



Vero-osasto

Yhteenveto lausunnoista hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laeiksi tuloverolain sekä eräiden muiden verolakien muuttamisesta

Valtiovarainministeriön vero-osasto lähetti 15.11.2024 lausunnolle hallituksen esitysluonnoksen laeiksi tuloverolain sekä eräiden muiden verolakien muuttamisesta.

Lausuntoa pyydettiin 22 viranomaiselta ja yhteisöltä. Lausunnon antoivat: oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, eduskunnan oikeusasiamies, Kirkkohallitus, valtioneuvoston oikeuskansleri, Verohallinto, Ammattiliitto Ava ry, Elinkeinoelämän keskusliitto ry, Finanssiala ry, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Keskuskauppakamari ry, Suomen Yrittäjät ry, Veronmaksajain Keskusliitto ry ja Verovirkailijain Liitto ry. Lausunnon antoivat myös Intressi Oy, OTT Timo Viherkenttä ja professori (emeritus) Asko Lehtonen. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö sekä Eläketurvakeskus ilmoittivat, että niillä ei ole asiassa lausuttavaa.

Lausuntopyyntö liitteineen ja lausunnot ovat nähtävissä osoitteessa:

<https://vm.fi/hanke?tunnus=VM083:00/2024>.

Esitysluonnoksen sisältö

Esityksessä ehdotetaan, että tuloverolaista kumottaisiin vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen ja pitkäaikaissäästämissopimuksen sekä työntekijän maksamien työnantajan järjestämän kollektiivisen lisäeläketurvan maksujen vähennyskelpoisuutta koskevat säännökset. Esityksessä ehdotetaan lisäksi eläkevakuutusmaksujen vähennyskelpoisuuden poistamiseen liittyviä teknisiä muutoksia korkotulon lähdeverosta annettuun lakiin, verotusmenettelystä annettuun lakiin ja tulotietojärjestelmästä annettuun lakiin.

Esityksessä ehdotetaan myös seuraavia muutoksia:

- Verotusmenettelystä annetun lain mukaista tiedonantovelvollisuutta sekä tulotietojärjestelmästä annetun lain mukainen tulorekisteri-ilmoitusten antamisvelvollisuus laajennettaisiin koskemaan suomalaisella aluksella toimessa olevan vuokratun henkilön saamaa tuloa ja muita työskentelyyn liittyviä tietoja. Rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetussa laissa säädetty velvoite hakea ennakonkantoa laajennettaisiin edellä mainitun työntekijän saamaan palkkaan.

- Ennakkoperintälakia muutettaisiin siten, että ennakkoperintärekisteriin voisi rekisteröityä myös sellainen rajoitetusti verovelvollinen, jonka asuinpaikka on Euroopan talousalueella.
- Oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia muutettaisiin siten, että ennakonpidätyksen toimittamisen laiminlyönnin johdosta ennakonpidätys määrättäisiin suorituksen maksajalle kaavamaisesti 40 prosentin suuruisena, ellei kysymys ole sellaisesta suorituksesta, jolle on säädetty tai määrätty muun suuruinen pidätysprosentti.
- Veronkantolain palautuksen säilyttämistä koskeva säännös kumottaisiin.
- Verohallinnosta annettuun lakiin lisättäisiin säännös, joka mahdollistaa vuokratyövoiman käytön verotuksen avustavissa tehtävissä ja Verohallinnon avustavassa puhelinpalvelussa.

Lausuntopalaute

Vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen ja pitkäaikaissästämissopimuksen maksujen vähennykelpoisuuden poistaminen

Oikeusministeriö toteaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön perustuvan omaisuuden suojan oikeudellisen arvioinnin näkökulmasta, että esitysluonnoksella on julkiseen etuun pohjaavat sinällään hyväksyttävät valtionaloudelliset yleiset perusteet. Lausunnon mukaan valtionaloudellinen tarve ei kuitenkaan automaattisesti oikeuta omaisuudensuojaan kohdistuvia rajoituksia, jos ne voivat johtaa yksilöiden kannalta kohtuuttomuuteen. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnoksen ehdotuksilla on tosiasiallista vaikutusta niihin sopimusten tekijöiden odotuksiin missä olosuhteissa sopimukset on tehty ja siten välillistä vaikutusta aikaisemmin solmittuihin varallisuus oikeudellisiin sopimussuhteisiin.

Oikeusministeriö näkemyksen mukaan verovähennyksen poistoa ei ole kaikilta osin perusteltua arvioida pelkästään kohtuullisuusarviointina, vaan perustuslain 15 §:n omaisuuden suoja on perustellusti otettava arvioinnissa huomioon tavalla, miten perustuslakivaliokunta on omaisuuden suojan takaamia perusteltuja odotuksia aikaisemmin arvioinut.

Lausunnon mukaan lainsäädännölliset muutokset ovat mahdollisia, mutta ne eivät saa kohtuuttomasti puuttua oikeutettuihin odotuksiin tai heikentää olennaisesti jo syntyneitä oikeuksia. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan perustuslain omaisuuden suojan voi katsoa helpommin sallivan ehdotetun muutoksen, kun säästäjä voi sopeuttaa käyttäytymistään muutoksen jälkeen siirtymäajan kuluessa.

Oikeusministeriö katsoo, että perustuslakivaliokunnan lakimuutosten yhteydessä painottaman oikeasuhtaisuuden arvioinnin aidon toteuttamisen mahdollistamiseksi asian jatkovalmistelussa olisi perusteltua pyrkiä esittämään selkeämpiä

esimerkkejä siitä, millaisia tosiasiallisia taloudellisia vaikutuksia ehdotetuilla muutoksilla tulisi erilaisissa tilanteissa henkilöille olemaan.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lausunnossaan yleisesti, että Suomen eläkejärjestelmässä kansaneläke perustuu Suomessa asumiseen ja työeläketurva kattaa ansiotyön tekijät. Suomen lakisääteinen työeläkejärjestelmä on laaja ja tarve esimerkiksi työnantajakohtaiselle tai yksilöllisiin vakuutuksiin perustuvalla eläketurvalle ei ole Suomessa niin suuri kuin muissa Euroopan maissa. Suomessa myöskään eläkkeen perusteena olevilla ansioilla tai eläkkeen määrällä ei ole kattoa. Sosiaali- ja terveysministeriö näkee lähtökohtaisesti hyvänä, että on olemassa myös muita eläke-aikaan varautumisen mahdollisuuksia, mutta osana valtiontalouden säästöjä sosiaali- ja terveysministeriö pitää muutoksia perusteltuina.

Kirkkohallitus pitää kohtuullisena veropohjan laajentamista vapaaehtoisten eläkevakuutusten ja pitkäaikaissäästösopimusten verovähennysoikeus poistamalla, kun huomioidaan ehdotettujen säännösmuutosten luonne ja niiden vaikutukset veronmaksajien käytettävissä oleviin tuloihin sekä tulonjakoon.

Elinkeinoelämän keskusliitto ry (EK) vastustaa yksilöllisten eläkevakuutusten ja pitkäaikaissäästämissopimusten sekä ryhmäeläkkeiden omien maksuosuuksien verovähennysoikeuden poistamista. EK katsoo, että ehdotettujen, eläkesäästämistä voimakkaasti vähentävien veronkiristysten sijaan vapaaehtoiseen eläkesäästämiseen tulisi enemminkin kannustaa nykyistä voimakkaammin. Lausunnon mukaan esitysluonnos tulisi täydentää arviolla eläkesäästäjien tulevaisuudessa saamien eläkkeen aikaisten tulojen pienentymisen erilaisista vaikutuksista.

Finanssiala ry vastustaa yksilöllisten eläkevakuutusten ja pitkäaikaissäästämissopimusten sekä ryhmäeläkkeiden omien maksuosuuksien verovähennysoikeuden poistamista. Finanssialan mukaan vapaaehtoiselle eläkesäästämiselle on kasvava tarve Suomessa. Finanssiala toteaa lisäksi, että ehdotus on sekä EU:n pitkän linjan eläkepoliittisten tavoitteiden että hallituksen oman ohjelman vastainen.

Lausunnon mukaan sopimuksista on tullut useiden kerrostuneiden lakimuutosten takia monimutkaisia sekä asiakkaiden että tuotteita tarjoavien yritysten kannalta. Eläke-erien laskenta, säästöjen eri osiin kohdistuvien tuottojen seuranta, oikeanlainen ennakonpidätys ja Verohallinnolle raportointi on vaativaa ja edellyttää mitavia IT-järjestelmiä sekä henkilötyötä. Myös nyt ehdotettu muutos on palveluntarjoajien kannalta vaikea toteuttaa, ja se aiheuttaa merkittäviä järjestelmätöitä sekä asiakasviestinnän haasteita.

Finanssiala toteaa, että nyt ehdotettu vähennysoikeuden poistaminen käytännössä estää lisäsäästämisen jo olemassa oleviin sopimuksiin, mikä rikkoo sitä asetelmaa, mihin luottaen sekä asiakkaat että yhtiöt ovat pitkäaikaiseen sopimuk-

seen sitoutuneet. Asiassa tulisi ottaa huomioon perustuslain mukainen perusteltujen odotusten suoja, joka koskee luonnollisten henkilöiden lisäksi myös yrityksiä, ja arvioida riittävän pitkien siirtymäaikojen tarvetta.

Finanssiala ehdottaa pienten säästöjen ennaikaisen nostamisen helpottamista koskevan ehdotuksen osalta harkittavaksi, löytyisikö mahdollinen ennaikaisesti nostettavan pienen säästön raja lähempää 2 000 euroa kuin ehdotettua 5 000 euroa. Finanssiala katsoo lisäksi, että olisi eläkesäästämyksen perusluonteen vastaista säätää uusi ennaikaisen nostamisen verotuksellinen mahdollisuus. Nykyisin tuloverolaissa on huomioitu pieniksi jääneiden säästöjen nopeutetun ulosmaksun mahdollisuus sallimalla nostaa säästöjä eläkeiästä alkaen aina 2 000 euroon asti vuodessa jäljellä olevasta säästö määrästä riippumatta.

Säästöjen ennaikaisen nostamisen yritysvaikutuksista Finanssiala toteaa, että sopijapuolena olevan palveluntarjoajan puolelta on tehty pitkäaikainen sidotun eläkesäästämisen sopimus, mitä lähtökohtaa säästöjen ennaikainen nostaminen rikkoisi. Käytännössä palveluntarjoajilla ei olisi todellista mahdollisuutta kieltäytyä pienten säästövarojen ennaikaisesta nostosta. Näin ollen verolainsäädännön muuttaminen tosiasiasa pakottaisi eläkesäästämistä tarjoavat yritykset luopumaan osasta jo tehtyjä pitkäaikaisia eläkesopimuksia sekä muuttamaan omia toimintojaan, vaikka puhtaasti juridisesti arvioiden asiakkaalle ei synnykään oikeutta ennaikaiseen nostamiseen, vaan ennaikainen nostaminen edellyttää palveluntarjoajan suostumusta.

Finanssialan mukaan ennaikaisia nostoja varten ei siksi rakentaa automaatiota esimerkiksi palveluntarjoajien digikanaviin, etenkin kun kyseessä on hiipuva sopimuskanta. Etenkin vakuutusyhtiöissä, joissa on iso yksilöllisten eläkevakuutusten kanta, ennaikaisten nostojen käsittely hyvin todennäköisesti ruuhkauttaisi asiakaspalvelun, millä olisi vaikutusta myös muiden asiakkaiden palveluun. Ruuhka todennäköisesti johtaisi myös viivästyskorkojen maksamiseen suorituksen viivästyessä vakuutussopimuslain mukaisesta määräajasta. Finanssiala katsoo, että tällaisessa lainsäätäjän yksipuolisten toimien aiheuttamassa poikkeuksellisessa tilanteessa täytyisi lainsäädännössä mahdollistaa tilanne, jossa käsittelyyn ei sovellettaisi kyseistä määräaika, taikka antaa vakuutusyhtiölle oikeus määrätä käsittelyn aikataulusta tarkemmin. Finanssialan mukaan ennaikaisen nostamisen helpottamisen sijaan parempi ratkaisu olisi säätää vähennysoikeuden poistamiselle pidempi siirtymäaika, jolloin säästämistä voisi jatkaa vielä muutaman vuoden. Pieneksi jääneiden säästöjen kertanoston mahdollistaminen vasta eläkeiän täyttymisen jälkeen voisi myös olla toimiva vaihtoehtoinen ratkaisu.

Finanssiala toteaa, että yhtiöiden tulee siksi tuloverolain muutoksen jälkeen pysyä erottelemaan säästöistä taas yksi uusi osio, jota verotetaan aikanaan vain tuoton osalta. Tekninen valmius vastaanottaa lisäsuorituksia on pakko rakentaa järjestelmiin, koska ei ole mahdollista estää lisämaksujen suorittamista näihin so-

pimuksiin. Tämä edellyttää merkittäviä ja samalla siis kalliita tietoteknisiä muutostöitä, vaikka vain edes pienikin osa asiakkaista jatkaisi säästämistä. Lisäksi asiakkaiden tiedottaminen ja automaattisten maksusuoritusten peruuttaminen tulee olemaan suuri urakka.

Finanssialan näkemyksen mukaan ryhmäeläkkeiden verotuksellisten reunaehtojen muuttaminen vaikeuttaisi työntekijöille jo annettujen eläkelupausten täyttämistä. Lausunnon mukaan esityksessä ei ole huomioitu sitä, että osa työntekijän itse maksamista vakuutusmaksuista perustuu työnantajan ja työntekijän välisen työsuhteen ehtoihin. Ehdotetulla muutoksella puututtaisiin työntekijöiden oikeuksiin, ja muutoksella on laajemmat vaikutukset kuin mitä esityksen luonnoksessa on tuotu esille. Finanssiala esittää, että työntekijän maksamiin työnantajan järjestämän kollektiivisen lisäeläketurvan maksuihin ei puututtaisi ollenkaan, taikka tuloverolakiin kirjoitettaisiin siirtymäsäännös, jonka mukaan ennen hallituksen esityksen antamista tehtyihin sopimuksiin sovellettaisiin jatkossakin nykyisin voimassa olevia säännöksiä.

Lisäksi Finanssiala ehdottaa tässä yhteydessä tarkasteltavaksi tuloverolain 34 §:n 3 momentissa säädetyn säästöhenkivakuutuksia koskevan ns. kahden vuoden säännön kumoamista. Säännön alkuperäinen tarkoitus on käynyt epäselväksi, ja nykyään sääntö on tarpeeton. Sääntö rajoittaa tavallisen säästöhenkivakuutuksen käyttämistä korvauksen suorittamiseen pidemmän kuin kahden vuoden ajan.

Keskuskauppakamari ry katsoo, että vapaaehtoisen eläkevakuutuksen maksujen verovähennyskelpoisuuden poistaminen kokonaan on merkittävä veropoliittinen linjaus. Lausunnon mukaan on tärkeää, että omaehtoista säästämistä ja sijoittamista jatkossakin tuetaan verotuksessa. Keskuskauppakamari katsoo, että erityisesti osakesäästötilin kehittämistä tulisi jatkaa pikaisesti, jotta se olisi entistä joustavammin käytettävissä myös muihin sijoituksiin kuin julkisesti noteerattuihin osakkeisiin.

Keskuskauppakamari pitää lisäksi tärkeänä, ettei esityksellä vaikeuteta yritysten työntekijöilleen ottamia lisäeläkejärjestelyjä. Vaikka tällaisten maksujen merkitys on kokonaisuudessaan pieni, tulisi tältä osin vielä varmistaa, ettei työntekijän oman maksuosuuden vähennysoikeuden poistolla kohtuuttomasti vaikeuteta yritysten mahdollisuuksia toteuttaa jo sovittuja eläkejärjestelyitä.

Suomen Yrittäjät ry pitää julkisen talouden tasapainottamista erittäin tärkeänä, ja tätä taustaa vasten ehdotusta voidaan pitää ymmärrettävänä. Suomen Yrittäjät pitää tärkeänä vanhoihin sopimuksiin säästävien kannalta esitysluonnokseen sisältyvää ehdotusta, jonka mukaan enintään 5 000 euron säästövarat olisi mahdollista nostaa tietyn edellytyksin siirtymäsäännöksellä kertasuorituksena ennakko-aikaisesti ilman, että varoja verotettaisiin korotettuna.

Veronmaksajain Keskusliitto ry vastustaa lausunnossaan vapaaehtoisen eläkesäästämisen verovähennysten poistamista. Lausunnon mukaan vapaaehtoinen eläkesäästäminen edellyttää kansalaiselta erityistä pitkäjänteisyyttä ja sitoutuneisuutta. Tällaisessa säästämässä on luonnollisesti erityisen tärkeää, että kansalainen voi myös luottaa säästämiseen liittyvien keskeisten pelisääntöjen pysyvyyteen koko säästämisaikana. Veronmaksajain Keskusliiton näkemyksen mukaan esitettyä eläkesäästöjen verokohtelun olennaista muuttamista säästämisaikana ei voi pitää kansalaisen oikeutettujen odotusten kannalta hyväksyttävänä.

Lausunnon mukaan vapaaehtoiseen eläkesäästämiseen kannustavien verovähennysten poistuessa on vain kohtuullista, että myös säästövarojen ennenaikaiseen nostamiseen liittyvistä sanktioista mahdollisimman pitkälle luovutaan. Korotussanktiosta vapaalle säästövarojen nostolle esitetty 5 000 euron raja on keino-tekoinen. Veronmaksajain Keskusliiton näkemyksen mukaan rajaa on joka tapauksessa syytä nostaa selvästi, ja siitä voitaisiin tässä yhteydessä perustellusti kokonaan luopua.

OTT Timo Viherkentän mukaan pitkäaikaissäästäminen, mukaan lukien vanhuudenpäiviin varautuminen, nähdään yleisesti suotavana ja tämä tuodaan esille muun muassa Euroopan unionin eri dokumenteissa. Suoranaisen tuen tarve tällaiselle toiminnalle on kuitenkin suuresti riippuvainen muun muassa eri maiden eläkejärjestelmistä ja palvelurakenteista. Suomen eläkejärjestelmä on kansainvälisessä vertailussa huomattavan kattava ja kansainvälisesti poikkeuksellisella tavalla lakisääteisessä järjestelmässämme ei myöskään ole eläkekattoa. Viherkentän näkemyksen mukaan näiden syiden johdosta vapaaehtoisen eläkesäästämisen tukemiseen ei ole vastaavaa yhteiskunnallista tarvetta kuin joissakin muissa maissa.

Viherkentän mukaan on painavat perusteet pitää vapaaehtoista eläkesäästämistä ja muuta pitkäaikaissäästämistä toimintana, joka rinnastuu muuhun omaehtoiseen säästämiseen ja sijoittamiseen ennemmin kuin pakolliseen eläkejärjestelmään. Maksujen vähennyskelpoisuudesta syntyvän mittavan verotuen ulottaminen luonteeltaan aivan erilaiseen, omaehtoiseen ja sisällöltään vaihtelevaan säästämiseen, johon on lisäksi mahdollisuus vain osalla ihmisistä, ei ole Viherkentän näkemyksen mukaan perusteltua. Kun tarkastellaan nyt esillä olevaa vapaaehtoista eläkesäästämistä ja pitkäaikaissäästämistä, maksujen vähennyskelpoisuus verotuksessa merkitsee selkeää neutraalisuuspoikkeamaa säästämisen verotuksessa. Viherkentän mukaan ehdotus maksujen vähennyskelpoisuuden poistamisesta olisi askel neutraalisuuden lisäämisen suuntaan. Lausunnon mukaan säästämisvaiheen veroedut istuvat myös huonosti maastamuuttolanteisiin. Näissä tapauksissa lähtömaan fiskukselle jäivät usein pelkän vähennyksen vaikutukset.

Vuokratyöhön suomalaisella aluksella liittyvät velvollisuudet

Oikeusministeriö toteaa, että suomalaisella aluksella tehtyyn vuokratyöhön liittyvien säännösehdotusten osalta jatkovalmistelussa esitystä olisi täydennettävä arviolla yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaran käyttämisestä. Arviossa olisi huomioitava liikkumavaran käytön kannalta relevantti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö.

Verohallinto pitää työn teettäjän ja ulkomaisen työnantajan ilmoitusvelvollisuuden laajentamista koskemaan myös suomalaisella aluksella tehtyä työtä ja näihin tilanteisiin liittyvää suorituksen saajan velvollisuutta hakea ennakoita Suomen verotusoikeuden turvaamisen ja harmaan talouden torjunnan näkökulmasta kannattavana.

Rajoitetusti verovelvollisen rekisteröityminen ennakkoperintärekisteriin

Verohallinto toteaa rajoitetusti verovelvollisen ennakkoperintärekisteröintiä koskevasta ehdotuksesta, että muutos voisi edistää tällaisten toimijoiden saamista verovalvonnan piiriin. Toiselta puolen verotus voisi toteutua tehokkaammin, jos suorituksen maksajalla on velvollisuus periä lähdevero rajoitetusti verovelvolliselle maksamastaan työkorvauksesta ja antaa sitä koskeva tulorekisteri-ilmoitus. Verohallinto arvioi kaiken kaikkiaan, että muutoksen käytännöllinen merkitys lie-nee vähäinen.

Suomen Yrittäjät ry pitää ehdotusta perusteltuna EU-säännöksiä koskevan oikeudellisen epävarmuuden poistamiseksi.

Ennakonpidätyksen määrääminen suorituksen maksajalle

Verohallinto korostaa laiminlyötyjä ennakonpidätyksiä koskevan lakimuutoksen osalta muutoksen tärkeyttä ennakkoperintämenettelyn toimivuuden ja tehokkaan sanktioinnin näkökulmasta.

Elinkeinoelämän keskusliitto ry (EK) katsoo, että lainsäätäjän olisi perusteltua käyttää erityisen huolellista harkintaa silloin, kun lainsäädäntöteitse pyritään suoraan kumoamaan korkeimman oikeusasteen verovelvollisen eduksi tekemä lain- tulkinta. EK:n mukaan on varmistettava, että suorituksen maksajalle määrätty en- nakonpidätys oikaistaan suorituksensaajan todellisen veroprosentin suuruiseksi viimeistään sen jälkeen, kun suorituksen saajalle on tehty suorituksesta verotus- päätös tai verotuksen oikaisu. EK katsoo, että veronkorotuksen ja viivästysseu- raamusten tulee olla suhteessa todellisen laiminlyönnin, eli tässä tapauksessa virheellisesti toimittamatta jätetyn ennakonpidätyksen suuruuteen. EK:n näke- myksen mukaan ehdotusta on muutettava siten, että itse ennakonpidätyksen määrän lisäksi myös veronkorotuksen ja viivästysseuraamusten määrä jatkossa oikaistaan vastaamaan todellisen veroprosentin mukaista oikaistua ennakonpidä- tystä.

Suomen Yrittäjät ry:n mukaan on tärkeää, että säännökset turvaavat mahdollisimman hyvin rehellisten yritysten toimintaa, koska epärehelliset toimijat saavat epäreilua kilpailuetua velvoitteiden noudattamatta jättämisestä. Lausunnon mukaan on kuitenkin syytä ottaa huomioon, että käytännössä ennakonpidätyksen määrääminen voi tulla kysymykseen silloinkin, kun yritys ei ole toiminut vilpillisesti. Suomen Yrittäjät esittää lausunnossaan, että jatkovalmistelussa varmistettaisiin, että sääntely jatkossa estää kohtuuttomien tilanteiden syntymisen. Suorituksen maksajien oikeusturvan kannalta on keskeistä, että viranomaisaloitteinen maksuvelvollisuuden poistamista koskeva menettely on varma ja joutuisa.

Veronmaksajain Keskusliitto ry katsoo, ettei ehdotettu säädösmuutos ole sopu-soinnussa ennakkoperintälain 3 §:n mukaisen vastaavuusvaatimuksen kanssa. Veronmaksajain Keskusliitto esittää, että kohtuuttomia tilanteita voidaan minimoida alentamalla kaavamainen ennakonpidätys 30 prosenttiin. Lisäksi lausunnossa esitetään, että veronkorotuksen määräytymisperusteita tulisi muuttaa niin, että veronkorotus ja viivästyskorko määräytyisivät enintään todellisen laiminlyönnin suuruuden perusteella.

Professori (emeritus) Asko Lehtonen katsoo, että ehdotettu oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 51 §:n muutos ei ole perusteltu, eikä sitä tulisi toteuttaa. Lehtosen näkemyksen mukaan esitysluonnoksen siteerattu tavoite on kritiikille altis ja tosiasioiden vastainen, kun siinä lausutaan, että tavoitteena on palauttaa oikeustila vastaamaan voimassa olevan lain tarkoitusta. Lausunnon mukaan ehdotus on ennakkoperinnän keskeisimmän periaatteen eli ennakoperinnän vastaavuusvaatimuksen vastainen. Lehtosen näkemyksen mukaan ylisuuri ennakonpidätys johtaa ylisuureen veronkorotukseen ja viivästyskorkoon, eikä pelkästään verotarkastajien työn helpottamiseksi voida ryhtyä määräämään ylisuuria ennakonpidätyksiä sekä ylisuuria veronkorotuksia ja viivästyskorjoja.

Intressi Oy:n näkemyksen mukaan lakiluonnokseen ei ole otettu huomioon ennakonpidätyksessä tunnettua ja tunnustettua periaatetta, jonka mukana ennakonpidätystä toimitettaessa tulee pyrkiä toteutuvan verotuksen vastaavuuteen mahdollisimman tarkoin. Intressi Oy katsoo, että lakiehdotuksen toteutuminen tarkoittaisi käytännössä uuden hallinnollisen rangaistuksen luomista oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettuun lakiin. Lausunnon mukaan 40 prosentin pidätyksestä voi muodostua tosiasiallisesti lisärangaistus mahdollisen kohtuuttomuuden perusteella, koska kaksoisrangaistavuuden kieltö ei koske mm. osakeyhtiöitä. Intressi Oy katsoo, että lakiin kirjattavan tosiasiallisen hallinnollisen rangaistuksen lisääminen tulisi käsitellä perustuslakivaliokunnassa.

Veronpalautusten säilyttämisestä luopuminen

Suomen Yrittäjät ry pitää veronkannon yksinkertaistamista ja sujuvoittamista koskevan hankkeen etenemistä suunnitellussa aikataulussa erittäin tärkeänä ja kannattaa ehdotusta palautuksen säilyttämismahdollisuuden kumoamiseksi.

Vuokratun työvoiman käytön mahdollistaminen Verohallinnon avustavassa puhelinpalvelussa ja verotuksen avustavissa tehtävissä

Oikeusministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota ehdotetun sääntelyn oikeudellisiin edellytyksiin eikä arvioi tarkemmin ehdotetun sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta muuten kuin siten, että perustuslain edellyttämille oikeudellisille tarkoituksenmukaisuusedellytyksille vuokratyövoiman käytölle avustavassa puhelinneuvonnassa (julkinen hallintotehtävä) on oikeusministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa tuotu esiin asianmukaisia perusteluja.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan voidaan lähteä siitä, että Verohallinnon puhelinneuvonnassa ei hoideta tehtäviä, joissa käytettäisiin verotusta koskevan päätösvallan käyttöä. Näitäkin puhelinpalveluja koskevat kuitenkin hallintolain 6 §:n hyvän hallinnon oikeusperiaatteet, 7 §:n palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus ja 8 §:n neuvonnan edellytykset. Vuokratun työvoiman käytöstä avustavissa puhelinpalvelutehtävissä on ehdotuksen mukaan tarkoitus säätää siten, että avustavalla puhelinpalvelulla tarkoitetaan tiedon välittämistä verovelvollisille verotusta koskevan lainsäädännön ja ohjeiden sisällöstä. Oikeusministeriö toteaa, että Verohallinnolla on lukuisia ohjeita eri verolajeista ja runsaasti tietoa internet-sivuilla ja esittää käsityksensä, että tiedon välittäminen verovelvollisille verotusta koskevan lainsäädännön ja ohjeiden sisällöstä voi ainakin potentiaalisesti edellyttää hyvää ja paikoin jopa vahvaa perehtyneisyyttä verotukseen. Neuvonta ei ole vain tietojen välittämistä tietojärjestelmästä, vaan myös tietojen antamista muun muassa asiakkaan menettelyllisistä oikeuksista. Neuvonta on viranomaisille kuuluva lakisääteinen tehtävä, joka voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Viranomaisten antamilla virheellisillä neuvoilla voi olla erilaisia oikeusvaikutuksia, esimerkiksi muodostavatko viranomaisen neuvonnan yhteydessä esittämät käsitykset tai lupaukset hallinnon asiakkaille sellaisen oikeudellisesti perustellun odotuksen, johon voitaisiin luottamuksensuojan nimissä vedota.

Siltä osin, kun ehdotetun sääntelyn mukaan Verohallinto voisi edelleen voimassa olevan sääntelyn mukaisesti siirtää Verohallinnosta annetun lain 2 b §:n mukaiset tehtävät yksityisen hoidettavaksi ja uuden sääntelyn mukaan käyttää näissä samoissa tehtävissä vuokratyöntekijöitä, oikeusministeriöllä ei ole lähtökohtaisesti huomautettavaa.

Oikeusministeriön mukaan esitysluonnoksen jatkotyössä olisi perusteltua kiinnittää huomiota ehdotetun puhelinneuvonnan sisällöllisen laajuuden sekä siinä edellytettävän ammattitaidon ja tarvittavan kouluttamisen tarkempaan kuvaamiseen

sekä tarvittaessa kiinnittämään tarkempaa huomiota myös siihen, miltä osin hallinnon yleiset velvoitteet tässä työssä ja asetelmassa tulisi toteutua eli myös hallintolain 7 ja 8 § kokonaisuudessaan huomioiden, jotta neuvontavelvoite täyttyy.

Oikeusministeriö nostaa lausunnossaan esiin oikeudellisia kysymyksiä Verohallinnon ohjaus- ja valvontavallan toteutumisen ja määräytymisen osalta sekä niiden merkityksestä vastuukysymyksiin siinä oikeudellisessa asetelmassa, jossa Verohallinnon ja työntekijän lisäksi osallisena on työntekijöitä vuokraava yksityinen yritys. Miten vastuu ja valvonta määräytyy ja rakentuu tilanteessa, jossa kysymys on Verohallinnon ulkopuolisesta työntekijästä, jonka varsinainen työnantaja ei ole Verohallinto, vaan yksityinen yritys, jolla on lakisääteiset työoikeudelliset velvoitteet suhteessa työntekijään? Kun oikeudellinen asetelma ei ole yksiselitteinen ja tilanteeseen liittyy sopimusvapauden myötä sopimusosapuolten tahdonvaltaisuutta, rikosoikeudellisen virkavastuun säätämisen osalta rikoslainsäädännön tarkkarajaisuusvaatimukset on myös nostettava huomion kohteeksi erityisesti siksi, että rikoslainsäädännössä ei ole nimenomaista vuokratyövoimaa koskevaa sääntelyä virkavastuun osalta.

Lausunnon mukaan julkisen hallintotehtävän tuottamista varten vuokratyöpalvelun ostavan viranomaisen tulee huolehtia siitä, että vuokratyöntekijän virkavastuusäännöt soveltuvat selvästi hänen tehtävänsä. Kun vuokratyötä myyvän yrityksen kanssa tehty sopimus määrittelee osapuolten vastuut, erityisesti valvonta- ja johtovastuun, sopimuksen sisällöllä voi olla vastuukysymysten osalta merkitystä. Tällaisessa asetelmassa olisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnoksen jatkovalmistelussa perusteltua kiinnittää tarkempaa huomiota myös siihen, mistä vuokratyöntekijöiden käyttämisessä olisi käytännössä kysymys sekä miten ja minkä sisältöisinä tällaisia sopimuksia laadittaisiin.

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että esitysluonnoksessa on huomioitu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä, oikeusasiamiehen ratkaisu vuokratyövoiman käytöstä Verohallinnon puhelinpalvelussa (29.12.2020, EOAK/7302/2019) ja asiaa on arvioitu perustuslain 124 §:n edellytysten täyttymisen kannalta. Eduskunnan oikeusasiamies toteaa myös, että esitysluonnoksessa on otettu huomioon yllä mainitussa ratkaisussa esitetty näkemys siitä, että tällaisen säännösehdotuksen sisältämän lakiesityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä olisi suotavaa, että perustuslakivaliokunta antaisi esityksestä lausunnon.

Kirkkohallitus pitää tehtyä vaikutusarviota ristiriitaisena. Kirkkohallitus on huolissaan siitä, ettei vuokratyövoiman käyttöön otolla pyritä vähentämään Verohallinnon tarvetta rekrytoida vakinaisia, virka- ja työsopimussuhteisia henkilöitä vaan Verohallinnon henkilöstömäärä pysyy muutoksesta huolimatta vakiona. Kirkkohallitus katsoo, että ehdotusta voisi tulkita myös siten, että vuokratyövoiman käyttö lisää Verohallinnon puhelintyön kustannuksia vuokratyövoimaa käytettäessä.

Valtioneuvoston oikeuskansleri katsoo lausunnossaan, että esitystä tulisi vielä täydentää tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymisen osalta. Lausunnon

mukaan esityksen perusteluita tulisi täydentää ensinnäkin siltä osin, miten perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun tarkoituksenmukaisuuden vaatimuksen arvioidaan täyttyvän vuokratyöntekijöille siirrettävien verotuksen avustavien tehtävien osalta. Puhelinpalveluneuvonnan osalta esityksen perustelut ovat kattavammat, mutta myös sen osalta perusteluita olisi hyvä täydentää yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden näkökulmasta. Myös vaikutusten arviointia tulisi täydentää yksityisten henkilöiden, kuten Verohallinnon asiakkaiden, näkökulmasta.

Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta perusteluita tulisi täydentää sen osalta, miten tällainen harkintaa tai tulkinnanvara sisältävä kysymys siirtyisi vuokratyöntekijältä virkamieskäsittelyyn joustavasti ja asiakasta kuormittamatta. Lisäksi olisi hyvä arvioida edes yleisellä tasolla sitä, miten vuokratyöntekijä voi tunnistaa, milloin kyseessä on harkintaa tai tulkinnanvara sisältävä tilanne ja milloin ei. Rajanvedot voivat olla haastavia, sillä vuokratyöntekijä voi joutua harkitsemaan jossain määrin itsenäisesti ainakin sitä, mikä verolaki ja -ohje asiakkaan tiedusteluun soveltuu. Lisäksi tarkoituksenmukaisuuden ja johdonmukaisuuden vuoksi esityksessä olisi hyvä perustella, miksi tähän on päädytty eli miksi avustavaa puhelinneuvontaa ei olisi tarkoituksenmukaista hoitaa ostopalveluna, vaan ainoastaan vuokratyöllä. Oikeuskansleri katsoo lausunnossaan, että perusteluita hallinnon yleislakien osalta tulisi mielestäni esityksessä vielä selkeyttää. Esityksessä olisi vielä syytä tarkentaa sitä, mikä siirtyy ja mikä ei siirry Verohallinnon ulkopuolelle vuokratyövoimaa käytettäessä.

Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan vuokratyötä koskevien tilanteiden mahdollisesti yleistyessä julkishallinnossa olisi perusteltua pohtia myös laajemmin mahdollisuutta muuttaa rikoslain (39/1889) 40 luvun säännöksiä rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Rikoslain 40 lukua olisi mahdollista täydentää siten, että luvussa säädettäisiin yleisesti rikosoikeudellisen virkavastuun soveltumisesta vuokratyöntekijöihin, esimerkiksi vastaavalla tavalla kuin on säädetty julkisyhteisön työntekijöiden osalta. Oikeuskansleri saattaa siksi lausunnon myös oikeusministeriölle tiedoksi.

Lausunnon mukaan jatkovalmistelussa esitysluonnoksen perusteluita on täydennettävä vuokratyöntekijöiden osaamisvaatimusten ja kielellisten oikeuksien osalta. Esityksessä olisi hyvä arvioida myös sitä, mikä merkitys Verohallinnon ja vuokrausyrityksen välisellä sopimuksella voi olla esimerkiksi vuokratyöntekijän osaamisen tai osapuolten vastuiden kannalta.

Oikeuskanslerin katsoo, että tässä tapauksessa on perusteltua pyytää asiasta perustuslakivaliokunnan lausunto, koska vuokratyövoiman käyttäminen julkishallinnossa ja siitä säätäminen on harvinaista. Jatkovalmistelussa esityksessä olisi hyvä täsmentää, mistä tarkalleen ottaen perustuslakivaliokunnan lausuntoa pyydetään, esimerkiksi siitä, onko vuokratyön käyttämisestä ylipäänsä säädettävä lailla.

Verohallinnon mukaan esitysluonnoksessa on asianmukaisesti tuotu esiin perustelut vuokratyövoiman käytölle sääntelyssä tarkoitetuissa rajoitetuissa tehtävissä.

Ammattiliitto Ava ry (Ava) katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotetut säädökset Verohallinnon vuokratyövoiman käytöstä tulee poistaa hallituksen esityksestä. Avan näkemyksen mukaan Verohallinnon eduskunnan oikeusasiamieheltä saamista moitteista voidaan nähdä, että Verohallinnon automatisoinnissa on hankehallinta pettänyt ja puhelinneuvonta sekä asiakaspalvelu on itse ruuhkautettu. Näitä itseaiheutettuja ongelmia pyritään nyt ratkomaan tehdyllä lakiesityksellä vuokratyövoiman käytöstä avustavissa puhelinpalvelutehtävissä. Ava katsoo, että ongelmien ratkaisuesitys on väärä. Ongelmat tulisi ratkaista paremmalla hankehallinnalla ja johtamisella sekä hyvällä verovelvollisten ohjeistamisella, tiedottamisella ja riittävällä henkilöstöressurssilla. Ava ei hyväksy, että virkavastuulla toimivien virkamiesten työtehtäviä, jossa he käyttävät merkittävää julkista valtaa, siirrettäisiin vuokratyövoiman tehtäväksi. Lausunnon mukaan Verohallinnon vuokratyövoima kokeilulla on jo saatettu puhelinpalvelussa asioineet verovelvolliset eriarvoiseen asemaan. Toiset verovelvolliset ovat tuon kokeilun aikana asioineet virkavastuulla toimivien virkamiesten kanssa ja toiset tietämättään vuokratyövoiman kanssa, joilla ei ole ollut virkavastuuta.

Ava vastustaa vuokratyövoiman käyttämistä myös verotuksen avustaviin tehtäviin. Ava ei pidä millään muotoa mahdollisena vuokratyövoiman käyttöä julkista vallankäyttöä koskevissa Verohallinnon tehtävissä.

Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry vastustaa hallituksen esitystä siltä osin, kun se sisältää esitetyn lisäyksen vuokratyövoiman osalta. JUKO ei pidä lainsäädännön valmistelun kannalta tarkoituksenmukaisena säätää tällaisen kokonaisuuden osana vuokratyövoimasta, vaan jos asiasta halutaan säätää, siitä tulisi tehdä kokonaan uusi hallituksen esitysluonnos, jonka yhteydessä voitaisiin käydä yhteiskunnallista keskustelua. Valtion virastoja ei ole tarkoitettu sellaisiksi työpaikoiksi, joissa virkavastuullisia tehtäviä teetetään vuokratyövoimalla.

JUKO ei pidä vuokratyövoiman käytön lisäämistä mahdollisena verohallinnossa niissä tehtävissä, joihin sitä on suunniteltu eikä lähtökohtaisesti missään tehtävissä. Tämä johtuu siitä, että vuokratyövoimalla ei voi korvata valtiolla pysyvää työvoimaa eikä vuokratyövoima sovellu viranomaistyön tilalle. Jos tarkoitus on mahdollistaa vuokratyövoiman käyttö tehtävissä ruuhkahuippujen aikana, tulee kyseeseen rinnastus määräaikaisiin virkasuhteisiin. Valtiolla määräaikaisten virkasuhteiden käyttäminen on vakiintunutta ja määräaikaiset virkasuhteet on sitä kautta rinnastettava vakituiseen henkilöstöön. Vuokratyövoima ei sovellu määräaikaisten virkasuhteiden tilalle.

JUKO:n näkemyksen mukaan Verohallinnon avustavat tehtävät tai avustavat puhelinpalvelutehtävät eivät poikkea sellaisista tehtävistä, joita tehdään virkavastuulla pysyvästi. JUKO:n mielestä rikosoikeudellisesta virkavastuusta säättäminen

osoittaa sen, että Verohallinnossa ei ole sellaisia tehtäviä, joita ei tehtäisi virkavastuulla, ja silloin tehtävät eivät voi olla muita, kuin pysyviä tehtäviä ja niissä ei voi vuokratyövoimaa käyttää. Esityksestä ei selviä miten huolehdittaisiin tehtäviin liittyvistä osaamisvaatimuksista, turvaselvityksistä, perehdytyksestä ja pysyvyydestä ja miten tarkoituksenmukaisuus tästä näkökulmasta toteutuisi verrattuna Verohallinnon virkamiehiin.

JUKO ehdottaa, että esitetyt säännökset vuokratyövoiman käyttämisen mahdollistamisesta poistetaan hallituksen esityksestä. Muut Valtion virka- ja työehtosopimuksen pääsopijajärjestöt Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry ja Ammattiliitto Pro ry yhtyvät tähän lausuntoon.

Suomen Yrittäjät ry katsoo, että vuokratyövoiman käytöstä Verohallinnossa on esityksessä mainituin perustein perusteltua ja tarpeellista säätää.

Verovirkailijain Liitto ry vastustaa Verohallinnosta annettuun lakiin ehdotettua lisäystä, joka mahdollistaisi vuokratyövoiman käytön verotuksen avustavissa tehtävissä ja Verohallinnon avustavissa puhelinpalvelutehtävissä. Verovirkailijain Liiton käsityksen mukaan vuokratyövoiman käyttö puhelinpalvelussa ei auta Verohallintoa täyttämään hyvän hallinnon perusteiden vaatimuksia. Asiakkaan oikeusturvan kannalta on huonoa, että vuokratyöntekijä ei ole yhtä pätevä tehtävänsä kuin Verohallinnon koulutetut virkamiehet.

Verovirkailijain Liitto katsoo, että Verohallintoa ei ole tarkoitettu sellaiseksi työpaikaksi, jossa virkavastuullisia tehtäviä teetetään vuokratyövoimalla. Verohallinnon virkamiehet on turvaselvitetty. Lausunnon mukaan on riski antaa muille pääsy Verohallinnon tietojärjestelmiin, joissa on asiakkaan arkaluontoisia henkilötietoja, kuten omaisuus-, varallisuus- ja osoitetietoja, henkilötunnukset, perhesuhteet sekä vanhat asiakaskirjeet ja yhteydenotot. Mikäli näitä tietoja käsittelee muu kuin Verohallinnon turvaselvitetty virkamies, puututaan kansalaisen perusoikeuksiin ja niiden käsittelyyn. Mikäli vuokratyövoimaa päädytään käyttämään, tulisi ruuhkahuipulle antaa määritelmä sekä sopia, miten järjestetään valvonta, että vuokratyövoimaa käytetään ainoastaan vain ruuhkahuippuihin. Verovirkailijain Liitto vaatii, että esitetty säännös vuokratyövoiman käyttämisen mahdollistamisesta poistetaan hallituksen esityksestä.