Mikael Hidén

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN VEROJAOSTO 16.11.2016 KELLO 10.30
HE 175/16 vp laeiksi perintö- ja lahjaverolain sekä tuloverolain 47 §:n muuttamisesta

Olen ymmärtänyt niin, että asiantuntijoita on nyt haluttu kuulla nimenomaan siitä, onko hallituksen esitys syytä lähettää lausunnolle perustuslakivaliokuntaan. Tarkastelen seuraavassa vain tätä kysymystä. Esitän kuitenkin ensin joitakin lakiehdotusten valtiosäännönmukaisuuden käsittelyyn eduskunnassa liittyviä yleisiä näkökohtia.

Säädösehdotusten perustuslainmukaisuuden valvonta eduskunnassa kuuluu hyvin vakiintuneen eduskuntakäytännön ja nyt myös perustuslain nimenomaisen säännöksen (PL 74 §) mukaisesti perustuslakivaliokunnalle. Tämä järjestely on keskeinen osa Suomessa ennakolliseen valvontaan painottuvaa lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmää. Työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan tulee muun valiokunnan, jos siellä käsiteltävän lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta on epäselvyyttä, pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta. Muiden valiokuntien tehtävänä ei ole pyrkiä – edes valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita apuna käyttäen – selvittämään, mitä jossakin asiassa on pidettävä perustuslainmukaisena. Niiden tehtävänä on vain arvioida, onko käsiteltävänä olevassa asiassa ongelmia perustuslain kannalta, ja jos näin katsotaan olevan, jättää perustuslainmukaisuuskysymys perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi. Kysymys ei tässä ole vain työjärjestyksen säännöksen muodollisesta noudattamisesta tai valiokuntien neutraaleista työnjakoasioista vaan myös perustuslain tulkintojen yhdenmukaisuuden säilyttämisestä ja mm. siitä, että perustuslakivaliokunnalle on käytännön kokemuksen myötä kertynyt parhaat edellytykset arvioida ja suhteuttaa asiantuntijoiden kannanottoja. Menettelyn luonteeseen kuuluu, että asian lähettäminen perustuslakivaliokuntaan voi olla ollut täysin aiheellista myös silloin kun perustuslakivaliokunta päätyy katsomaan, että

asiassa ei ole mitään perustuslainvastaista.

- - - - - - -

Valtiosäännön kannalta huomiota vaatii lakiehdotuksissa lähinnä vain tuloverolain 47 §:n muutosehdotuksen suhde perustuslain 5 §: ssä säädettyyn yhdenvertaisuusnormiin. Verosta säätäminen on hyvin tiukasti sidottu lailla säätämiseen. Verolainsäätäjän harkintavalta sen suhteen, mistä ja keitä ja millä tavoin verotetaan, on sensijaan tavanomaisesti ja vakiintuneesti käsitetty hyvin laajaksi. Tähän valtaan selvästi sisältyy myös toimivaltaa tehdä verotuksessa eroja eri kohderyhmien välillä. Vaikka verolainsäätäjällä onkin laaja harkintavalta, on tietysti selvää, että verosta säätäminen ei ole mikään perusoikeuksien ja niiden joukossa yhdenvertaisuusnormin soveltumisesta ja soveltamisesta erotettu alue. Myös perustuslakivaliokunnan käytännössä on ollut selvää, että yhdenvertaisuusnormin on katsottu koskevan myös verosta säätämistä.

Tiedossani ei ole yhtään sellaista perustuslakivaliokunnan lausuntoa, jossa olisi selvin sanoin katsottu , että käsiteltävänä ollut verolainsäädännön muutos oli ristiriidassa perustuslain yhdenvertaisuusnormin kanssa. Vaikka perustuslakivaliokunnan ainakin varhaisempaa yleistä linjaa yhdenvertaisuusnormin soveltamisssa verolakien yhteydessä voidaankin ehkä kuvata varsin joustavaksi (kenties jopa sallivaksi), on kuitenkin huomattava, että valiokunta on joissakin yhteyksissä nimenomaisesti käsitellyt verolakiehdotuksen suhdetta yhdenvertaisuusnormiin ja että normin kohdalla on ehkä ollut tapahtumassa - ihmisoikeuksia koskevan tietämyksen myötä – jonkinlaista huomion lisääntymistä .

Tässä kohden huomion arvoisena asiana voidaan pitää hallituksen esityksen HE 53/08 vp käsittelyä perustuslakivaliokunnassa touko-kesäkuussa 2008. Esitys koski perintö- ja lahjaverolain sekä tuloverolain 47 §:n muuttamista. Perintö- ja lahjaverolain muutoksessa ehdotettiin maatilojen ja muiden yritysten sukupolvenvaihdosten verotuksen keventämistä niin, että siihen astinen huojennus, joka myönnettiin arvostamalla maatilan ja yrityksen varat käyvän arvon sijasta 40 prosenttiin varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain mukaisesta arvosta, muutettiin siten, että arvostamistaso alennettiin 20 prosenttiin . Tuloverolain luovutusvoittoverotusta koskevia säännöksiä puolestaan esitettiin muutettavaksi siten, että myytäessä perintönä tai lahjana saatu maatila tai muu yritys tai sen osa, johon on sovellettu perintö- ja lahjaverolain sukupolvenvaihdoshuojennusta koskevia säännöksiä, hankintamenona pidettiin sitä määrää, josta perintöä ja lahjavero oli

aikanaan suoritettu. Asiaa ei käsitelty valiokunnassa loppuun, mutta siitä on kuitenkin sihteerin valiokunnalle laatima lausuntoluonnos, joka on päivätty 11.6.2008. Luonnoksessa katsottiin sukupolvenvaihdoksia suosivalle veronhuojennussääntelylle olevan painavia yhteiskunnallisia perusteita, mutta pidettiin säätelyn oikesuhtaisuuden kannalta tärkeänä, että huojennuksen myöntäminen myös todellisuudessa kohdistui sääntelyn tavoitteita toteuttavalla tavalla. Kun huojennuksen piiriin saattoi ehdotuksen mukaan tulla myös yritysvarallisuutta, joka ei liittynyt sukupolvenvaihdoksen kohteena olevan yrityksen aitoon tuotannolliseen toimintaan, pidettiin luonnoksessa ”valtiosääntöoikeudellisista syistä hyvin tärkeänä”, että sääntelyä tässä suhteessa korjattiin. - Loppusyksystä samana vuonna hallitus peruutti esityksen.

Lausuntoluonnos on tietysti vain luonnos. Luonnoksen sisältö ei välttämättä osoita edes sitä, mitä valiokunta olisi tuolloin ollut valmis lausumaan päätöksessään, vielä vähemmän sitä, minkälaisia yksityiskohtaisia kantoja valiokunta olisi nyt valmis ottamaan päätökseensä. Luonnosta ei mitenkään voida käyttää ikäänkuin valiokunnan alustavana kannanottona. Minusta on kuitenkin perusteltua lähteä siitä, että luonnoksen teksti tosiasiassa heijastelee valiokunnssa tuolloin ko. asiassa käytyjä keskusteluja ja hahmoteltuja linjoja.

Nyt käsillä olevaan esitykseen sisältyvien lakiehdotusten rinnastettavuus vuonna 2008 perustuslakivaliokunnassa esillä olleisiin ehdotuksiin ei tässä ole ratkaisevaa. En voi sanoa huolella perehtyneeni käsillä olevien ehdotusten yksityiskohtiin ja käytännön merkitykseen. Minusta kuitenkin näyttää siltä, että erityisesti tuloverolain muutosehdotuksessa on merkittävällä tavalla kysymys kahdesta yhdenvertaisuusnormin soveltamisen kannalta huomionarvoisesta asiasta: yhtäältä huojennusjärjestelyjen muodossa tietylle kohderyhmälle osoitettavan edun merkittävyydestä ja toisaalta tämän kohderyhmän rajautumisesta riittävän tarkkarajaisesti hyväksyttävinä pidettyjen tavoitteiden mukaisesti. Minusta nämä kysymykset – yhdessä – ovat tässä yhdenvertaisuusnormin soveltamisen kannalta sillä tavoin relevantteina ja samalla merkitykseltään vakiintumattomina esillä, että niiden merkityksen ja tältä osin samalla ehdotusten perustuslainmukaisuuden arviointi kuuluu perustuslakivaliokunnalle.