

Tuomas Ojanen
16.11.2016

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

HE 175/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perintö- ja lahjaverolain sekä tuloverolain 47 §:n muuttamisesta

Tarkastelun rajaus: lausunnon tarve perustuslakivaliokunnalta käsillä olevassa asiassa?

Seuraava arvioni hallituksen esityksestä on valtiosääntöoikeudellinen ja rajautuu kysymykseen siitä, onko eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostossa käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta ”epäselvyyttä” eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Mainitun säännöksen mukaan ”(j)os valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimukseen on epäselvyyttä, valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta.” Eduskunnan työjärjestyksen esitöissä ei eritellä tarkemmin mitä epäselvyydellä työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitetaan. Esitöissä todetaan vain momentista, että säännös ”täydentää perustuslain 74 §:n säännöstä.” (PNE 1/1999 vp) Perustuslakivaliokunnan mietinnössä momentista ei sanota mitään (PeVM 9/1999 vp). Perustuslain 74 §:n mukaan eduskunnan ”perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimukseen.”

Arvio eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisen tarpeesta

Esityksen valtiosääntöoikeudellisten kysymysten paikantaminen ja säätämisyjärjestysjakson puuttumisen merkitys

Esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arviossa huomio kiinnittyy aivan ensimmäiseksi siihen, että esityksestä puuttuu kokonaan säätämisyjärjestysjakso, jossa olisi arvioitu esityksen suhdetta perustuslakiin, ml. esityksen säätämisyjärjestystä. Vaikka esityksen laatija ei siten ylipäätään liene pitänyt lakiehdotuksia merkityksellisinä perustuslain ja ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta, säätämisyjärjestysjakson puuttuminen ei kuitenkaan sellaisenaan tarkoita, että käsillä olevaa esitystä olisi valtiosääntöoikeudellisesti merkityksetön tai ongelmaton perustuslain näkökulmasta.

Pikemminkin päinvastoin: säätämisyjärjestysjakson puuttuminen on nähdäkseni osoitus siitä, että esitys on puutteellisesti laadittu perustuslain kannalta, koska ehdotuksilla on ilmeisiä kytkentöjä perustuslakiin kahdessa suhteessa:

1. Perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momenttien yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäätelyn kannalta on merkityksellinen perintö- ja lahjaverolain muuttaminen siten, että verotuksen kevennykset painotettaisiin yritysten ja maatilojen sukupolvenvaihdosten edistämiseksi ensimmäisen veroluokan lahjaveroasteikkoon. Lisäksi maatilaa ja muun yrityksen sukupolvenvaihdoshuojennusta koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että kun alaikäisen perillisen perintöosuus kuuluu huojennuksen edellytykseksi säädettyä osakeyhtiön omistamiseen oikeuttavista osakkeista, yritystoiminnan jatkamisen arvioimisessa voitaisiin perillisen jatkamisena pitää myös edunvalvojan toimintaa osakeyhtiössä. Perustuslain 6 §:n kannalta olisi siis kysymys siitä, että yritysvarallisuuden sukupuolenvaihdoshuojennuksen henkilöllinen soveltamisala laajenisi lopputuloksella, että perintö- ja lahjaverolain 55 §:n huojennussäätelyn merkitsemä erottelu yritysvarallisuuden perijöiden ja muunlaisen omaisuuden perijöiden välisessä verotuksessa entisestään kasvaisi.
2. Valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä liittyy myös perintö- ja lahjaverolain muuttamiseen siten, että perittävän kuoleman johdosta lähiomaiselle tai kuolinpesälle maksettavan vakuutuskorvauksen ja siihen verrattavan taloudellisen tuen osittainen verovapaus poistettaisiin. Veropohjan laajennuksesta kertyvä lisätuotto käytettäisiin veroasteikkojen kevennykseen. Puolisovähennystä ja alaikäisyysvähennystä korotettaisiin. Tältä osin esitys tuo esiin perustuslain 15 §:ään liittyviä kysymyksiä.

Tarkastelen seuraavassa tarkemmin näitä kahta esityksen esille tuomaa valtiosääntöoikeudellista kysymystä valtiosääntöoikeudellisen arvion esittämiseksi kysymykseen siitä, liittyykö niihin perustuslaillista ”epäselvyyttä” eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Nähdäkseni on kuitenkin esityksen säätämisyksikön puuttumisen takia huomautettava jo nyt siitä eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä, jonka mukaan hyvään lainvalmistelutapaan kuuluu systemaattinen perusoikeusvaikutusten arviointi ja että valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia ei muutoinkaan voida hallituksen esityksissä sivuuttaa tai korvata esimerkiksi hallitusohjelmaan¹ tai valtion talousarvioon kohdistuvilla viittauksilla (ks. esim. PeVL 60/2014 vp). Valtiovarainvaliokunnan verojaoston olisi omassa mietinnössään esitettävä kriittinen huomautus esityksen puutteellisesta valmistelusta säätämisyksikön puuttumisen takia, koska kysymys on valtiovarainvaliokunnan toimialalla toimivan ministeriön hyvän lainvalmistelutavan laiminlyönnistä.

Yritysten ja maatilojen sukupolvenvaihdosten edistämiseksi verotusta keventämällä

Perintö- ja lahjaverolain muuttaminen siten, että verotuksen kevennykset painotettaisiin yritysten ja maatilojen sukupolvenvaihdosten edistämiseksi ensimmäisen veroluokan lahjaveroasteikkoon, tuo ilmeisen selvästi esiin perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin

¹ Esitys perustuu pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmaan siltä osin kuin esityksellä helpotettaisiin sukupolvenvaihdoksia perintöverotusta keventäen.

yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäätelyn kannalta sellaisia valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, joista ei ole perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä.

Maatilojen ja muiden yritysten sukupolvenvaihdoksia koskevat veronhuojennussäännökset tulivat alun perin voimaan 1.5.1979 voimaan tulleella perintö- ja lahjaverolain muuttamisesta annetulla lailla (318/1979). Veronhuojennusten keskeisenä tarkoituksena oli estää maatalouden ja muun yritystoiminnan jatkuvuuden vaarantuminen perintö- ja lahjaveron takia tilanteessa, jossa varallisuus siirtyy perintönä tai lahjana toimintaa jatkavalle perilliselle tai lahjansaajalle. Koska 1970-luvun lopulla kiinteistöjen ja osakkeiden verotusarvot yleensä olivat merkittävästi niiden käypiä arvoja alemmat, tavoitteeseen pyrittiin siten, että huojennus tarkoitti yritysvarallisuuden arvostamista käyvän arvon sijasta varallisuusverotuksessa noudatettuun arvoon.²

Verotusarvojen sittemmin noustua ja vuoden 1979 lain huojennusvaikutuksen siten heikennyttyä yritysten ja maatilojen sukupolvenvaihdoksiin kohdistuvaa verotusta kevennettiin vuonna 2004 voimaan tulleella lainmuutoksella (576/2004) siten, että arvostamistaso alennettiin 40 prosenttiin varallisuusverotuksessa noudatetusta arvosta. Samalla muutoinkin laajennettiin sukupolvenvaihdoshuojennusta.³

On kuitenkin painokkaasti korostettava, että sen paremmin vuoden 1979 kuin vuoden 2004 lakeja ei ole kuitenkaan säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, joten perintö- ja lahjaverolain 55-57 §:n huojennussäännösten perustuslainmukaisuudesta ei ole perustuslakivaliokunnan kannanottoja. Myöskään kyseisiä lakeja koskeviin hallituksen esityksiin⁴ ei sisälly sukupolvenvaihdoshuojennusten tarkastelua perustuslain kannalta. Tosin tässä yhteydessä on korostettava, että perustuslain perusoikeussäännökset uudistettiin kokonaisuudessaan 1.8.1995 ja että 1.3.2000 tuli voimaan uusi Suomen perustuslaki (731/1999). Kun perintö- ja lahjaverolain 55-57 §:n mukaisten veronhuojennusten perustuslainmukaisuutta on arvioitava *voimassa olevan* perustuslain mukaan, veronhuojennusten valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ei edes voitaisi antaa suurta painoa varsinkaan ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta vallinneelle perusoikeusdoktriinille.

Perustuslakivaliokunnalta pyydettiin lausuntoa hallituksen esityksestä 53/2008 vp, jolla olisi muutettu perintö- ja lahjaverolakia siten, että maatilojen ja muiden yritysten sukupolvenvaihdosten verotusta olisi entisestään kevennetty. Koska tasavallan presidentti sittemmin 28.11.2008 peruutti esityksen, asian käsittely raukesi valiokunnassa ennen lausunnon antamista. Näin ollen perintö- ja lahjaverolain 55-57 §:n mukaisen veronhuojennusjärjestelmän perustuslainmukaisuudesta ei syntynyt perustuslakivaliokunnan

² Valtiovarainministeriö oli asettanut vuonna 1978 toimikunnan, jonka tehtävänä oli perintö- ja lahjaverolain kokonaisuudistus. Osatehtävänään toimikunnan tuli kiireellisesti tehdä ehdotuksensa muun ohessa omaisuuden arvostusperusteita koskevien ja muiden säännösten muuttamisesta silmällä pitäen erityisesti sitä, ettei maatilatalouden ja muun yritystoiminnan harjoittamisen jatkuvuus vaarannu maatilan tai muun perheyriksen siirtyessä perintönä tai muulla tavoin toimintaa jatkavalle perilliselle. Perintöverotuksen uudistamistoimikunnan mietintö valmistui vasta 1980. Ks. Komiteamietintö 1980:16.

³ Ks. HE 84/2004 vp (Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi perintö- ja lahjaverolain 55 §:n muuttamisesta).

⁴ Ks, HE 290/1978 vp ja HE 84/2004 vp.

lausuntokäytäntöä myöskään vuonna 2008.

Perustuslakivaliokunta ehti tosin sinänsä käsitellä *lausuntoluonnoksen* 11.6.2008 asiassa HE 53/2008 vp. Lausunnossa valiokunta päätyi siihen, että sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta oli "tärkeää, että huojennuksen myöntäminen myös todellisuudessa kohdistuu sääntelyn tavoitteita toteuttavalla tavalla." Yhdenvertaisuuden kannalta kyse oli valiokunnan mukaan "viime kädessä siitä, miten täsmällisesti ja tarkkarajaisesti huojennuksen piiriin kuuluva omaisuus pystytään säännöstasolla rajaamaan nimenomaan tuotannollisen toiminnan jatkamista edistävään omaisuuteen." Valiokunnan mukaan ehdotetut säännökset merkitsivät sitä, että "huojennuksen piiriin pääsevät ammattimaisesti päätoimialanaan sijoitustoimintaa – esimerkiksi arvopaperikauppaa – harjoittavat yritykset, joilla ei ole minkäänlaista tuotannollista toimintaa. Valiokunnan mielestä tällaisessa asetelmassa sääntelykeino oikeasuhtaisuus sillä tavoiteltavaan päämäärään nähden vääristyy siinä määrin, että sääntelyn hyväksyttävyyden yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta muodostuu varsin kyseenalaiseksi. Siksi valiokunta piti valtiosääntöoikeudellisista syistä hyvin tärkeänä, että valtiovarainvaliokunta muuttaisi "sääntelyä sellaiseen muotoon, jossa yritysten taseisiin sisältyvä tuotannollista toimintaa palvelemaan sijoitusvarallisuus rajataan joko kokonaan suku- polvenvaihdoksia koskevan veronhuojennuksen ulkopuolelle tai mahdollisuutta tällaisen varallisuuden kuulumiseen huojennuksen piiriin ainakin huomattavasti rajoitetaan." Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan liittänyt huomautukseensa säätämisyjärjestyksen kannanottoa.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut tiettyjä muita veronhuojennussäännöksiä toisenlaisissa asiayhteyksissä paitsi verolakien sisältövaatimuksia koskevan perustuslain 81 §:n 1 momentin myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta, mikä sinänsä havainnollistaa yhdenvertaisuussääntelyn merkitystä veronhuojennussäännösten valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa (ks. esim. PeVL 44/2005 vp).

Nähdäkseni on aivan ilmeistä, että perintö- ja lahjaverolain 55 §:n veronhuojennussäännöstö synnyttää valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momenttien kannalta. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain 6 §:n 2 momentti kieltää asettamasta ketään eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta säännöksessä lueteltujen erotteluperusteiden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perusoikeusuudistuksen esitöissä mainitaan muuna henkilöön liittyvänä perusteena muun muassa *varallisuus* ja *yhteiskunnallinen asema* ((HE 309/1993 vp, s. 44).

Näin ollen veronhuojennussääntelyssä on kysymys ihmisten asettamisesta erilaiseen, parempaan asemaan verotuksessa nimenomaan yhteiskunnallisen aseman ja varallisuuden perusteella. Veronhuojennuksen verovelvolliselle tuoma etuus suhteessa muihin vastaavaa omaisuutta muutoin periviin tai lahjaksi saaviin henkilöihin on lisäksi huomattava, mikä vain korostaa huojennussäännöksestä syntyvän erottelun merkittävyyttä perustuslain 6 §:n näkökulmasta.

Perusoikeusuudistuksen esitöissä on tuotu esiin, ettei perustuslain 5 §:n syrjintäkiellolla tarkoiteta kieltää kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi perustuslain 6 §:n 2 momentissa nimenomaan mainittuun syyhyn. Sitä vastoin perustuslain 6 § kieltää asettamasta yhtä ihmisryhmää toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan ilman hyväksyttävää syytä, joka olisi myös "asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä" lain (hyväksyttävään) tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp ja

PeVL 15/2011 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).

Hyväksyttävä perusteen ohella perustuslakivaliokunnan käytännössä on eri yhteyksissä toistuvasti edellytetty, etteivät erottelut "ole mielivaltaisia eivätkä erot muodostu kohtuuttomiksi".⁵ 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 tosiasiaa 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.

En kuitenkaan etene tässä yhteydessä tämän pidemmälle esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa, koska tämä arviointi on syytä tehdä eduskunnan perustuslakivaliokunnassa perustuslain 74 §:n takia. Nähdäkseni yllä esitetty kuitenkin jo riittää perustelemaan sitä, että eduskunnan perustuslakivaliokunnassa tulisi arvioida *paitsi* käsillä olevan lakiehdotuksen *myös* yleensä perintö- ja lahjaverolain 55 §:n mukaisen yritysvarallisuuden veronhuojennussääntelyn perustuslainmukaisuutta perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjäntäkieltosääntelyn kannalta, koska eduskunnan perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin arvioinut koko huojennussäännöstöä, eikä myöskään muusta valiokunnan lausuntokäytännöstä saada riittävästi johtoa asian arvioinnille.

Päädyn näin ollen epäröimättä kantaan, jonka mukaan käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta on "epäselvyyttä" eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla siltä osin kuin siinä ehdotetaan yritysten ja maatilojen sukupolvenvaihdosten edistämistä verotusta keventämällä. Korostan painokkaasti, että nähdäkseni perustuslaillinen epäselvyys koskee yleisesti koko perintö- ja lahjaverolain 55 §:n mukaista huojennussääntelyä, koska eduskunnan perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin arvioinut huojennussääntelyä. Nyt käsillä oleva lakiehdotus muodostaa kuitenkin lähtökohdan ja perusteen huojennussääntelyn valtiosääntöoikeudelliselle arvioinnille perustuslakivaliokunnassa.

Perittävän kuoleman johdosta lähiomaiselle tai kuolinpesälle maksettavan vakuutuskorvauksen osittaisen verovapauden poistaminen

Käsillä olevan lakiehdotuksen toinen valtiosääntöoikeudellinen kysymys syntyy ehdotuksesta perittävän kuoleman johdosta lähiomaiselle tai kuolinpesälle maksettavan vakuutuskorvauksen osittaisen verovapauden poistamisesta. Kysymykset liittyvät perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan.

Esityksessä ehdotettu perittävän kuoleman perusteella maksettavien vakuutuskorvausten

⁵ Ks. esim. PeVL 60/2002 vp, PeVL 34/2005 vp ja PeVL 18/2006 vp.

ja niihin verrattavien taloudellisten tukien verovapauden poistaminen koskisi myös jo ennen lain voimaantuloa tehtyjä sopimuksia. Ehdotetut muutokset eivät sinänsä koskisi vakuutus sopimusten sisältöä, eivätkä vaikuttaisi välittömästi vakuutus sopimusten osapuolten oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Voimassa olevaan lainsäädäntöön perustunut vakuutus korvausten verovapaus on kuitenkin huomattavasti edistänyt ja tukenut nyt käsillä olevan vakuutus korvausten ottamista. On ilmeistä, että juuri verovapaus on merkittävästi, usein jopa ratkaisevasti, vaikuttanut nyt käsillä olevien vakuutus sopimusten solmimiseen vakuutuksen ottajien näkökulmasta. Lisäksi vakuutus korvausten verovapaudella on voinut olla merkitystä ainakin joissain tapauksissa perittävän puolison ja lasten perustoimentulon turvan kannalta huoltajan ja sitä kautta elatuksen menetyksen tilanteissa. Näin ollen vakuutus korvausten verovapaudessa on liityntöjä perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvattuun perustoimeentulon turvaan huoltajan menetyksen perusteella, vaikka tämän näkökohdan merkitys onkin nykyaikana vähentynyt. Silti tätä näkökulmaa ei voida pitää aivan merkityksettömänäkään.

Nyt ehdotettu verovapauden poistava sääntely vaikuttaa myös välillisesti sopijapuolten oikeusasemaan sikäli, että ehdotettu verovapauden poistaminen antaa vakuutuksen ottajille legitiimin perusteen ainakin harkita vakuutus sopimustensa edunsaaja ehtojen muuttamista verovapauden poistamisen taloudellisten vaikutusten vähentämiseksi.

Edellä esitetyistä syistä voimassa olevaan lainsäädäntöön perustunutta verovapautta on pidettävä sellaisena nyt käsillä olevien vakuutus sopimusten tekemiseen vaikuttavana olennaisena seikkana, että verovapauden poistamista tarkoittavat säännösehdotukset muodostuvat merkityksellisiksi perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta.

Nähdäkseni vakuutus korvausten verovapauden osittaisen verovapauden poistamisesta ei synny niin ”epäselvää” valtiosääntöoikeudellista kysymystä kuin veronhuojennussäännöstöstä, koska vakuutus korvausten osittaisen verovapauden poistamisen valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, lähinnä ehdotuksen hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta, voidaan arvioida varsin hyvin perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön pohjalta.

Hyväksyttävyyys. Hallituksen esityksen mukaan perittävän kuoleman johdosta maksettavien vakuutus korvausten verovapauden poistamisella tavoitellaan veropohjan laajentamista, josta kertyvä lisätuotto käytettäisiin veroasteikkojen kevennykseen. Lisäksi toimenpidettä puoltavat esityksen mukaan yhdenvertaisuusnäkökohdat sekä sijoitusmuotoneutraalisuus, kun kyse on säästöhenkivakuutukseen liittyvästä kuolemanvarakorvauksesta. Vakuutus korvaus on säädettyyn rajaan asti verovapaa, kun muihin sijoituksiin kohdistuu normaali perintövero. Tällainen verosuosinta on esityksen mukaan markkinointietu verotuettomiin säästämisvaihtoehtoihin verrattuna. Esityksessä myös huomautetaan, että säästäjälle vakuutus tuotteen valinta voi veroedusta huolimatta johtaa epäedullisempaan tulokseen kuin vaihtoehtoinen sijoituskohte.

Nähdäkseni hallituksen esityksessä ehdotukselle kyetään esittämään riittävän

hyväksyttäviä perusteita perusoikeusjärjestelmän kannalta.

Kohtuullisuus ja oikeasuhtaisuus. Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa muodostuvat perustuslakivaliokunnan aiempi lausuntokäytäntö huomioiden keskeisiksi nimenomaan ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuteen ja kohtuullisuuteen liittyvät näkökohdat.

Ehdotetun sääntelyn kohtuullisuuden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnissa on nähdäkseni pantava painoa yhtäältä sille, että ehdotetun sääntelyn vaikutukset kohdistuvat pääosin yksityisiin henkilöihin vakuutuksenottajina ja toisaalta se, että ehdotetut muutokset tulisivat voimaan vuoden 2017 ilman mitään siirtymäjärjestelyjä. Samoin ehdotuksen oikeasuhtaisuuden arvioinnissa on merkitystä sillä, että vakuutuskorvausten verovapaudessa on kysymys verraten pitkään voimassa olleesta lainsäädäntöön perustuvasta järjestelystä, mikä on synnyttänyt perusteltuja odotuksia verovapauden (suhteelliseen) pysyvyyteen vakuutuksenottajissa. Merkitystä on niin ikään sillä, että kyse on sitä perustellummasta ja konkreettisemmasta varallisuusarvoisesta oikeudesta tai odotuksesta, mitä iäkkäämpi vakuutuksenottaja on, koska tällöin kysymys voi olla hyvinkin pian realisoituvista taloudellisista odotuksista.

Lisäksi ehdotettujen muutosten suhteellisuuden arvioinnissa on annettava painoa eri vakuutuksenottajatahojen keskinäisen yhdenvertaisuuden toteutumiselle. Vakuutuksenottajien välillä saattaa olla iän, terveydentilan tai muiden henkilöön liittyvien seikkojen takia huomattavia eroja lopputuloksella, että vakuutuksenottajien edellytykset hankkia itse tietoa ehdotetuista muutoksista sekä halutessaan reagoida niihin ennen lain voimaantuloa eroavat huomattavastikin toisistaan. Siinä missä talous- ja yhteiskuntaelämää aktiivisesti seuraavat vakuutuksenottajat ovat jo voineet hankkia oma-aloitteisesti tietoa ehdotetuista muutoksista sekä tähän liittyen voivat reagoida niihin ennen muutosten voimaantuloa vuoden 2017 alussa, monet muut vakuutuksenottajat eivät korkean ikänsä, terveydentilansa, vammaisuutensa tai muun elämäntilanteeseensa liittyvän seikan takia hankkia oma-aloitteisesti mitään tietoa ehdotetusta sääntelystä, saati yrittää mitenkään koettaa reagoida ajoissa sen vaikutuksiin edunsaajamääräystä muuttamalla.

Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmallisinta onkin se, että ehdotettu sääntely asettaisi vakuutuksenottajat toisiinsa nähden eriarvoiseen asemaan vakuutuksenottajien ikään, terveydentilaan tai muuhun henkilön toimintakykyyn heikentävästi vaikuttavan syyn perusteella. Näin ollen ehdotettu sääntely ei ole ongelmaton myöskään perustuslain 6 pykälän yhdenvertaisuussääntelyn kannalta.

Näistä syistä perustuslain 15 §:n, sellaisena kuin sen sisältö näyttää, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa, kannalta olisi välttämätöntä lisätä ehdotettuun sääntelyyn jonkinmoinen lyhyehkö siirtymäaika säännös, joka antaisi riittävän reaaliset edellytykset yhtäältä vakuutusyhtiöille tiedottaa ehdotetuista muutoksista ja niiden vaikutuksista vakuutuksenottajille ja toisaalta vakuutuksenottajille harkita vakuutussopimustensa edunsaajamääräysten muuttamista ehdotetun sääntelyn vaikutusten huomioimiseksi. Nähdäkseni tällainen siirtymäaika olisi erityisen perusteltu sellaisten vakuutuksenottajien kannalta, joilla ei ole korkean ikänsä tai terveydentilansa

taikka muuhun näihin rinnastuvan syyn takia riittäviä edellytyksiä itse hankkia ja saada tietoa ehdotetuista muutoksista, saati reagoida niihin edunsaajamääräystä muuttamalla.

Kun siirtymäaikajärjestelyä puoltaisivat myös kuluttajansuojelulliset näkökohdat, nähdäkseni valtiovarainvaliokunta voisi suoraan itsekkin ilman perustuslakivaliokunnan lausuntoakin lisätä ehdotettuun sääntelyyn jonkinmoisen siirtymäaikajärjestelyn, etenkin kun siirtymäajan lisäämisessä olisi kysymys perusoikeuksien edistämisestä, eikä perusoikeuksien rajoittamisesta tai niistä poikkeamisesta. Mitään epäselvyyttä siirtymäajan lisäämisen perustuslainmukaisuudesta ei siis sinänsä olisi käsillä.

Muuta: tuomioistuinten liikkumavaran kasvaminen perustuslain 106 §:n kannalta sekä oikeustilan epävarmuuden riski, jos asiaa ei viedä perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi

Lopuksi on hyvä tiedostaa perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisen harkinnassa, että jos lakiehdotuksesta yritysten ja maatilojen sukupolvenvaihdosten edistämiseksi verotusta keventämällä ei pyydetä perustuslakivaliokunnan lausuntoa, lisätään riskiä siitä, että ehdotetun sääntelyn yhdenvertaisuuskysymykset tulisivat arvioitavaksi perustuslain 106 §:n etusijasäännöksen kannalta yksittäisen oikeusjutun tasolla tuomioistuimessa. Tuomioistuimen liikkumavara pitää ehdotettua sääntelyä ilmeisen ristiriidassa perustuslain kanssa perustuslain 106 §:n tarkoittamalla tavalla olisi suurempi, jos veronhuojennussääntely on säädetty kokonaan ilman eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta, kuten olisi laita, jos nyt käsillä olevasta lakiehdotuksesta ei pyydettäisi valiokunnan lausuntoa.

Korkein hallinto-oikeus on tosin kahdella vuosikirjaratkaisullaan ottanut kantaa tällä vuosikymmenellä siihen, tuleeko sukupolvenvaihdoshuojennus myöntää myös alaikäiselle osakeyhtiömuotoisen yrityksen kohdalla. Huojennussäännöksissä tarkoitettuna jatkamisena on perinteisesti pidetty sitä, että saaja osallistuu yhtiön toimintaan hallituksen jäsenenä, toimitusjohtajana tai muissa yhtiön johtotehtävissä. Osakeyhtiölain mukaan vajaavaltainen ei kuitenkaan voi toimia hallituksen jäsenenä eikä toimitusjohtajana.

Korkeimman hallinto-oikeus katsoi vuosikirjapäätöksessä **KHO:2011:1**, että huojennusta ei voitu myöntää siinäkään tapauksessa, että yhtiön hallitukseen osallistui alaikäiselle määrätty edunvalvojan sijainen, joka tulisi toimimaan yhtiön hallituksessa alaikäisen täysi-ikäiseksi tuloon saakka, minkä jälkeen alaikäinen tultaisiin valitsemaan yhtiön hallituksen varsinaiseksi jäseneksi. Koska vajaavaltainen ei voi olla hallituksen jäsen, eikä hallituksen jäsenenä voi toimia jonkun osakkaan lukuun, kysymys ei ollut tilanteesta, jossa lahjansaaaja tulisi jatkamaan yritystoimintaa perintö- ja lahjaverolain 55 §:ssä tarkoitettulla tavalla lahjaksi saaduilla varoilla. Korkein hallinto-oikeus otti kantaa asiaan myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta. KHO ei kuitenkaan pitänyt sääntelyä perustuslain 6 §:n kannalta ongelmallisena seuraavilla perusteilla, että "(s)e, että säännöksen soveltamisen edellytyksiä arvioidaan eri tavoin alaikäisen ja täysi-ikäisen osalta, ei ole Suomen perustuslain 6 §:n vastaista. Kun otetaan huomioon osakeyhtiölain säännökset, eivät alaikäinen ja täysi-ikäinen ole keskenään samanlaisessa asemassa."

Tapauksessa **KHO 2015:166** korkein hallinto-oikeus päätyi äänin 3 – 2 samaan lopputulokseen tilanteessa, jossa alaikäisen perinnönsaajan äiti nimettiin yhtiön hallituksen jäseneksi ja toimi yhtiön laatupäällikkönä. Alaikäinen perinnönsaaja ei voinut itse osallistua osakeyhtiön toimintaan. Ratkaisu ei sisällä perustuslain 6 §:ään liittyvää argumentointia.

Nähdäkseni korkeimman hallinto-oikeuden linjaukset eivät kestä kriittistä tarkastelua perustuslain 6 §:n kannalta, eivätkä varsinkaan poista niitä kysymyksiä, joita alaikäisten perinnönsaajien jättäminen osakeyhtiömuotoisten yritysomaisuuden huojennusten ulkopuolelle synnyttää yhdenvertaisuuden ja syrjäntäkieltosäätelyn kannalta. Pelkästään se, että täys- ja alaikäisten erottelusta on säädetty osakeyhtiölaissa, ei nimittäin tee sitä vielä sellaisenaan hyväksyttäväksi ja oikeasuhtaiseksi perustuslain 6 §:n kannalta. Tätä tuo esiin yhdenvertaisuuslainkin 11 §:n 1 momentti: "Eriäinen kohtelu ei ole syrjäntää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia." Lakiperustan ohella vaaditaan näin ollen myös hyväksyttävää tavoitetta ja oikeasuhtaisuutta, mitkä vaatimukset eivät välttämättä ainakaan joka tapauksessa ilman täyty.

Edellä olevan tarkastelun tarkoituksena oli lähinnä havainnollistaa, että korkeimman hallinto-oikeuden tähänastinen ratkaisukäytäntö ei ole poistanut nyt käsillä olevaan veronhuojennussäätelyyn liittyviä avoimia ja epäselviä perustuslakikysymyksiä perustuslain 6 §:n kannalta ja että "riski" veronhuojennussäännösten tarkastelusta perustuslain kannalta tuomioistuimissa on suurempi, jos veronhuojennussäännöstö ei ole säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

Helsingissä 16. päivänä marraskuuta 2016

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki