



30.4.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuloverolain sekä eräiden muiden verolakien muuttamisesta (HE 17/2025 vp)

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tuloverolakia (1535/1992), korkotulon lähdeverosta annettua lakia (1341/1990), verotusmenettelystä annettua lakia (1558/1995), rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annettua lakia (627/1978), tulotietojärjestelmästä annettua lakia (53/2018), ennakkoperintälakia (1118/1996), oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia (768/2016), veronkantolakia (11/2018) ja Verohallinnosta annettua lakia (503/2010).

Esitys sisältää useita ehdotuksia eri lakimuutoksiksi. Tässä lausunnossa keskitytään ehdotuksiin, jotka koskevat vapaaehtoisen eläkesäästämisen verotuen poistamista sekä vuokratun työvoiman käytön mahdollistamista tietyiltä osin Verohallinnossa. Näillä ehdotuksilla on valtiovarainministeriön näkemyksen olennaisin merkitys perustuslakivaliokunnan käsittelyn näkökulmasta.

Vapaaehtoisen eläkesäästämisen verotuen poistaminen

Tuloverolaista ehdotetaan kumottavaksi vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen, pitkäaikaissäästämissopimuksen ja työntekijän maksamien kollektiivisesti järjestetyn lisäeläketurvan maksujen vähennyskelpoisuutta koskevat säännökset. Ehdotus perustuu hallituksen vuoden 2024 kehysriihessä tekemään päätökseen vapaaehtoisen eläkesäästämisen verotuen poistamisesta.

Edellä mainittujen lakimuutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2027. Verovelvolliset eivät siten voisi enää vähentää verotuksessa maksamiaan vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen tai pitkäaikaissäästämissopimuksen maksuja vuoden 2027 alusta lukien. Sama koskisi työntekijän maksamia kollektiivisesti järjestetyn lisäeläketurvan maksuja. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia työnantajan maksamien kollektiivisen lisäeläketurvan maksujen verokohteluun tai työnantajan työntekijälle ottaman vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen maksujen veronalaisuutta koskeviin säännöksiin työntekijälle. Esityksessä ei myöskään pääsääntöisesti esitetä muutoksia vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen tai pitkäaikaissäästämissopimuksen perusteella maksettavan eläkkeen tai suorituksen verotukseen.

Vakuutusmaksujen vähennyskelpoisuuden poistamisesta verovelvolliselle aiheutuvia vaikutuksia lievennettäisiin kuitenkin kohtuussyistä eräiltä osin. Esityksessä

ehdotetaan, että enintään 5 000 euron suuruiset säästövarat olisi mahdollista nostaa ennenaikaisesti kertasuorituksena tietyin edellytyksin ilman, että nostetuja varoja verotettaisiin korotettuna. Säästövarat pitäisi nostaa kerralla kokonaisuudessaan ja nosto pitäisi tehdä kahden vuoden kuluessa lakimuutoksen voimaantulosta. Säästövarojen ennenaikainen nostaminen edellyttäisi vakuutusenantajan tai palveluntarjoajan suostumusta.

Lisäksi on mahdollista, että jotkut verovelvolliset jatkavat maksujen maksamisesta vakuutuksiin myös vähennyskelpoisuuden poistumisen jälkeen. Näitä tilanteita varten ehdotetaan, että vähennyskeltottomien maksujen osuuteen perustuvasta suorituksesta veronalaista olisi ainoastaan näiden maksujen perusteella kertynyt tuotto.

Vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen ja pitkäaikaissäästämissopimuksen maksujen vähennyskelpoisuutta koskevan verotuen poistamisella tavoitellaan verotulojen kasvua ja siten julkisen talouden vahvistamista. Ehdotuksen tavoitteena on myös siirtyä kohti neutraalimpaa ja yhdenmukaisempaa verojärjestelmää, jossa vapaaehtoinen eläkesäästäminen rinnastuisi aikaisempaa paremmin muihin säästämismuotoihin. Suomen lakisääteinen eläkejärjestelmä on kansainvälisesti vertaillen kattava. Tämän vuoksi vapaaehtoisen eläkesäästämisen tukemiseen ei ole Suomessa vastaavaa yhteiskunnallista tarvetta kuin maissa, joissa lakisääteinen eläketurva on heikompi. Koska lakisääteinen eläkejärjestelmä kattaa jo suuren osan väestön eläketurvasta, vapaaehtoisen eläkesäästämisen verotuen perusteet ovat Suomessa vähäisemmät.

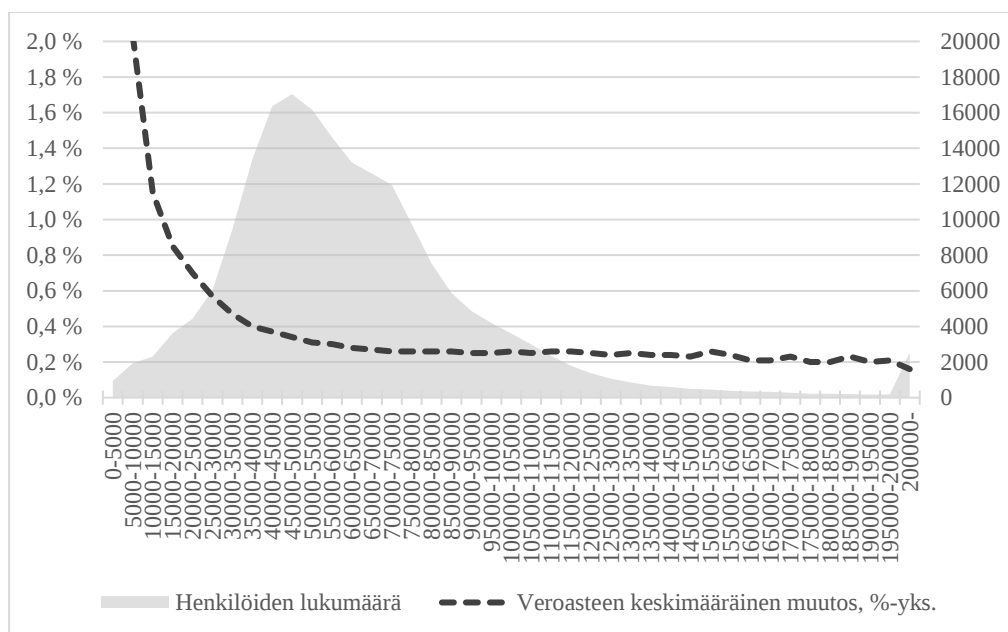
Ehdotuksen vaikutukset verovelvollisille ja julkiseen talouteen

Uusia vapaaehtoisia yksilöllisiä eläkevakuutuksia tai pitkäaikaissäästämissopimuksia ei ole juuri otettu vuoden 2013 lakimuutoksen jälkeen, jolloin eläkeikää koskevia edellytyksiä kiristettiin. Vaikka uusien vapaaehtoisten yksilöllisten eläkevakuutusten ja pitkäaikaissäästämissopimusten myynti on hyvin vähäistä, vakuutuksiin ja pitkäaikaissäästämissopimuksiin maksetaan edelleen merkittävässä määrin maksuja. Vuonna 2023 yhteensä noin 187 500 henkilöä maksoi vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen ja pitkäaikaissäästämissopimuksen maksuja yhteensä noin 166 miljoonaa euroa. Verotuksessa vapaaehtoisten yksilöllisten eläkevakuutusten ja pitkäaikaissäästämissopimusten maksuja vähentäneiden verovelvollisten ja vähennettyjen maksujen määrä on toisaalta pienentynyt tasaisesti vuosi vuodelta. Vapaaehtoisten yksilöllisten eläkevakuutusten ja pitkäaikaissäästämissopimusten merkitys eläkesäästämisen muotona on pienentynyt jatkuvasti, kun uusia vakuutuksia tai sopimuksia ei enää tehdä ja nykyiset säästäjät saavuttavat vakuutuksessa tai sopimuksessa tarkoitetun eläkeiän.

Maksujen vähennyskelpoisuuden poistamisen myötä verovelvollisilta poistuisi verotuksellinen kannustin maksaa lisäsuorituksia vakuutuksiin, minkä johdosta voidaan olettaa, että verovelvolliset siirtyisivät sijoittamaan aiemmin verotuetun eläkevakuutuksen maksuihin käyttämänsä varat jatkossa suurelta osin muihin

ehdoiltaan joustavampiin tuotteisiin tai käyttäisivät ne muuhun kulutukseen. Jos vakuutukseen ei makseta enää lisää suorituksia maksujen vähennyskelpoisuuden poistamisen jälkeen, aikanaan vapaaehtoisesta vakuutuksesta maksettavan lisäeläkkeen määrä jää suunniteltua pienemmäksi. Tosin valtaosa eläkevakuutuksissa olevista säästövaroista on sijoitussidonnaisissa vakuutuksissa, joissa aikanaan maksettavan eläkkeen määrä riippuu vakuutukseen valituista sijoituskohteista ja niiden arvonkehityksestä.

Ehdotettu vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen ja pitkäaikaissäästämissopimuksen maksujen vähennyskelpoisuuden poistamista koskeva muutos kiristäisi maksujen suorittajien verotusta verrattuna nykytilanteeseen, jossa maksut ovat vähennyskelpoisia tuloverotuksessa. Ehdotettujen muutosten johdosta veron määrä lisääntyisi esimerkiksi alle 50 000 euron tuloluokissa keskimäärin noin 150 eurolla vuodessa. Alla olevassa kuviossa esitetään arvio veroasteen keskimääräisestä muutoksesta 5 000 euron tuloluokittain, kun vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen ja pitkäaikaissäästämissopimuksen maksujen vähennyskelpoisuus poistettaisiin.



Tulonsaajaryhmistä muutoksen verotusta kiristävä vaikutus kohdistuisi pääasiassa palkansaajiin ja yrittäjiin. Ikäryhmittäin tarkasteltuna vajaa 80 prosenttia muutoksen verotuottovaikutuksesta kohdistuu 45–62 vuotiaisiin. Ehdotus kaventaisi tuloeroja hieman.

Vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen ja pitkäaikaissäästämissopimuksen maksujen vähennyskelpoisuuden poistaminen kasvattaisi verotuloja arviolta vuodesta 2027 alkaen noin 37 miljoonalla eurolla. Lisäksi enintään 5 000 euron suuristen säästövarojen ennaikainen nostaminen kasvattaisi ansio- ja pääomatuoveron tuottoa arviolta noin 20 miljoonaa euroa vuodessa vuosina 2027 ja 2028. Oletuksena arviossa on, että noin puolet noin 120 000 yksityishenkilön ottamasta

vapaaehtoisesta yksilöllisestä eläkevakuutuksesta ja pitkäaikaissästämissopimuksesta, joiden säästöpääoma ei ylitä 5 000 euroa, nostettaisiin ehdotetun kahden vuoden aikana. Tällaisia säästövaroja olisi yhteensä noin 120 miljoonaa euroa.

Ehdotuksen perustuslainäkökohtia

Vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen ja pitkäaikaissästämissopimuksen maksujen vähennyskelpoisuuden poistamisella tavoitellaan yhtäältä verotulojen kasvattamista, mutta toisaalta myös eri sijoitusmuotojen verokohtelun yhdenmukaistamista ja neutraalisuuden lisäämistä. Hallituksen näkemyksen mukaan näitä tavoitteita on pidettävä hyväksyttävinä perusteina lakimuutokselle.

Maksujen vähennyskelpoisuuden poistamisella ei olisi vaikutusta eläkevakuutuksen tai pitkäaikaissästämissopimuksen maksujen perusteella jo kertyneiden säästövarojen verotukseen, niiden perusteella maksettavan suorituksen maksamisen alkamisajankohtaan tai kestoon. Ehdotetuista muutoksista ei aiheutuisi tarvetta muuttaa vakuutus sopimuksen tai pitkäaikaissästämissopimuksen ehtoja. Vaikka maksujen vähennyskelpoisuuden poistamista koskevalla ehdotuksella ei puututa taannehtivasti sopimussuhteisiin, voi maksujen poistamisella olla välillistä vaikutusta vakuutuksenottajien ja sopimuksen varoihin oikeutetun säästämiskäytäytymiseen. Ehdotuksella voidaan nähdä olevan myös välillistä merkitystä perustuslain omaisuuden suojaa koskevaan 15 §:ään palautuvaan perusteltujen odotusten suojaan. Hallituksen näkemyksen mukaan ehdotuksella on kuitenkin hyväksyttävät perusteet ja sääntelyä on pidettävä myös oikeasuhtaisena.

Kuten todettua, ehdotuksella ei puututa eläkevakuutukseen tai pitkäaikaissästämissopimukseen jo kertyneisiin varoihin tai niiden perusteella aikanaan maksettavien suoritusten verotukseen. Jos vakuutuksenottaja tai sopimuksen varoihin oikeutettu ei halua jatkaa maksujen maksamista vähennyskelpoisuuden poistamisen jälkeen, hän voi halutessaan olla maksamatta maksuja kuten aiemminkin. Hänellä on myös mahdollisuus siirtyä säästämään muihin tarjolla oleviin sijoitus tuotteisiin. Hallituksen näkemyksen mukaan yhden sijoitustuotteen eli vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen ja pitkäaikaissästämissopimuksen verotuen poistamista ei voida pitää vakuutuksenottajan tai sopimuksen varoihin oikeutetun kannalta kohtuuttomana muutoksena, kun otetaan huomioon laajat mahdollisuudet sijoittaa muihin sijoitustuotteisiin, joiden muut ehdot voivat olla säästäjälle edullisempia kuin eläkevakuutuksissa tai pitkäaikaissästämissopimuksissa.

Hallituksen näkemyksen mukaan vuosien 2004 ja 2009 lakimuutosten kaltaiset pitkät siirtymäajat eivät ole suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta välttämättömiä nyt ehdotettaville muutoksille. Esityksessä ehdotettavissa muutoksissa on kuitenkin otettu kohtuussyistä huomioon tiettyjä vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen ja pitkäaikaissästämissopimuksen maksujen vähennyskelpoisuuden poistamisen vaikutuksia lieventäviä seikkoja. Ensinnäkin lakimuutoksen olisi tarkoitus tulla voimaan vasta vuoden 2027 alusta lukien. Maksuja voisi siten

vähentää nykyiseen tapaan vielä vuoden 2026 loppuun asti. Maksujen vähennyskelpoisuuden poistamisella ei olisi siten vaikutusta ennen vuotta 2027 eläkkeen tai pitkäaikaissäästämissopimuksen perusteella maksettavan suorituksen nostoiän saavuttaville verovelvollisille. Lisäksi ehdotuksen vaikutuksia lieventävät edellä lausunnossa mainittu mahdollisuus nostaa enintään 5 000 euron suuriset säästövarat ilman, että suoritusta verotetaan korotettuna sekä se, että vähennyskeltottomien maksujen perusteella kertyneistä säästövaroista veronalaista olisi pelkästään tuotto.

Hallituksen näkemyksen mukaan ehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Vuokratun työvoiman käyttäminen verotuksen avustavissa tehtävissä ja Verohallinnon avustavassa puhelinpalvelussa

Verohallinnosta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että vuokratyön käyttäminen Verohallinnon avustavassa puhelinpalvelussa ja verotuksen avustavissa tehtävissä olisi jatkossa mahdollista. Ehdotetun 2 c §:n 2 momentissa määriteltäisiin, mitä avustavalla puhelinpalvelulla säännöksessä tarkoitetaan. Avustavana puhelinpalveluna pidettäisiin tiedon välittämistä verovelvollisille verotusta koskevan lainsäädännön ja ohjeiden sisällöstä. Avustavassa puhelinpalvelussa ei hoidettaisi tehtäviä, joihin kuuluu verotusta koskevan päätöksentekovallan käyttöä.

Vuokrattuun työntekijään sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessa työtehtäviään. Vahingonkorvausvastuusta säädettäisiin vahingonkorvauslaissa.

Verohallinnossa vuokratyövoiman käyttämisen ensisijaisena tavoitteena olisi varmistaa, että Verohallinnon asiakkaat saisivat puhelinneuvontaa kohtuullisessa ajassa siten kuin hyvää hallintoa koskevat periaatteet edellyttävät. Vuokratyövoimalla olisi erityinen merkitys niinä ajanjaksoina, kun neuvonnan kysyntä on kaikkein suurinta. Vuokratyövoiman käyttämisellä turvattaisiin osaltaan Verohallinnon nykyisten tehtävien järjestämistä. Jos vuokratyövoiman käyttäminen olisi mahdollista, voisivat Verohallinnon palveluksessa olevat työntekijät huolehtia vaativammista asiantuntijatehtävistä eikä asiantuntijoita olisi tarpeen käyttää avustavan puhelinpalvelun kaltaisissa tehtävissä.

Vuokratyövoiman käyttäminen olisi tärkeää puhelinneuvonnan ruuhkahuippujen tasaamiseksi neuvontapalvelun kysynnän kausittaisen vaihtelun myötä. Vuokratyövoiman käyttö edistäisi puhelinneuvonnan saatavuutta ja näin tukisi hyvän hallinnon perusteiden toteutumista Verohallinnon puhelinneuvonnassa. Vuokratyövoimaa käytettäisiin vain silloin, kun se on tarpeen.

Ehdotetun säännöksen mukaan vuokratyövoimaa voitaisiin käyttää myös Verohallinnosta annetun lain 2 b §:n mukaisissa verotuksen avustavissa tehtävissä, jotka voidaan siirtää yksityisen hoidettavaksi. Verohallinto voisi tällöin käyttää

tarkoituksenmukaisella tavalla laissa tarkoitetuissa avustavissa tehtävissä joko vuokratyövoimaa tai siirtää tehtävän yksityiselle sopimukseen perustuen. Avustavia puhelinpalvelutehtäviä ei kuitenkaan voisi siirtää yksityisen hoidettavaksi.

Silloin, kun Verohallinto käyttäisi vuokratyövoimaa ehdotetun säännöksen mahdollistavalla tavalla, olisi työn välitön johto- ja valvontaoikeus Verohallinnolla ja vuokratyöntekijät olisi siirretty työsopimuslain 1 luvun 7 §:n nojalla Verohallinnon käyttöön. Verohallinto vastaisi vuokratyöntekijöiden kouluttamisesta puhelinneuvonnan tehtäviin. Verohallinnon ja vuokratyörytymisen kesken määriteltäisiin, mil-laista osaamista vuokratyöntekijältä vaadittaisiin. Verohallinto kouluttaisi ja perehdyttäisi vuokratyöntekijät muun muassa Verohallinnon ohjaukseen ja tietojärjestelmän käyttöön tarpeellisilta osin. Alkuperehdytystä täydentäisi vuokratyöntekijän työskentelyn seuranta ja tuki. Verohallinnolle säädettäisiin myös velvollisuus huolehtia, että vuokratuilla työntekijöillä on riittävä osaaminen heille annettaviin työtehtäviin.

Ehdotuksen perustuslainäkökohtia

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoi Verohallinnon vuokratyökokeilua koskeneessa kanteluratkaisussaan (EOAK/7302/2019) vuonna 2020, että vuokratyövoiman käyttäminen edellyttäisi, että lainsäädäntöön lisättäisiin säännös Verohallinnossa vuokratyövoimana toimiviin henkilöihin sovellettavista rikosoikeudellista virkavastuuta koskevista säännöksistä. Lisäksi apulaisoikeusasiamiehen mukaan olisi suotavana, että säädettäessä vuokratyöntekijöiden rikosoikeudellisesta virkavastuusta eduskuntakäsittelyn yhteydessä saataisiin perustuslakivaliokunnan kannanotto myös siihen, onko myös vuokratun työvoiman käyttämisestä Verohallinnossa säädettävä laissa. Tämän johdosta hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi esityksestä lausunnon erityisesti siitä, edellyttääkö perustuslain 124 §, että vuokratun työvoiman käyttämisestä Verohallinnossa on säädettävä lailla.

Perustuslain 124 §:ssä säädetään niistä edellytyksistä, joita tulee noudattaa silloin, kun julkisia hallintotehtäviä annetaan muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Pykälän mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Esityksen kannalta tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa merkitystä on Verohallinnon puhelinpalvelun tehokkaaseen järjestämiseen liittyvillä näkökohdilla erityisesti neuvonnan ruuhkahuippujen aikana. Näitä näkökohtia on tuotu esiin edellä lausunnossa. Avustavan puhelinpalvelun tehtävien hoitaminen vuokratyövoimalla on tarkoituksenmukaista myös Verohallinnon asiakkaiden näkökulmasta, koska se parantaa heidän mahdollisuuksiaan saada tarvitsemaansa neuvontapalvelua kohtuullisessa ajassa myös ruuhkahuippujen aikana.

Perustuslain 124 §:n mukaiset julkisen hallintotehtävän siirtoa koskevat säännökset on vuokratyövoiman käytön osalta otettu esityksessä huomioon määrittelemällä vuokratyövoimalla teetettävät avustavat puhelinpalvelutehtävät ja sääntelemällä vuokratyöntekijän virkavastuusta silloin, kun hän hoitaa avustavaa puhelinpalvelutehtävää. Esityksen mukainen avustava puhelinpalvelutehtävä ei sisällä verotusta koskevaa päätöksentekovallan käyttämistä, eikä se siten sisällä julkisen vallan tai merkittävän julkisen vallan käyttämistä.

Koska vuokrattava työvoima työskentelee Verohallinnon työnjohdollisessa alaisuudessa, vastaa Verohallinto hallinnon yleislakien noudattamisesta myös käyttäessään vuokrattua työvoimaa. Vuokratyövoiman käyttö ei siirrä tehtävää Verohallinnolta yksityiselle ja Verohallinnon asiakkaan oikeusturva toteutuu vuokratyövoimalla tehtävässä avustavassa puhelinpalvelussa samalla tavalla kuin muissakin Verohallinnon tehtävissä. Vuokratyövoiman käyttö ei myöskään vaikuttaisi asiakkaiden oikeuteen saada yhtäläisesti palvelua suomen, ruotsin ja saamen kielillä. Palvelut turvattaisiin siten, että erikielisissä puhelinsarjoissa olisi riittävästi osavia vastaajia, joko Verohallinnon virkamiehiä tai vuokratyöntekijöitä.

Hallituksen näkemyksen mukaan ehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Neuvotteleva virkamies Pertti Nieminen