

LAUSUNTO EDUSKUNNAN VALTIOVARAINVALIOKUNNAN VEROJAOSTOLLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI ELINKEINOTULON VEROTTAMISESTA ANNETUN LAIN 52 JA 52 F §:N JA VAROJEN ARVOSTAMISESTA VEROTUKSESSA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA SEKÄ TULOVEROLAIN 33 B §:N VÄLIAIKAISESTA MUUTTAMISESTA (HE 125/2025 VP)

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaoston pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä esityksestä

Esityksessä ehdotetaan muutosta varojen arvostamisesta verotuksessa annetussa laissa (1142/2005, jäljempänä arvostamislaki) säädettyyn osakevaihdoissa luovutettavien osakkeiden arvostamiseen siten, että nykyisen käyvän arvon sijaan osakevaihdoissa omistusta vaihtavat osakkeet arvostettaisiin hankkivan yhtiön nettovarallisuutta laskettaessa osakevaihtoa edeltävään matemaattiseen arvoon. Lisäksi elinkeinotulon verottamisesta annettua lakia (360/1968) muutettaisiin niin, että osakevaihdoissa osakkeita hankkivalla yhtiöllä osakkeiden hankintamenona pidettäisiin niiden osakevaihtoa edeltävää yhteenlaskettua matemaattista arvoa. Muutos rajattaisiin koskemaan vain etuyhteydessä olevien osapuolten välisiä osakevaihtoja. Lisäksi säädettäisiin yhtiön muutoksenhakuoikeudesta oman osakkeensa vertailuarvoon. Muutosta sovellettaisiin voimaantulon jälkeisiin osakeluovutuksiin sekä hankintamenon määrittämiseen. Muutoksia sovellettaisiin 1.1.2017 ja sen jälkeen toteutettuihin osakevaihtoihin. Esitykseen sisältyy jakso suhteesta perustuslakiin ja säätämisjärjestyksestä. Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Yleistä arviosta

Esitän lausuntonani verojaoston pyynnön mukaisesti arvion ehdotetun sääntelyn taannehtivuudesta. Arvioni kohdistuu ehdotuksen perustuslainmukaisuuteen eli on luonteeltaan valtiosääntöoikeudellinen eikä pidä sisällään vero-oikeudellista tarkastelua.

Esityksen suhdetta perustuslakiin koskevassa jaksossa on tarkasteltu kysymystä verolain taannehtivuudesta, yhdenvertaisuusperiaatteesta ja omaisuuden suojasta, mitkä ovat asiassa ylipäänsä merkitykselliset valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat. Yhdenvertaisuutta tarkastellaan asianmukaisesti perustuslain 6 §:n 1 momentin valossa ja omaisuuden suojaa perustuslain 15 §:n 1 momentin kannalta. Tämä perustuslakijakson tarkastelu yhdenvertaisuudesta ja omaisuuden suojasta pitää sisällään asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa olennaiset lähtökohdat ja ottaa huomioon arvioinnin kannalta keskeisen perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön. Näiltä osin esitys pohjautuu siten asianmukaiselle perustuslainmukaisuuden arviointiperustalle enkä näe tarpeelliseksi toistaa kaikkia esityksessä mainittuja

peruslängtkohtia yhdenvertaisuusperusoikeudesta ja omaisuuden suojusta. Esitän tähän nöhden lähinnä täydentäviä näkökohtia.

On syytä korostaa, että yhdenvertaisuutta ja omaisuuden suojusta koskeva kysymyksenasettelu ei ole sääntelyn taannehtivuuden arviointiin nähden irrallinen kysymys. Ehdotettu taannehtivuus nostaa esille yhdenvertaisuuteen ja omaisuuden suojaan liittyviä arviointitarpeita, ja tämä on otettu esityksessä huomioon. Tältä osin huomionarvoinen seikka on esityksessäkin esille tuotu perustuslakivaliokunnan kanta siitä, että verotusta koskevaa lainsäädäntöä ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti sellaisena erityisenä julkisen vallan käytön muotona, jonka alueella perusoikeudet eivät tule sovellettaviksi (PeVL 31/2025 vp, kappale 19, PeVL 9/2023 vp, kappale 2, PeVL 53/2016 vp, s. 4, PeVL 52/2016 vp, s. 5).

Esitykseen kytkeytyvät perusoikeudet eivät ole ehdottomia sillä tavoin, etteikö niitä voitaisi tietyin edellytyksin rajoittaa. Asiassa olennaiset perusoikeuskysymykset tulevat valtiosääntöoikeudellisesti arvioitaviksi etenkin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten (PeVM 25/1994 vp, s. 5) kautta. Esityksen perustuslakijaksossa tämä on monin kohdin otettu huomioon, mutta puutteitakin on. Esitän seuraavassa tähän liittyviä keskeisiä ongelmakohtia ensin omaisuuden suojan ja yhdenvertaisuuden kannalta. Tämän jälkeen keskityn ehdotetun taannehtivan sääntelyn arviointiin.

Omaisuuden suoja

Esityksen perustuslakijaksossa jää arvioimatta, miten esitys on ylipäänsä merkityksellinen perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuuden suojan kannalta. Omaisuuden perustuslainturvalla suojataan vakiintuneesti varallisuusarvoisia oikeuksia ja etuja, mihin myös osakkeet, yhtiövarallisuus ja osingot kuuluvat. Tällaisen varallisuuden arvostamiseen liittyvät muutosehdotukset koskevat siten perustuslain 15 §:n mukaista omaisuuden suojusta.

Ehdotukset koskevat paitsi oikeushenkilöitä myös luonnollisia henkilöitä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että laissa asetettavien velvollisuuksien koskiessa pörssiyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 9/2008 vp, s. 4, PeVL 10/2007 vp, s. 2, PeVL 54/2005 vp, s. 3, PeVL 32/2004 vp, s. 2, PeVL 61/2002 vp, s. 3–4, PeVL 34/2000 vp, s. 2). Nähdäkseni esityksen vaikutuksia luonnollisiin henkilöihin voi pitää sillä tavoin välittömänä, ettei tähän nähden ole perusteltua arvioida lainsäätäjällä olevan tavallista suurempaa liikkumavaraa omaisuudensuojan suhteen.

Huomioon on lisäksi syytä ottaa se, että osakevaihto on oikeuskäytännössä (KHO 2017:78) hyväksytty ja lainsäätäjänkin tähän asti vähintäänkin hiljaisesti hyväksymä verosuunnittelun keino. Kyse ei ole siten sellaisista perustuslakivaliokunnan tarkoittamista lain tai hyvän tavan vastaisista taikka kohtuuttomista oikeustoimista, jotka eivät nauti perustuslain suojusta (ks. esim. PeVL 13/1986 vp, PeVL 3/1982 vp).

Omaisuuden suojan kannalta veron taannehtivuudella on ollut merkitystä niin sanotun konfiskatorisen verotuksen kiellon kannalta (HE 309/1993 vp, s. 63). Arvioitaessa sitä, milloin vero

on katsottava konfiskatoriseksi, kiinnitetään huomiota veron kohteeksi joutuneen omien valintojen merkitykseen, veron taannehtivuuteen ja siihen, onko kyseessä omaisuuden korvaukseton ottaminen valtiolle (PeVL 31/2025 vp, kappale 20, 21, PeVL 5/1988 vp, PeVL 12/1986 vp, PeVL 9/1978 vp). Ehdotuksissa ei ole kyse konfiskatorisesta verotuksesta.

Esityksessä on otettu huomioon omaisuuden suoja koskevassa arvioinnissa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten merkitystä. Ajallisen rajauksen osalta arviossa kuitenkin tyydytään toteamaan, että sen kautta muutos koskee vain niitä osakevaihtoja, joiden osalta lakimuutoksella voidaan todellisuudessa arvioida olevan merkitystä tulevaisuudessa nostettavien osinkojen verotukseen (s. 31). Ehdotettua ajallista rajausta olisi ollut syytä arvioida ja perustella tarkemmin etenkin sääntelyn hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusten täyttymisen kannalta.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n mukainen yhdenvertaisuusperusoikeus on esityksen kannalta merkityksellinen etenkin valitun ajallisen rajauksen vuoksi. Säännöksiä arvostamisesta sovellettaisiin 1.1.2017 jälkeen tehtyihin järjestelyihin, mikä asettaa henkilöitä eri asemaan verotuksellisesti riippuen osakevaihdon ajankohdasta. Ajallinen rajausta asettaa täysin samankaltaiset verovelvolliset (mm. yksinyrittäjät) erilaiseen asemaan yksinomaan osakevaihtojärjestelyn toteuttamisajankohdan mukaan ilman, että verovelvollisilla on itsellään ollut mahdollisuutta ottaa veromuutosta huomioon.

Esityksessä on otettu huomioon se keskeinen seikka, että yhdenvertaisuusperiaatteesta ei ole valtiosääntöisesti johdettu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn myös verolainsäädännön keinoin (ks. PeVL 53/2016 vp, s. 4, PeVL 52/2016 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan mukaan erilaiselle verokohtelulle tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet ja erottelu ei saa olla mielivaltaisen (ks. esim. PeVL 64/2010 vp, s. 2). Esityksen perustuslakijaksossa on tältä osin mielestäni riittävästi perusteltu ajallisen rajauksen valintaa suhteessa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttymiseen, muun ohella hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden osalta. Pidän ehdotettua erilaista verokohtelua sinänsä puuttumisena perustuslain 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuuteen, mutta kuuluvan kuitenkin lainsäätäjän harkintavallan piiriin. Ehdotus ei merkitsisi mielivaltaista verovelvollisten eri asemaan asettamista verotuksen suhteen. On kuitenkin pidettävä puutteena sitä, ettei esityksessä ole arvioitu perus- ja ihmisuusvaikutuksia, miltä osin jää epäselvyyttä kyseessä olevan ilmiön yleisyydestä ja vaikutuksista yksittäisen verovelvollisen kannalta.

Taannehtivuu

Arvostamislain nettovarallisuuslaskentaa koskevia muutoksia ehdotetaan sovellettavaksi lain voimaantulon jälkeisiin arvostuksiin sekä 1.1.2026 alkaen nostettavien osinkojen verotukseen, mikäli osakevaihto on tehty 1.1.2017 tai sen jälkeen. Esityksessä on katsottu, että ehdotettua lakimuutosta ei voida pitää takautuvana lainsäädäntönä. Perusteluksi esitetään (s. 29), että muutos vaikuttaa jo toteutetuissa osakevaihtoissa vastaanotettujen osakkeiden arvostamiseen tulevaisuudessa nostettavien osinkojen verotukseen vaikuttavalla tavalla. Esityksen mukaan osingonsaajan verotuksen kannalta ratkaisevaa on osingon nostohetki, ei se milloin

osingonjaosta on päätetty. Esityksessä on tuotu esille myös se, että muutosten soveltaminen osakevaihdolla jo hankittujen osakkeiden arvostamiseen voi periaatteessa vaarantaa verovelvollisen kykyä ennakoida verotustaan.

Perustuslaissa verotusta koskee suoranaisesti 81 §:n 1 momentti, jonka mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Lisäksi perustuslain 121 §:n 3 momentissa säädetään kuntien verotusoikeudesta. Perustuslakiin ei sisälly yleistä taannehtivan verolain kieltoa.

Suomen lainsäädännössä ei ole ylipäänsä nimenomaista taannehtivan lainsäädännön kieltoa perustuslain 8 §:ään sisältyvää taannehtivien kriminalisointien kieltoa lukuun ottamatta. Muista perustuslain säännöksistä, kuten omaisuudensuojaa koskevista säännöksistä, saattaa kuitenkin johtua, että vaikutukseltaan taannehtivat säännökset voidaan antaa vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Kyse on tällöin ollut kiellosta puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen, jota on pidetty lähtökohtaisesti ongelmallisena, mutta joka sekin ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (ks. esim. PeVL 42/2006 vp, s. 4, PeVL 63/2002 vp, s. 2, PeVL 37/1998 vp, s. 2).

Verolain taannehtivuutta on linjattu perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 1/2009 vp. Valiokunnan mielestä yleisistä oikeusperiaatteista — kuten ennakoitavuuden ja kohtuullisuuden vaatimuksista — lähtien voidaan muotoilla lähtökohta, jonka mukaan taannehtivaa verolainsäädäntöä tulee välttää. Tästä huolimatta yksittäisiin tapauksiin saattaa liittyä sellaisia erityispiirteitä, että taannehtivankaan verolainsäädännön hyväksyminen ei muodostu suorastaan valtiosäädännön vastaiseksi. Vaikka taannehtivaa verolainsäädäntöä ei voida rinnastaa esimerkiksi yksityisten henkilöiden välisten sopimussuhteiden taannehtivaan sääntelyyn, myös verolakeihin liittyy oikeus luottaa verovelvollisuuden kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi verovelvollisen oikeusasemaa (vrt. esim. PeVL 39/2006 vp, s. 2, PeVL 56/2005 vp, s. 2). Taloudellisilla toimijoilla on valiokunnan mielestä oikeus odottaa verolainsäädännöltä sellaista ennakoitavuutta, että ne pystyvät etukäteen kohtuullisessa määrin arvioimaan verolainsäädännön merkityksen toimintaansa suunnitellessaan. (PeVL 1/2009 vp, s. 2, ks. PeVL 97/2022 vp, kappale 16. Ks. perusoikeusuudistusta edeltävästä käytännöstä kokoavasti PeVL 8/1990 vp.)

Perustuslakivaliokunta on pitänyt taannehtiva verolainsäädäntöä poikkeuksellisesti mahdollisena sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisista voittoveroista säädettyäessä. Kyseinen laki oli määräaikainen sekä koski lähinnä suuria taloudellisia toimijoita. Valiokunnan mielestä merkityksellistä taannehtivuuden kannalta oli sillä, että kyse oli on puuttumisesta hyvin poikkeuksellisen kansainvälisen kriisin aiheuttamaan markkinatilanteeseen, jossa energia-alan yritykset olivat saaneet merkittäviä liikevoittoja ilman vastaavaa omaa panostusta. Energia-alan toimijoilla oli ollut jo hyvissä ajoin ennen verovuoden 2023 alkua tieto siitä, että yritysten poikkeuksellisen suuriin voittoihin tullaan puuttumaan Euroopan unionin alueella. Lisäksi oletuksena oli, että taannehtivuus rajoittuisi ainoastaan verovuoden 2023 kahteen ensimmäiseen kuukauteen. (Ks. PeVL 97/2022 vp, kappale 16–18.)

Esityksen perustuslakijaksossa (s. 28–29) on sinänsä otettu asianmukaisesti esille keskeisiä lähtökohtia taannehtivan verolain arvioimiseksi. Pidän kuitenkin virheellisenä esityksen johtopäätöstä siitä, että kyse ei olisi taannehtivasta sääntelystä. Arvioni mukaan esityksen vaikutukset ovat ehdotetun voimaantulo- ja soveltamisalasääntelyn vuoksi sillä tavoin taannehtivia, että asiaa on valtiosääntöoikeudellisesti arvioitava taannehtivana lainsäädäntönä. Ehdotettu muutos ulottuisi jo toteutettujen osakevaihtojen jälkeiseen osinkoverotukseen. Vaikutus kohdistuisi jo voimassa olleen lainsäädännön perusteella tehtyihin järjestelyihin ja muuttaisi niiden verovaikutuksia taannehtivasti.

On nähdäkseni tärkeää korostaa eroa taannehtivuuden kiellon ja taannehtivuuden välttämisen kannalta. Esityksen perustuslakijaksossa nämä vaikuttavat menneen osin sekaisin. Tähän suuntaan viittaa esimerkiksi arvio (s. 29) siitä, että mikäli ehdotettua arvostamislain lakimuutosta pidettäisiin taannehtivuuden kannalta ongelmallisena, estäisi tällainen tulkinta kaikki yhtiön varojen arvostamiseen sekä luonnollisen henkilön saaman osingon verotukseen liittyvät muutokset, mikäli ne olisivat verovelvollisen kannalta epäedullisia. Tältä osin on syytä huomauttaa, että taannehtivan verolainsäädännön mahdollisuutta on arvioitava kunkin lakiehdotuksen osalta erikseen. Taannehtivan verolainsäädännön hyväksyminen ei muodostu suoraanaisesti valtiosäännön vastaiseksi, mikäli taannehtivuutta voidaan perustella tilanteen erityispiirteillä. Lisäksi verolakeihin liittyvä oikeus luottaa verovelvollisuuden kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen edellyttää, ettei verovelvollisen oikeusasemaa heikennetä kohtuuttomasti.

Asiassa on sinänsä kiistatonta, ettei taloudellisilla toimijoilla ole ollut, eikä ole voinut olla, tiedossa, että nyt ehdotetusti osakevaihdon etuysteystilanteessa tulee syntymään odottamattomia verolain muutoksia veroseuraamuksineen. Sääntely, joka vaikuttaa jo toteutettujen osakevaihtojen verokohteluun, vaikeuttaa verotuksen ennakoitavuutta. Lainsäätäjän olisi ollut sinänsä mahdollista muuttaa lainsäädäntöä jo aikaisemmin, kun yleisesti on käsittäkseni ollut tiedossa, että kyseessä oleva ilmiö yleistyi pian korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisun KHO 2017:78 antamisen jälkeen.

Valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta keskeistä on arvioida, muodostuuko taannehtivuuden vuoksi tilanne kohtuuttomaksi muutoksen piiriin kuuluville verovelvollisille. Esityksessä ei ole esitetty nimenomaista arviointia tilanteen mahdollisista erityispiirteistä tai kohtuullisuudesta, mitä on pidettävä puutteena, koska näiden perustelujen esittäminen on taannehtivuuden arvioinnin kannalta olennaista.

Havaintojeni mukaan nyt arvioitavana oleva esitys poikkeaa aiemmin perustuslakivaliokunnan arvioimista taannehtivan verolakiehdotuksen tilanteista. Samalla on kuitenkin todettava, että taannehtivat säännökset ovat olleet verotuksessa yleensä ottaen olleet mahdollisia vain erittäin harvoin ja tilanteet vaikuttavat olleen varsin heterogeenisiä. Taannehtivuutta koskeviksi hyväksyttäviksi perusteluiksi on katsottu tilanteen erityispiirteet, kuten poikkeuksellinen markkinatilanne, sekä taannehtivuuden ajallinen rajattaisuus. Myös lain määräaikaaisuudella ja kohdentumisella lähinnä suuriin taloudellisiin toimijoihin voi katsoa olleen merkitystä (PeVL 97/2022 vp). Mainittuja perusteita ei vaikuta kytkeytyvän nyt arvioitavana olevaan esitykseen.

Nähdäkseni taannehtivuutta osaltaan perustelevana seikkana voi pitää ehdotuksen tavoitetta estää osinkoverotuksen epätarkoituksenmukainen hyödyntäminen osakevaihdon avulla eli puuttua niin sanottuihin holdingyhtiöjärjestelyihin. Lisäksi arviossa on mielestäni syytä antaa merkitystä sille, että ehdotetut muutokset koskisivat vain tulevia osingonjakoja. Mielestäni tämä vähentää osaltaan myös ehdotuksen merkitystä omaisuuden suojan ja perusteltujen odotusten suojan kannalta. Lisäksi esityksessä esitetty arvio siitä, että osakevaihtoon liittyvät edut ovat osinkoverojärjestelmän ja osakevaihtosäännöksen yhteisvaikutuksesta syntynyt tahaton verohyöty, on omiaan viittaamaan siihen, ettei kyse olisi verovelvollisen oikeusasemaa kohtuuttomasti heikentävästä sääntelystä ottaen huomioon näiden järjestelyjen luonne. Asiaa olisi kuitenkin ollut syytä perustella esityksessä nyt tehtyä tarkemmin.

Taannehtivuuden arvioinnin kannalta on merkitystä syytä antaa myös taannehtivien vaikutusten ajallisen ulottuvuuden rajattaisuuteen. Taannehtivan verolainsäädännön hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnissa merkitystä voi olla siten silläkin, kuinka pitkältä ajalta takautuvuus vaikuttaa. Jos takautuvuus ulottuu vain vähän takautuvan verolain säätämistä edeltäneeseen aikaan, voi takautuvuuden käyttö mahdollisesti olla yleensä hyväksyttävämpää. Jos puolestaan tarkoituksena on puuttua verotukseen pitkälle ajassa taaksepäin, taannehtivuuden tueksi tulisi esittää nähdäkseni erityisiä perusteita.

Ehdotettua taannehtivuutta vuoden 2017 alkuun asti voi pitää sinänsä pitkänä. Esityksessä on esitetty tähän ajalliseen rajaukseen liittyviä perusteluja, jotka kytkeytyvät nähdäkseni ennen muuta tarkoituksenmukaisuuteen. Perustelujen riittävyys arviointi edellyttää mielestäni myös verotuksen substanssiosaamista ja jää sellaisena ylipäänsä mietintövaliokunnan tehtäväksi. Valtiosääntöoikeuden näkökulmasta katson, että käsillä olevassa tilanteessa on tulkinnanvaraa siinä, täyttääkö ajallinen raja asiaan liittyvät hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Tässä arvioissa huomioon on syytä ottaa muun ohella ajallisen rajan määrittämisen vaikeus ja myös suhde sen yhdenvertaisuusvaikutuksiin tai ylipäänsä esimerkiksi kysymykseen siitä, miksi jo pitkään kyseistä veroetua nauttineet asetettaisiin muita, vähemmän aikaa tällaisen edun piirissä olleita edullisempaan asemaan verotuksen suhteen. Pidän mahdollisena, että arvioitavana olevaan tilanteeseen liittyy sellaisia erityispiirteitä, joiden vuoksi ehdotettu verrattain pitkä taannehtiva vaikutus ei muodosta valtiosääntöoikeudellista estettä ehdotetun sääntelyn säätämislle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Kokonaisarvio

Kaikkiaan asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon edellä todetut seikat taannehtivuuden perustuslainmukaisuuden arvioinnista yhdessä taannehtivuuteen kytkeytyvien perusoikeusvaikutusten kanssa suhteessa perustuslain 6 §:n turvaamaan yhdenvertaisuuteen ja 15 §:n mukaiseen omaisuuden suojaan. Tähän nähden nyt ehdotettua poikkeuksellista taannehtivuutta parempi vaihtoehto olisi esimerkiksi sellainen tavanomainen soveltamisääntely, jossa uutta arvostamisenettelyä sovellettaisiin vain lain voimaantulon jälkeen toteutettuihin osakevaihtoihin. Tästä huolimatta on syytä korostaa, että oikeusjärjestyksetämme ei ole varsinaista kieltoa ehdotetulle taannehtivuudelle. Taannehtivuuden välttämisen periaatteen vuoksi taannehtivan lain perusteluksi tulisi kuitenkin pystyä esittämään erityisiä perusteita. Lisäksi huomiota tulisi kiinnittää vielä ehdotetun ajallisen rajauksen perusteluihin.

Havaintojeni mukaan asiassa on esitettävissä sekä taannehtivuuden puolesta puhuvia että sitä vastaan käyviä perusteluja. Kysymys taannehtivuuden hyväksyttävyydestä on valtiosääntöoikeudellisesti tulkinnanvarainen. Pidän esitystä perustelujen osalta puutteellisena tavalla, joka vaikeuttaa arviointia esitetyn taannehtivuuden perustuslainmukaisuudesta. Mikäli näitä perusteluja, jotka kytkeytyvät osin tarkoituksenmukaisuuskysymyksiinkin ja aineelliseen vero-oikeuteen, on esitettävissä, en näe myöskään suoranaista valtiosääntöoikeudellista estettä ehdotetulle taannehtivalle verolainsäädännölle.

Helsingissä 9.10.2025

Anu Mutanen, OTT, apulaisprofessori