Teuvo Pohjolainen
11.11.2016

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä eduskunnalle metsälahjavähennystä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 158/2016 vp)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta Hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Hallituksen esityksessä tuloverolakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset metsätilan sukupolvenvaihdoksen johdosta suoritettavan lahjaveron perusteella myönnettävästä metsälahjavähennyksestä. Vähennys tehtäisiin metsätalouden puhtaasta pääomatulosta. Esityksen tavoitteena on edistää metsätilojen sukupolvenvaihdoksia, kasvattaa metsätilakokoa, edistää yrittäjämäistä metsätaloutta ja lisätä puun tarjontaa. Tosin hallituksen lakiesityksen perusteluista ei selkeästi käy ilmi, miten saajaa hyödyttävä vähennys kannustaa lahjan antajaa sukupolvenvaihdoksen toteuttamiseen.

Verotusmenettelystä annettua lakia ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että metsätaloutta harjoittavan verovelvollisen velvollisuus pitää muistiinpanoja, joihin sisältyvät verotuksessa tarvittavat tiedot, koskisi metsälahjavähennystä vaativaa metsänomistajaa myös, kun metsätaloutta harjoitetaan yhteisomistajien yhteiseen lukuun.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että metsälahjan antamiseen liitetty ehdotettu huojennus keventää metsätilan lahjaksi saavien verotusta, ja asettaa heidät siten parempaan asemaan kuin muuta pääomatuloa tuottavaa varallisuutta saavat henkilöt, samoin kuin metsävarallisuutta perinnön kautta saavat henkilöt.

Tarkasteltaessa ehdotusta säätämisjärjestyksen kannalta on hallituksen esityksen mukaan merkityksellistä lähinnä ehdotusten suhde perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteeseen.

2 Ehdotuksen suhde yhdenvertaisuuden perusoikeussäännökseen

Hallituksen esityksessä ehdotettu huojennus keventää metsätilan lahjaksi saavien verotusta, ja asettaa heidät siten parempaan asemaan kuin muuta pääomatuloa tuottavaa varallisuutta saavat henkilöt, samoin kuin metsävarallisuutta perinnön kautta saavat henkilöt.

Ehdotettua metsälahjavähennystä koskevaa sääntelyä voidaan arvioida perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta (ks. PeVL 46/2006). Sen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan minkään henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tätä yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta täsmentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, joka koskee erilaista kohtelua henkilöön perustuvan syyn perusteella. Säännöksen mukaan ketään ei saa asettaa ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia, että asetettaessa velvollisuuksia.

Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lainsäädännölle on toisaalta ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. Perusoikeusuudistuksen esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön valossa on kuitenkin katsottu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (HE 309/1993 vp, s. 42—43, PeVL 59/2002 vp, s. 2/II, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2/I). Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (HE 309/1993 vp, s. 44/I, PeVL 14/2006 vp, s. 2/I, PeVL 25/2006 vp, s. 2/I). Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla

mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esimerkiksi PeVL 7/2014 vp, PeVL 11/2012 vp).

On syytä huomata, että perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena eräitä aiemmin lailla säädettyjä sukupolvenvaihdoksiin liitettyjä huojennuksia, vaikka niiden on voitu katsoa kohtelevan eri tavoin eri henkilöitä (Esimerkiksi PeVL 18/2006 vp). Nyt esillä olevassa lakiehdotuksessa huojennusta ei kuitenkaan ole liitetty (perheen sisäiseen) sukupolvenvaihdokseen, vaan esitys tarjoaa huojennuksen jokaiselle lahjan saajalle, mikäli lakiesityksen asettamat ehdot täyttyvät.

Hallituksen esityksen mukaan metsätalous tarjoaa vain verrattain harvoille pääasiallisen toimeentulon lähteen. Huomattava osa huojennuksen piiriin pääsevistä onkin kaupunkilaismetsänomistajia, jotka ansaitsevat elantonsa pääosin muusta kuin metsätaloudesta. Metsätalouden toimintaedellytysten edistämiseen metsätilojen sukupolvenvaihdosten verokustannusta keventämällä on hallituksen käsityksen mukaan toisaalta muita painavia elinkeino- ja metsäpoliittisia perusteita. Tilakokoa kasvattamalla ja metsänomistajien ikärakennetta nuorentamalla edistetään aktiivista metsätaloutta ja turvataan puuta käyttävän teollisuuden puunhuoltoa, mikä on kansantalouden kannalta tärkeää. Yksityismetsien hoidon edistämisen suorat ja välilliset vaikutukset työllisyyteen ja investointeihin ovat hallituksen esityksen mukaan suuret.

> *Perusoikeuksiin kohdistuvassa sääntelyssä merkityksellistä on myös perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten huomioiminen. Kun esillä olevassa hallituksen esityksessä ei ole kysymys kenenkään oikeuksien rajoittamisesta tai niihin puuttumisesta, rajoitusedellytyksiin kuuluvalla välttämättömyysvaatimuksella ei ole sellaista merkitystä kuin jonkun perusoikeuksia rajoittavissa lakihankkeissa. Sen sijaan merkitystä voi olla suhteellisuusperiaatteeseen kuuluvalla punninnalla, johtaako ehdotettu yhdenvertaisuuden kannalta merkityksellinen sääntely tavoiteltavaan yhteiskunnallisesti tärkeään lopputulokseen. Siinä suhteessa on perusteltua asettaa kysymys, miten lahjan saajan saama huojennus kannustaa lahjan antajaa sukupolvenvaihdoksen toteuttamiseen tai puuta käyttävän teollisuuden puunhuollon turvaamiseen.*

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, tarkkarajaisuuden ja hyväksyttävyyden kannalta on tärkeää, että huojennusmekanismin johdosta huojennuksen osumatarkkuus on hyvä. Hallituksen esityksen mukaan esillä olevassa lakiehdotuksessa näin on,

koska huojennus edellyttää puun myyntinä ilmenevää aktiivista metsätaloutta. Hallituksen käsityksen mukaan puun myyntiin kytkeytyvällä järjestelmällä on myös vaikuttavuuden kannalta selviä etuja verrattuna lähinnä vaihtoehtoiseen keinoon, joka on perintö- ja lahjaverolain 55 §:n mukaisen veronhuojennuksen laajentaminen koskemaan metsätiloja.

> *Hallituksen käsityksen mukaan huojennuksesta aiheutuvaa ihmisten erilaista kohtelua voidaan pitää hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena huojennuksen tavoitteet ja vaikutukset huomioon ottaen. Ehdotettu sääntely ei hallituksen käsityksen mukaan muodostu perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen vastaiseksi, vaan mahtuu lainsäätäjälle jätetyn harkintavallan puitteisiin. Laki voitaisiin hallituksen käsityksen mukaan näin ollen säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.*
>
> *Hallituksen esityksessä ehdotettu metsälahjavähennys ei kohdistu suoranaisesti henkilöihin heidän ominaisuutensa perusteella, vaan pelkästään lahjan saannin perusteella, edellyttäen, että laissa täsmällisesti asetetut vaatimukset täyttyvät. Tällaisena lakiehdotuksen mukainen metsälahjavähennys on lähinnä poliittisen harkinnan piiriin kuuluva asia, minkä vuoksi en pidä sitä perustuslain kannalta ongelmallisena.*