

JUHLAJULKAISU
AARNE NUORVALA
1912 · 18/4 · 1982

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1982, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-855-049-2

ISSN 0356-7222

978-951-855-871-5 (PDF)

Oikeusturva ja verolaki

Nykyajan oikeusvaltiossa kansalaisten asema, oikeudet ja velvollisuudet on lähinnä säännelty kirjoitetulla lailla. Tämän sisältö siis suurelta osalta määrää kansalaisen oikeudellisen aseman. Kirjoitettu laki on viestintäkeino, jolla yhteiskunta tiedottaa alaisilleen heidän käyttäytymissääntönsä. Kaiken viestinnän toimivuuden edellytys on sen selvyys. Asianomaisen vastaanottajan on pystyttävä ymmärtämään sen sisältö. Samoin on tietenkin lakitekstin osalta. Ellei se ole kyllin selvä, syntyy epävarmuuden tila ja sen sovellutusalueella yksilön oikeusturvan toteutuminen vaikeutuu, olkoon hallinto- ja oikeusturvakoneisto, lähinnä siis tuomioistuimet toiminnaltaan kuinka hyvin organisoituja tahansa.

Mitä enemmän jokin laki kohdistuu välittömästi suureen kansanjoukkoon, sitä kansantajuisemman sen tulee olla. Nimenomaan vero-oikeus on hyvin suurta ihmisjoukkoa ja heidän päivittäisiä askareitaan koskeva oikeuden ala, erityisesti tuloverolainsäädäntö. Tätä koskevia verotuspäätöksiä tehdään meillä vuosittain yli 3 miljoonaa eli siis lähes yksi jokaista kansalaista kohden. Kun kukin tuloverotusta koskeva verotuspäätös kerää yhteen asianomaisen verovelvollisen vuoden toiminnan ja varsin suuren osan hänen jokapäiväisistä taloudellisista edesottamuksistaan, tuskin mikään muu lainsäädäntö tässä määrässä välittömästi koskettaa yksityistä kansalaista. Tämän vuoksi juuri tuloverolainsäädännön pitäisi olla käsitteistöltään ja sanonnoiltaan lähellä jokapäiväistä elämää ja jokaisen käsityskyvyn piiriin mahduttavaa. Tuloverojärjestelmämme vaivaa aivan selvästi järjestelmän liika monimutkaisuus ja sen välttämättömänä seurauksena lakien liiallinen laajuus. Tässä pykäläviidakossa yksityinen kansalainen jo tämän vuoksi eksyy helposti, vaikka säännökset olisivat selvyydeltään valiotasoa, eikä pysty riittävästi hallitsemaan kokonaisuutta. Lain periaatteita ja sen mukana itse säännöstöäkin olisi siis jo sinänsä pyrittävä yksinkertaistamaan. Tässä suhteessa tuloverolainsäädännön periaatteellinen pohja asettaa kuitenkin suuria vaikeuksia. Ny-

kyisen tulo- ja varallisuusverotuksemme aatteellinen peruste on korkealla eettillisellä tasolla. Se pohjautuu ajatukseen ainoasta oikeasta verosta ja se tuntuukin varsin suuressa määrin toteutuneen siinä verolainsäädännössä, joka otettiin Preussissa käytäntöön 1891. Tähän meidänkin tuloverolainsäädäntömme aatteellisesti ja käytännöllisesti pohjautuu. Tämän perusajatuksena on verovelvollisen koko taloudellisen aseman huomioon ottaminen ja verovelvollisuuden määrääminen tämän puitteissa hänen kokonaisveronmaksukykynsä mukaan. Tähän liittyvä progressiivinen tulovero lähtee suurempien tulojen veronmaksukyvyyn kasvamisesta suhteellisesti tulon määrää enemmän. Veronmaksukykyyn vaikuttaa kuitenkin muitakin seikkoja, kuten eräät menot, jotka otetaan huomioon erilaisina vähennyksinä. Juuri näiden vähennysten vähitellen tapahtunut, osittain asian politisoitumisesta aiheutunut, lukumääräinen kasvu on aikaa myöten tehnyt tuloverolainsäädännöstämme monimutkaisen ja vaikeaselkoisen. Verokykyisyysajatuksen mukaisesti eri tulolajit edustavat erilaista verokykyä, mikä myös käytännössä otetaan huomioon eräiden vähennysten muodossa. Omaisuudesta saatavan tulon ns. vakautetun tulon suuremman verokyvyn huomioonottaminen tapahtuu varallisuusverotuksen muodossa. Kaikki nämä ovat verotusta monimutkaistavia seikkoja.

Kuten jo edellä olevasta ilmenee, niin verokykyisyyden periaatteen toteutuminen johtaa välttämättömästi varsin monimutkaiseen lainsäädäntöön. Kun kysymyksessä on vuosittain kokonaisuudessaan yksityiskohtaisena toteutettava verotusjärjestelmä, vaatii se raskaan ja kalliin — ja sen pakosta virkavaltaisen — koneiston, mikä ei aina ole omiaan parantamaan kansalaisten asemaa oikeusturvan kannalta.

Voidaan todeta tulo- ja varallisuusverolainsäädännön varsin pitkälle toteuttavan ihanteelliselle ja oikeudenmukaiselle verotusmuodolle asetettavat vaatimukset korkeintaan 30 %:n verokantaan saakka. Verotusmuoto on vielä toimiva 50 %:n verokantaan saakka, mutta tämän yli mentäessä epäkohdat muodostuvat niin suuriksi, että tuloveron asema ihanneverona muodostuu kyseenalaiseksi. Fiskaalisesti ja yksityisen kansalaisen kannalta verolain pitäisi olla passiivinen huomioitsija elävässä elämässä. Mitä korkeampi verokanta on, sitä enemmän siitä muodostuu jokapäiväistä elämää syvällisesti säätelevä tekijä. Veronäkökohtia otetaan tai järkevästi toimittaessa ainakin pitäisi ottaa huomioon ratkaisuun vaikuttavana tekijänä. Progressiivinen tuloverotus on kuitenkin muodostunut alkuperäisestä vain veronmaksukyvyyn mittarista tulontasauksen ja taloudellisen ohjauk-

sen keinoksi ja jopa ajoittain varallisuusverotuksen johdosta konfiskatoriseksi yksityisomaisuuden siirroksi yhteiskunnalle. Tämä kaikki tuo verotukseen hankaluuksia sen käytännön toteuttamisessa. Ovatko nämä uudet näkökohdat hyvästä vai pahasta, riippuu tietenkin kunkin poliittisesta perusnäkemyksestä. Politikon kannalta tuloverotuksen ohjauksellinen merkitys on tietenkin sitä suurempi, mitä korkeampi verokanta on.

Edellä mainittua vielä pahempi ja selvästi vahingoksi on veronmaksukyvyn osoittamiseen tarkoitetun vähennysjärjestelmän muuttuminen yli 50 %:n verokannalla osittain täysin epäsosiaalisessa järjestyksessä annetuksi avustusjärjestelmäksi, jossa yhteiskunta osallistuu verovelvollisten talouden rahoitukseen sitä enemmän mitä varakkaammasta ja suurituloisemmasta on kysymys vähäväkisimpien jäädessä kokonaan tämän järjestelmän ulkopuolelle. Verokannan kohoamisen mukana on tarvittu yhä lisää säännöksiä tällaisten vaikutusten estämiseksi, mikä on ollut omiaan monimutkaistamaan säännöstöä ja rikkomaan yhdenvertaisuusperiaatetta. Näin tapahtuu, kun korjaukset rajoitetaan mielivaltaisilla rajoilla vain osaan samaa ilmiötä, kuten viime aikoina on tullut tavaksi. Tällaisesta vaikeasti sovellettavasta säännöksestä voidaan mainita liikevaihtoverotuksen alalta esimerkkinä sitä koskevaan lakiin väliaikaisesti lisätyt 18 a ja 18 b §, joiden perusteella joudutaan täysin mielivaltaisesti jakamaan verotuksellisesti eri tavalla käsiteltäviksi suunnilleen samanlaisia rakennuksia ja laitteita. Korkea verokanta siis kaikin tavoin korostaa lainsäädännön epäkohtia. Esimerkiksi liian korkea arvioverotus, johon järjestelmän toimivuuden ja osittain sen vaikeaselkoisuuden vuoksi toisinaan välttämättömyydellä ajaututaan, muodostuu tällöin sietämättömäksi oikeudenloukkaukseksi. Korkea verokanta toisaalta houkuttelee verovilppiin, joka puolestaan on arvioverotuksen lähde. Joudutaan toivottomaan verokierteeseen.

Täten siis tästä tulo- ja varallisuusverotuksesta, oikean veron ihannekuvasta, muodostuu 50 %:n verokannan vallitessa monella tavalla vakava uhka oikeusturvallisuudelle. Tuloverolainsäädäntöä olisi yksinkertaistettava, mutta tämä edellyttää verokannan laskua. Ilman tätä yksinkertaistaminen on vaikeaa, koska silloin joudutaan liikaa luopumaan lain rakentamisesta verokyvyn periaatteelle, millä on sitä suurempi merkitys, mitä raskaammasta verosta on kysymys. Yksinkertaistaminen on kuitenkin välttämättömyys. Verotus- ja valitusmenettelyä parantamalla ja viranomaisten toimintaa tehostamalla voidaan oikeusturvaa tietenkin nostaa ja parantamisen kohteita varmas-

ti on. Tämä kuitenkin kohdistuu vain pintailmiöihin. Todella vaikuttava parannus on aikaansaataavissa vain verokannan alentamisella ja säännösten yksinkertaistamisella, jolloin myös lopullisen palkkaverotuksen toteuttaminen voisi olla mahdollinen.

Olen edellä puhunut lähinnä tuloverolainsäädäntömme järjestelmän monimutkaisuudesta enkä niinkään paljoa lakitekstien sanonnallisesta selvyydestä. Yleisissä seikoissa pysyäkseen minusta tuntuu, ettei verolainsäädäntöämme kokonaisuudessaan rasita sanottava lakikielen vaikeus. Näin laajaan säännöskokonaisuuteen toki mahtuu vaikeasti tajuttavia säännöksiä, etenkin viime aikojen lainsäädännön kohdalla, ja sellaisia, joiden osalta pätee sääntö, kuinka hämärästi ajateltu johtaa hämärästi lausuttuun. Tällaisesta on esimerkki koronrajoituslaki, jonka lakitekniikka on heikkous on johtanut vaikeasti selitettävissä olevaan ja käytännön miehen kannalta epäloogilliseen oikeuskäytäntöön. Tästä synnyttään vahvasti poliittisesta laista olisikin ensitilassa päästävä eroon. Vaikeasti tajuttavan kokonaisuuden muodostavat myös vakuutustapahtumien ja eläkkeiden verotuksellista käsittelyä koskevat jo TOL:sta periytyneet TVL:n 20 §:n 3—4 sekä 22 §:n 15—17 ja 19—21 kohdat, neljään mielivaltaiseen edellytykseen rakentuva ns. asuntoedun yhtiön tuloksi katsottavuutta koskeva niinikään TOL:sta periytyvä TVL:n 23 §:n 2 momentti, joka tosin on ehdotettu asianmukaisesti korjattavaksi hallituksen esityksessä 165/1981 vp. Epäonnistunut säännös on edelleen EnnPerL:n 4 §:n säännös itsenäisestä yrittäjästä,¹ jota KHO on kirjeellään 1981 valtionvarainministeriölle ehdottanut tarkistettavaksi. Viimeksi mainittuun liittyen niinikään pahasti epäonnistuneena on pidettävä, että lopullisen veron työnantajan sosiaaliturvamaksun määräämisedellytykset on sidottu toisenlaisia tarkoituksia varten säädetyin ennakoperintälain tunnusmerkistöön. Epäkohtaa korostaa, että ainakin eräiden yritysten kohdalla tästä lainsäädäntötekniillisesti tilapäisratkaisulla säädetystä verosta on muodostunut suurin vero. Tässä ei ole mahdollisuutta lähteä yksityiskohtaisesti käsittelemään yksityisiä säännöksiä, vaan edellä selostetut riittäkööt esimerkeiksi pahimmista karikoista.

Sensijaan erääseen laajempaan kokonaisuuteen on syytä puuttua. Tarkoitan EVL. Tätä voidaan, kun jätetään huomiotta sen soveltamisalaa koskevien säännösten paha puutteellisuus ja, kun eräät sen alkuperäiset säännökset on havaittujen soveltamisvaikeuksien johdosta

¹ Ks. lähemmin Lassi Kilpi, Itsenäisen yrittäjän käsite, työnantajan sosiaaliturvamaksu ja nykyhetki, Verotus 1/1975 ss. 11—22.

korjattu,² pitää nerokkaana ja hyvin toimivana suuryritysten verolaina. Näin on varsinkin, jos sitä arvostellaan sen syntyaikana yleisesti valinneen jatkuvan taloudellisen kasvun ideologian toteuttajana. Toinen asia sitten on, onko tämän taloudellisen kasvun ajatus kansantaloudellisesti ylipäättänsä oikea ja johtaako tälle rakentuva yritysverolaki kansantaloudellisesti oikeaan tulokseen. Näihin ei tässä ole syytä lähemmin ottaa kantaa.

EVL on vähennys tulon kohdalle ja suoriteperiaatteeseen rakentuva kirjanpidollisiin katsomuksiin vahvasti tukeutuva ammatti-ihmisten kirjanpitokielellä kirjanpitomiehille kirjoittama suuryritysten tuloverolaki, joka näissä puitteissa toimii erinomaisesti. Tällä tasolla ei KHO:een tule kohtuullista enempää sen soveltamista koskevia valituksia eikä niiden ratkaiseminen tuota ylivoimaisia vaikeuksia. Eräitä yritysverotusta koskevia poikkeuslakeja voidaan ehkä arvostella toisin, mutta syrjäytän ne nyt tässä.

Jos kuitenkin siirrytään edellä mainitun asetelman ulkopuolelle, arvostelma EVL:sta muuttuu huomattavasti. Mitä alemmas yrittäjäportaissa siirrytään, sitä huonommin laki käytännössä toimii ja uskallan väittää, ettei se alimmalla tasolla toimi lainkaan tai ei ainakaan EVL:ssa edellytetyissä puitteissa.³ Kuten jo mainitsin, niin laki on kirjoitettu kirjanpitoon perehtymättömälle varsin vaikeaselkoisella kirjanpitokielellä. Myöskään suoriteperiaate ei tunnu hyvin soveltuvan pienimpien yritysten verotuksen pohjaksi toisaalta vaikeaselkoisuutensa ja kirjanpidollisen monimutkaisuutensa ja toisaalta pienyrityksissä vallitsevan käytännöllisen elämän vastaisena. Tässä suhteessa tapahtuu tosin huomattava parannus, jos hallituksen esityksessä 165/1981 vp. ehdotettu ammatinharjoittajien oikeus maksupestuseeseen tulon ja menon jaksottamiseen toteutuu. Tässä vaiheessa tosin herättää epäilyksiä, että ehdotetun 27 a §:n soveltaminen voi

² Ks. näistä Jaakko Voipio, Elinkeinoverolain tausta, synty ja kehittäminen, Vammala 1973 sekä Lassi Kilpi, Uuden verolainsäädännön välillisistä vaikutuksista vanhojen verolakien tulkintaan, Verotus 3/1969 ss. 111—117, sama Eräistä EVL:n mukanaan tuomista laintulkintakysymyksistä, Verotus 1/1970 ss. 1—7 ja sama Onko asunto-osakeyhtiöön sovellettava elinkeinotulon verottamisesta annettua lakia, Verotus 2/1971 ss. 49—55.

³ Erityisesti vaihto-omaisuuden arvostusperiaatteet ovat maallikolle vaikeaselkoisia ja toiminnan luonteeseen täysin soveltumattomia eräillä ammattitoiminnan aloilla kuten esimerkiksi kuvataiteilijoiden kohdalla, erityisesti kuvanveistäjien. Kun myymättömien teosten hankintamenot eivät ole välittömästi vähennyskelpoisia, hän helposti joutuu täysin kestävämmään tilanteeseen, kun taideteokset vielä usein ovat äärettömän vaikeasti realisoitavaa omaisuutta. Kaikkia kuitenkin koskevat samat säännökset. Ks. Edward Andersson—Katy Gyllström, Näkökohtia kuvataiteilijoiden verotuksesta, Taide 4/1978.

käytännössä johtaa ristiriitaisuuksiin muiden EVL:n säännösten kanssa.

Kuten EVL niin myös kirjanpitolakimme on lähinnä laadittu suur-yrityksiä varten, vaikka se edellistä huomattavasti paremmin ottaa huomioon myös pienyrittäjät. Kirjanpitojärjestelmä on kuitenkin pienyrittäjän kannalta niin monimutkainen, että se jo edeltäkäsikin pelästyttää hänet omakohtaisesti sitä hoitamasta ja sysää hänet enemmän ja useissa tapauksissa vähemmän ammattitaitoisen kirjanpitotoimiston armoille. Alimman yrittäjänportaan kohdalla verotus muodollisesti ehkä liiaksi nojautuu kirjanpitoon, kirjanpidon käytännössä kuitenkin puuttuessa. Tältä osin siis kirjanpitolaki edustaa sellaista lainsäädäntöä, joka laajalta alalta ei toimi. Voidaan todeta, että kirjanpito tarjoaa verotukselle riittävän pohjan vain silloin, kun se palvelee yrityksen omaa kontrolli- ja suunnittelutoimintaa eli kun yrityksellä itsellään on verotuksesta riippumattomia intressejä sen kunnolla järjestämiseksi. Muutoin se käytännössä muodostuu lähinnä vain verotuksen vaatimaksi välttämättömäksi pahaksi, johon suhtaudutaan sillä huolettomuudella kuin verotukseen yleensäkin. Tämä on kokemukseni yli 20 vuoden puuhailusta verovalitusten käsittelyssä.

Suurimmalla osalla pienyrittäjiä tuntuu olevan nykyisin käytännössä »kuitti piikkiin» järjestelmä eli kuitit pyritään ainakin jossain määrin säästämään ja viemään vuoden lopussa jollekin kirjanpidon laatijalle. Tällaiselta kirjanpidolta puuttuu kuitenkin jo lähtökohtaisesti kirjanpidon ajankohtaisuus, joten arvioverotuksen edellytykset ovat siis periaatteellisesti jo heti olemassa siitä riippumatta, kuinka taitavasti kirjanpitäjä kuittien perusteella pystyy kirjanpidon laatimaan. Ilmeisesti suurimman osan tilinpitäjistä taidot eivät ole riittäviä, koska niin paljon esiintyy kredit-saldoisuuteen, yksityisottojen vuoden lopulla yhtenä eränä kirjaamiseen ja muihin vastaaviin virheisiin sortuvia kirjanpitoja.

Edellä mainittu kasvun periaate, jolle EVL oleellisesti rakentuu ja joka käytännössä johtaa siihen, että menestyvä ja laajeneva yritys ei joudu sanottavasti veroja maksamaan, on useinkin pienyrityksiin täysin soveltumaton. Ensinnäkin suurimmalla osalla niistä ei luonteensa mukaisesti ole tietyn rajan yli kasvun mahdollisuutta, kuten esimerkiksi maaseudun syrjäkulman kaupalla. Yrittäjän kyvyt eivät myöskään usein riitä toiminnan merkittävään laajentamiseen, vaan jos hän tähän ryhtyy, se saattaa johtaa yrityksen pakkomyyntiin tai lopettamiseen, usein veroasioiden taitamattoman hoidon vuoksi. Asiaan perehtymätön pienyrittäjä ei myöskään osaa käyttää hyväkseen

kaikkia EVL:n suomia tuloksenjärjestämiskeinoja eikä sellaisen pienyrittäjän kohdalla, joka ei sanottavasti käytä vierasta pääomaa, tämä ehkä ei lainkaan ole mielekästäkään.⁴

Olen edellä tuonut esiin seikkoja, jotka ovat omiaan asettamaan pienyrittäjiä verotuksellisesti EVL:n mukaan vaikeaan asemaan. Edellä esitetty saattaa vaikuttaa liioittelulta, mutta näin ei ole, sillä kokemuspiiriini kuuluu myös MaatVL:n soveltaminen. Nähdäkseni EVL:n mukaan verotettavien pienyrittäjien ja maatilatalouden harjoittajien kykyjä kirjanpidon ja veroilmoituksen laatijana ei yleensä voida asettaa eri asemaan, ei ainakaan siten, että maatalouden harjoittajat olisivat tässä taitavampia. Tosiasia kuitenkin on, että ainakin KHO:een on tähän asti saapunut varsin vähän veroilmoituksen tai kirjanpidon puutteellisuuteen perustuvia MaatVL:n mukaisia arvioverotuksia. Tuntuu siltä, että kirjanpito- ja veroilmoitussysteemi toimii siellä ja muutoinkin MaatVL:n piiriin kuuluvia valituksia tulee suhteellisen vähän keskittyen nekin suurelta osalta sinänsä vähämerkitykselliseen ja vaikeasti säänneltävään elantokustannusten ja tulonhankintakustannusten erotteluun.⁵ Omalta kohdaltani en voi tähän tilanteeseen löytää juuri muuta syytä kuin EVL:n ja MaatVL:n säännösten erilaisuuden. Viimeksi mainittu rakentuu maksuperiaatteelle ja on sanamuodoltaan ja käsitteistöltään lähellä maanpintaa jokamiehen ymmärrettävissä. Myöskin kirjanpitojärjestelmä, joka ilmeisesti on elämänläheinen, tuntuu toimivan tyydyttävästi. Nähtävästi maatalouden neuvontajär-

⁴ Verrattuna palkannauttijaan pienyrittäjä on sen vuoksi verotuksellisesti vaikeassa asemassa, että hän joutuu maksamaan veronsa »omasta pussista» jo kertyneistä tuloista, kun palkansaajalta verot peritään etukäteen hänen nostaessa palkansa. Täten hänelle käteen jää vain nettopalkka, josta yleensä kannettava vero enää jää vähäiseksi. Yrittäjä kokee siis samansuuruudesta verotettavasta tulosta suoritettavan samansuuruisen veron raskaammaksi. Tämä on omiaan johtamaan tiettyyn toivottomuuteen ja pyrkimykseen virheellisellä tavalla vapautua verosta.

⁵ Verotuksen toimeenpanossa ja sitä koskevien valituksien käsittelyssä ilmeisesti kysymys elantokustannusten ja tulonhankintakustannusten erottelun tekemisestä silloin, kun samaa hyödykettä voidaan käyttää molemmissa, aiheutuu tämän asian kokonaistaloudelliseen merkitykseen nähden suhteettoman paljon työtä ja synnyttää verovelvollisten keskuudessa veroviranomaisten toimenpiteistä aiheutunutta ärtymystä koko verotusta kohtaan. Tilannetta ehkä helpottaisi se, että tavallisimpien tällaisten erien kohdalla, kuten auton ja puhelimen osalta laissa olisi selvät tyyppisäännökset, kuten siten, että jos autoa pääasiassa käytetään ansiotoiminnassa mutta se on myös yksityiskäytössä, yksityiskäytön osuudeksi luettaisiin esimerkiksi 1/3 auton kokonaiskuluista. Pääasiallisen käytön ollessa toisinpäin suhde olisi vastaavasti päinvastoin 1/3. Tällöin riitakysymys kohdistuisi vain kokonaiskulujen määrään ja näyttöön pääasiallisuudesta. Verotusta yksinkertaistava säännöstyyppi on myös TVL:n 28 §:n palkkatulovähennystä koskeva, jossa ilman erityistä näyttöä sallitaan vähentää tietty vähimmäismäärä ja vasta tätä ylittävästä on esitettävä selvitys. Tämäntapaisten vähennyssäännösten käyttöä olisi ehkä syytä lisätä. Tätä edustavat TVL:n 17 b §:n 2 ja 3 momentin säännökset.

jästöt lain voimaantullessa tekivät mittavan työn luodessaan maataloudelle soveltuvat kirjanpitojärjestelmät ja valistaessaan maatalouden harjoittajat niitä käyttämään. Tietenkin on myönnettävä, että maatalouskauppa on suurelta osalta suhteellisen keskittynyttä, mikä helpottaa valvontaa. Maatalous muodostaa myös yhden yhtenäisen yrittäjätöiminnan lajin, jota varten on mahdollista laatia juuri sitä koskeva ja siihen soveltuva verotuslaki samoinkuin kirjanpitojärjestelmä. EVL on sensijaan yleislaki, jota ei voida laatia yksityiskohtiaan myöten joka alaan sopivaksi. Vaikka näin on, se ei riitä yksinomaan puolistukseksi.

MaatVL:n ja EVL:n tultua vahvistetuiksi tuskin puolen vuoden aikavälein tuntui siltä, että kahden yritystoimintaan kohdistuneen tuloverolain olisi tullut käsitteistöltään ja sanonnoiltaan olla huomattavasti lähempänä toisiaan kuin mitä ne ovat. Kun asiaa tällä hetkellä arvosotelee uudelleen niistä saadun kokemuksen perusteella edellä lausutun mukaisesti maatalouden verotukselle on ilmeisesti ollut eduksi, että lait juuri olemassaolevalla tavalla eroavat toisistaan. Tässä suhteessa maatalousverokomitean mietintö, jossa esitetään maatalousverotusta muutettavaksi useassa kohdin EVL:n mukaisesti, herättää vakavia epäilyjä. On vaara, että tuloksentasausmahdollisuuksien kustannuksella laista muodostuu yksityisen maatalouden harjoittajan kannalta vaikeasti hallittava ja vieraalta tuntuva säännöstö.

Palaan vielä yrittäjäjärjestöjen asemaan kirjanpitojärjestelmien kehittäjänä. Olen toiminut lääninverolautakunnan jaostossa ennen VerotL:n voimaantuloa. Se suoritti silloin eräiden vaikeaksi osoittautuneet elinkeinonharjoittajien verotukset ja sille siirrettiin erään läänin kuorma-autoilijoiden verotus. Kontrollijärjestelmän ollessa suhteellisen tehokkaan ja veroilmoitusten tason varsin heikon suurinta osaa kuorma-autoilijoista jouduttiin aluksi arvioverottamaan. Ymmärtäen veroilmoitusten huonon tason osittain johtuneen taitamattomuudesta jaoston toimesta laadittiin vielä nytkin pääkohdiltaan samanlaisena esiintyvä »autoilijan verolomake», jossa pyrittiin ottamaan huomioon autoilijan verotukseen vaikuttavat tekijät, ja lähetettiin sekä se että veroilmoituslomakkeet kaikille asiakkaille. Ilmoitusten tason nousu seuraavana vuonna oli huomattava eikä arvioverotuksia enää tarvittu mainittavassa määrässä. Myöntää tosin täytyy, ettei ansio ollut yksinomaan kaavakkeen vaan myös sen, että kontrollijärjestelmä oli levinnyt verovelvollisten tietoon. Kun veroviranomainen voi asiaa yhdellä kaavakkeella edistää näin paljon, en voi ymmärtää, etteivät yrittäjäjärjestöt, jopa veroviranomaisetkin verotustyötä vähen-

tääkseen, voisi tehdä jotain sellaisten kirjanpitojärjestelmien luomiseksi, että yrittäjä itse pystyisi pitämään juoksevan kirjanpidon ja vain tilinpäätös vaatisi ammattimiehen apua. Tuntuu siltä, että jostain syystä tähän ei olisi verovelvollisten taholta sittenkään riittävästi innostusta. Tämä puolestaan herättää ajatuksen siitä, etteivät arvioverotukset sittenkään todellisiin tuloihin verrattuna ole kohtuuttomia, mitä arvioverotuksia käsitellessä joskus pelkää.

Tuloverotuksen monimutkaisuudesta ja sen kohteiksi joutuneiden suuresta lukumäärästä johtuen sen peittävyttä on tosiasiaa mahdollonta järjestää täydelliseksi. Varsin merkittävä osa taloudellisista toiminnoista jää sen saavuttamattomiin, mikä merkitsee verotettujen taakan kasvua ja siis loukkaa heidän oikeusturvaansa ja kansalaisten yhdenvertaista kohtelua. Voidaan puhua veromoraalista kunnon kansalaisen tunnusmerkkinä. Omalta kohdaltani en usko, että sellaista käytännössä todellisuudessa on olemassa eli että jos kontrollikeinot puuttuvat ja verovelvolliset sen tietävät, niin juuri kukaan oma-aloitteisesti ei ryhtyisi verosuoritukseen. Ns. veromoraalin olemassaolo on lähinnä vain osoitus kontrollikeinojen tepsivyydestä ei kansalaisten moraalista tasosta sinänsä.⁶ Siitä, kuinka kontrollikeinojen kehittäminen on nostanut veromoraalia, on selviä todisteita erään sinänsä yleisesti moraalisesti arvostetun ammattiryhmän kohdalla. Kolmisen vuosikymmentä sitten, kun kontrollijärjestelmä toimi heikosti, tämän ammatin edustajat nimekkäitä henkilöitä myöten esiintyivät mieslukuisesti KHO:ssa arvioverotusten valittajina. Kun tehokas kontrollijärjestelmä syntyi, on ammattikunta melkein tyystin hävinnyt arvioverotuksista valittajina ja siis ilmeisesti myös arvioverotusten kohteena. Kontrollikeinojen olemassaolo on omiaan lisäämään verovelvollisen oikeusturvaa. Aikaa myöten se näet vähentää arvioverotusten tarvetta ja juuri arvioverotukset merkitsevät aina uhkaa oikeusturvalle.

Hätkähdyttävän esimerkin toisaalta veromoraalin heikkoudesta ja toisaalta lain epäselvyydestä tavallisen kansalaisen näkökulmasta tarjaoivat ns. ylikorkotalletukset. Asiaa koskevien säännösten perusteella on ehkä tavallisen kansalaisen ollut vaikea tajuta, etteivät verovapaista olisi olleet osuusliikkeiden säästökassojen talletukset, joille oli suoritettu yleisiä pankkitalletuksia korkeampia korkoja. Sen jälkeen kun KHO oli ratkaisussaan 1966 II 596, joka ei ole ainoa alallaan, joskin ehkä vain tämä on vuosikirjassa julkaistu, katsonut, etteivät

⁶ Ks. tästä Lassi Kilpi, Verotus ja kansalaismoraali, Katsaus 2/1979 ss. 4.

osuuskassaan talletetut varat, joille suoritettiin tavallista talletuskorkoa ylittävää korkoa, olleet silloisen veronhuojennuslain mukaan verovapaita, ei voida olettaa, että osuustoiminnallisten järjestöjen tai suurten osuusliikkeiden johto tai niiden käyttämät juriidiset asiantuntijat kuten tuskin myöskään suurtallettajatkaan olisivat vilpittömässä mielessä saattaneet uskoa ylikorkotalletusten verovapauteen tai, jos näin on, liike-elämän juriidisten asioiden hoito tältä osin on törkeästi laiminlyöty mm. jättämällä hankkimatta asiasta ennakkotieto keskusverolautakunnalta. Sitäpaitsi liikepankkilain 1 §:n 2 momentin mukaan säästökassoilla on oikeus ottaa talletuksia yleisöltä vain pankkitoiminnassa yleisesti käytetyille tileille. Ylikorkotilejä ei helpolla tällaisina voida pitää.⁷ Vilpittömän mielen puuttumiseen viittaavat eräissä tapauksissa lisäksi ylikorkotalletusten osalta ilmenneet niiden salaamistarkoituksessa tehdyt kirjanpitovirheet. Vaikka jo ylikorkotalletukset osoittavat eräiden valistuneiden ja yhteiskunnallisesti korkealla tasolla olevien kohdalla lähes täydellistä veromoraalin puutetta saattaessaan sivulliset verorikosten piiriin, niin vielä suuremmassa määrässä tällaista ilmenee peloittavan laajuuden saaneessa ns. kuittikaupassa ja puoluetoiminnan rahoituksessa ilmenneessä vääräsisältöisten laskujen varsin yleisessä käytössä.

Verolainsäädäntö, joka antaa aiheen ja mahdollisuuden tällaiseen ei ole yhteiskuntaa myönteisesti rakentava eikä täten myöskään oikeusturvallisuuden tunnetta lisäävä. Verotuksen päätyypeissä pysyäkseeni edellä esitetyistä syistä tuloverotuksen alalla kontrollijärjestelmä jää aina heikoksi. Liikevaihtoverotuksen piirissä verovelvollisia on vähemmän ja suurin osa siitä kannetaan tukkuportaassa. Täten verotuksen kustannukset vähenevät ja kontrollimahdollisuudet lisääntyvät, joskin järjestelmään välttämättä kuuluvien pienyritysten kohdalla ilmenee samanlaisia vaikeuksia kuin tuloverotuksessa. Valmistevero kannetaan suurimmalta osalta suuryrityksiltä, joissa kirjanpito on asianmukaisesti järjestetty. Verotuksen toimeenpano on kustannuksiltaan halpa ja kontrollimahdollisuudet hyvät. Järjestelmän toimivuutta osoittaa tämän alan valitusten vähäisyys KHO:ssa.

Verovelvollinen hakee verotusta kohtaan oikeusturvaa valittamalla häntä kohdanneesta verotuksesta. Verovalitusten lukumäärän perusteella voidaan arvostella ainakin sitä, missä määrin verovelvolliset tuntevat tulleen verotuksessa väärin kohdelluiksi ja myös eri sään-

⁷ KHO:ssa käsitellyt ylikorkoasiat ovat toistaiseksi koskeneet vain säästökassatalletuksia, joten ratkaisut T5916—6/27. 11. 1980 eivät ole välittömiä ennakkopäätöksiä suhtautumisesta samanlaiseen tiliin liike-, säästö- ja osuuspankeissa.

nösten toimivuutta. Tuloverotuksen osalta valituksia on paljon ja niiden hyväksymisprosentti KHO:ta myöten korkea. Tämä ei osoita hyvää oikeusturvan toteutumisesta tuloverotuksessa. Kuten alussa on todettu, niin tällainen tilanne liittyy tietyllä välttämättömyydellä tuloverotuksen luonteeseen eikä niinkään paljon osoita viranomaisten toiminnan heikkoutta. Tällä hetkellä valitusten määrä on niin suuri, ettei niiden käsittelyyn kohtuullisessa ajassa ole pystytty, mikä pahentaa epäkohtaa. Valitusviranomaisten kapasiteettia voidaan tietenkin lisätä. Tämä keino, jonka toteuttamisessa on omat tässä lähemmin ohitettavat vaikeutensa, ei kuitenkaan kosketa asian ydintä, lainsäädännön monimutkaisuutta ja muita verojärjestelmämme perusvirheitä. Mikäli lainsäädännön yksityiskohtia korjataan, on tämän kuitenkin johdettava todelliseen yksinkertaistamiseen eikä, kuten viime vuosina korjauksissa on tapahtunut, jatkuvaan monimutkaistumiseen. Verolainsäädännön korjauksissa olisi aikaisempaa enemmän päästävä näkyviin verotuksen ja verohallinnon asiantuntemus ja pyrkimys lain yleisperiaatteiden selvyteen kuin poliittinen yksityiskohtiin suuntautuva nikkarointi, näin myös eduskuntakäsittelyn osalta, jossa monet erityisiä soveltamisvaikeuksia aiheuttaneet säännökset ovat syntyneet.