Valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Asia: HE 98/2025 vp laeiksi vuoden 2026 tuloveroasteikosta ja tuloverolain muuttamisesta sekä eräiksi muiksi verolaeiksi

Valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoani hallituksen esitykseen 98/2025 vp sisältyvästä 5. lakiehdotuksesta eli ns. avainhenkilölain muuttamisesta (laki ulkomailta tulevan palkansaajan lähdeverosta annetun lain muuttamisesta). Valiokunta on näkemystäni siitä, tulisiko valtiovarainvaliokunnan pyytää perustuslakivaliokunnalta 38 §:n 2 momentin tarkoittama lausunto, jos avainhenkilölakia koskevaa lakiehdotusta muutetaan siten, että avainhenkilölakia voitaisiin soveltaa Suomen kansalaisiin 60 kuukauden ajan hallituksen esityksessä ehdotetun 24 kuukauden sijaan.

Nykyisin avainhenkilölakia ei sovelleta lainkaan Suomen kansalaisiin. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lakia sovellettaisiin myös tilanteissa, joissa verovelvollinen on Suomen kansalainen. Tällöin verovelvollista pidetään ulkomailta tulevana palkansaajana enintään 24 kuukauden ajan, kun muiden ulkomailta tulevien palkansaajien osalta lakia sovellettaisiin enintään 84 kuukauden ajan. Verojaoston ehdotus merkitsisi tältä osin soveltamisajan eron kaventamista, vaikkakin Suomen kansalaisten osalta lain soveltamisaika jäisi edelleen 24 kuukautta lyhyemmäksi kuin muiden laissa tarkoitettujen ulkomailta tulevien palkansaajien kohdalla.

Ehdotusta on valtiosääntöoikeudellisesti arvioitava perustuslain 6 §:n 1 momentin yleisen yhdenvertaisuussäännöksen ja 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellon kannalta. Ketään ei saa

ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperä, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Knsalaisuutta on pidettävä yhtenä henkilöön liittyvänä syynä, jota perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetaan.

Ehdotettu säännös lieventää nykyiseen verrattuna avainhenkilölain tarkoittamaa kansalaisuuteen perustuvaa eri kohtelua, kun lain soveltamisalaan sisällytetään myös Suomen kansalaiset. Valiokunnan kaavailema soveltamisalan pidennys Suomen kansalaisten osalta lieventää edelleen kansalaisuuteen perustuvaa erilaista kohtelua.

Avainhenkilölaki on alun perin säädetty ja sitä on muutettu tavallisella lailla ilman, että perustuslakivaliokunta olisi ottanut siihen kantaa. Lain päätarkoituksena on ollut pyrkiä edistämään sellaisten henkilöiden Suomeen tuloa, joilla on erityisasiantuntemusta. Taustalla on ajatus, että ulkomailta Suomeen tulevien henkilöiden kevennetyllä verotuksella voidaan houkutella Suomeen sellaisia henkilöitä, joiden tietämys ja taidot ovat tärkeitä muun muassa maamme tuotannon, elinkeinoelämän tai tutkimuksen kehittämisessä eikä maassamme ole tällaisia erityisasiantuntemusta omaavia henkilöitä riittävästi (ks. HE, s. 83). Esityksen perustelujen mukaan ehdotettujen muutosten taustalla on edelleen lain alkuperäinen tarkoitus eli houkutella Suomeen erityisosaamista omaavia asiantuntijoita tuotannon, elinkeinoelämän ja tutkimuksen kehittämiseksi (s. 85).

Perustuslakivaliokunta on verotusta koskevassa käytännössään korostanut, 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. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin käytännössään hyväksynyt esimerkiksi erilaisia veronhuojennuksia. Olennaista on, että erilaiselle verokohtelulle tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet eikä erottelu saa olla mielivaltainen tai kohtuuton. Yhdenvertaisuudesta poikkeamista koskevan yhteiskunnallisen intressin ja poikkeamisen merkittävyyden on oltava keskenään oikeasuhtaista.

Käsitykseni mukaan ehdotuksen taustalla olevat työmarkkinapoliittiset tavoitteet ovat käsillä olevassa asiayhteydessä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita verovelvollisten erilaiselle kohtelulle laissa tarkoitetulla tavalla. Valiokunnan kaavailema lain soveltamisajan pidennys Suomen kansalaisten osalta lieventäisi ulkomailta Suomeen palaavien Suomen kansalaisten ja muiden ulkomailta Suomeen tulevien henkilöiden

erilaista kohtelua. Ehdotettua sääntelyä ei voida pitää myöskään mielivaltaisena ja avainhenkilölaki täyttää muutettavassa muodossaankin oikeasuhtaisuuden vaatimukset perustuessaan edelleen veronhuojennuksen määräaikaisuuteen. Nähdäkseni valtiovarainvaliokunnan verojaoston kaavailema muutosehdotus hallituksen esitykseen verrattuna ei muuta lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellista arviointipohjaa suhteessa hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluihin (s. 82-85), joiden lopputulokseen voin yhtyä.

Edellä olevan perusteella katson, ettei verojaoston kaavailma muutosehdotus hallituksen esitykseen merkitse sellaisen eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin tarkoittaman epäselvyyden syntymistä lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta, joka edellyttäisi lausunnon pyytämistä perustuslakivaliokunnalta.

Turussa 15.10.2025

Veli-Pekka Viljanen

OTT, Valtiosääntöoikeuden professori (Turun yliopisto)