

2.1.2025

VN/13008/2024-
OM-15

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi tuloverolain sekä eräiden muiden verolakien muuttamisesta VN/13008/2024

Oikeusministeriö rajaa oman lausuntonsa seuraaviin esitysluonnoksesta esille nouseviin oikeudellisiin seikkoihin.

Ensinnäkin oikeusministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen ja pitkäaikaissästämissopimuksen maksujen vähennyskelpoisuuden ehdotettavaan poistamiseen ja siihen liittyviin pienempiin muutoksiin perustuslaissa säädetyn omaisuuden suojan näkökulmasta (PL 15 §).

Toisekseen oikeusministeriö kiinnittää huomiota ehdotettavaan sääntelyyn vuokratyövoiman käytöstä Verohallinnon avustavassa puhelinpalvelussa siltä osin, kun asiaa tulee arvioida perustuslaissa säädetyn muulle kuin viranomaiselle annettavan hallintotehtävän näkökulmasta (PL 124 §).

Kolmanneksi oikeusministeriö lausuu esitysluonnoksesta henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn näkökulmasta.

1 Vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen ja pitkäaikaissästämissopimuksen maksujen vähennyskelpoisuuden poistaminen ja muut siihen liittyvät muutokset

1.1 Voimassa olevat muutettavaksi ehdotetut verotuet

Vapaaehtoisten yksilöllisten eläkevakuutusten ja pitkäaikaissästämissopimusten verotukseen kohdistuu verotuki. Verovelvollisen oman tai tämän puolison vakuutusmaksut ja pitkäaikaissästämissopimuksen maksut ovat voimassa olevan tuloverolain (1535/1992) 54 d §:n mukaisesti vähennyskelpoisia pääomatulosta tai pääomatuloverokantaa vastaava osa maksuista vähennetään ansiotulosta menevästä verosta alijäämähyvityksenä. Aikanaan maksettava eläke verotetaan 34 a §:n mukaisesti pääomatulona. Säännöksiä vakuutusmaksujen ja pitkäaikaissästämissopimuksen maksujen

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

vähennyskelpoisuuden edellytyksistä on muutettu vuosien mittaan useampaan kertaan. Esimerkiksi eläkkeen tai suorituksen nostamisen ikärajoja on nostettu ja nostoaikaa koskevia aikarajoja on pidentetty. Vapaaehtoisen eläkesäästämisen ja pitkäaikaissäästämisen uudistuksiin liittyvien eläkeiän korottamisten tavoitteina on ollut tukea eläke- ja työvoimapolitiittisia tavoitteita. Ennenaikaista eläkkeelle siirtymistä ei ole pidetty perusteltuna suosia verokannustimilla.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että vapaaehtoisten yksilöllisten eläkevakuutusten vakuutusmaksujen ja pitkäaikaissäästämissopimusten (ps-sopimus) maksujen vähennyskelpoisuutta koskevat säännökset kumottaisiin tuloverolaista. Myös työntekijän maksamien työnantajan järjestämän kollektiivisen lisäeläketurvan maksujen vähennyskelpoisuus poistettaisiin. Verovelvollinen ei siten voisi jatkossa vähentää edellä mainittuja maksuja verotuksessaan. Ehdotetulla muutoksella on pääasiassa fiskaalinen tavoite. Verotuen poistamisella tavoitellaan noin 37 miljoonan euron verotulojen kasvua. Kysymys on toisaalta myös eri säästämismuotojen kohtelun yhdenmukaistamisesta. Esitysluonnoksessa on lisäksi todettu, että aikaisempien lakimuutosten jälkeen vapaaehtoisten yksilöllisten eläkevakuutusten ja ps-sopimusten merkitys eläkesäästämisen muotona on olematon uusissa sopimuksissa, mikä ei tue verotuen säilyttämistä.

Esitysluonnoksen mukaan lakimuutoksella ei olisi verotuloja kasvattavaa vaikutusta, jos vähennyskelpoisuuden poisto koskisi pelkästään lakimuutoksen voimaantulon jälkeen solmittuja sopimuksia, kun otetaan huomioon, että uusia vapaaehtoisia yksilöllisiä eläkevakuutuksia ja ps-sopimuksia ei käytännössä ole solmittu juuri lainkaan sitten vuoden 2013 lakimuutoksen. Jotta tavoitteeseen päästäisiin, vähennyskelpoisuuden poistamisen tulee esitysluonnoksen mukaan koskea myös ennen lakimuutoksen voimaantuloa solmittuja vapaaehtoisia yksilöllisiä eläkevakuutuksia ja ps-sopimuksia.

1. Lain muutokset, jotka liittyvät vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen ja ps-sopimuksen maksujen vähennyskelpoisuuden poistoon, on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027. Muutoksia sovellettaisiin *ensimmäisen kerran vuodelta 2027 toimitettavassa verotuksessa*.
2. Esitysluonnoksessa ehdotetaan myös, että vapaaehtoiseen yksilölliseen eläkevakuutukseen tai ps-sopimukseen kertyneet pienet, alle 5 000 euron suuruiset, säästömäärät voisi nostaa kahden vuoden ajan lain voimaantulon jälkeen ilman, että suorituksia verotettaisiin korotettuna.
3. Lisäksi ehdotetaan, että jos verovelvollinen vähennyskelpoisuuden poistamisesta huolimatta jatkaa suoritusten tekemistä vakuutukseen tai ps-sopimukseen, näistä suorituksista ja niille kertyneistä varoista verotetaan pääomatulona ainoastaan tuotto.

1.2 Esitysluonnoksen perustelut omaisuuden suojan kannalta

Perustuslain 15 §:ssä säädetään omaisuuden suojasta. Säännöksen 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Kuten esitysluonnoksesta käy ilmi, perustuslakivaliokunta on katsonut omaisuuden perustuslainsuojan turvaavan myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole valiokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (esim. PeVL 37/1998 vp). Tällöin varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (esim. PeVL 42/2006 vp). Perusteltujen odotusten suojaan kuuluu oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten

oikeusasemaa (esim. PeVL 21/2004 vp). Perustuslakivaliokunnan käytännössä perusteltujen odotusten suo-jan merkityksen on katsottu korostuvan, kun kyseessä on lailla alun alkaen luotu erityisjärjestely (esim. PeVL 45/2002 vp). Valiokunta on arvioinut tällaistaikin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. esim. PeVL 56/2005 vp).

Vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen verotusta koskevat säännökset olivat perustuslakivaliokunnan arvioitavana vuoden 2004 lakiehdotuksen (HE 80/2004 vp) eduskuntakäsittelyssä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 21/2004 vp) tarkastelukulma oli pääasiassa vakuutusmaksujen vähennyskelpoisuuden edellytyksenä olevaan eläkeikään ehdotetun muutoksen arviointi perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan näkökulmasta. Lausunnon mukaan sääntely ei suoranaisesti koskenut vakuutus sopimusten sisältöä eikä vaikuttanut välittömästi sopimussuhteen osapuolten oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Sääntelyn vaikutukset sopijapuolten oikeusasemaan olivat välillisiä. Valiokunta katsoi kuitenkin, että vakuutusmaksujen vähennysoikeuden edellytyksenä olevaa eläkeikää oli nimenomaan eläkevakuutus sopimuksen kohdalla pidettävä sellaisena sopimuksen tekemiseen vaikuttavana olennaisena seikkana, jota koskeva sääntely oli merkityksellistä omaisuuden suojan näkökulmasta. Valiokunta katsoi, että sääntelyllä oli sinänsä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet, mutta piti siirtymäjärjestelyjä sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta pulmallisena. Valiokunta piti mahdollisena, että säästäjän oli sääntelyn seurauksena lykättävä vapaaehtoiselle eläkkeelle jäämistään. Valiokunta piti esittämänsä kokonaisarvion perusteella valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämättömänä, että eläkeiän korottamisesta johtuvia vaikutuksia lähellä sopimuksen mukaista eläkeikää oleviin säästäjiin pehmennetään pidentämällä ehdotettua yhden vuoden siirtymäaikaa merkittävästi, esimerkiksi viiteen vuoteen.

Esitysluonnoksessa on todettu, että nyt kyseessä olevassa muutosehdotuksessa on erilainen tilanne, koska tuolloin vuonna 2004 oli kysymys eläkeiän korottamisesta, minkä johdosta vakuutetut joutuivat käytännössä muuttamaan vakuutus sopimustaan ja lykkäämään eläkkeen nostoikää siitä, mistä he olivat sopineet muutosta tehdessään, jotta maksujen vähennyskelpoisuus olisi säilynyt. Nyt ehdotetuista muutoksista ei esitysluonnoksen mukaan aiheutuisi tarvetta muuttaa vakuutus sopimuksen tai ps-sopimuksen ehtoja ja sen vuoksi muutoksilla ei puututtaisi taannehtivasti sopimussuhteisiin *eivätkä lainsäädännön muutosten mahdolliset vaikutukset muodostuisi perustuslain 15 §:ssä turvatun perusteltujen odotusten suojan näkökulmasta merkityksellisiksi. Esitysluonnoksen mukaan pitkät siirtymäajat eivät olisikaan suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta välttämättömiä.*

Kohtuussyistä esitysluonnoksessa on kuitenkin ehdotettu 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 ps-suorituksen nostoiän saavuttaville verovelvollisille. Toiseksi esitysluonnoksessa ehdotetaan, että vapaaehtoiseen yksilölliseen eläkevakuutukseen tai ps-sopimukseen kertyneet pienet, alle 5 000 euron suuruiset, säästömäärät voisi nostaa kahden vuoden ajan lain voimaantulon jälkeen ilman, että suorituksia verotettaisiin korotettuna. Kohtuullistumista tällaiseen pienempään määrään ehdotetaan sen vuoksi, että kun lakimuutoksen vuoksi vakuutukseen tai ps-sopimukseen ei tulisi lähtökohtaisesti vähennyskelpoisuuden poistamisen ja eläkkeen tai ps-suorituksen nostamisen välisenä aikana uusia suorituksia ja kun niihin tuottojen kertymisen ohella kohdistuisi kuitenkin kuluja. Kolmanneksi ehdotetaan, että jos verovelvollinen vähennyskelpoisuuden poistamisesta huolimatta jatkaa suoritusten

tekemistä vakuutukseen tai ps-sopimukseen, näistä suorituksista ja niille kertyneistä varoista *verotetaan pääomatulona ainoastaan tuotto*. Esitysluonnoksessa on kuitenkin toisaalla todettu, että maksujen vähennyskelpoisuuden poistamisen jälkeen verovelvollisilla ei olisi kannustinta jatkaa eläkesäästämistä vapaaehtoisella yksilöllisellä eläkevakuutuksella tai ps-sopimuksella, jolloin tällaisten verovelvollisten eläkesäästäminen siirtyisi todennäköisesti toisiin säästämismuotoihin, joiden nostamista eivät koske yhtä tiukat ehdot kuin vapaaehtoisia yksilöllisiä eläkevakuutuksia tai ps-sopimuksia.

1.3 Oikeusministeriön arviointi perustuslaillisen omaisuuden suojan kannalta

Vähennyskelpoisuuden poistamisella on vaikutusta niihin verovelvollisiin, joilla on voimassa oleva vakuutus sopimus tai ps-sopimus ja jotka eivät vielä ole saavuttaneet eläkkeen tai ps-suorituksen maksamiselle edellytettyä ikää. Esitysluonnoksen mukaan vuonna 2022 yhteensä noin 198 000 verovelvollista vähensi vapaaehtoisesta yksilöllisestä eläkevakuutuksesta tai ps-sopimuksesta maksuja verotuksessaan. Verovelvollisten määrä on näin ollen huomattava ja tätä näkemystä vahvistaa muutoksesta arvioitun saatavan fiskaalisen edun määrä.

Kuten edellä on todettu, kun esitysluonnoksen mukaan maksujen vähennyskelpoisuuden poistamisen jälkeen verovelvollisilla ei olisi kannustinta jatkaa eläkesäästämistä vapaaehtoisella yksilöllisellä eläkevakuutuksella tai ps-sopimuksella, tällaisten verovelvollisten eläkesäästäminen siirtyisi todennäköisesti toisiin säästämismuotoihin, joiden nostamista eivät koske yhtä tiukat ehdot kuin vapaaehtoisia yksilöllisiä eläkevakuutuksia tai ps-sopimuksia. Muutosehdotuksella olisi siten tosiasiallista vaikutusta myös säästäjien aikaisemman säästämiskäyttäytymisen muuttumiseen. Tässä on kuitenkin perustuslain näkökulmasta kysymys vain välillisestä muutoksesta sopimukselliseen verokannustimeen.

Perustuslain 15 §:ssä säädetty omaisuuden suoja ulottuu paitsi fyysiseen omaisuuteen myös varallisuusarvoisiin oikeuksiin ja odotettavissa oleviin etuuksiin, kuten eläkesäästöihin ja sopimukseen perustuvaan varallisuuteen. Suhteellisuusperiaate edellyttää lainsäädännöltä oikeasuhtaisuutta ja kohtuullisuutta, kun sääntely puuttuu olemassa oleviin oikeuksiin. Vähennysoikeuden poistaminen koskee omaisuuden suojaa, mutta muutokset voivat olla hyväksyttäviä, kun niillä on hyväksyttävä tavoite ja ne toteutetaan tavalla, joka ei kohtuuttomasti heikennä oikeutettuja odotuksia.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotetuista muutoksista ei aiheutuisi tarvetta muuttaa vakuutus sopimuksen tai pitkäaikaissäästämissopimuksen ehtoja. Kysymys ei esitysluonnoksen mukaan ole myöskään taannehtivasta lainsäädännöstä, sillä veroseuraamukset kohdistuisivat vasta lain voimaantulon jälkeiseen aikaan. Oikeusministeriö pitäytyy asian oikeudellisessa arvioinnissa eikä ota kantaa muutosehdotuksen tarkoituksenmukaisuusperusteisiin. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön perustuvan omaisuuden suojan oikeudellisen arvioinnin näkökulmasta oikeusministeriö kuitenkin toteaa, että esitysluonnoksella on julkiseen etuun pohjaavat sinällään hyväksyttävät valtiontaloudelliset yleiset perusteet. Valtiontaloudellinen tarve ei kuitenkaan automaattisesti oikeuta omaisuudensuojaan kohdistuvia rajoituksia, jos ne voivat johtaa yksilöiden kannalta kohtuuttomuuteen. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnoksen ehdotuksilla on joka tapauksessa tosiasiallista vaikutusta niihin sopimusten tekijöiden odotuksiin missä olosuhteissa sopimukset on tehty ja siten välillistä vaikutusta aikaisemmin solmittuihin varallisuus oikeudellisiin sopimussuhteisiin.

Vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen ja ps-sopimuksen tehneet ovat voineet perustaa eläkesäästösopimuksensa ja siihen liittyvät taloudelliset päätöksensä osin vallitsevaan verokohteluun. Tämän perustuslakivaliokunta on edellä mainituissa lausunnoissaan ottanut aikaisemmin erilaisissa tilanteissa kantaa.

Tällöin verovähennysoikeuden poistaminen voi johtaa heikennykseen yksilön odotuksissa ja varallisuudessa. Lisäksi pienituloiset ja keskituloiset säästäjät, joilla ei ole muita eläkejärjestelyjä, voivat kärsiä muutoksesta suhteellisesti enemmän. Verovähennyksen poistoa ei näin ollen 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. Perustuslakivaliokunnan tulkintalinjan valossa taannehtivia puuttumisia sopimussuhteisiin ja muihin legitimeihin taloudellisiin oikeuksiin ja odotuksiin tulee pyrkiä mahdollisuuksien mukaan välttämään. Toisaalta valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että painavien yleisten etujen vuoksi lainsäädännön ei voi perustellusti odottaa säilyvän kaikissa oloissa muuttumattomana (esim. PeVL 56/2005 vp, s. 2 ja PeVL 31/2006 vp, s. 4). Tällaisenkin omaisuuden suojaan puuttuvan sääntelyn perustuslainmukaisuutta tulee kuitenkin arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten perusteella, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta.

Säästön ennakaisen nostamisen korotettu veroseuraamus ei lähtökohtaisesti ole ongelmallinen perustuslain kannalta, koska kyse on kannustavasta verotusmekanismista, joka ohjaa säästöjen käyttämistä eläkkeenä. Tällaiset mekanismit ovat lähtökohtaisesti hyväksyttäviä, kunhan ne ovat oikeasuhtaisia ja ennakoitavia. Säästöjen korotettu verotus ennakaisissa nostoissa on keino varmistaa, että verovähennykset ja säästöt kohdistuvat eläkkeelle siirtymiseen. Tämä tukee järjestelmän verotuksellista johdonmukaisuutta ja on sinällään linjassa lainsäädännön tavoitteiden kanssa. Vapaaehtoisten eläkevakuutusten ja ps-sopimusten verovähennysoikeuden poistaminen ja siihen liittyvä korotettu verotus ennakaisessa nostossa voi kuitenkin yhteisvaikutuksena olla perustuslain omaisuuden suojan (PL 15 §) näkökulmasta pulmallinen, mutta tilanne riippuu muutoksen toteutustavasta. Perustuslakivaliokunnan linjausten perusteella arvioinnissa korostuu erityisesti perusteltujen odotusten suoja ja muutoksen suhteellisuus.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että omaisuuden suojan piiriin kuuluu myös sopimusoikeudellisesti perustetut oikeudet, kuten eläkevakuutukset ja niiden perusteella kertyneet etuudet. Jos kansalaiset ovat tehneet pitkäaikaisia eläkesäästösopimuksia olettaen saavansa vähennysoikeuden ja edullisen verokohtelun, vähennysoikeuden poistaminen voi heikentää heidän oikeutettuja odotuksiaan. Korotettu verotus ennakaisessa nostossa voi voimistaa tätä vaikutusta. Jos säästöihin kohdistuu paitsi vähennysoikeuden menetys myös ankara verotus ennakaisessa nostossa, tämä voi heikentää säästäjien taloudellista asemaa ja heidän luottamustaan järjestelmään.

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. Ehdotettu ajankohta verovähennysoikeuden poistamiselle 1.1.2027 alkaen (siirtymäaika) ja 5000 euron raja korotetulle ennakaiselle säästön nostolle lieventävät sitä haittaa, joka verovelvolliselle ehdotetuista muutoksista aiheutuisi perusteltujen odotusten näkökulmasta. Vähennysoikeuden poistamisen

taloudellisia vaikutuksia yksilötasolla arvioitaessa ei voida esittää yksiselitteisesti, koska asiaan vaikuttaa erilaiset tekijät. Viime kädessä muutoksen hyväksyttävyyden omaisuuden suojan kannalta voi kuitenkin tulla arvioitavaksi yksittäisissä tapauksissa lakimuutoksen yleisestä hyväksyttävyydestä huolimatta. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käsitellyt usein tällaisia tilanteita.

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 (jos esimerkiksi tietyillä ansiotuloilla olisi saanut vuosittain täyden vähennysoikeuden määrän säästöjen maksuistaan). Esitysluonnoksen perusteella on vaikea riittävän tarkasti arvioida oikeasuhtaisuuden kannalta sitä, onko verovähennysoikeuden poiston ehdotettu ajankohta riittävän etäällä lain voimaantulosta, jotta säästäjät voivat varautua muutokseen ja voisivatko jotkut vaihtoehdot lievennykset olla mahdollisia.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan mainitut täsmennykset esitysluonnokseen auttaisivat lainsäätäjää tekemään perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa lausuntokäytännössään esiin tuoman oikeasuhtaisuuden arvioinnin täsmällisemmin.

2 Vuokratyövoiman käyttö Verohallinnon avustavassa puhelinpalvelussa

2.1 Nykytila ja ehdotetut muutokset

Verohallintoa koskevissa säännöksissä on määritelty ne tehtävät, jotka Verohallinto voi siirtää yksityisen hoidettavaksi. Laissa ei ole säädetty nimenomaisesti Verohallinnon tehtävien tekemisestä vuokratyövoimalla eikä Verohallinnon toimintaan liittyvien neuvontatehtävien ulkoistamisesta ole säännöksiä. Julkisten hallintotehtävien ulkoistamista koskevia säännöksiä on lainsäädännössä lukuisia ja esitysluonnoksen mukaan sääntelyn perustuslailliset edellytykset ovat varsin vakiintuneet. Esimerkiksi ajoneuvoverotusta koskevien avustavien neuvontatehtävien teettämisestä yksityisen toimesta on säädetty vuonna 2006. Kuten esitysluonnoksessa on todettu, vuokratyövoiman käyttämisestä viranomaisissa on kuitenkin vain yksittäisiä säädöksiä, eikä lainsäädännössä ole muodostunut vakiintunutta käytäntöä niistä edellytyksistä tai seikoista, jotka tulisi ottaa huomioon vuokratyön käyttöä koskevassa sääntelyssä.

Esitysluonnoksessa on todettu, että vuokratyöntekijän asemasta ja oikeuksista säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2008/104/EY vuokratyöstä ja kansallisesti työsopimuslaissa. Yleisessä lainsäädännössä ei esitysluonnoksen mukaan ole kuitenkaan erikseen säädetty vuokratyöntekijän vastuusta silloin, kun vuokratyön käyttäjänä on viranomainen. Esitysluonnoksessa todetaan, että muilla hallinnonaloilla vuokratun työvoiman käyttämisestä on säädetty esimerkiksi hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevassa lainsäädännössä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 3 luvussa säädetään palveluiden hankkimisesta yksityiseltä palveluntuottajalta. Lain 12 §:n mukaisesti hyvinvointialue voi tuottaa asiakkaalle annettavia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja sekä niiden käyttöön liittyvää muuta tukea hankkimalla niitä yksityiseltä palveluntuottajalta sopimukseen perustuen, jos niiden hankkiminen yksityiseltä palveluntuottajalta on tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Laissa

on myös rajattu niitä tehtäviä, joita ei voi hankkia yksityiseltä. Lain 13 §:n 1 momentin mukaisesti 12 §:ää sovelletaan myös hyvinvointialueen yksityiseltä palveluntuottajalta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamista varten hankkimaan työvoimaan (hankittu työvoima). Edellytyksenä kuitenkin on, että kyseinen sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö toimii työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 7 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla tai muun sopimuksen perusteella hyvinvointialueen johdon ja valvonnan alaisena. Lain 13 §:n 2 momentin mukaisesti lain 12 §:n 1–3 ja 5 momentin säännöksiä sovelletaan myös hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamista varten vuokratyövoimana käyttämään sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöön, joka ei ole työsuhteessa hyvinvointialueeseen, mutta joka toimii työsopimuslain 1 luvun 7 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla hyvinvointialueen johdon ja valvonnan alaisena (vuokrattu työvoima). Sääntely on varsin yksityiskohdista ja kohdistuu paljolti terveydenhuollon ammattihenkilöihin.

Esitysluonnoksen mukaan tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että vuokratyövoimaa voidaan käyttää niissä samanlaisissa tehtävissä, jotka hyvinvointialue voi myös ulkoistaa yksityisen hoidettavaksi. Lain 15 ja 16 §:ssä on säännökset hankittavien palveluiden sopimusehdoista ja päätöksen perustelemisesta. Lain 18 §:ssä on säädetty yksityisen palveluntuottajan velvollisuudesta. Lain 19 §:ssä on säädetty hallinnon yleislakien soveltamisesta yksityisen palveluntuottajan toimintaan ja lain 20 §:ssä rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja vahingonkorvausvastuusta. Rikosoikeudellista virkavastuuta sovelletaan myös lain 13 §:n mukaisen hankitun tai vuokratun työvoiman käyttöön.

Esitysluonnoksessa on todettu, että Liikenne- ja viestintäviraston oikeudesta ulkoistaa avustava puhelinpalvelutehtävä säädetään ajoneuvoverolain (1281/2003) 53 §:n 3 momentissa. Laki koskee avustavan neuvontatehtävän siirtämistä yksityisen hoidettavaksi eikä siinä säädetä erityisesti tehtävän teettämistä vuokratyövoimalla. Mainitussa laissa on kuitenkin määritelty ajoneuvoveroasioiden avustava neuvontatehtävä sekä säädetty niistä edellytyksistä, joiden toteutuessa tehtävä voidaan siirtää yksityiselle toimijalle. Lain mukaisesti veronkantoviranomaisena toimivalla liikenne- ja viestintävirastolla on oikeus tehdä sopimus veronkanton liittyvän avustavan puhelinpalvelun siirtämisestä muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Avustavalla puhelinpalvelulla tarkoitetaan tiedon välittämistä verovelvollisille ajoneuvoveroa koskevan lainsäädännön ja ohjeiden sisällöstä, ajoneuvojen verotusta koskevien tietojen antamista liikenneasioiden rekisteristä sekä verovelvollisten ilmoitusten vastaanottamista, tallentamista ja välittämistä edelleen veroviranomaisille. Avustavaa puhelinpalvelua hoitavaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan tätä tehtävää. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974). Avustavassa puhelinpalvelussa ei hoideta tehtäviä, joihin kuuluu verotusta koskevan päätöksentekovallan käyttöä.

Esitysluonnoksen mukaan verohallinnosta annettuun lakiin lisätään säännös, joka mahdollistaa vuokratyövoiman käytön verotuksen avustavissa tehtävissä ja Verohallinnon avustavissa puhelinpalvelutehtävissä. 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. Silloin, kun Verohallinto hankkisi vuokratyövoimaa ehdotetun säännöksen mukaisesti, olisi työn välitön johto- ja valvontaoikeus Verohallinnolla ja vuokratyöntekijät olisi siirretty työsopimuslain 1 luvun 7 §:n nojalla Verohallinnon käyttöön. Ehdotuksen

mukaan avustavaa puhelinneuvontaa vuokratyönä hoitaviin sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Tavoitteena on, että Verohallinto voisi edelleen siirtää Verohallinnosta annetun lain 2 b §:n mukaiset tehtävät yksityisen hoidettavaksi tai tämän lisäksi käyttää ehdotetun sääntelyn mukaisesti vuokratyöntekijöitä näissä samoissa tehtävissä. Tämän lisäksi Verohallinto voisi käyttää vuokratyöntekijöitä avustavissa puhelinpalvelutehtävissä. Avustavia puhelinpalvelutehtäviä ei kuitenkaan voisi siirtää yksityisen hoidettavaksi. Käytettäessä puhelinpalvelussa vuokratyöntekijöitä, vastaisi Verohallinto heidän kouluttamisestaan puhelinneuvonnan tehtäviin. Työ tapahtuisi Verohallinnon johdon ja valvonnan alaisuudessa. Vuokratyöntekijät kävisivät asiakkaiden (verovelvollisten) kanssa läpi lainsäädäntöä ja Verohallinnon julkisia, vero.fi –sivustolta löytyviä viranomaisohjeistuksia. Näin ollen vuokratyövoiman käyttäminen osaltaan mahdollistaisi vakinaisten verovirkailijoiden keskittymisen verotuksen asiantuntijatehtäviin myös kausittaisissa ruuhkatilanteissa. Avustavalla puhelinpalvelulla tarkoitettaisiin tiedon välittämistä verovelvollisille verotusta koskevan lainsäädännön ja ohjeiden sisällöstä. Avustavassa puhelinpalvelussa ei hoidettaisi tehtäviä, joihin kuuluu verotusta koskevan päätöksentekovallan käyttöä.

2.2 Oikeusministeriön arvioita muulle kuin viranomaiselle annettavan hallintotehtävän näkökulmasta

Perustuslain 2 §:n mukaisesti julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. PL 21 §:n mukaisesti viranomaisen tulee huolehtia oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumisesta. PL 118 §:n mukaisesti virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään.

PL 118 §:ssä säädetään siten virkamiehen virkavastuusta. Säännöksen mukaan virkamiehet ja muut julkista tehtävää hoitavat ovat vastuussa tehtäviensä hoitamisesta sekä siitä, että he noudattavat lakia ja toimivat virkavelvollisuuksiensa mukaisesti. Säännöksessä korostetaan erityisesti kahta vastuumuotoa, rikosoikeudellista vastuuta ja vahingonkorvausvastuuta. Jos virkamies rikkoo virkavelvollisuuksiaan, hänet voidaan saattaa rikosoikeudelliseen vastuuseen, mikä voi tarkoittaa esimerkiksi virkarikossyytettä. Jos virkamiehen toiminta tai laiminlyönti aiheuttaa vahinkoa, hän voi joutua korvaamaan aiheutuneen vahingon vahingonkorvauslain perusteella. Lisäksi virkavastuu tarkoittaa, että virkamiehen toiminta on julkisen valvonnan alaista, ja kansalaiset voivat tehdä kantelun tai valituksen viranomaisen toiminnasta. Tämä on olennainen osa oikeusvaltion periaatetta ja julkisen hallinnon luotettavuutta.

Perustuslain 124 §:n mukaisesti 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 kuitenkin antaa vain viranomaiselle. PL 124 § sallii julkisen hallintotehtävän siirtämisen muulle kuin viranomaiselle, mutta se on mahdollista vain tietyin tarkoin ehdoin. Julkisen hallintotehtävän siirtämisestä muulle kuin viranomaiselle täytyy säätää lailla, mikä varmistaa asian demokraattisen käsittelyn. Tehtävän siirtäminen ei saa vaarantaa perusoikeuksia,

oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Tällöin virkavastuu on olennainen osa tätä oikeus-turvan ja lainmukaisuuden varmistamista. Sellaisia julkisia tehtäviä, jotka sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä, ei voida siirtää yksityisille. Merkittävä julkisen vallan käyttö tarkoittaa esimerkiksi oikeutta tehdä yksilön oikeuksiin tai velvollisuuksiin merkittävästi vaikuttavia päätöksiä. Julkisella hallintotehtävällä puolestaan viitataan perustuslaissa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (PeVL 15/2019 vp). *Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön perusteella viranomaisen avustava puhelin-neuvontatehtävä on julkinen hallintotehtävä (PeVL 11/2006 vp, s. 2).*

Perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp, s. 178) on todettu seuraavasti:

Perustuslakivaliokunta on voimassa olevan hallitusmuodon 1, 2 ja 84 §:ään sekä hallinnon lainalaisuuden vaatimukseen ja virkavastuuseen liittyviin näkökohtiin tukeutumalla johtanut niin sanotun *valtiosääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen*, jonka mukaan julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet (PeVL 4/1989 vp, 37/1992 vp, 1, 7 ja 15/1994 vp). Toisaalta valiokunta on lähtenyt siitä, *ettei virkamieshallintoperiaate merkitse ehdotonta estettä antaa julkista valtaa ja julkisia tehtäviä rajoitetusti muille kuin viranomaisille kuten valtion liikelaitoksille ja yksityisoikeudellisille yhteisöille. Tällöin valiokunta on kuitenkin edellyttänyt, että tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset, että oikeusturvänäkökohdat otetaan huomioon ja että julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.*

Oleellista tällöin erityisesti on, että virkamieshallintoperiaate ei estä yksityisten käyttämistä tietyissä julkisissa tehtävissä, kunhan virkavastuun ohella tällaisen tehtävän hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset ja, että oikeusturvänäkökohdat otetaan huomioon.

Perustuslain 124 §:ssä säädetään siis niistä edellytyksistä, joita tulee noudattaa silloin, kun julkisia hallintotehtäviä annetaan muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Pykälän perusteluiden mukaan (HE 1/1998 vp.) säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Viranomaistehtävän siirtämisen yksityiselle tulisi olla poikkeuksellista. Lisäksi hallituksen esityksessä on todettu, että PL 124 §:n sääntely korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien *henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista*. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat esityksen mukaan ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa.

Hallituksen esityksessä perustuslaiksi todetaan lisäksi, että kun julkisen hallintotehtävän antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuolelle voitaisiin säätää tai päättää vain ehdotetussa säännöksessä tarkoitettujen edellytysten vallitessa, tehtävän antamisen olisi ensinnäkin oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulisi hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne olisi otettava huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täyttyä

helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla. Hallituksen esityksen mukaan tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jäisi tapauskohtaisesti arvioitavaksi (HE 1/1998 vp, s. 179).

Hallintolain (434/2003) 2 §:n 1 momentin mukaan laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Säännöksen 3 momentin mukaan lakia sovelletaan myös yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Hallintolain esitöissä (HE 72/2002 vp, s. 54) todetaan perustuslain 124 §:n edellyttävän, että siirrettäessä julkinen hallintotehtävä viranomaiskoneiston ulkopuoliselle taholle huolehditaan säännösperusteisesti perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta tässä toiminnassa. Keskeisenä on pidetty hallintomenettelystä, viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja viranomaisessa käytettävästä kielestä annettujen yleisten säännösten saattamista sovellettavaksi (esimerkiksi PeVL 11/2002 vp, 43/2001 vp, 26/2001 vp ja 23/2000 vp).

Hallintolain esitöiden mukaan ehdotettu hallintolain uudistus merkitsisi sitä, ettei hallintolain soveltamisesta olisi tarpeen säätää erikseen. Edelleen hallituksen esityksessä todetaan, että lainsäädännön toimivuuden kannalta on kuitenkin tärkeää, että lainsäätäjä osoittaa selvästi, milloin jokin toiminta on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja miltä osin siihen liittyy julkisen vallan käyttöä. Näistä lähtökohdista käsin määräytyisi myös se, missä laajuudessa hallintolaki tulisi sovellettavaksi välillisessä julkisessa hallinnossa ja julkista hallintotehtävää hoitavissa yksityisissä. Esityksen mukaan lakiehdotuksen 3–11 luvun säännöksiä sovellettaisiin ainoastaan silloin, kun julkisen hallintotehtävän hoitamisessa on kysymys hallintoasioiden käsittelystä ja hallintopäätösten tekemisestä. Muussa tapauksessa hallintolain merkitys rajoittuisi 2 luvussa tarkoitettujen hyvän hallinnon perusteiden noudattamiseen.

Esitysluonnoksessa ehdotetun sääntelyn mukaan Verohallinto voisi jatkossa käyttää vuokratyöntekijöitä avustavissa puhelinpalvelutehtävissä. Avustavia puhelinpalvelutehtäviä ei kuitenkaan voisi siirtää yksityisen hoidettavaksi siten kuin Verohallinnosta annetun lain 2 b §:ssä tiettyjen yksityisille mahdollisesti siirrettävien tehtävien osalta säädetään. Kuten edellä on todettu, perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön perusteella viranomaisen avustava puhelinneuvontatehtävä on julkinen hallintotehtävä (PeVL 11/2006 vp, s. 2). Avustavan puhelinpalvelutehtävän teettämistä muulla kuin Verohallinnon omilla työntekijöillä on siten tarkasteltava perustuslain 124 §:ssä säädettyjen edellytysten perusteella.

Verohallinto voisi siten voimassa olevan lain mukaan hankkia tiettyjä tehtäviä yksityisiltä tai jatkossa käyttää ehdotuksen mukaisesti myös vuokratyötä oman johdon ja valvonnan alaisena tehtävässä, jota ei voisi siirtää yksityiselle suoritettavaksi. Vuokratyövoiman käyttöön ja tähän uuteen ehdotettuun asetelmaan liittyy periaatteellisia huomioita otettavia seikkoja. Kun aikaisemmin kysymys on ollut joko siitä, että Verohallinto suorittaa tehtävät itse tai hankkii tietyt tarkoin säännellyt tehtävät yksityiseltä, jatkossa olisi käytössä kolmas eräänlainen yksityisen työn hyödyntämisen välimalli, jossa käytettäisiin virkakoneiston ulkopuolisia tekijöitä (vuokratyöntekijä), mutta suora ohjaus- ja valvontavastuu säilytettäisiin viranomaisella. Avustavan puhelinpalvelun sisältö jää kuitenkin varsin avoimeksi.

Kun verohallinnosta annetun lain 2 b §:ssä säädetyissä tehtävissä on lähtökohtaisesti kysymys julkisista hallintotehtävistä vastaavasti kuin puhelinneuvontapalvelussa, perustuslaillinen julkinen

hallintotehtävä ikään kuin jakaantuu erityyppisesti toteutettaviin vaihtoehtoihin, joilla on ainakin esitysluonnoksen perusteella erilaisia oikeudellisia vaikutuksia. Esitysluonnoksessa on nimittäin mainittu, että avustavassa puhelinneuvonnassa kaikki hallinnon yleislakien mukaiset velvoitteet toteutuisivat, koska tehtävää ei siirrettäisi Verohallinnon ulkopuolella tehtäväksi. Vaikka tällainen asetelma ei valtionhallinnossa ole täysin uutta, vuokratyön käyttäminen viranomaisen johdon ja valvonnan alaisuudessa olisi perusteltua kyetä määrittelemään rajoiltaan mahdollisimman selkeäksi suhteessa perustuslain 124 §:n sääntelemään tarkoitukseen julkisten tehtävien ulkoistusten poikkeuksellisuudesta ja virkamieshallintoperiaatteesta. Epäselväksi voi jäädä, mihin asti vuokratyövoiman käyttö viranomaisen johdon ja valvonnan alaisuudessa voi ulottua.

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.

Tällöin on oleellista, että avustavassa puhelinneuvonnassa ei ole tarkoitus hoitaa tehtäviä, joihin kuuluu verotusta koskevan päätöksentekovallan käyttöä. Merkityksetöntä ei ole sekään, että vuokratyövoiman käytön perustuslaillisesta arvioinnista eduskuntakäsittelyissä on esitysluonnoksessa todettu mukaisesti jo hieman kokemusta. Esitysluonnokseen sisältyy kuitenkin jäljempänä lausunnossa esiin tuotavia oikeudellisia seikkoja, joita esityksen jatkovalmistelussa olisi hyvä ottaa huomioon. Vertailua ei tulisi tehdä pelkästään ainakaan terveydenhuollon ammattihenkilöihin.

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. Säännöksen 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Hallintolaisissa ei säädetä muusta, jostakin vähäisemmästä neuvontavelvoitemahdollisuudesta. Vaikka neuvojalla on mahdollisuus vaikkapa ohjata asiakas toiselle henkilölle Verohallinnossa tai pyytää häneltä neuvoa, puhelinpalvelun kirjo on niin suuri, että neuvojan vastuu voi myös olla suuri ja tilanteet yllättäviä ja odottamattomia. Neuvoja voi usein joutua esittämään asiantuntevia kysymyksiä, että kykenee edes ohjaamaan asiaa oikeaan asiaan eli kysymykseen, jota soittaja oikeasti tiedustelee.

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 antamalla 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. Virheellinen neu-vonta voi myös johtaa etuuksien menetykseen, jolloin neuvontaa voidaan joutua arvioimaan julkisen vallan käyttönä ja vahingonkorvausasiaana.

Esitysluonnoksessa on todettu, että vuokratun työvoiman käyttämisessä on samoja oikeudellisia piirteitä kuin julkisen hallintotehtävän antamisella muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Tehtävää hoitavat tällöin muut kuin viranomaisen palveluksessa olevat. Vuokrattu työntekijä toimii kuitenkin suoraan Verohallinnon työnjohdollisessa alaisuudessa, jolloin vuokratun työvoiman käyttöä ei voi rinnastaa ostopalveluna teetettävään työhön. Oikeusministeriö yhtyy näihin esitysluonnoksessa esitettyihin näkemyksiin.

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. Kun yksityisen hoidettavaksi siirrettäviä tehtäviä voitaisiin jatkossa hoitaa myös siten, että niitä hoitaisivat vuokratyöntekijät ja silloin vielä Verohallinnon suoran ohjauksen ja valvonnan alaisena, viranomaisen velvollisuus siirretyn julkisen hallintotehtävän asianmukaisen hoidon valvonnasta ei perustuslain edellytykset huomioiden heikentyisi, vaan päinvastoin se lähtökohtaisesti vahvistuisi. Vuokratyön käyttömahdollisuuden osalta on silti tältäkin osin perusteltua säätää nimenomaisesti laissa.

Rikosoikeudellisesta virkavastuusta säädetään rikoslain 40 luvussa. Luvun 11 ja 12 §:n nojalla rikosoikeudellinen virkavastuu ulottuu virkamiehen lisäksi myös työsuhteisiin ja julkista luottamustehtävää hoitavaan. Rikosoikeudellista virkavastuuta ei tämän mukaisesti sovelleta silloin kun työntekijä ei ole virka- tai työsuhteessa suoraan viranomaiseen. Siitä huolimatta, että virkavastuu julkisessa hallintotehtävässä juontuu perustuslaista, rikosoikeudellinen vastuu tulisi säätää täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lailla. Tämän voi katsoa johtuvan rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen (PL 8 §) vaatimuksesta, jonka mukaan ketään ei voida pitää syyllisenä rikokseen tai tuomita rangaistukseen ilman, että teosta on laissa säädetty rangaistus. Kun yksityiselle siirretään julkinen hallintotehtävä, rikosoikeudellisesta vastuusta on perusteltua säätää nimenomaisesti tehtävän siirtoa koskevassa laissa tai muussa lainsäädännössä, jotta laillisuusperiaate toteutuu. Säättäminen lakiin varmistaa oikeusvarmuutta sekä tehtävän hoitajalle että oikeusturvaa kansalaisille. Vahingonkorvausvelvollisuus määräytyy vahingonkorvauslain perusteella.

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteuttamisen kannalta esitysluonnoksessa ehdotetaan, että vuokratyötä tekevään henkilöön sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vuoratut työntekijät työskentelisivät Verohallinnossa työsopimuslain mukaisesti Verohallinnon johdon ja valvonnan alaisina. Esitysluonnoksen mukaan tehtävän hoitamiseen liittyvä Verohallinnon johto- ja valvontavalta vähentäisi merkittävästi hallinnon asiakkaalle mahdollisesti aiheutuvaa riskiä esimerkiksi väärästä tai vuokratyöntekijältä saadusta liian laajasta neuvonnasta. Edellä mainitut riskit ja velvoitteet on siis tiedostettu. Esitysluonnoksen mukaan luonnollisen henkilön oikeusturvan kannalta olisi merkityksellistä, että vuokratyöntekijöihin sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta.

Ehdotetun sääntelyn tarkkuustason osalta oikeusministeriö viittaa kuitenkin edellä referoituihin lain säännöksiin ja esitöihin. Esitysluonnoksen jatkotyössä olisi perusteltua kiinnittää huomiota

ehdotetun puhelinneuvonnan sisällöllisen laajuuden (/suppeuden) sekä siinä edellytettävän ammatitaidon 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. Nyt ehdotettavan avustavan puhelinneuvonnan laajuus on ainakin potentiaalisesti lukuisten verolajien ja verokysymysten, vaikkakin vain avustavien, suhteen huomattavasti laajempi kuin ajoneuvoveroasioissa. Vastausten suhteen merkityksellistä on myös kansalaisten luottamus järjestelmään.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin todennut (PeVL 17/2021 vp, s. 20), että virkavastuusääntelyn täsmälliselle muotoilulle ei perustuslakivaliokunnan käytännössä ole esitetty tarkempia edellytyksiä. Tuolloin käsiteltävänä ollut ehdotettu sääntely oli valiokunnan käsityksen mukaan muotoiltu samalla tavalla kuin julkista hallintotehtävää hoitavan virkavastuuta koskeva sääntely tavanomaisestikin. Valiokunta kiinnitti kuitenkin huomiota virkavastuusääntelyn johdonmukaisuuteen ja tarpeeseen vastaisuudessa arvioida julkista hallintotehtävää hoitavan virkavastuun laajuutta (ks. rikoslain 40 luvun sääntely virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellisesta vastuusta). *Valiokunnan käsityksen mukaan tällaisen arvioinnin oli syytä ulottua laajemmalle kuin tuolloin käsillä olevaan lainsäädäntöhankkeeseen, ja että se olisi sopivimmin tehtävissä valtioneuvoston piirissä.*

Esitysluonnoksen perusteella nousee 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? Oikeudet ja velvoitteet eivät tällöin määräydy pelkästään viranomaisen ja työntekijän oikeussuhteessa, vaan asetelmassa on mukana yksityinen työntekijöitä vuokraava yritys omine velvollisuuksineen suhteessa sekä työntekijään että Verohallintoon. Vastaavasti asian arvioinnissa onkin otettava huomioon myös se, että tämä oikeudellinen asetelma on riippuvainen siitäkin, millaisin ehdoin ja vastuunjaoin sopimusvapauden piirissä toimittaessa työvoiman vuokraamisesta sovitaan työntekijöitä vuokraavan yrityksen ja Verohallinnon välillä. 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.

Vuokratyön järjestelyt julkisen hallintotehtävän hoitamisessa voivat luoda tulkinnallisen oikeudellisen vastuusuhteen muun muassa rikosoikeudellisen vastuun osalta. Kun vuokratyöntekijä suorittaa julkista hallintotehtävää viranomaisen johdon ja valvonnan alaisuudessa, hän on kyseisessä tehtävässä virkavastuun alainen, vaikka hän ei ole virkamies. Vuokratyöntekijän vastuu määräytyy virkavastuusäännösten perusteella, jos hänen toimensa liittyvät julkiseen hallintotehtävään, jossa korostuvat hyvän hallinnon periaatteet ja oikeusturva. Vastuu voi määräytyä myös työntekijän yleisten vastuusäännösten perusteella, jos kyseessä on muu kuin virkavelvollisuuden rikkominen. Vuokratyölle on tyyppillistä, että työntekijöitä vuokraava yritys toimii vuokratyöntekijöiden muodollisena työnantajana ja on vastuussa tietyistä työnantajavelvoitteista, kuten palkanmaksusta ja työehdoista.

Mikäli työntekijöitä vuokraava yritys osallistuu jollain tavalla suoraan julkisen hallintotehtävän organisointiin siten, että se voisi vaikuttaa tehtävän lainmukaiseen hoitamiseen, tilanne voisi olla eri. Vuokratyön tilanteissa direktio-oikeuden voi joissain tilanteissa katsoa jakaantuvan siten, että vaikka palvelun ostava viranomaiskäyttää direktio-oikeutta työn suorittamisessa, vuokratyöntekijän muodollinen työnantaja on edelleen vastuussa työntekijän yleisistä työehdoista ja usein nykyään myös työolosuhteista. Aina ei välttämättä ole tapauskohtaisesti selvää, missä määrin vuokratyötä myyvä yritys on vastuussa työntekijän virheistä. Tulkinnallisia tilanteita voi syntyä esimerkiksi silloin, jos vuokratyötä myyvä yritys antaa virheellisiä ohjeita työntekijälle tai ei täytä sopimukseen liittyviä velvoitteita, jotka vaikuttavat työn tekemiseen. Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa olisikin tarpeen kiinnittää tarkempaa huomiota tämän asetelman ja vastuunjaon (ja ”komentoketjun”) vaikutukseen rikosoikeudellisen virkavastuun mahdollisimman tarkkarajaisessa määräytymisessä nykyisen rikoslain puitteissa.

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 valvontaja johtovastuun, sopimuksen sisällöllä voi olla vastuukysymysten osalta merkitystä. Tällaisessa asetelmassa olisi esitysluonnoksen jatkovalmistelussa perusteltua kiinnittää tarkempaa huomiota myös siihen, mistä vuokratyöntekijöiden käyttämisessä olisi käytännössä kysymys, miten ja minkä sisältöisinä tällaisia sopimuksia laadittaisiin ja miltä osin niissä olisi mahdollisesti kysymys hallintolain 3 §:ssä tarkoitetuista hallintosopimuksista, jotka voivat poiketa oikeudellisilta edellytyksiltään ja velvoitteiltaan yksityisoikeudellisista sopimuksista.

3 Henkilötietojen suoja

Esitysluonnoksen 3. lakiehdotuksen 15 a §:ään ja 17 §:ään sekä 5. lakiehdotuksen 6 §:ään esitetään muutoksia, joihin liittyisi yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/67 soveltamisalaan kuuluvaa henkilötietojen käsittelyä. Jatkovalmistelussa esitystä olisi täydennettävä säännösehdoituksia koskevalla arviolla yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaran käyttämisestä. Arviossa olisi huomioitava liikkumavaran käytön kannalta relevantti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Petri Saukko

Jakelu

Johanna Suurpää

VN/13008/2024-OM-15

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: