Tuomas Ojanen
11.11.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 158/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle metsälahjavähennystä koskevaksi lainsäädännöksi

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Kuten esityksen säätämisjärjestysjaksosta ilmenee, ehdotusta on arvioitava perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn kannalta, koska – kuten säätämisjärjestysjaksossa todetaan – 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.” Lisäksi ehdotus on laadittu niin, että suuri joukko pienempien metsätilojen omistajia jäisi huojennuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Nähdäkseni kysymys on ihmisten välisestä erottelusta varallisuuden perusteella, joka mainitaan yhtenä erotteluperusteena perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 43).

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perusoikeusuudistuksessa lisätty perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltosäännös, jossa kielletään asettamasta ketään eri asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella ”ilman hyväksyttävää perustetta”. Säännös kieltää muun ohella suosinnan tai jonkin yksilön tai ryhmän asettamiseen etuoikeutettuun asemaan, jos se asiallisesti merkitsee toisiin kohdistuvaa syrjintää (HE 309/1993 vp, s. 44/I, ks. myös esim. PeVL 31/2014 vp).

Perustuslain 6 §:n 2 momentti ei kiellä kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaan olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Tämän hyväksyttävän syyn täytyy olla myös asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 15/2011 vp ja PeVL 44/2010 vp). Kuten perusoikeusuudistuksen esitöissä huomautetaan, perusteluille asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain 6 §:n 2 momentissa lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. HE 309/1993 vp, s. 44).

Kiellettyinä erotteluperusteina on lueteltu sukupuoli, ikä, alkuperä, kieli, uskonto, vakaumus, mielipide, terveydentila ja vammaisuus. Luettelo ei ole kuitenkaan tyhjentävä, vaan lueteltuihin kiellettyihin erotteluperusteisiin rinnastetaan muut henkilöön liittyvät syyt. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan sellaisia ovat esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, sukupuolinen suuntautuminen ja asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 43).

Hyväksyttävä perusteen ohella perustuslakivaliokunnan käytännössä on eri yhteyksissä toistuvasti edellytetty, etteivät erottelut ”ole mielivaltaisia eivätkä erot muodostu

kohtuuttomiksi".[1] Merkityksellistä on näin ollen hyväksyttävän perusteen ohella vaatimus erottelun *oikeasuhtaisuudesta* (suhteellisuusvaatimus). Näin ollen edes hyväksyttävä peruste ei voi oikeuttaa mitä tahansa erottelua ihmisten välillä. Oikeasuhtaisuuden vaatimuksen arvioinnissa olennaista on, voidaanko ehdotetulla erottelulla tosiasiassa saavuttaa sille asetetut päämäärät ja ovatko käytetyt keinot ja tavoiteltavat päämäärät kohtuullisessa ja oikeassa suhteessa toisiinsa nähden. Tähän sisältyy myös vaatimus keinon soveltuvuudesta perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi.

Lopuksi lailla säätämisen vaatimus ulottuu perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyyn.[2] Lailla säätämiseen vaatimukseen sisältyy vaatimus sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Käytännössä kysymys on siitä, että sallittujen erottelujen sisällön ja soveltamisalan tulisi mahdollisimman yksiselitteisesti käydä ilmi suoraan laista ja että viranomaisten päätöksenteko on oltava sidottu riittävän täsmällisiin kriteereihin laissa. Tällä tavoin lailla säätämisen vaatimuksella on osaltaan tärkeä merkitys erottelun oikeasuhtaisuuden takaamisessa.

Arvio: ehdotuksen hyväksyttävyys ja oikeasuhtaisuus perustuslain kannalta

Esityksen tavoitteena on edistää metsätilojen sukupolvenvaihdoksia, kasvattaa metsätilakokoa, edistää yrittäjämäistä metsätaloutta ja lisätä puun tarjontaa.

Olen jo aiemmin todennut vuonna 2011 lausunnossani Metsätilakoon ja rakenteen kehittäminen –työryhmälle, että esitettyjä tavoitteita voidaan pitää hyväksyttävinä muttei mitenkään painavina perusoikeusjärjestelmän kannalta. Metsäpoliittiset tavoitteet eivät ole sillä tavoin kiinteässä kytköksessä perusoikeusjärjestelmään kuin välittömät yritysten jatkuvuuteen ja työllistävyyteen liittyvät elinkeinopoliittiset ja työllisyyspoliittiset tavoitteet, joihin nykyinen veronhuojennusjärjestelmä perustuu. Tämän vuoksi metsäpoliittisilla perusteilla ei voida oikeuttaa yhtä pitkälle menevää erottelua esimerkiksi varallisuuden perusteella (ks. myös HE, s. 11). (Arvioni kohteena oli vuonna 2011, miten metsäpoliittiset tavoitteet voisivat täyttää metsätilojen perintö- ja lahjaverotuksen huojentamiselle asetettavat perustuslain yhdenvertaisuusvaatimuksesta poikkeamisen edellytykset. Arvioni kohteena ei ollut nyt ehdotettu malli tai edes sen luonnos).

Lisäksi nyt käsillä olevan esityksen tavoitteiden hyväksyttävyyttä tai ainakin painavuutta vähentää se, että tavoitteiden saavuttaminen esitetyllä mallilla vaikuttaa epävarmalta. Viittaan erityisesti jaksoon, jossa selostetaan asian valmistelua. Esityksessä itsessään myös muun muassa todetaan, että metsälahjavähennyksen "vaikutuksia puun tarjontaan on kuitenkin haastavaa arvioida, koska esimerkiksi lahjoitettujen tilojen puuston ikärakenne vaikuttaa siihen, miten nopeasti metsänomistajat voivat hyödyntää vähennyspohjaa." Edelleen ehdotettu malli voi nähdäkseni tuottaa ongelmia perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden kannalta, koska ehdotusten johdosta "aktiivinen metsätalouden harjoittaminen lisääntyisi ja aiempaa laajemmilla pinta-aloilla toteutettaisiin hakkuita

[1] Ks. esim. PeVL 60/2002 vp, PeVL 34/2005 vp ja PeVL 18/2006 vp.
[2] Ks, esim. PeVL 19/1997 vp, PeVL 58/2001vp ja PeVL 70/2002 vp.

kysyntätilanteesta riippuen". Tämä ei välttämättä ole ongelmatonta metsäluonnon monimuotoisuuden kannalta. Myös tilakokovaatimusta voidaan pitää ainakin epäselvänä sillä tavoiteltavien tavoitteiden saavuttamisen kannalta, koska tutkimusten mukaan tilakoko ei selitä metsätalouden kannattavuutta tai puun myynnin aktiivisuutta. Vaikka metsätilojen suurempi koko voi antaa mahdollisuuden kohdistaa monimuotoisuutta turvaavat keinot arvokkaammille kohteille, asia on kuitenkin metsänomistajan päätösvallassa.

Kysymys on näin ollen kaiken kaikkiaan siitä, että vaikka esityksen tavoitteita voidaan pitää hyväksyttävinä perusoikeusjärjestelmän kannalta, tavoitteiden valtiosääntöoikeudellinen paino ei ole erityisen suuri. Lisäksi tavoitteiden toteutuminen ehdotetun mallin avulla on osaksi epävarmaa, eikä ehdotettu malli vaikuta muutoinkaan erityisen tehokkaalta tavoitteidensa saavuttamiseksi. Nämä seikat tarkoittavat kokonaisuutena myös sitä, ettei ehdotus ole ongelmaton myöskään oikeasuhtaisuuden kannalta.

Valtiosääntöoikeudellisten ongelmien ja epäselvyyksien vastapainoksi nyt ehdotettu malli vaikuttaa kuitenkin mielestäni myös perustuslain kannalta merkittävästi vähemmän ongelmalliselta kuin aikanaan esitetty malli, jolla olisi yritetty laajentaa metsätiloihin perintö- ja lahjaverolain yritysten sukupolvenvaihdoshuojennusjärjestelmä. Puun myyntiin kytkeytyvän järjestelmän osumatarkkuus aktiivisen metsätalouden kannustamisessa sekä muutoinkin vaikuttavuus ovat parempia verrattuna perintö- ja lahjaverolain 55 §:n mukaisen veronhuojennuksen laajentamiseen koskemaan metsätiloja. Perustuslain kannalta ei voida myöskään väheksyä yksityismetsien hoidon edistämisen suoria ja välillisiä vaikutuksia työllisyyteen ja investointeihin.

Kaiken kaikkiaan esityksen tavoitteita voidaan pitää hyväksyttävinä, muttei painavina perusoikeusjärjestelmän kannalta. Ehdotuksen vaikutukset ja soveltuvuus tavoitteiden saavuttamisen kannalta vaikuttavat olevan ainakin osaksi epäselvä ja kiistanalainen asia, mikä horjuttaa hyväksyttävyyden ohella ehdotuksen oikeasuhtaisuutta, etenkin kun samalla otetaan huomioon huojennuksen suuruus. Näiden seikkojen vuoksi ehdotus ei kokonaisarviossa vaikuta olevan sopusoinnussa perustuslain 6 §:n kanssa. Kantani on kuitenkin varauksellinen – käytin ilmaisua vaikuttaa –, koska ehdotus on huomattavan monimutkainen ja vaikeaselkoinen, mikä vaikeuttaa myös ehdotuksen tavoitteiden ja vaikutusten sekä tähän liittyen hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden valtiosääntöoikeudellista arviointia.

Helsingissä 11. päivänä marraskuuta 2016

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki