

Janne Salminen

29.4.2025

Perustuslakivaliokunta

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

Hallituksen esitys

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi useita veroa ja verotusta koskevaa lakia. Ehdotus koskee tuloverolakia, korkotulon lähdeverosta annettua lakia, verotusmenettelystä annettua lakia, rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annettua lakia, tulotietojärjestelmästä annettua lakia, ennakoperintälakia, oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia, veronkantolakia ja Verohallinnosta annettua lakia. Kokonaisuus sisältää muun muassa seuraavat ehdotukset: Tuloverolaista ehdotetaan kumottavaksi vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen, pitkäaikaissästämissopimuksen ja työntekijän maksamien kollektiivisesti järjestetyn lisäeläketurvan maksujen vähennyskelpoisuutta koskevat säännökset. Verohallinnosta annettuun lakiin lisättäisiin säännös, joka mahdollistaa vuokratyövoiman käytön verotuksen avustavissa tehtävissä ja Verohallinnon avustavissa puhelinpalvelutehtävissä.
2. Kaavailluissa voimaantuloajankohdissa on vaihtelua. Tuloverolain, korkotulon lähdeverosta annetun lain, verotusmenettelyä ja tulotietojärjestelmästä annettujen lakien muutokset, jotka liittyvät vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen ja pitkäaikaissästämissopimuksen maksujen vähennyskelpoisuuden poistoon, on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027. Muutoksia sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2027 toimitettavassa verotuksessa. Verohallinnosta annetun lain muutokset puolestaan on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2025.
3. Valtioneuvoston käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, mutta koska ehdotuksen valmistelun yhteydessä on esitetty käsityksiä vuokratyövoiman käytöstä Verohallinnossa suhteessa Suomen perustuslain 124 §:n vaatimuksiin, se on pitänyt suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi lausuntonsa asiasta.

Arviointia

4. Hallituksen esityksessä on esityksen valtiosääntöisesti relevanttiin sisältöön nähden laajajakot perustelut, joissa on käsitelty esitykseen liittyviä mahdollisia valtiosääntöoikeudellisia kysymyksenasetteluja.

5. Havaintojeni mukaan esitykseen ei sisälly muita vastaavia potentiaalisesti relevantteja kysymyksenasetteluja.

Vuokratun työvoiman käyttö avustavissa tehtävissä avustava puhelinneuvonta mukaan lukien

6. Verohallinnosta annetun lain 2 c §:ssä säädettäisiin vuokratun työvoiman käytöstä. Uuden säännöksen 1 momentin mukaan mitä 2 b §:ssä säädetään, sovelletaan myös siinä tarkoitettujen avustavien tehtävien tekemistä varten vuokrattuun henkilöstöön, joka ei ole työsuhteessa Verohallintoon, mutta joka toimii työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 7.3 §:ssä tarkoitettulla tavalla Verohallinnon johdon ja valvonnan alaisena (vuokrattu työvoima). 2 momentin mukaan vuokrattua työvoimaa voidaan käyttää myös avustavassa puhelinpalvelussa. Avustavalla puhelinpalvelulla tarkoitetaan tiedon välittämistä verovelvollisille verotusta koskevan lainsäädännön ja ohjeiden sisällöstä. Avustavassa puhelinpalvelussa ei hoideta tehtäviä, joihin kuuluu verotusta koskevan päätöksentekovallan käyttöä. 3 momentin mukaan vuokrattuun työntekijään sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan tässä pykälässä tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa. Vastaavasti 4 momentin mukaan verohallinnon on huolehdittava siitä, että vuokratuilla työntekijöillä on riittävä osaaminen 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi.

7. Kysymys on siis vuokratun työvoiman käytöstä Verohallinnossa avustavissa tehtävissä sekä sellaisessa puhelinpalvelutyössä, jossa lisäksi kerrotaan yleisölle verotusta koskevasta lainsäädännöstä ja ohjeista. Tarkoitettu henkilökunta ei siten ole Verohallinnon palveluksessa, mutta toimii sen johdossa ja valvonnassa avustavissa tehtävissä ja paikoin myös alan puhelinneuvontatyössä.

8. Ehdotusta on arvioitava Suomen perustuslain 124 §:n kannalta. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeus- turvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

9. Ehdotuksen perusteella avustavia tehtäviä mukaan luettuna puhelinneuvonta verovelvollisille hoidettaisiin edelleen viranomaisesta, mutta muun kuin siihen työsuhteessa olevan henkilöstön puolesta.

10. Ehdotuksessa olevat tehtävät eivät sisällä julkisen vallan käytöstä. Hallintolain 2 luvussa on säädetty viranomaisen toiminnan laadullisista vähimmäisvaatimuksista eli ns. hyvän hallinnon perusteista. Näitä perusteita noudatetaan myös verotuksessa, vaikka verotuksesta koskevasta menettelystä on myös muuta nimenomaisesti verotusta koskevaa menettelysääntelyä. Kyseisiin hyvää hallintoa koskeviin säännöksiin kuuluu myös hallintolain 8 §, jonka 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Lisäksi 2 momentin mukaan jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen. Siten neuvonta yleisesti on julkinen hallintotehtävä.

11. Perustuslakivaliokunta on omassa käytännössään aiemmin lausunnossa PeVL 11/2006 vp ottanut kantaa vastaavatyypiseen avustavaan puhelinpalveluun verohallinnon toiminnassa suhteessa perustuslain 124 §:n säännökseen. Kysymys on ollut ajoneuvoverotusta koskevan lainsäädännön muuttamisesta siten, että puhelinneuvontaa on annettu ostopalveluna veronkannon aputoimintona.

12. Neuvonta viranomaisen toimivaltaan kuuluvassa asiassa on koko toiminnan avustusluonteisuudesta huolimatta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, joka hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen lakisääteisiin menettelyllisiin tehtäviin. On selvä, että tällainen neuvontavelvollisuus ei velvoita viranomaista vastaamaan laajoihin yleisluonteisiin kysymyksiin, vaan se edellyttää aina asiallisia ja riittävän yksilöllisiä kysymyksiä. Siten verotuksen osalta esimerkiksi verosuunnitteluun liittyviin kysymyksiin neuvontavelvollisuutta koskeva säännös ei ylipäätään velvoita vastaamaan. Neuvonnalla voi kuitenkin olla rajatusti myös oikeusvaikutuksia, ja se voi joissakin tilanteissa olla yksi elementti esimerkiksi hallinto-oikeudellisen luottamuksensuojan syntymistä arvioitaessa. Perustuslakivaliokunnan mukaan viranomaisia avustavia tehtäviä voidaan sopimuksella siirtää muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi (PeVL 47/2005 vp). Mainitussa lausunnossa PeVL 11/2006 vp on katsottu, että perustuslain 124 §:n kannalta oli mahdollista siirtää avustavan puhelinpalvelun tehtäviä muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Tällaisen mahdollisuuden säätämiseksi ei valiokunnan mielestä sinänsä ole perustuslain 124 §:stä johtuvia esteitä, kunhan puhelinneuvonta pysyy esityksen perusteluissa tarkoitettulla tavalla julkisten ja yksiselitteisten tietojen välityspalveluna. Tässä asiassa ei ole kysymys täysin samantyyppisestä tilanteesta vaan vuokratyövoiman käytöstä viranomaisessa. Lausunnossa PeVL 11/2006 vp on ollut kysymys ostopalvelusta.

13. Havaintojeni mukaan vuokratun henkilöstön asemasta on vain hajanaisia säännöksiä julkisoikeudellisia tehtäviä koskevassa lainsäädännössä.

14. On kuitenkin huomattava, että verohallinnon osalta on jo nyt muutosehdotuksessakin viitattulla tavalla verohallinnosta annetun lain 2 b §:ssä siitä, että avustavien tehtäviä voidaan siirtää yksityiselle taholle. Kyseisen säännöksen mukaan Verohallinto voi siirtää 2.1 §:n mukaiseen tehtävään liittyvän avustavan tehtävän sellaiselle yksityiselle taholle, jolla on riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseksi. Avustavia tehtäviä ovat: 1) Verohallinnolle annettavien ilmoitusten ja muiden asiakirjojen vastaanotto, lajittelu sekä asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen tallentaminen; 2) Verohallinnon lähettämien asiakirjojen tulostaminen ja laittaminen kuoriin; 3) sähköisestä asioinnista viranomais-toiminnassa annetun lain (13/2003) 18 ja 19 §:n mukainen sähköinen tiedoksianto ja siihen liittyvän suostumuksen hallinta. Avustavia tehtäviä hoitava henkilö toimii 1 momentin mukaisia tehtäviä suorittaessaan rikosoikeudellisella virkavastuulla. Vahingonkorvauksesta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

15. Kyseinen verohallintoa koskevan lain 2 b § on niin ikään säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Asiaa koskee perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 30/2012 vp. Sen mukaan ”1 momentin 1 ja 3 kohdassa mainitut tehtävät ovat sellaisia julkisia hallintotehtäviä, joita tarkoitetaan perustuslain 124 §:ssä. Tehtävät ovat kuitenkin vain viranomaista avustavia lähinnä rutiiniluonteisia tukitehtäviä, eikä niihin sisälly julkisen vallan käyttämistä. Säännöksessä mainittujen teknisten tehtävien siirto on tarkoituksenmukaista, ja sääntely täyttää muutoinkin perustuslakivaliokunnan käytännössä tämänkaltaiselle tehtävien siirrolle asetetut vaatimukset (ks. esim. PeVL 3/2009 vp, s. 4—5 ja PeVL 11/2006 vp).”

16. Virkamieshallintoperiaate ei ole esteenä sille, että yksityisiä käytetään julkisissa tehtävissä, kun virkavastuun ohella tällaisen tehtävän hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä on laissa riittävän yksityiskohtaiset säännökset ja myös oikeusturvanäkökohdat otetaan samalla huomioon (HE 1/1998 vp, s. 178).

17. Edellä sanotun perusteella kyseinen tilanne kuuluu perustuslain 124 §:n alaan sinänsä. Tämä tarkoittaa sitä, että perustuslain 124 §:n tarkoittamia edellytyksiä julkisen hallintotehtävän antamisesta muun kuin viranomaisen hoidettavaksi tulee noudattaa käsillä olevassa tilanteessa.

18. Käsitykseni mukaan ehdotuksen muotoilu täyttää perustuslain ja perustuslakivaliokunnan omassa käytännössään tämän tyyppiselle sääntelylle perustuslain 124 §:n puolesta asettamat edellytykset. Avustava puhelinneuvonta, jossa vuokrattu työvoima on tekemisissä myös hallinnon asiakkaiden kanssa ja antaa täydentävää neuvontaa on rajattu asianmukaisesti eikä siihen sisälly päätöksentekovaltaa. Laissa on säädetty vastuun perusta ja myös nimenomaisesti se, että kyseiset työntekijät toimivat Verohallinnon johdon ja vastuun alaisina. Lisäksi Verohallinnon velvollisuudeksi on säädösperustaisesti asetettu se, että kyseisillä työntekijöillä on riittävä asiantuntemus näihin tehtäviin. Yleisten periaatteiden mukaisesti hallinnon yleislait soveltuvat kyseiseen toimintaan.

19. Perustuslakivaliokunnan käytännössä (PeVL 11/2006 vp) on niin ikään katsottu, että perustuslain 124 §:n kannalta myös järjestelyn tarkoituksenmukaisuuden arviointi on oikeudellista sikäli, että perustuslain 124 §:ssä säädetty tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen on harkittava tapauskohtaisesti (HE 1/1998 vp, s. 179). Käsitykseni mukaan tehtävien siirtoa esitetyllä tavalla on perusteltu asianmukaisesti myös siltä kannalta, voidaan katsoa ehdotetun järjestelyn olevan tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi tarpeen.

20. Kokonaisuuden kannalta on huomattava, että säännelty tilanne on itse asiassa parempi kuin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyssä (PeVL 30/2012 vp) saman lain 2 b§:n säännöksen tarkoittamassa tilanteessa sikäli, että tässä niin sanottu vuokrattu työvoima toimii nimenomaan Verohallinnon johdon ja valvonnan alaisena.

21. Näillä perusteilla en pidä kyseistä ehdotusta perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisena.

Kysymys verovähennysmahdollisuuden poistamisesta omaisuuden suojan kannalta käsillä olevassa tilanteessa

22. Esityksessä ehdotetaan, että vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen ja pitkäaikais-säästämissopimuksen maksujen vähennyskelpoisuus poistetaan.

23. Hallituksen esityksessä tätä on käsitelty omaisuudensuojaa koskevan perustuslain 15.1 §:n sääntelyn ja sitä koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa.

24. Perustuslain 15.1 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Yleislausekkeen perusteella arvioidaan lähinnä omistajan käyttöoikeuksien ja omistajan määräämisvallan erilaisia rajoji-

tuksia. Tällaisiin omaisuudensuojan rajoituksiin sovelletaan tavallisia perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä.

25. Perustuslain 81.1 §:n mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Kunnilla on perustuslain 121.3 §:n mukaan verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta kunnallisverotuksessa. Näiden säännösten johdosta valtion veroa koskevasta laista tulee yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee olla niin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa. Näin ollen veron määrä on yleensä voitava laskea suoraan lain säännösten perusteella.

26. Ehdotukseen ei tältä osin käsitykseni mukaan liity mitään taannehtivuutta, mitä verolakien osalta on pidetty ongelmallisena perustuslain kannalta sikäli, että verolakeihin liittyy oikeus luottaa verovelvollisuuden kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä niin, että verovelvollisen oikeusasema kohtuuttomasti heikentyisi (PeVL 1/2009 vp, myös esim. PeVL 39/2006 vp jne.). Taloudellisilla toimijoilla on siten oikeus odottaa myös verolainsäätäjältä sellaista ennakoitavuutta, että he pystyvät etukäteen kohtuullisessa määrin arvioimaan verolainsäädännön merkityksen toimintaansa suunnitellessaan. Taannehtivakaan verolainsäädäntö ei kuitenkaan rinnastu esimerkiksi yksityisten tahojen välisten sopimussuhteiden taannehtivaan sääntelyyn. Taannehtivuuden osalta perustuslakivaliokunta on puolestaan todennut, että perustuslakiin

”ei sisälly yleistä taannehtivan verolain kieltoa. Verolakeja, joilla on taannehtivaa vaikutusta, on pidetty mahdollisena säätää tietyin edellytyksin (ks. perusoikeusuudistusta edeltävästä käytännöstä kokoavasti PeVL 8/1990 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan yleisistä oikeusperiaatteista — kuten ennakoitavuuden ja kohtuullisuuden vaatimuksista — lähtien voidaan kuitenkin muotoilla lähtökohta, jonka mukaan taannehtivaa verolainsäädäntöä tulee välttää. Tästä huolimatta yksittäisiin tapauksiin saattaa liittyä sellaisia erityispiirteitä, että taannehtivakaan verolainsäädännön hyväksyminen ei muodostu suorastaan valtiosäännön 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 (ks. PeVL 1/2009 vp, s. 2, vrt. esim. PeVL 39/2006 vp, s. 2/I ja PeVL 56/2005 vp, s. 2/I). Taloudellisilla toimijoilla on valiokunnan mukaan oikeus odottaa verolainsäädännöltä sellaista ennakoitavuutta, että he pystyvät etukäteen kohtuullisessa määrin arvioimaan verolainsäädännön merkityksen toimintaansa suunnitellessaan (PeVL 1/2009 vp, s. 2).”

Kun taannehtivuuteenkin lähtökohtaisesti on suhtauduttu näin, se on samalla merkinnyt sitä, että tyypillisesti verolainsäädännön muutoksiin ei ole valtiosääntöisesti edellytetty voimaantulon lykkäämistä tarkoittavia siirtymäaikoja esimerkiksi sen varmistamiseksi, että toimijat pystyisivät sopeuttamaan toimintaansa myös verotukseen.

27. Perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 9/2023 vp), että verolain tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Valiokunta on kiinnittänyt tältä kannalta huomiota sii-

hen, että perustuslain 81.1 §:n mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Siinä ei ole tarpeen erikseen tarkastella omaisuudensuojan rajoitusedellytyksiin kuuluvaa vaatimusta oikeusturvan toteutumisesta eikä sitä, täyttääkö verolaki lailla säättämisen sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Verotus, joka perustuu perustuslain 81.1 §:n mukaiselle sääntelylle, täyttää myös vastaavat yleiset rajoitusedellytykset. Lisäksi verotukselle on yleensä jo lähtökohtaisesti osoitettavissa perustuslain näkökulmasta hyväksyttäviä fiskaalisia tavoitteita. Tältä kannalta käsillä olevan sääntelyn ensisijainen arviointikehikko on minusta verolakeja koskeva perustuslain säännös ja sitä koskeva perustuslakivaliokunnan käytäntö. Sääntelyehdotuksen arviointi primääristi omaisuuden suojaa koskevan perustuslain sääntelyn valossa olisi käsitykseni mukaan jonkinlainen haksahdus.

28. Käsitykseni mukaan vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen ym. verotuen poistaminen ehdotetulla tavalla täyttäisi verolain säättämiseksi perustuslain 81.1 §:n mukaan asetuvat vaatimukset. Tässä suhteessa relevanttia on nimenomaan se, että siinä ei ole taannehtivuutta verolakina. Lisäksi ehdotukseen liittyy eräitä piirteitä, jotka itse asiassa tasaavat voimaantumisen vaikutusta (ks. jäljempänä).

29. Siltä osin kuin hallituksen esityksessä on käsitelty sääntelyä myös omaisuuden suojan näkökulmasta, arvioin ehdotusta seuraavasti. Yksityisten välisillä taloudellisilla suhteilla voi olla vero-oikeudellisia seurauksia ja vaikutuksia. Näin on usein. Heijastumat verotukseen voivat olla aiheena myös solmia tietynlaisia sopimuksia tai esimerkiksi järjestellä taloudellisia suhteita tavalla, joka heijastuu siihen, miten yksityistä verotetaan. Tämä verotuksellinen ulottuvuus ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ole perustuslaillisen omaisuuden suojan kysymys.

30. Perustuslain tarkoittaman omaisuuden suojan alaan kuuluvat myös erilaiset sosiaaliset avustukset ja muut vastaavat julkisen vallan velvoitteet vain silloin, kun ne ovat langenneet maksettaviksi. Myös eläkkeillä on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan omaisuuden suoja siten, että ansiosidonnainen etuus, kuten oikeus työeläkkeeseen, ansaitaan palvelussuhteen kestäessä. Tällä tavoin ansaittavaa, mutta vasta myöhemmin maksettavaa etuutta pidetään työsuorituksen vastikkeena osana. Siinä suojataan ansaituksi katsottua konkreettista taloudellista etua. Kuten hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 21/2004 vp käsitellyt nimenomaisesti vapaaehtoisia yksilöllisiä eläkevakuutuksia ja niiden verotusta myös omaisuuden suojan kannalta.

31. Lausunnon PeVL 21/2004 vp lähtökohtia on se, että vapaaehtoisten eläkevakuutussojien tekeminen on muodollisesti verolainsäädännöstä riippumatonta. Eläkesäästämistä on kuitenkin tuettu verolainsäädännöllä, ja sillä on tiettyjä liityntöjä myös perustuslain 19.2 §:n säännöksiin vanhuuden aikaisen perustoimeentuloturvan takaamisesta. Eläkesäästämisen verotus on perustunut keskeisesti tuloverolain säännöksiin eläkevakuutusmaksujen vähennys-oikeudesta. Kuten muu kyseissä lausunnossa on todettu omaisuuden perustuslainsuojan turvaa

”myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 28/1994 vp, PeVL 37/1998 vp, s. 2/I, PeVL 63/2002 vp, s. 2/II). Varallisuus-oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (PeVL 48/1998 vp, s. 2/II, PeVL 33/2002 vp, s. 3/I). Perusteltujen odotusten suojaan on valiokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oi-

keuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa. Perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan merkityksen on katsottu korostuvan, kun kysymyksessä on lailla alun alkaen luotu erityisjärjestely (PeVL 45/2002 vp, s. 2—3). Valiokunta on arvioinut tällaistakin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 1/2003 vp, s. 3—4, PeVL 63/2002 vp, s. 2—3, PeVL 45/2002 vp, s. 3). ”

Tämä periaatteessa sisältää sopimussuhteiden pysyvyyttä koskevan omaisuuden suojan perustuslaillisen doktriinin.

32. Se ei kuitenkaan ole siirrettävissä sellaisenaan verolaissa säädetyn veroetuuden muuttamista tai poistamista koskevan sääntelyn oikeudelliseen tarkasteluun, koska verolailla ei puututa itse sopimussuhteeseen.

33. Myös mainitussa lausunnossa PeVL 21/2004 vp käsitellään sääntelyehdotusta vakuutusmaksujen vähennyskelpoisuuden edellytyksenä olevaan eläkeikään muutosta perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan näkökulmasta. Vaikka ehdotetun sääntelyn vaikutukset sopijapuolten oikeusasemaan olivat välillisiä, katsottiin, että vakuutusmaksujen vähennysoikeuden edellytyksenä olevaa eläkeikää on nimenomaan eläkevakuutus sopimuksen kohdalla pidettävä sellaisena sopimuksen tekemiseen vaikuttavana olennaisena seikkana, jota koskeva sääntely on merkityksellistä omaisuuden suojan näkökulmasta. Käsitykseni mukaan käsillä oleva tilanne ei rinnastu kyseisessä lausunnossa käsiteltyyn oikeudelliseen asetelmaan ylipäätään. Siten myöskään sen keskeinen oikeusohje siitä, että suhteellisuusperiaate edellyttää sitä, että sääntelyn oikeasuhtaisuudesta huolehtiminen edellyttää sitä, että tuolloisen sääntelyehdotuksen tarkoittaman eläkeiän korottamisesta johtuvia vaikutuksia lähellä sopimuksen mukaisista eläkeikää oleviin säästäjiin pehmennetään pidentämällä siirtymäaikaa merkittävästi, mikä turvaa oikeutettuja odotuksia, joita vähän aikaa ennen eläketapahtumaa toteutettavat eläkejärjestelmien ennakoimattomat muutokset voivat muutoin horjuttaa.

34. Vaikka uusia vapaaehtoisia yksilöllisiä eläkevakuutuksia ym. ei nykyisellään juuri oteta, vähennyskelpoisuuden poistaminen vaikuttaa huomattavaan määrään verovelvollisia sinänsä. Sääntely muuttaa vapaaehtoisista yksilöllistä eläkevakuutusta koskevaa elinkeinoalaa, koska kannusteet säästää näin muuttuvat. Ehdotettu muutos ei kuitenkaan vaikuta olemassaolevien vakuutus sopimusten ym. ehtoihin. Ehdotus puuttuu jo itsessään nykyjärjestelmässä anomaalisena pidettävään veroetuuun, jonka poistamisella on hallituksen esityksestä ilmenevät täysin hyväksyttävät verojärjestelmän kokonaisuudesta johtuvat perustelut. On oman käsitykseni mukaan selvä, että muutoksen toteuttaminen ei valtiosääntöisistä syistä edellytä siirtymäaikaa. Itse asiassa ehdotukseen sisältyy eräitä myös sen voimaantulon kohtuullisuutta lisääviä elementtejä (pienet, enintään 5 000 euron suuruiset, säästö määrät voisi nostaa kahden vuoden ajan lain voimaantulon jälkeen ilman, että suorituksia verotettaisiin korotettuna; jos verovelvollinen vähennyskelpoisuuden poistamisesta huolimatta jatkaa suoritusten tekemistä vakuutukseen tai pitkäaikaissäästämissopimukseen, näistä suorituksista ja niille kertyneistä varoista verotetaan pääomatulona ainoastaan tuotto).

35. Näillä perusteilla katson, että ehdotetut verolainsäädännön muutokset eivät anna aiheutta huomautuksiin myöskään perustuslain 15.1 §:n tarkoittaman omaisuuden suojan kannalta.