OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
LsN Johannes Heikkonen

17.1.2019

Eduskunnan valtionvarainvaliokunnan verojaostolle

HE 275/2018 vp HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE OSAKESÄÄSTÖTILIN TULOVEROTUSTA JA ERÄIDEN VAKUUTUSTUOTTEIDEN TULOVEROTUKSEN UUDISTAMISTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Eduskunnan valtionvarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa edellä mainitusta esityksestä. Oikeusministeriö on antanut esitysluonnoksesta lausunnon asian valmisteluvaiheessa valtionvarainministeriölle. Lausuntonaan oikeusministeriö esittää seuraavaa.

Verotus ja sopimussuhteiden pysyvyys

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on lähdetty valtiosääntöisesti siitä, että voimassa oleviin sopimuksiin kohdistuvien veroseuraamusten kiristymisen vuoksi lakiehdotus on merkityksellinen perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta.

Verolainsäädännössä tehtyjä merkittäviä muutoksia on tietyissä tilanteissa tarkasteltu perustuslakivaliokunnan käytännössä sopimussuhteiden pysyvyyden kannalta. Näistä keskeisimpänä voidaan pitää valiokunnan lausuntoa vapaaehtoisen eläkevakuutuksen verokohtelun muuttamisesta (PeVL 21/2004). Tässä lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotettu verokohtelun muutos oli siinä määrin merkittävä, että sen tarkastelemista sopimussuhteiden pysyvyyden kannalta voitiin pitää perusteltuna. Tämän ohella verotusta koskevaa lainsäädäntöä on tarkasteltu valiokunnan käytännössä

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

muun muassa sääntelyn tarkkuuden (PeVL 31/2010 vp, s.3/II), kunnallisen itsemääräämisoikeuden (PeVL 40/2014 vp, s.5/I-7/II) sekä yhdenvertaisuutta koskevan perustuslain sääntelyn kannalta (PeVL 53/2016 vp, PeVL 52/2016 vp, PeVL 19/2014 v, PeVL 51/2005 vp). Lisäksi vanhan hallitusmuodon aikana perustuslakivaliokunta on omaisuudensuojaan viitaten katsonut, että hyvin ankara, konfiskatoriseksi osoittautuva veroprogressio olisi ristiriidassa omaisuudensuoja- ja pakkolunastussäännöstön kanssa (PeVL 5/1998 vp, PeVL 12/1986 vp ja PeVL 9/1978 vp).

Perustuslakivaliokunnankin korostamalla tavoin keskeisenä lähtökohtana on pidettävä sitä, että verotusta koskevaa lainsäädäntöä ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti sellaisena erityisenä julkisen vallan käytön muotona, jonka alueella perusoikeudet ja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate eivät tule sovellettaviksi (PeVL 53/2016 vp s.4). Tässä suhteessa oikeusministeriö pitää yleisellä tasolla oikeasuuntaisena säätämisjärjestysperusteluissa ilmaistua ajatusta siitä, että verotuksen tason muutokset voivat olla merkityksellisiä perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojaan kuuluvan sopimussuhteiden pysyvyyden kannalta.

Samalla huomiota voidaan kuitenkin kiinnittää siihen, että perustuslakivaliokunta on tuoreimmassa lausuntokäytännössään yhä antanut verolainsäädännön erityiselle luonteelle tiettyä painoarvoa siihen liittyviä esityksiä arvioitaessa. Perustuslakivaliokunta on tältä osin kiinnittänyt huomiota siihen, että verotuksen ensisijainen tehtävä on tuottaa julkiselle sektorille tuloja niin paljon, että ne riittävät kattamaan julkisen sektorin menot (PeVL 52/2016 vp s.3). Edelleen valiokunta on painottanut myös sitä, että verolainsäädännölle on tyypillistä, että sen piirissä lainsäätäjällä on mahdollisuus tehdä valintoja eri sääntelyvaihtoehtojen välillä tavanomaistakin vapaammin, koska verolait muodostavat monipuolisesti yhteiskunnan ohjaamiseen käytettävän välineen.

Perustuslakivaliokunta on sopimussuhteiden pysyvyyttä koskevassa tulkintakäytännössään pitänyt ongelmallisina ennen kaikkea niitä lainsäädännöllisiä muutoksia, jotka puuttuvat sopimussuhteen kannalta olennaisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin ja joiden osalta oikeussubjektilla on perusteltu odotus vallitsevan oikeustilan pysyvyydestä. Perustuslakivaliokunta on arvioinut tällaistakin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta.

Verolainsäädäntöä sopimussuhteiden pysyvyyden suojan näkökulmasta tarkasteltaessa lähtökohtaisesti merkityksellisenä on pidettävä sitä, että verolainsäädäntö on aina muodollisesti tällaisesta nimenomaisesti sopimussuhteiden sisältöä sääntelevästä lainsäädännöstä erillistä. Perustuslakivaliokunta on tästä johtuen edellä mainitussa vapaaehtoista eläkesäästämisen verohelpotuksia koskeneessa lausunnossaan painottanut sitä, että juuri nimenomaisesti eläkevakuutussopimuksen kyseessä ollessa vakuutusmaksujen vähennysoikeuden edellytyksenä ollutta eläkeikää oli pidettävä sellaisena sopimuksen tekemiseen vaikuttavana olennaisena seikkana, jota koskeva sääntely muodostuu merkitykselliseksi perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan näkökulmasta (PeVL 21/2004 vp, s2/II). Tämän voidaan katsoa viittaavan siihen, että sopimuksen ja sen verokohtelun yhteyden tulee olla hyvin läheinen, jotta sopimussuhteiden pysyvyyden suoja

voi muodostua asiassa relevantiksi. Myös perustuslakivaliokunnan vähäisen tälle näkökulmalle rakentuvan käytännön voidaan katsoa viittavan tässä suhteessa valtiosääntöisesti ongelmallisena pidettävien tilanteiden harvinaisuuteen.

Ehdotetut verolainsäädännön muutokset

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esityksestä on nostettu esiin kolme sääntelykokonaisuutta, joiden osalta kysymys suhteesta perustuslain 15 §:n omaisuudensuojaan kiinnittyvään sopimussuhteiden pysyvyyden suojaan katsotaan muodostuvan merkityksselliseksi.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ei sinänsä ole juuri käsitelty esityksen tavoitteita valtiosääntöiseltä kannalta, mutta kaikkien edellä mainittujen kolmen muutoksen taustalla voitaneen tunnistaa niin verolainsäädäntöön yleisesti liittyviä fiskaalisia tavoitteita kuin myös muita tavoitteita. Esityksessä on yleisellä tasolla nostettu esiin esimerkiksi pyrkimys säännellä eri tyyppisiä instrumentteja mahdollisimman neutraalilla tavalla, jolla voidaan katsoa olevan tiettyjä niin vakuutuksenottajien kuin palveluntarjoajien yhdenvertaisuuteen kiinnittyviä vaikutuksia. Kokonaisuutena arvioiden esityksen voidaan perustuslakivaliokunnan verolainsäädännöstä esittämät yleiset näkökohdat huomioiden katsoa omaavan perusoikeusjärjestelmän kannalta edellytetyn hyväksyttävän tavoitteen. Olennaiseksi tässä suhteessa jää sen arvioiminen, ovatko esitetyt muutokset suhteellisuusarvion näkökulmasta ongelmallisia, eli johtavatko ne esityksen tavoitteet huomioiden sopimusosapuolten perusteltujen odotusten kannalta kohtuuttomiin lopputulemiin.

Ensimmäinen säätämisjärjestysperusteluissa esiin nostettu esityksen kohta koskee kumottavaksi ehdotettavaa tuloverolain 34 a §:n sääntelyä vapaaehtoisen yksilölliseen eläkevakuutukseen ja pitkäaikaissäästämissopimukseen perustuvan suorituksen verokohtelusta. Esityksen perustelujen mukaan 34 a §:stä johtuvat muutokset merkitsevät vain tuoton verotuksen toteutumisen ajankohdan aikaistumista. Muutoksilla ei esityksen perustelujen mukaan olisi vaikutusta tilanteissa, joissa säästöt realisoidaan vasta sopimuksen päättyessä ja säästömäärä ylittää vakuutusmaksujen määrän. Kysymys ei myöskään ole puuttumisesta lailla alun alkaen luotuun eritysjärjestelyyn, joita koskevissa tilanteissa perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan merkityksen on valiokunnan lausuntokäytännössä katsottu korostuvan. Tuoton verotustavan osalta kysymys on nyt sääntelemättömän, Verohallinnon ohjeeseen perustuvan mutta toimialalla vakiintuneeksi muodostuneen käytännön muuttamisesta. On myös huomattava, että 34 §:n mukaisen pääsääntöisen verotustavan piiriin kuuluvien sopimusten osalta säästäjät voisivat välttyä kiristyvältä verotukselta nostamalla 1 päivään tammikuuta 2020 mennessä varoja sijoitettuun pääomaan asti.

Edellä kuvatun kaltaista verotuksen toteutumisen ajankohdan muutosta ei voida pitää siinä määrin merkittävänä lainsäädännön muutoksena, että sen voitaisiin katsoa vaikuttavan siihen epäsuorassa yhteydessä olevan sopimussuhteen olennaisiin ehtoihin kohtuuttomuuteen johtavalla tavalla. Tätä arviota tukevat edelleen edellä mainitut huomiot

siitä, ettei nykyinen käytäntö ole perustunut suoraan säädettyyn lainsäädäntöön. Tällaisessa tilanteessa voidaan pitää selvänä, ettei henkilölle syntynyt odotus ole voinut olla samalla tavalla vahva kuin säädellyssä tilanteessa, vaan toimijan voidaan perustellusti olettaa voineen ennakoida, että asian sääänteleminen lailla voi johtaa myös sääänteleмättömästä käytännöstä poikkeavaan lopputulokseen. Se, että tilanteessa on mahdollista välttyä uudelta verotuskäytännöltä siirtymäajan puitteissa edelleen merkittävästi vähentää ehdotetun sääntelyn valtiosääntöisiä vaikutuksia.

Toisena sopimussuhteiden pysyvyyden suojan kannalta merkityksellisenä sääntelynä esityksessä on pidetty sen 35 b §:ää, jossa säädettäisiin eräiden sijoitussidonnaisten vakuutusten erityisestä verotusmenettelystä. Esityksen perustelujen mukaan säännös saattaisi johtaa huomattavasti nykyistä kireämpään verotukseen sen soveltamisalaan kuuluvien sopimusten kohdalla. Säännöksen soveltamisalaan kuuluisivat esityksen perustelujen mukaan eräät keinotekoisiksi luonnehdittavat järjestelyt, joiden olennaisena osatekijänä voidaan pitää sitä, että niissä vakuutuksenottaja voi vaikuttaa sopimuksen kohde-etuuteen liittyvien omistajalle kuuluvien oikeuksien käyttämiseen.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa tällaisten keinotekoisten järjestelyjen ei ole katsottu nauttivan samassa määrin perustuslain omaisuuden suojaa kuin ”aitoihin” sijoitus- ja säästötuotteisiin kohdistuvien verotusta kiristävien muutosten. Erottelua on pidettävä merkityksellisenä ja tältä osin huomiota on kiinnitettävä ensinnäkin siihen, ettei lainvastainen odotus voi nauttia perustuslain suojaa, ja toisaalta siihen, ettei keinotekoinen järjestely voi missään tilanteessa tuottaa ainakaan saman asteista perusteltua odotusta kuin vakiintunut, esimerkiksi lainsäädännön nimenomaisesti tunnustama järjestely. Järjestelyn keinotekoisuuden luonteesta ja asteesta riippuen tällaisten järjestelyjen voitaneen katsoa rajautuvan sopimussuhteiden pysyvyyden suojan ulkopuolelle.

Siltä osin kuin edellä kuvattujen järjestelyjen voidaan katsoa olevan tulkinnanvaraisia, on olennaisena asian arvioinnissa pidettävä sitä, että säännöksen soveltaminen alkaisi vasta 1.1.2020, joka jättäisi osapuolille mahdollisuuden välttää esitykseen sisältyvän verotustavan soveltumisen sopimuksia muuttamalla ja purkamalla sopimukseen johtavat järjestelyt. Perustuslakivaliokunta on pitänyt siirtymäajan olemassaoloa merkityksellisenä seikkana sen arvioidessa vapaaehtoisen eläkevakuutuksen verokohtelun muutoksia suhteessa perustuslain 15 §:stä johdettuun sopimussuhteiden pysyvyyden suojaa (PeVL 21/2004 vp).

Ehdotuksen säätämisjärjestysperusteluissa on myös katsottu, että 35 b § myös saattaa vakuutuksenottajat sekä koti- ja ulkomaiset palveluntarjoajat keskenään nykyistä yhdenvertaisempaan asemaan, millä esityksen mukaan on osaltaan merkitystä arvioitaessa ehdotuksia perustuslailliselta kannalta. Näkökohtaa on pidettävä relevanttina.

Kolmannen sopimussuhteiden kannalta relevanttina pidetyn kokonaisuuden esityksessä muodostaa 34 §:ssä säädettäväksi ehdotettava säännös henkilövakuutukseen perustuvien vakuutuskorvausten veronalaisuudesta. Säännösehdotuksen mukaan henkivakuutukseen perustuvasta vakuutussuorituksesta on veronlaista vain vakuutuksen tuotto, jos

vakuutuksen maksuja ei ole vähennetty verotuksessa. Vaatimus kohdistuu esityksen perustelujen mukaan ennen kaikkea rajat ylittäviin tilanteisiin.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on 34 §:n osalta käsitelty kysymystä siitä, kuinka laajaksi sopimussuhteiden pysyvyyden suoja voi muodostua tilanteissa, joissa sopimus on tehty säästäjän asuessa toisessa valtiossa, jolloin sopimuksia koskeva verosääntely ja muu sääntely on myös määräytynyt asuinvaltion lainsäädännön perusteella. Tässä suhteessa on katsottava, ettei pelkästään se, että kyse on rajat ylittävästä tilanteesta, voi yksinään rajata niiden velvoitteiden sisältöä, joita lainsäätäjään perustuslaista sen yksityisten asemaa säännellessään kohdistuu. Tästä johtuen myös rajat ylittävissä tilanteissa verokohtelun muutoksia tulee arvioida lähtökohtaisesti samoista perustuslain 15 §:ään kiinnittyvistä lähtökohdista kuin Suomessa tehtyjä. Samalla selvänä voidaan pitää sitä, että tällaista muutosta valtiosääntöisesti arvioitaessa merkitystä voidaan keskeisestikin antaa sille, että sopimus on esimerkiksi tehty toisen valtion lainsäädännön nojalla.

Esityksessä kuvatun perusteella vaikuttaa siltä, että Suomessa verotettavan henkilön voidaan riittävässä määrin olettaa kyenneen ennakoimaan, että hänen tekemänsä sopimus tulee verotetuksi esityksessä ehdotetulla tavalla. Tältä osin voitaneen katsoa, ettei hänelle ole muodostunut sellaista perusteltua odotusta, josta poikkeaminen voisi johtaa hänen kannaltaan kohtuuttomaan lopputulemaan.

Kokonaisuutena arvioiden esitykseen sisältyvät verolakien muutosten ei voida katsoa muodostuvan sellaisiksi, että niiden voitaisiin katsoa ulottuvan niiden kohteena olevien sopimusten keskeisiin ehtoihin tavalla, joka tekisi niistä ongelmallisia perustuslain 15 §:stä johdetun sopimussuhteiden pysyvyyden suojan kannalta.