vp, s. 2/II ja PeVL 37/2010 vp, s. 3/I).”

Vaikka tällainen väljä viittailu ”kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn” kertookin pidättyvästä suhtautumisesta yhdenvertaisuusnormin soveltamiseen oikeudellisesti sitovana normina, on perustuslakivaliokunta kuitenkin eri yhteyksissä selvästi myös antanut sitovaa tai ainakin suosittavaa merkitystä yhdenvertaisuusnormille. Siten jo äsken lainatussa lausunnossaankin (pevl 19/14 vp) valiokunta piti ehdotuksen eriarvoistavaa vaikutusta Ahvenanmaalla asuvien kuluttajien kohdalla ongelmallisena ja piti perusteltuana että ehdotuksen sisältöä jatkovalmistelussa vielä tämän johdosta arvioitaisiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisehdotusta koskeneessa lausunnossaan viime helmikuussa valiokunta nimenomaan totesi ehdotuksen olevan ristiriidassa myös perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen kanssa (pevl 67/14 vp, s. 12):

> ”Lainsäätäjällä on perustuslain 121 §:ään sisältyvien kuntien verotusoikeuden ja rahoitusperiaatteen estämättä varsin laaja harkintamarginaali säätää kuntien taloudelliseen asemaan merkittävästikin vaikuttavista muutoksista. Myöskään yhdenvertaisuusperiaatteesta ei johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Tästä huolimatta perustuslakivaliokunta katsoo, että osaan kunnista kohdistuvat lainsäädännöstä johtuvat kunnallisveron korotuspaineet ovat jo niin merkittäviä, että

> sääntely muodostuu kokonaisuutena arvioiden perustuslain 121 §:n 2 ja 3 momentin sekä perustuslain 6 §:n 1 momentin vastaiseksi. Ehdotettu kuntien rahoitusvastuuta koskeva sääntely ei siten ole sellaisenaan toteutettavissa tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.”

Myös uudistushanketta koskeneessa myöhemmässä , viime maaliskuussa annetussa lausunnossa valiokunta totesi vielä muokatun ehdotuksen mukaisen sääntelyn ”edelleen” sekä PL 121 §:n että PL 6 §:n kannalta ongelmalliseksi (pvl 75/14 vp, s.8).

Arvioitaessa perustuslakivaliokunnan yhdenvertaisuusnormia koskevien tulkintaratkaisujen merkitystä jossain myöhemmässä tapauksessa, joudutaan ilmeisesti aina erikseen harkitsemaan aikaisemman kannanoton sisältämän linjauksen merkitystä ko. tapauksessa. Siten ei esimerkiksi ikään perustuvia tai uskontokuntaan kuulumiseen perustuvia erotteluja koskevilla kannanotoilla ole välttämättä kovinkaan suurta merkitystä aivan toisenlaisia erotteluja koskevissa tilanteissa.

- - - - - - -

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan yhdenvertaisuuskysymyksen osalta mm., että lain voimassaoloaikana verovelvollisia kohdeltaisiin yhdenvertaisesti , koska samanlaisiin oikaisuvaatimuksiin sovellettaisiin yhtenevää menettelyä. Tällainen itsestään selvltä vaikuttava lähtökohta tuskin tuo tässä mitään argumenttia lain kokonaisuuden arviointiin. Yhdenvertaisuusnormin kannalta ei mielestäni ole mitään todellista ongelmaa siinä, että ehdotetun lain voimassaoloaikana toimivat henkilöt joutuvat/pääsevät eri asemaan kuin henkilöt, jotka ovat periaatteessa samanlaisessa ilmoitusvevollisuustilanteessa ennen lain voimaantuloa. Tämän tyyppiset eri asemaan joutumistilanteet ovat monesti väistämättömiä (ja merkitykseltään tietysti monenlaisia), kun luodaan uusia lainsäädännöllisiä järjestelyjä, jotka tulevat voimaan tiettynä ajankohtana. Jos uusi järjestely poikkeaa sisällöltään merkittävästi siihen asti voimassa olleesta, voi uuden järjestelyn käyttöön ottoon tietysti liittyä hyväksyttävyys- tai suotavuusongelmia – myös sellaisia, jotka liittyvät yhdenvertaisuusvaatimukseen - ja tällaisia ongelmia ehkä pyritään hoitamaan erilaisilla siirtymäsäännöksillä. Lähtökohta on kuitenkin se, että lainsäätäjä voi muuttaa voimassaolevia säännöstöjä, tuoda niihin uutta. - Kohta, joka mielestäni vaatiii tässä huomiota yhdenvertaisuusnormin kannalta ei ole ehdotetun kaltaisen tehokkaan katumisen mahdollisuuden tuominen ”uutuutena” ko. verotussäännöstöihin, vaan tämän katumismahdollisuuden tekeminen määräaikaiseksi. Tarkemmin - ja vähän kärjistäen - sanottuna kysymys on siitä, mikä esityksen säätämisjärjestysperusteluissakin todetaan: ”Lain voimassaoloaikana verotuksesta

aikaisemmin puuttuneita tietoja ilmoittavat verovelvolliset välttyisivät rikosoikeudellisilta seuraamuksilta, kun taas (ennen lain voimassaoloa tai) sen jälkeen samalla tavalla tuloja ilmoittavilla verovelvollisilla olisi riski joutua rikossyytteeseen veropetoksesta.”

Ennen tämän eri asemaan saattamisen enempää arviointia on syytä lyhyesti tarkastella, minkälaisista asioista tässä on kysymys ja onko perustuslakivaliokunnalla tässä suhteessa huomionarvoisia kannanottoja. Kysymykset rikossyytteen riskistä tai sen pois jäämisestä tai yleensä lakiehdotuksen 5 §:ssä tarkoitettujen rikosoikeudellisten menettelyjen poisjäämisestä koskevat jo perustulain säännöstenkin nojalla tärkeitä asioita. Rikosoikeudellisten seuraamusten määräämismenettelyä koskee PL 8 §:n säännös rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta. Asianmukaisesti järjestetyn oikeudenkäynnin ja oikeuteen pääsemisen merkitystä korostaa PL 21 §:n säännös oikeusturvasta. Se, miten rikosoikeudelliseen vastuuseen joutuminen on laissa järjestetty, on yksilön kannalta oleellisen tärkeä asia. Merkittäviä eroja tämän asian järjestämisessä ei sen vuoksi voida perustuslain yhdenvertaisuusnormin soveltamisessa mitenkään selittää hyväksyttäviksi esittämällä asiaa merkitykseltäään vähäiseksi.

Perustuslakivaliokunta on joitakin kertoja ottanut yhdenvertaisuusnormin kannalta kantaa oikeudenkäyntiin liittyviin erotteluihin yksilöiden välillä. Vuoden 1972 valtiopäivillä valiokunta antoi lausunnon oikeudenkäyntiä huoneenvuokra-asioissa koskevasta lakiehdotuksesta, jolla oli tarkoitus perustaa asunto-oikeuksia sellaisia kuntia varten, joissa huoneenvuokrasuhteita esiintyi erityisen paljon (pevl 5/72 vp). Asunto-oikeuksien kokoonpano ja jossain määrin myös oikeudenkäyntimenettely poikkesi yleisistä alioikeuksista ja niissä sovellettavasta menettelystä. Hallitusmuodon yhdenvertaisuussäännökseen viitattuaan valiokunta totesi mm.:

> ” Hallitusmuodon 60 §:n 1 momentin mukaan voidaan lailla säätää perustettavaksi erikoistuomioistuimia käsittelemään tietyn laatuisia asioita, mutta jos tällaisia tuomioistuimia perustetaan vain joitakin alueita eikä koko maata varten, saatetaan kansalaiset eri asemaan sen mukaan, millä paikkakunnalla he joutuvat oikeutta hakemaan. Kun hallituksen esitys merkitsee kansalaisten saattamista tällä tavoin toisistaan poikkeavaan asemaan, esitys loukkaa hallitusmuodossa kansalaisille turvattua yhdenvertaisuuden periaatetta ja on siis ristiriidassa hallitusmuodon edellä mainitun säännöksen kanssa.”

Hallitus peruutti sittemmin ko. esityksen, ilmeisesti ainakin osaksi sen perustuslakivaliokunnassa kohtaamien hankaluuksien vuoksi. Seuraavilla valtiopäivillä hallitus antoi asiassa uuden, jossain määrin modifioidun esityksen, joka myös saatettiin

käsiteltäväksi perustuslakivaliokunnassa (pevl 4/73 vp). Uudessa esityksessä oli erillisten asunto-oikeuksien sijaan ehdotettu perustettavaksi yleiseen alioikeuteen sellaisissa tuomiopiireissä, joissa esiintyi huoneenvuorkasuhteita huomattavan paljon, erityinen osasto käsittelemään huoneenvuokrasuhteista johtuvia riita-asioita. Osastoa kutsuttaissiin asunto-oikeudeksi. Perustuslakivaliokunta totesi - päätelmiään juuri perustelematta - että uusi ehdotus oli aikaisemmasta ehdotuksesta poiketen laadittu niin, että se ei ollut ristiriidassa perustuslain kanssa.

Eduskunnassa säädetiin 1990-luvulla useissa otteissa lakeja, joiden sisältönä oli uuden rangaistustyypin kokeilu vain osassa maan tuomiopiirejä tai tällaisen kokeilun jatkaminen. Lait säädettiin perustuslainsäätämisjärjestyksessä, koska niiden katsottiin olevan ristiriidassa perustuslain yhdenvertaisuusnormin kanssa. Lakeja ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa, mutta niiden säätämisessä ilmenevän ”käytännön” voidaan ajatella osaltaan vaikuttaneen valiokunnan joissain myöhemmissä kannanotoissa. Ko. lait olivat laki yhdyskuntapalvelun kokeilemisesta 1990 ja sen myöhemmät muutokset ja laki nuorisorangaistuksen kokeilemisesta 1996 ja sen voimassaolon jatko 1999. Kun nuorisorangaistuksen kokeilemisesta annetun lain voimassaolon jatkaminen oli esillä vuoden 2001 valtiopäivillä antoi myös perustuslakivaliokunta asiasta lausunnon (pevl 59/01 vp). Siinä valiokunta totesi mm.:

> ”... Pelkkää maantieteellistä kriteeriä ei voida pitää perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna hyväksyttävänä perusteena perusoikeusjärjestelmässä, jonka kokonaisuuteen kuuluvat myös maassaliikkumisoikeus ja asuinpaikan valitsemisen vapaus. Tällaisen erottelun merkittävyyttä tässä yhteydessä lisää se, että perusoikeusuudistuksen jälkeen perusoikeutena on turvattu myös yksilön oikeusturva, jonka keskeisenä osana ovat oikeudenkäyntiin liittyvät yksilön oikeudet.
>
> ---
>
> ... Valiokunta katsoo tähän viitaten, että ikään perustuvalle erilaiselle kohtelulle on nuorisorangaistuskokeilussa perustuslain kannalta hyväksyttävä peruste. Valiokunnan mielestä on toisaalta selvää, että kokeilun alueellisuudelle ei ole samanlaista perustetta, koska alueellisen kokeilun tarve liittyy seuraamusjärjestelmän testaamiseen eikä kohdehenkilöiden erityistarpeisiin. Nuorisorangaistuskokeilun voimassaolon jatkaminen ehdotettuun tapaan on tämän vuoksi ristiriidassa perustuslain 6 §:n kanssa.”

Kokeilulain voimassaoloa jatkettiin vuoden 2004 loppuun. Vuoden 2004 valtiopäivilllä hallitus esitti uuttta lakia nuorisorangaistuksesta, joka olisi tullut koko maassa voimaan vuoden 2005 alusta. Uudistuksen rahoitukseen liittyneiden ongelmien vuoksi oikeusministeriö kuitenkin esitti valiokuntakäsitteleyn aikana, että lakia olisi vuoden alusta sovellettu kokeilulain soveltamisalueeseen kuuluneissa käräjäoikeuksissa ja että uusi sääntely olisi tullut koko maassa voimaan vasta vuoden 2005 heinäkuun alusta.

Perustuslakivaliokunta lausui tästä ehdotuksesta aikaisempiin kannanottoihinsa viitaten mm. (pevl 34/04 vp):

> ”Valiokunnan näiden kannanottojen valossa on selvää, etteivät oikeusministeriön muistiossa mainitut rahoitukselliset syyt ole perustuslain kannalta hyväksyttäviä perusteita nuorisorangaistusjärjestelmän soveltamisen eriyttämiselle ja porrastamiselle muistiossa ehdotetulla tavalla eikä tätä merkitseviä 1. ja 2. lakiehdotuksen voimaantulosäännöksiä siten voida käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.”

Edellä mainitut valiokunnan kannanotot ovat konkreettisesti liittyneet maantieteellisin perustein (asuinpaikan perusteella) tehtyihin erotteluihin. Ne kaikki osoittavat kuitenkin myös sitä, että valiokunta on pitänyt tärkeänä yksilön oikeudenkäyntiin liittyviä oikeuksia ja niiden yhdenvertaista toteutumista.

Minusta on PL 6 §:n säännöksen ja perustuslakivaliokunnan käytännön valossa perusteltua lähteä siitä, että ehdotetulla lailla toteutettava ero vuoden 2016 aikana tehokasta katumista tarkoittavan ilmoitusmahdollisuuden saavien henkilöiden ja vuoden 2016 päätyttyä muuten ilmoitusmahdollisuuden kannalta asiallisesti samassa asemassa olevien, mutta vaille tällaisin vaikutuksin tehtävän ilmoittamisen mahdollisuutta jäävien henkilöiden välillä merkitsee asian merkittävyyden yksilölle huomioon ottaen PL 6 §:ssä tarkoitettua eri asemaan asettamista. Näin on mielestäni sekä niissä tilanteissa, joissa henkilö olisi voinut tehdä ko. ilmoituksen vuoden 2016 aikana, mutta se on jäänyt esim. esteen vuoksi tekemättä , että niissä tilanteissa, joissa henkilö on vasta vuoden 2016 jälkeen asetelmassa, jossa ilmoitus voisi tulla tehtäväksi. Ratkaisevaksi seikaksi lain tällaisenaan hyväksymisen (säätämisjärjestyksen) kannalta muodostuu siten se, onko tällaiselle eri asemaan asettamiselle PL 6 §:ssä tarkoitettua hyväksyttävää perustetta.

Kysymys on siis perusteesta lain yhden vuoden mittaiselle voimassaololle (määräaikaisuudelle).Tällaisen perusteen olemassaolo jää ainakin tämän esityksen perusteella vähintäänkin kyseenalaiseksi. Perusteluissa mainitaan että määräaikaisuudella pyritään tehostamaan tulojen ilmoittmaista ja pienentämään halukkuutta ryhtyä selvittämään uusia verojärjestelykeinoja (s. 19 ja s.29). Minusta tällainen pyrkiminen näin esitettynä jää saavutettavien tulosten kannalta pelkäksi oletukseksi eikä voi riittää PL 6 §:ssä tarkoitetuksi perusteeksi. Samaa voidaan sanoa kansainvälisen tietojenvaihdon kehittymisen vaikutuksista (perustelut s. 8), semminkin kun tietojen vaihdosta joka

tapauksessa todetaan, että se ei olisi aukotonta. Minusta esityksessä ei ole edes kokonaisuutena esitetty PL 6 §:ssä tarkoitettua hyväksyttävää perustetta yhden vuoden voimassolon(määräaikaisuuden) sisältämälle eri asemaan asettamiselle. Jotta ehdotus voitaisiin tällaisenaan hyväksyä (tavallisena lakina), olisi valiokunnan nähdäkseni aiheellista ainakin edellyttää oleellisesti vakuuttavampien konkreettisten perusteiden esittämistä vuoden voimassaoloajalle/määräaikaisuudelle. Esitettyjen perusteiden riittämättömyyteen liittyy se, että esityksessä ei ole esitetty mitään asialliselta vaikuttavaa estettä sille, että tehokkaan katumisen mahdollisuus otettaisiin käyttöön pysyvänä järjestelynä.