

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI YHTEISTOIMINTA- ASIAMIEHESTÄ ANNETUN LAIN KUMOAMISEKSI JA SIIHEN LIITTYVÄKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖLLE

LAUSUNTOPYYNNÖN DIAARINUMERO: VN/20373/2025

LAUSUNTO

Allshares Oy ("**Allshares**") kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä yhteistoiminta-asiamiehestä annetun lain kumoamiseksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi ("**Esitys**").

Pidämme tärkeänä, että henkilöstörahastolakia (934/2010, muutoksineen, HRL) päivitetään vastaamaan uutta valvovaa viranomaista. Samalla näemme kuitenkin välttämättömänä, että laista korjataan sen soveltamista vaikeuttavat tunnistetut ongelmakohdat. Näin uudelle valvovalle viranomaiselle voidaan turvata huomattavasti selkeämpi lainsäädännöllinen toimintaympäristö.

Nykyiset HRL:n keskeisimmistä haasteet liittyvät sen ja verotuksen yhteensovittamiseen. HRL:n muokkaaminen tältä osin on erittäin perusteltua, sillä henkilöstörahasto-osuuksien verotus koskee suurta joukkoa suomalaisia. Mediatietojen mukaan henkilöstörahastoissa oli vuoden 2023 lopussa yli 178 000 jäsentä, jotka ovat pääasiassa tavallisia palkansaajia. Siksi on ensiarvoisen tärkeää, että rahastoihin liittyvät verotuskäytännöt ovat mahdollisimman selkeitä ja yksiselitteisiä.

1. Tausta ja yhteistoiminta-asiamiehen tehtävien siirtyminen PRH:lle

- (1) Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksen luonnoksesta, jolla ehdotetaan yhteistoiminta-asiamiehestä annetun lain kumoamista ja asiamiehen toimiston lakkauttamista. Esityksen mukaan yhteistoimintalainsäädännön valvontatehtävät siirrettäisiin työsuojeluviranomaiselle ja henkilöstörahastojen valvonta sekä henkilöstörahastorekisterin ylläpito Patentti- ja rekisterihallitukselle (**PRH**).

- (2) Ymmärrämme lausunnonantajina valtionhallinnon säästö- ja tehostamistavoitteet. Pidämme kuitenkin äärimmäisen tärkeänä, että tehtävien siirron yhteydessä turvataan henkilöstörahastojen häiriötön toiminta ja uusien rahastojen perustamisen edellytykset. Jotta PRH voisi onnistua uudessa tehtävässään rajallisilla resursseilla, on välttämätöntä samalla selkeyttää voimassa olevaa HRL:a siten, että se ei jätä tilaa eri viranomaisten – erityisesti Verohallinnon – ristiriitaisille tulkinnoille.

2. Yhteistoiminta-asiamiehen nykyinen rooli henkilöstörahastojen tukena ja valvojana

- (3) Yhteistoiminta-asiamiehen työpanos on ollut historiallisesti ja on edelleen erittäin merkittävä henkilöstörahastojen toiminnan ohjaamisessa. Asiamiehen toimisto hoitaa vuosittain noin 1000 henkilöstörahastoihin liittyvää toimenpidettä tai yhteydenottoa.
- (4) Asiamiehen rooli on ollut vahvasti ennakoiva ja palveleva. Toimisto on tarjonnut kattavasti ohjeistusta ja asiakasneuvontaa lain soveltamisesta, julkaissut malliasiakirjoja, järjestänyt koulutuksia sekä tehnyt tiivistä sidosryhmäyhteistyötä eri toimijoiden kanssa.
- (5) Hallinnollisella puolella yhteistoiminta-asiamies on ylläpitänyt henkilöstörahastorekisteriä, ottanut vastaan perustamis- ja muutosilmoituksia sekä tarkastanut vuosittain noin 500 rahaston tilinpäätösasiakirjat. Lisäksi asiamiehellä on ollut vahva valvontatoimivalta puuttua sääntöjenvastaisuuksiin aina rahaston purkamiseen ja uhkasakkoihin saakka. Käytännössä asiamiehen asiantunteva ja matalan kynnyksen neuvonta on kuitenkin ennaltaehkäissyt ongelmia tehokkaasti.

3. Esityksessä tunnistetut PRH:een liittyvät haasteet

- (6) Hallituksen esitysluonnoksessa tunnistetaan varsin avoimesti tehtävien siirtoon liittyvät riskit. Suurin haaste on ennakoivan neuvonnan ja ohjeistuksen tason mahdollinen lasku. PRH on perinteinen rekisteri- ja valvontaviranomainen, jolla ei välttämättä ole edellytyksiä jatkaa yhteistoiminta-asiamiehen laajaa koulutus- ja ohjaustehtävää, etenkin ilman merkittävää lisäresursointia. Neuvonnan tarve on kuitenkin suurin juuri pienissä ja keskisuurissa yrityksissä, joita on viime vuosien lakimuutoksilla pyritty kannustamaan rahastojen perustamiseen.
- (7) Lisäksi haasteena on erityisosaamisen siirtäminen, IT-järjestelmien (henkilöstörahastosovellus) integrointi PRH:n arkkitehtuuriin sekä rahoituksen riittävyys. Vaikka esityksessä ehdotetaan uutta valvontamaksua kustannusten kattamiseksi, siirtymävaihe on kriittinen.
- (8) Mikäli HRL:iin jätetään nykyiset tulkinnanvaraisuudet, PRH tulee kuormittumaan kohtuuttomasti rajanvetotilanteista ja lausuntopyyntöistä. Siksi lakia on ehdottomasti täsmennettävä tämän uudistuksen yhteydessä.

4. Henkilöstörahastolain muutostarpeet valvonnan sujuvoittamiseksi

- (9) Tällä hetkellä lainsäädännössä on kohtia, jotka aiheuttavat jatkuvaa tulkintaepävarmuutta ja vaikeuttavat rahastojen hallinnointia. Näiden korjaaminen on PRH:n onnistumisen edellytys.
- (10) HRL 2 § (Määritelmät ja yhdenmukaisuuden periaate) Voimassa olevan lain 2 §:n 2 kohdan mukaan henkilöstörahastoerän enimmäismäärän on määrädyttävä yhdenmukaisten periaatteiden mukaan kaikkia jäseniä koskevassa tulos- tai voittopalkkiojärjestelmässä. Nykytilanteessa säännös vaatii selkeytystä tilanteisiin, joissa yrityksessä sovelletaan eri henkilöstöryhmiin erilaisia palkkiojärjestelmiä.
- (11) Ehdotettu uusi muotoilu HRL 2 § 2 kohta:
- "2) henkilöstörahastoerällä rahasuoritusta, joka perustuu henkilöstörahaston piiriin kuuluvissa yrityksissä ja tulosityksiköissä käyttöön otettuihin, kaikkia rahastoon kuuluvia jäseniä koskeviin tulos- tai voittopalkkiojärjestelmiin, ja jonka yhdenmukaisten periaatteiden mukainen rahastoitava enimmäismäärä rajataan sovellettavien järjestelmien alimman enimmäispalkkion suuruiseksi;"*
- (12) Perustelu: Lain sanamuotoa on täsmennettävä siten, että laissa edellytetty yhdenmukaisuuden periaate ilmenee selkeästi silloin, kun yrityksessä on käytössä toisistaan poikkeavia palkkiojärjestelmiä. Yhdenmukaisten periaatteiden vaatimus tarkoittaa tällöin sitä, että rahastoitava enimmäismäärä määritetään käytössä olevien järjestelmien pienimmän yhteisen nimittäjän perusteella. Jos esimerkiksi henkilöstöryhmällä A on mahdollisuus saada tulospalkkiona enintään yhden kuukauden palkkaa vastaava summa ja ryhmällä B enintään kahden kuukauden palkkaa vastaava summa, kummankin ryhmän osalta voidaan rahastoida enintään yhden kuukauden palkkaa vastaava summa. Tämä turvaa jäsenten yhdenvertaisuuden ja antaa PRH:lle yksiselitteisen ja helposti valvottavan säännön rekisteröintitarkastuksiin.
- (13) HRL 37 § ja 38 § (Maksutavan valinta ja ilmoitusajankohta) Lain 37 § ja 38 § koskevat osuuden siirtämistä rahastoon tai sen nostamista käteisenä. Nykymuotoilu, joka puhuu ainoastaan oikeudesta "nostaa osuus käteisenä" ja edellyttää ilmoituksen tekemistä ennen sen tilikauden päättymistä, on vanhentunut ja aiheuttaa vakavia ongelmia verotuskäytännössä.
- (14) Ehdotettu uusi muotoilu HRL 37 § (ja vastaavasti 38 §):
- "37 § Henkilöstörahastoeräosuuden maksutavan valinta Jäsenellä on oikeus valita osuutensa henkilöstörahastoerästä tai sen lisäosasta joko siirrettäväksi henkilöstörahastoon tai maksettavaksi käteisenä, jos asiasta on määräys yrityksen käyttöön ottamassa tulos- tai voittopalkkiojärjestelmässä. (...) Käteisenä nostettavan osuuden työnantaja maksaa suoraan jäsenelle. Jäsenen on ilmoitettava työnantajayritykselle valintansa siitä, haluaako hän mahdollisen henkilöstörahastoeräosuutensa ja sen lisäosan siirrettäväksi rahastoon vai maksettavaksi käteisenä. Ilmoitus on tehtävä yrityksen ilmoittamaan määräaikaan mennessä, kuitenkin ennen palkkioiden maksuajankohtaa."*

- (15) Perustelu: Pykälän otsikkoa ja sisältöä on muutettava vastaamaan säännöksen aineellista tarkoitusta, joka koskee aitoa maksutavan valintaa rahastoinnin ja käteismaksun välillä. Voimassa olevan säännöksen muotoilu on antanut Verohallinnolle mahdollisuuden tulkita, että oletusarvoisesta käteismaksusta rahastointiin siirtyminen realisoisi tulon ennakkoon. Lainsäätäjän alkuperäinen tarkoitus on kuitenkin ollut, ettei osuuksia rahastoon siirrettäessä makseta ansiotuloveroja, vaan verotus lykätään nostohetkeen.
- (16) Lisäksi ilmoituksen aikataulun sitominen tilikauden päättymiseen on irrotettava laista. Yhteistoiminta-asiamies on lausunnossaan 18.9.2024 vahvistanut, että alkuperäinen aikarajavaatimus perustui yksinomaan kirjanpitolautakunnan lausuntoon vuodelta 1991, joka koski kulujen kirjaamista tilinpäätökseen. Ilmoituksen ajankohdalla ei ole henkilöstörahastolain asettamien edellytysten kannalta merkitystä, ja myöhempi ilmoitus on mahdollinen rikkomatta lainsäätäjän tarkoitusta. Aikarajan joustavoittaminen ennen palkanmaksua antaa yrityksille huomattavasti enemmän joustavuutta ja helpottaa PRH:n hallinnollista valvontatyötä.

5. Verotuskäytännön juridiset ongelmat ja valvonnan turvaaminen

- (17) Edellä esitetyt HRL:n muutostarpeet kytkeytyvät suoraan keskeiseen juridiseen ongelmaan Verohallinnon viimeaikaisissa ohjeistuksissa, joka uhkaa koko järjestelmän toimivuutta ja valvonnan sujuvuutta.
- (18) Verohallinto on ohjeessaan (kohta 4.3) luonut tulkinnan, jossa työntekijän katsotaan saaneen tulon vallintaansa tuloverolain (1535/1992, muutoksineen, TVL) 110 §:n mukaan rahastoon siirron hetkellä, jos esimerkiksi palkkion oletusmaksutapa on käteinen tai valinta tehdään määräytymistilikauden jälkeen. Kuten oikeusneuvos Eija Siitari äskettäisen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO 2025:2961) äänestyslausunnossaan ansiokkaasti totesi, TVL 65 §:n 1 momenttia on pidettävä erityissäännöksenä suhteessa TVL 110 §:ään. Yleisten lainsoveltamisperiaatteiden mukaisesti erityissäännös syrjäyttää vastaavan yleissäännöksen, eikä rahastoon siirrettävä palkkio tule työntekijän vallintaan TVL 110 §:ssä tarkoitettulla tavalla.
- (19) Verohallinnon tiukka tulkinta vallintaan saamisesta johtaa kestävämpään tilanteeseen myös valtiosääntöoikeudellisesti. TVL 65 § on sanamuodoltaan ehdoton: "Henkilöstörahastosta saadusta rahasto-osuudesta ja ylijäämästä 80 prosenttia on veronalaista ansiotuloa". Laki ei tunne poikkeuksia sen suhteen, millä verostatuksella varat ovat rahastoon tulleet. Jos varat on Verohallinnon tulkinnan myötä katsottu verotettavaksi palkaksi jo rahastoon siirrettäessä, ne tulisi TVL 65 §:n mukaan verottaa uudelleen 80-prosenttisesti niitä nostettaessa.
- (20) Välttääkseen tämän ilmeisen ja kohtuuttoman kaksinkertaisen verotuksen, Verohallinto on ohjeessaan luonut poikkeuksen TVL 65 §:n soveltamiseen "jo verotettujen erien" osalta. Tämä ohje ei kuitenkaan perustu lakiin. Suomen perustuslain 81 §:n verotuksen laillisuusperiaate edellyttää ehdottomasti, että valtion verosta ja verovelvollisuuden perusteista säädetään lailla. Verohallinnolla ei ole toimeenpanevana viranomaisena toimivaltaa luoda ohjeillaan tuloverolakiin poikkeuksia tai uusia verovapauksia ohi eduskunnan.

(21) Johtopäätös

Jotta PRH voi onnistuneesti ja tehokkaasti ottaa vastuulleen henkilöstörahasojen valvonnan, lainsäädännön on oltava yksiselitteistä. Henkilöstörahasojalasia tulee tämän uudistuksen yhteydessä muuttaa siten, että maksutavan valinta (rahasoj/käteinen), yhdenmukaisuuden periaate ja joustavampi ilmoitusaika kirjataan lakiin nimenomaisina ja selkeinä oikeuksina. Tämä poistaa perusteet Verohallinnon perustuslain 81 §:n kannalta ongelmallisilta ohjeilta, selkeyttää oikeustilaa ja estää uuden valvovan viranomaisen, eli PRH:n, kuormittumisen tarpeettomilla rajanvetotilanteilla.

Allshares keskustelee mielellään henkilöstörahasoihin liittyvistä kysymyksistä.

Helsingissä 7.4.2026

Visa Korhonen
Director, Personnel Funds
Allshares Oy

Lähteet:

HE-luonnos 27.2.2026. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhteistoiminta-asiamiehestä annetun lain kumoamiseksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

Karimeri, Rami – Määttä, Salla: Henkilöstörahasojn käsite tuloverolain tulkinnassa. EDILEX 438e2083-501a-dfd0-5feb-54a48e4142a8.

Yhteistoiminta-asiamiehen lausunto henkilöstörahasojlain tulkinnasta yleisesti ja eräistä tulkinnan ongelmakohdista. (Dnro 44/05.00/2024, 18.9.2024).

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös KHO 18.12.2025 taltionumero 2961/2025 (Dnro 1058/03.04.04.04.37/2025).

Suomen perustuslaki (731/1999).

Tuloverolaki (1535/1992).

Verohallinnon ohje: Henkilöstörahasojsta saatavien tulojen verotus (VH/2324/00.01.00/2024).