

Johannes Heikkonen

24.10.2018

VN/5238/2018
VN/5238/2018-OM-2

VM146:00/2018

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi osakesäästötilin tuloverotusta ja eräiden vakuutus tuotteiden tuloverotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä osakesäästötilin tuloverotusta ja eräiden vakuutus tuotteiden tuloverotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tuloverolakia, verotusmenettelystä annettua lakia, rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annettua lakia ja korkotulon lähdeverosta annettua lakia. Oikeusministeriö on lausunnossaan arvioinut ennen kaikkea esityksen säätämisyjärjestysperusteluja ja siinä esiin nostettuja valtiosääntöisiä seikkoja.

Esityksen taustaa

Esityksessä ehdotetaan tuloverolakia muutettavaksi siten, että säästöhenkivakuutusten ja muiden kuin verotettujen vakuutetun ottamien vapaaehtoisten eläkevakuutusten verotusta koskevat säännökset uudistettaisiin ja lakiin otettaisiin säännökset kapitalisaatiosopimusten ja uuden sijoitusvälineen, osakesäästötilin, tuloverotuksesta. Näiden eri instrumenttien verotus on tarkoitus saattaa esityksellä vastaamaan toisiaan.

Säästöhenkivakuutusten tuoton verotusta koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että vakuutus suorituksista katsottaisiin sen maksuvuoden veronalaiseksi pääomatuloksi se suhteellinen osa, joka maksuhetkellä vastaa tuoton osuutta säästö määrästä. Edellytyksenä sille, että veronalaista olisi vain tuoton osuus, olisi se, että maksuja ei ole vähennetty verotuksessa. Jos sopimuksen perusteella sopimusaikana maksettujen suoritusten määrä alittaa maksujen määrän, näin muodostunut tappio olisi vähennyskelpoinen veronalaisista pääomatuloista sopimuksen päättymisvuonna ja otettaisiin huomioon pääomatulolajin tappiota vahvistettaessa. Kapitalisaatiosopimuksen ja vakuutetun ottaman määräaikaisen eläkevakuutuksen tuottoa ja tappiota kohdeltaisiin vastaavasti. Lisäksi lakiin lisättäisiin kapitalisaatiosopimuksen luovutuksesta saadun voiton verotusta koskevat säännökset. Tuloverolakiin ehdotettuja säästöhenkivakuutuksia ja kapitalisaatiosopimuksia koskevia muutoksia sovellettaisiin voimaantulosäännöksen mukaisesti myös ennen lain voimaantuloa tehtyihin sopimuksiin.

Verotus ja sopimussuhteiden pysyvyys

Esitys luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on lähdetty valtiosääntöisesti siitä, että voimassa oleviin sopimuksiin kohdistuvien veroseuraamusten kiristymisen vuoksi lakiehdotus on merkityksellinen perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta. Esitys luonnokseen

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Helsinki Finland	Eteläesplanadi 10 00023 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	(09) 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	oikeusministerio@om.fi www.oikeusministerio.fi

Johannes Heikkonen

24.10.2018

VN/5238/2018

VN/5238/2018-OM-2

sisältyy varsin pitkät sääätämisyjärjestysperustelut, vaikka esityksessä ei ole kuitenkaan lähtökohtaisesti katsottu tarpeelliseksi saattaa sitä perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Verolainsäädännössä tehtyjä merkittäviä muutoksia on tietyissä tilanteissa tarkasteltu perustuslakivaliokunnan käytännössä sopimussuhteiden pysyvyyden kannalta. Näistä keskeisimpänä voidaan pitää valiokunnan lausuntoa vapaaehtoisen eläkevakuutuksen verokohtelun muuttamisesta (PeVL 21/2004). Tässä lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotettu verokohtelun muutos oli siinä määrin merkittävä, että sen tarkastelemista sopimussuhteiden pysyvyyden kannalta voitiin pitää perusteltuna. Tämän ohella verotusta koskevaa lainsäädäntöä on tarkasteltu valiokunnan käytännössä muun muassa sääntelyn tarkkuuden (PeVL 31/2010 vp, s.3/II), kunnallisen itsemääräämisoikeuden (PeVL 40/2014 vp, s.5/I-7/II) sekä yhdenvertaisuutta koskevan perustuslain sääntelyn kannalta (PeVL 53/2016 vp, PeVL 52/2016 vp, PeVL 19/2014 v, PeVL 51/2005 vp). Lisäksi vanhan hallitusmuodon aikana perustuslakivaliokunta on omaisuudensuojaan viitaten katsonut, että hyvin ankara, konfiskatoriseksi osoittautuva veroprogressio olisi ristiriidassa omaisuudensuoja- ja pakkolunastussäännösten kanssa (PeVL 5/1998 vp, PeVL 12/1986 vp ja PeVL 9/1978 vp).

Sinänsä oikeusministeriö pitää perustuslakivaliokunnankin korostamalla tavoin keskeisenä lähtökohtana sitä, että verotusta koskevaa lainsäädäntöä ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti sellaisena erityisenä julkisen vallan käytön muotona, jonka alueella perusoikeudet ja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate eivät tule sovellettaviksi (PeVL 53/2016 vp s.4). Tässä suhteessa oikeusministeriö pitää yleisellä tasolla oikeasuuntaisena sääätämisyjärjestysperusteluissa ilmaistua ajatusta siitä, että verotuksen tason muutokset voivat olla merkityksellisiä perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojaan kuuluvan sopimussuhteiden pysyvyyden kannalta.

Samalla huomiota voidaan kuitenkin kiinnittää siihen, että perustuslakivaliokunta on tuoreimmassa lausuntokäytännössään yhä antanut verolainsäädännön erityiselle luonteelle tiettyä painoarvoa siihen liittyviä esityksiä arvioitaessa. Perustuslakivaliokunta on tältä osin kiinnittänyt huomiota siihen, että verotuksen ensisijainen tehtävä on tuottaa julkiselle sektorille tuloja niin paljon, että ne riittävät kattamaan julkisen sektorin menot (PeVL 52/2016 vp s.3). Edelleen valiokunta on painottanut myös sitä, että verolainsäädännölle on tyypillistä, että sen piirissä lainsäätäjällä on mahdollisuus tehdä valintoja eri sääntelyvaihtoehtojen välillä tavanomaistakin vapaammin, koska verolait muodostavat monipuolisesti yhteiskunnan ohjaamiseen käytettävän välineen.

Perustuslakivaliokunta on sopimussuhteiden pysyvyyttä koskevassa tulkintakäytännössään pitänyt ongelmallisina ennen kaikkea niitä lainsäädännöllisiä muutoksia, jotka puuttuvat sopimussuhteen kannalta olennaisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin ja joiden osalta oikeussubjektilla on perusteltu odotus vallitsevan oikeustilan pysyvyydestä. Perustuslakivaliokunta on arvioinut tällaistaikin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta.

Verolainsäädäntöä sopimussuhteiden pysyvyyden suojan näkökulmasta tarkasteltaessa lähtökohtaisesti merkityksellisenä on pidettävä sitä, että verolainsäädäntö on aina muodollisesti tällaisesta nimenomaisesti sopimussuhteiden sisältöä sääntelevästä lainsäädännöstä erillistä. Perustuslakivaliokunta on tästä johtuen edellä mainitussa vapaaehtoista eläkesäästämisen verohelpotuksia koskeneessa lausunnossaan painottanut sitä, että juuri nimenomaisesti eläkevakuutus sopimuksen kyseessä ollessa vakuutusmaksujen vähennysoikeuden edellytyksenä ollutta eläkeikää oli pidettävä sellaisena sopimuksen tekemiseen vaikuttavana olennaisena seikkana, jota koskeva sääntely muodostuu merkitykselliseksi perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan näkökulmasta (PeVL 21/2004 vp, s.2/II). Tämän voidaan katsoa viittaavan siihen, että sopimuksen ja sen verokohtelun yhteyden tulee olla hyvin läheinen, jotta sopimussuhteiden pysyvyyden suoja voi muodostua asiassa relevantiksi. Myös perustuslakivaliokunnan vähäisen tälle näkökulmalle rakentuvan käytännön voidaan katsoa viittavan tässä suhteessa valtiosääntöisesti ongelmallisena pidettävien tilanteiden harvinaisuuteen.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Johannes Heikkonen

24.10.2018

VN/5238/2018

VN/5238/2018-OM-2

Ehdotetut verolainsäädännön muutokset

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa esityksestä on nostettu esiin kolme sääntelykokonaisuutta, joiden osalta kysymys suhteesta perustuslain 15 §:n omaisuudensuojaan kiinnittyvään sopimussuhteiden pysyvyyden suojaan katsotaan muodostuvan merkitykselliseksi.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ei sinänsä ole juuri käsitelty esityksen tavoitteita valtiosääntöiseltä kannalta, mutta kaikkien edellä mainittujen kolmen muutoksen taustalla voitaneen tunnistaa niin verolainsäädäntöön yleisesti liittyviä fiskaalisia tavoitteita kuin myös muita tavoitteita. Esityksessä on yleisellä tasolla nostettu esiin esimerkiksi pyrkimys säännellä eri tyyppisiä instrumentteja mahdollisimman neutraalilla tavalla, jolla voidaan katsoa olevan tiettyjä niin vakuutuksenottajien kuin palveluntarjoajien yhdenvertaisuuteen kiinnittyviä vaikutuksia. Kokonaisuutena arvioiden esityksen voidaan perustuslakivaliokunnan verolainsäädännöstä esittämät yleiset näkökohdat huomioiden katsoa omaavan perusoikeusjärjestelmän kannalta edellytetyt hyväksyttävän tavoitteen. Olennaiseksi tässä suhteessa jää sen arvioiminen, ovatko esitetyt muutokset suhteellisuusarvion näkökulmasta ongelmallisia, eli johtavatko ne esityksen tavoitteet huomioiden sopimusapuolten perusteltujen odotusten kannalta kohtuuttomiin lopputulemiin.

Ensimmäinen säätämisyjärjestysperusteluissa esiin nostettu esityksen kohta koskee kumottavaksi ehdotettavaa tuloverolain 34 a §:n sääntelyä vapaaehtoisen yksilölliseen eläkevakuutukseen ja pitkäaikaissäästämissopimukseen perustuvan suorituksen verokohtelusta. Esitysluonnoksen perustelujen mukaan 34 a §:stä johtuvat muutokset merkitsevät vain tuoton verotuksen toteutumisen ajankohdan aikaistumista. Muutoksilla ei esityksen perustelujen mukaan olisi vaikutusta tilanteissa, joissa säästöt realisoidaan vasta sopimuksen päättyessä ja säästö määrä ylittää vakuutusmaksujen määrän. Kysymys ei myöskään ole puuttumisesta lailla alun alkaen luotuun erityisjärjestelyyn, joita koskevissa tilanteissa perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan merkityksen on valiokunnan lausuntokäytännössä katsottu korostuvan. Tuoton verotustavan osalta kysymys on nyt sääntelemättömän, Verohallinnon ohjeeseen perustuvan mutta toimialalla vakiintuneeksi muodostuneen käytännön muuttamisesta. On myös huomattava, että 34 §:n mukaisen pääsääntöisen verotustavan piiriin kuuluvien sopimusten osalta säästäjät voisivat välttyä kiristyvältä verotukselta nostamalla 1 päivään tammikuuta 2020 mennessä varoja sijoitettuun pääomaan asti.

Oikeusministeriön arvion mukaan edellä kuvatun kaltaista verotuksen toteutumisen ajankohdan muutosta ei voida pitää siinä määrin merkittävänä lainsäädännön muutoksena, että sen voitaisiin katsoa vaikuttavan siihen epäsuorassa yhteydessä olevan sopimussuhteen olennaisiin ehtoihin kohtuuttomuuteen johtavalla tavalla. Tätä arviota tukevat edelleen edellä mainitut huomiot siitä, ettei nykyinen käytäntö ole perustunut suoraan säädettyyn lainsäädäntöön. Tällaisessa tilanteessa voidaan pitää selvänä, ettei henkilölle syntynyt odotus ole voinut olla samalla tavalla vahva kuin säädelyssä tilanteessa, vaan toimijan voidaan perustellusti olettaa voineen ennakoida, että asian säänteleminen lailla voi johtaa myös sääntelemättömästä käytännöstä poikkeavaan lopputulokseen. Se, että tilanteessa on mahdollista välttyä uudelta verotuskäytännöltä siirtymäajan puitteissa edelleen merkittävästi vähentää ehdotetun sääntelyn valtiosääntöisiä vaikutuksia.

Toisena sopimussuhteiden pysyvyyden suojan kannalta merkityksellisenä sääntelynä esitysluonnoksessa on pidetty sen 35 b §:ää, jossa säädettäisiin eräiden sijoitussidonnaisten vakuutusten erityisestä verotusmenettelystä. Esitysluonnoksen perustelujen mukaan säännös saattaisi johtaa huomattavasti nykyistä kireämpään verotukseen sen soveltamisalaan kuuluvien sopimusten kohdalla. Säännöksen soveltamisalaan kuuluisivat esitysluonnoksen perustelujen mukaan eräät keinotekoisiksi luonnehdittavat järjestelyt, joiden olennaisena osatekijänä voidaan pitää sitä, että niissä vakuutuksenottaja voi vaikuttaa sopimuksen kohde-etuuteen liittyvien omistajalle kuuluvien oikeuksien käyttämiseen.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa tällaisten keinotekoisien järjestelyjen ei ole katsottu nauttivan samassa määrin perustuslain omaisuuden suojaan kuin "aitoihin" sijoitus- ja säästötuotteisiin kohdistuvien verotusta kiristävien muutosten. Myös oikeusministeriö pitää erottelua merkityksellisenä,

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Helsinki Finland	Eteläesplanadi 10 00023 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	(09) 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	oikeusministerio@om.fi www.oikeusministerio.fi

Johannes Heikkonen

24.10.2018

VN/5238/2018

VN/5238/2018-OM-2

ja kiinnittää tältä osin huomiota ensinnäkin siihen, ettei lainvastainen odotus voi nauttia perustuslain suojaa, ja toisaalta siihen, ettei keinotekoinen järjestely voi missään tilanteessa tuottaa ainakaan saman asteista perusteltua odotusta kuin vakiintunut, esimerkiksi lainsäädännön nimenomaisesti tunnustama järjestely. Järjestelyn keinotekoisuuden luonteesta ja asteesta riippuen tällaisten järjestelyjen voitaneen katsoa rajautuvan sopimussuhteiden pysyvyyden suojan ulkopuolelle.

Siltä osin kuin edellä kuvattujen järjestelyjen voidaan katsoa olevan tulkinnanvaraisia, on olennaisena asian arvioinnissa pidettävä sitä, että säännöksen soveltaminen alkaisi vasta 1.1.2020, joka jättäisi osapuolille mahdollisuuden välttää luonnokseen sisältyvän verotustavan soveltumisen sopimuksia muuttamalla ja purkamalla sopimukseen johtavat järjestelyt. Perustuslakivaliokunta on pitänyt siirtymäajan olemassaoloa merkityksellisenä seikkana sen arvioidessa vapaaehtoisen eläkevakuutuksen verokohtelun muutoksia suhteessa perustuslain 15 §:stä johdettuun sopimussuhteiden pysyvyyden suojaa (PeVL 21/2004 vp).

Ehdotuksen säätämisyjärjestysperusteluissa on myös katsottu, että 35 b § myös saattaa vakuutuksenottajat sekä koti- ja ulkomaiset palveluntarjoajat keskenään nykyistä yhdenvertaisempaan asemaan, millä esitysluonnoksen mukaan on osaltaan merkitystä arvioitaessa ehdotuksia perustuslailliselta kannalta. Myös oikeusministeriö pitää näkökohtaa relevanttina

Kolmannen sopimussuhteiden kannalta relevanttina pidetyn kokonaisuuden esitysluonnoksessa muodostaa 34 §:ssä säädettäväksi ehdotettava säännös henkilövakuutukseen perustuvien vakuutuskorvausten veronalaisuudesta. Säännösehdotuksen mukaan henkivakuutukseen perustuvasta vakuutus suorituksesta on veronlaista vain vakuutuksen tuotto, jos vakuutuksen maksuja ei ole vähennetty verotuksessa. Vaatimus kohdistuu esityksen perustelujen mukaan ennen kaikkea rajat ylittäviin tilanteisiin.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on 34 §:n osalta käsitelty kysymystä siitä, kuinka laajaksi sopimussuhteiden pysyvyyden suoja voi muodostua tilanteissa, joissa sopimus on tehty säästäjän asuessa toisessa valtiossa, jolloin sopimuksia koskeva verosääntely ja muu sääntely on myös määräytynyt asuinvaltion lainsäädännön perusteella. Oikeusministeriö katsoo tässä suhteessa, ettei pelkästään se, että kyse on rajat ylittävästä tilanteesta, voi sen arvion mukaan yksinään rajata niiden velvoitteiden sisältöä, joita lainsäätäjään perustuslaista sen yksityisten asemaa säännellessään kohdistuu. Tästä johtuen myös rajat ylittävässä tilanteissa verokohtelun muutoksia tulee oikeusministeriön arvion mukaan arvioida lähtökohtaisesti samoista perustuslain 15 §:ään kiinnittyvistä lähtökohdista kuin Suomessa tehtyjä. Samalla selvänä voidaan pitää sitä, että tällaista muutosta valtiosääntöisesti arvioitaessa merkitystä voidaan keskeisestikin antaa sille, että sopimus on esimerkiksi tehty toisen valtion lainsäädännön nojalla.

Esityksessä kuvatun perusteella vaikuttaa siltä, että Suomessa verotettavan henkilön voidaan riittävässä määrin olettaa kytkevän ennakoimaan, että hänen tekemänsä sopimus tulee verotetuksi esityksessä ehdotetulla tavalla. Tältä osin voitaneen katsoa, ettei hänelle ole muodostunut sellaista perusteltua odotusta, josta poikkeaminen voisi johtaa hänen kannaltaan kohtuuttomaan lopputulemaan.

Kokonaisuutena arvioiden oikeusministeriö katsoo, etteivät esitykseen sisältyvät verolakien muutokset muodostu sellaisiksi, että niiden voitaisiin katsoa ulottuvan niiden kohteena olevien sopimusten keskeisiin ehtoihin tavalla, joka tekisi niistä ongelmallisia perustuslain 15 §:stä johdetun sopimussuhteiden pysyvyyden suojan kannalta.

Johannes Heikkonen

24.10.2018

VN/5238/2018
VN/5238/2018-OM-2

Ylijohtaja

Sami Manninen

Lainsäädäntöneuvos

Johannes Heikkonen

Liitteet -

Jakelu VM Valtiovarainministeriö

Tiedoksi



Asiakirjan kansilehti

Asiakirjan tunniste

VN/5238/2018-OM-2

Asiakirjan MD5 tiiviste

3614b25172756e05518a4af8f2a155d3

Allekirjoitukset

Allekirjoittaja	Allekirjoituspäivämäärä	Varmenteen myöntäjä
Johannes Heikkonen	2018-10-25T10:03:06	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK
Sami Manninen	2018-10-25T10:14:02	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK