OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri

20.10.2015

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI VEROTUKSEN OIKAISEMISESTA OMA-ALOITTEISESTI ANNETTUJEN TIETOJEN PERUSTEELLA VUONNA 2016 (HE 32/2015 VP)

Esityksessä on kyse luonnollisten henkilöiden (ja kotimaisten kuolinpesien) verotuksen oma-aloitteista oikaisua koskevasta, määräaikaisesta, vain vuoden voimassa olevasta laista, joka vapauttaa rikosoikeudellisesta seuraamuksesta. Ehdotusta on arvioitava perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden ja perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta ei vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan katsota johtuvan tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin eri yhteyksissä johtanut yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen siitä, etteivät ihmisten väliset erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (esim. PeVL 11/2012 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot).

Lakiehdotus vapauttaisi syytteestä jopa törkeissä veropetoksissa (ja syytteen käsittelyyn liittyvältä julkisuudelta) ja melko sattumanvaraisen aikamääreen perusteella. Syytteestä vapautuminen olisi ehdotuksen mukaan mahdollista vain, jos oma-aloitteinen oikaisuvaatimus verovuosilta 2004-2015 tehdään vuoden 2016 aikana. Sen jälkeen tehty oikaisuvaatimus tai muita verovuosia koskeva oikaisuvaatimus ei johtaisi lakiehdotuksen mukaan syytteestä vapautumiseen.

Verovuotta 2004 edeltävää aikaa koskevat oikaisuvaatimukset olisivat irrelevantteja tältä kannalta ottaen huomioon törkeän veropetoksen vanhentumisajan. Ennen lain voimaantuloa tehtyyn, ehdotuksessa mainittuja

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Kasarmikatu 25 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

verovuosia koskevaan oikaisuvaatimukseen puolestaan sovellettaisiin ilmeisesti rikoslain 3 luvun 2 §:n mukaista lievemmän lain periaatetta.

Yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta ongelmalliseksi muodostuisi siten erityisesti se, että vuoden 2016 jälkeen tehty oma-aloitteinen oikaisuvaatimus ei enää johtaisi lakiehdotuksen mukaan syytteestä vapautumiseen. Rikosoikeudellisen vastuun mahdollinen toteutuminen samana ajankohtana muissa kuin oma-aloitteiseen oikaisuvaatimukseen perustuvissa tilanteissa (viranomaisaloitteinen verotuksen tutkinta ja muuttaminen) on sekin tietysti merkityksellinen yhdenvertaisuuden kannalta, sillä vapautuminen jopa törkeää veropetosta koskevasta syytteestä ja sen käsittelyyn liittyvältä julkisuudelta oman ilmoituksen perusteella merkitsee suuria eroja seuraamusten ankaruudessa.

Arvioinnissa on otettava huomioon se, että *ne bis in idem* –periaatteen soveltaminen estää joka tapauksessa saman asian tutkimisen rikosprosessissa, jos veronkorotus on määrätty. Tästähän säädetään nimenomaisesti erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta annetussa laissa (781/2013). Olennainen muutos nykytilaan olisi kuitenkin se, että verovelvollinen voisi oma-aloitteisella oikaisuvaatimuksellaan torjua rikosprosessin, kun taas nykylainsäädännön mukaan harkinta jää viranomaisille (lukuun ottamatta törkeitä veropetoksia, joissa veronkorotus ei voi rikoslain mukaan olla vaihtoehtoinen seuraamus rikosseuraamukselle).

Yhdenvertaisuusperiaatteen aikaisemmassa tulkintakäytännössä yhdenvertaisuutta ei lähtökohtaisesti ole arvioitu aikajanalla (vertikaalisesti) eli ottaen huomioon lainsäädännön muutoksista johtuvat erot yksilöiden asemassa. Tällainen tulkintatapa voisikin johtaa ongelmiin ja lainsäätäjän harkintavallan perusteettomaan lukitsemiseen. Nyt käsillä oleva ehdotus poikkeaa kuitenkin tavanomaisesta lainsäädännön muutostilanteesta, sillä kyse on määräaikaisesta laista, joka vapauttaisi ankarastakin rikosoikeudellisesta seuraamuksesta.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on suhtauduttu yhdenvertaisuuden toteutumiseen rikosoikeudellisen vastuun kohdalla melko tiukasti. Tältä osin voidaan viitata esimerkiksi valiokunnan kannanottoon nuorisorangaistuskokeilua koskevassa yhteydessä (PeVL 59/2001 vp). Valiokunta toi tämän näkemyksen esiin myös syyteneuvottelusta antamassaan lausunnossa toteamalla, että ”valiokunta on korostanut perustuslaissa turvatun yhdenvertaisuuden merkitystä rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän yhteydessä” (PeVL 7/2014 vp). Syyteneuvottelua koskevan ehdotuksen osalta valiokunta kuitenkin katsoi, ettei sääntely muodostu rikoksesta epäiltyjen tai rikosasian vastaajien kannalta mielivaltaiseksi eikä erottelu rangaistuksen lievennyksen suuruudesta huolimatta ole kohtuutonta, vaikkakin valiokunta piti syyteneuvotteluun liittyvää rangaistusasteikon lievennystä varsin huomattavana verrattuna rikoslain yleissäännökseen rangaistusasteikon lieventämisestä.

Edellä todetun perusteella voidaan nyt ehdotetussa laissa olla jo lähellä sitä, että yksilöiden oikeusaseman erot muodostuvat määräaikaisen, voimassaololtaan hyvin lyhytaikaisen sääntelyn vuoksi perustuslain 6 §:n kannalta kohtuuttomiksi. On vaikea osoittaa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteluja näin suureen eroon johtavalle kohtelulle rikosoikeudellisen vastuun ollessa kyseessä. Valtiontalouden fiskaaliset tavoitteet tai hallinnollinen tarkoituksenmukaisuus eivät tätä perusteluvaatimusta täytä. Verotuksellinen yhdenvertaisuus (eli tulojaan ilmoittamatta jättäneiden saattaminen verotuksellisesti samaan asemaan muiden, tulonsa oikein ilmoittaneiden verovelvollisten kanssa) ei ehkä riitä perusteeksi merkittäville eroille rikosoikeudellisessa rangaistusvastuussa. Esityksen perusteluissa viitataan kansainvälisen tietojenvaihdon merkittävään tehostumiseen lähivuosina ja kiinnijäämisriskin kasvamiseen ulkomaille piilotettujen varojen osalta, mikä osaltaan vie pohjaa esityksen tarpeellisuudelta.

Pysyvänä sääntelynä, Ruotsin ja Norjan tapaan, yhdenvertaisuuteen liittyvä ongelmallisuus lievenisi. Pysyvään sääntelyynkin olisi mahdollista liittää kannustin jo menneitä verovuosia koskevien tulojen oma-aloitteiselle ilmoittamiselle.

Perustuslain 8 §:n mukaan rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. Esityksen perusteluissa ei ole tarkemmin arvioitu verovuoteen 2016 kohdistuvan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntitilanteita perustuslain 8 §:n ja rikoslain 3 luvun 2 §:n 3 momentin (määräaikaisen lain soveltuvuus) kannalta. Ajatuksena ilmeisesti on, että koska verovuosi 2016 ei enää sisälly tehokkaan katumisen piiriin, ei tekohetkellä voimassa ollutta lakia myöskään sovelleta (tosiasiallinen tekohetkikin voi tietysti ajoittua vasta vuoteen 2017, jolloin ilmoitusvelvollisuus aktualisoituu). Näin arvioituna esitys ei ole ongelmallinen perustuslain 8 §:n kannalta.