

## Perustuslakivaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuloverolain sekä eräiden muiden verolakien muuttamisesta**

**Valtiovarainvaliokunnalle**

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuloverolain sekä eräiden muiden verolakien muuttamisesta (HE 17/2025 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava valtiovarainvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Pertti Nieminen, valtiovarainministeriö
- tutkijatohtori Hanna Hämäläinen
- dosentti Jussi Jaakkola
- professori Elina Pirjatanniemi
- professori Janne Salminen

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi tuloverolakia, korkotulon lähdeverosta annettua lakia, verotusmenettelystä annettua lakia, rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annettua lakia, tulotietojärjestelmästä annettua lakia, ennakoperintälakia, oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia, veronkantolakia ja Verohallinnosta annettua lakia.

Tuloverolain, korkotulon lähdeverosta annetun lain, verotusmenettelystä annetun lain ja tulotietojärjestelmästä annetun lain muutokset, jotka liittyvät vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen ja pitkäaikaissäätämissopimuksen maksujen vähennyskelpoisuuden poistoon, on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027. Verotusmenettelystä annetun lain, rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta ja tulotietojärjestelmästä annetun lain muutokset, jotka koskevat suomalaisella aluksella työskentelevän vuokratun henkilöstön saaman tulon verotusta, sekä ennakoperintälakia koskeva muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026. Verohallinnosta annetun lain ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2025. Veronkantolain muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan elokuun 2025 aikana.

## Valiokunnan lausunto PeVL 15/2025 vp

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Lakiehdotukset voidaan käsitellä hallituksen näkemyksen mukaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi esityksestä lausunnon erityisesti siitä, edellyttääkö perustuslain 124 §, että vuokratun työvoiman käyttämisestä Verohallinnossa on säädettävä lailla.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Vuokratun työvoiman käyttö*

(1) Verohallinnosta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 c § vuokratun työvoiman käytöstä (9. lakiehdotus). Pykälän 1 momentin mukaan lain 2 b §:ssä säädettyä sovelletaan myös 2 b §:ssä tarkoitettujen avustavien tehtävien tekemistä varten vuokrattuun henkilöstöön, joka ei ole työsuhteessa Verohallintoon mutta joka toimii työsopimuslain 1 luvun 7 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla Verohallinnon johdon ja valvonnan alaisena. Vuokrattua työvoimaa voidaan pykälän 2 momentin mukaan käyttää myös lainkohdassa tarkemmin määritellyssä avustavassa puhelinpalvelussa.

(2) Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut Verohallinnosta annetun lain 2 b §:ää, jonka perusteella Verohallinto voi siirtää saman lain 2 §:n 1 momentin mukaiseen tehtävään liittyvän avustavan tehtävän sellaiselle yksityiselle taholle, jolla on riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseksi. Valiokunta on arvioinut sääntelyä julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle antamista koskevan perustuslain 124 §:n kannalta. Valiokunta on todennut, että tehtävät ovat viranomaista avustavia lähinnä rutiiniluonteisia tuki-tehtäviä ja niihin ei sisälly julkisen vallan käyttämistä. Säännöksessä mainittujen teknisten tehtävien siirto on valiokunnan mukaan tarkoituksenmukaista, ja sääntely täyttää muutoinkin perustuslakivaliokunnan käytännössä tämänkaltaiselle tehtävien siirrolle asetetut vaatimukset (PeVL 30/2012 vp, s. 4/II).

(3) Nyt ehdotettava sääntely avustavasta puhelinpalvelusta muistuttaa puolestaan perustuslakivaliokunnan aikaisemmin arvioimaa sääntelyä ajoneuvoverolakia koskevan neuvonnan ulkoistamisesta (PeVL 11/2006 vp). Valiokunnan mukaan neuvonnassa on kysymys toiminnan avustaluonteisuudesta huolimatta julkisesta hallintotehtävästä, sillä neuvonta kuuluu hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin (PeVL 11/2006 vp, s. 2/I).

(4) Nyt ehdotettava sääntely eroaa aikaisemmista arviointitilanteista kuitenkin siinä suhteessa, että Verohallinnosta annetun lain 2 c §:ssä on kyse vuokratun työvoiman käytöstä, ei julkisen hallintotehtävän osoittamisesta ulkopuolisen oikeushenkilön hoidettavaksi. Perustuslakivaliokunta on sivunnut kysymystä vuokrattujen työntekijöiden virkavastuusta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä (PeVL 17/2021 vp, kappale 81). Valiokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotettua sääntelyä vuokratun työvoiman käytöstä on syytä arvioida samoista lähtökohdista kuin hallintotehtävän ulkoistamista yksityiselle.

(5) Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi

## Valiokunnan lausunto PeVL 15/2025 vp

eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

(6) Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 124 §:n mukainen tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi (PeVL 26/2017 vp, s. 49, PeVL 44/2016 vp, s. 5, PeVL 16/2016 vp, s. 3). Valiokunta on arvioidessaan tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä kiinnittänyt huomiota muun muassa tehtävissä tarvittavaan erityisosaamiseen tai resursseihin (PeVL 29/2013 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 5/I), palvelutarpeen lisääntymiseen (PeVL 6/2013 vp, s. 2/II, PeVL 16/2016 vp, s. 3), palveluiden alueelliseen saatavuuteen (PeVL 11/2004 vp, s. 2/I) ja joustavuuteen (PeVL 6/2013 vp, s. 2/II) sekä toiminnan tehokkuuteen (PeVL 3/2009 vp, s. 4/II).

(7) Nyt arvioitavassa esityksessä perusteena avustavan puhelinpalvelun antamiselle vuokratun työvoiman hoidettavaksi on muun muassa pyrkimys Verohallinnon puhelinpalvelun tehokkaaseen järjestämiseen. Avustavan puhelinpalvelun tehtävien hoitaminen vuokratyövoimalla on esityksen mukaan tarkoituksenmukaista myös Verohallinnon asiakkaiden näkökulmasta, koska se parantaa heidän mahdollisuuksiaan saada tarvitsemaansa neuvontapalvelua kohtuullisessa ajassa myös ruuhkahuippujen aikana. Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 124 §:n mukainen tarkoituksenmukaisuusedellytys täyttyy nyt ehdotettavassa sääntelyssä.

(8) Ottaen huomioon vuokratun henkilöstön tehtävien rajauksen, Verohallinnon johdon ja valvonnan alaisuudessa toimimisen, Verohallinnon velvollisuuden huolehtia työntekijöiden riittävästä osaamisesta ja ehdotuksen virkavastuun soveltumisesta vuokrattuun työntekijään perustuslakivaliokunnalla ei muutenkaan ole huomauttamista sääntelyn suhteesta perustuslain 124 §:ään.

(9) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin yleisemmin huomiota virkavastuusääntelyn muotoiluun. Vuokrattuun työntekijään sovelletaan 9. lakiehdotuksen 2 c §:n 3 momentin mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan tässä pykälässä tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.

(10) Virkavastuusääntelyn täsmälliselle muotoilulle ei perustuslakivaliokunnan käytännössä ole esitetty tarkempia edellytyksiä (ks. PeVL 92/2022 vp, kappale 14, PeVL 17/2021 vp, kappale 82). Tavanomaisesti virkavastuusta on tämänkaltaisissa sääntely-yhteyksissä säädetty laajemmin kuin pelkästään julkisen vallan käyttöön rajoittuen. Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota virkavastuusääntelyn johdonmukaisuuteen ja tarpeeseen vastaisuudessa arvioida julkista hallinto-tehtävää hoitavan virkavastuun laajuutta (ks. rikoslain 40 luvun sääntely virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellisesta vastuusta). Valiokunnan käsityksen mukaan tällaisen arvioinnin on syytä ulottua laajemmalle kuin yksittäiseen lainsäädäntöhankkeeseen ja se on sopivimmin tehtävissä valtioneuvoston piirissä (PeVL 17/2021 vp, kappale 82). Perustuslakivaliokunta kiinnittää edelleen valtioneuvoston huomiota asiaan (ks. myös PeVL 92/2022 vp, kappale 14).

*Maksujen vähennyskelpoisuutta koskeva sääntely*

(11) Esityksessä ehdotetaan, että vapaaehtoisten yksilöllisten eläkevakuutusten vakuutusmaksujen ja pitkäaikaissäätämissopimusten maksujen vähennyskelpoisuutta koskevat säännökset tulo-

## Valiokunnan lausunto PeVL 15/2025 vp

verolaisissa kumotaan. Myös työntekijän maksamien työnantajan järjestämän kollektiivisen lisäeläketurvan maksujen vähennyskelpoisuus poistetaan. Verovelvollinen ei siten voi jatkossa vähentää edellä mainittuja maksuja verotuksessaan.

(12) Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että vapaaehtoiseen yksilölliseen eläkevakuutukseen ja pitkäaikaissästämissopimukseen kertyneet varat voi nostaa kertasuorituksena kahden vuoden aikana lain voimaantulosta ilman, että suoritusta verotetaan korotettuna, jos vakuutukseen tai sopimukseen kertyneiden säästövarojen määrä tuotto huomioon ottaen ei ylitä 5 000 euroa. Pienten säästövarojen ennaikainen nostaminen edellyttää vakuutusyhtiön tai pitkäaikaissästämissopimuksen tarjoajan suostumusta.

(13) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen muuta valtion veroja ja maksuja koskevan perustuslain 81 §:n kannalta. Valtion verosta säädetään perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Säännös edellyttää, että laista ilmenee yksiselitteisesti verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee myös olla sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa (HE 1/1998 vp, s. 134).

(14) Verotuksen suhdetta omaisuudensuojaan on perustuslakivaliokunnan mukaan nykyisen perustuslain oloissa syytä arvioida perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuudensuojan yleislausekkeen kannalta. Verolain tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Valiokunta kiinnittää tältä kannalta huomiota siihen, että perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Siten ei ole tarpeen erikseen tarkastella omaisuudensuojan rajoitusedellytyksiin kuuluvaa vaatimusta oikeusturvan toteutumisesta eikä sitä, täyttääkö verolaki lailla säättämisen sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Verotus, joka perustuu perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaiselle sääntelylle, täyttää myös vastaavat yleiset rajoitusedellytykset. Lisäksi verotukselle on yleensä jo lähtökohtaisesti osoitettavissa perustuslain näkökulmasta hyväksyttäviä fiskaalisia tavoitteita (PeVL 9/2023 vp, kappale 4).

(15) Konfiskatorisen verotuksen kieltoa on perustuslakivaliokunnan mukaan syytä lähestyä perusoikeuksien rajoituksilta edellytettävän oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Rajoitus ei saa mennä pitemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavan oikeushyvään. Mitä ankarammaksi verotus muuttuu ja mitä lähemmäksi sen konfiskatorisuutta tullaan, sitä painavampia perusteita lain tueksi on esitettävä (PeVL 9/2023 vp, kappale 5).

(16) Nyt ehdotettavista muutoksista johtuvat veroseuraamukset kohdistuvat lain voimaantulon jälkeiseen aikaan. Kyse ei ole taannehtivasta lainsäädännöstä. Maksujen vähennyskelpoisuuden poistamisella ei esityksen mukaan ole vaikutusta eläkevakuutuksen tai pitkäaikaissästämissopimuksen maksujen perusteella jo kertyneiden säästövarojen verotukseen, niiden perusteella maksettavan suorituksen maksamisen alkamisajankohtaan tai keston. Ehdotetuista muutoksista ei myöskään aiheudu tarvetta muuttaa vakuutussopimuksen tai pitkäaikaissästämissopimuksen ehtoja. Ehdotetulla muutoksella voi hallituksen esityksen mukaan kuitenkin olla välillistä vaikutusta vakuutuksenottajien ja sopimuksen varoihin oikeutetun säästämiskäyttäytymiseen. Ehdotuk-

## Valiokunnan lausunto PeVL 15/2025 vp

sella voidaan esityksen mukaan nähdä olevan myös välillistä merkitystä perustuslain 15 §:ään palautuvaan perusteltujen odotusten suojaan.

(17) Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioidessaan vapaaehtoisten eläkevakuutusten tuloverotusta koskevien säännöksiä uudistamista todennut, että vakuutusmaksujen vähennysoikeuden edellytyksenä olevaa eläkeikää on nimenomaan eläkevakuutus sopimuksen kysymyksessä ollessa pidettävä sellaisena sopimuksen tekemiseen vaikuttavana olennaisena seikkana, jota koskeva sääntely muodostuu merkitykselliseksi perustuslain 15 §:ssä turvatuun omaisuuden suojan näkökulmasta. Valiokunta tarkasteli tuolloista ehdotusta perusteltujen odotusten suojan kannalta (PeVL 21/2004 vp, s. 2/II).

(18) Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt käsillä oleva ehdotus ei merkityksensä ja vaikutuksensa puolesta rinnastu lausunnossa PeVL 21/2004 vp arvioituun tilanteeseen, eikä sääntelylle siten johdu perustuslain 15 §:stä samankaltaisia, esimerkiksi siirtymäaikoihin liittyviä, vaatimuksia kuin sanotussa lausunnossa. Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomautettavaa ehdotetusta sääntelystä perustuslain 15 tai 81 §:n kannalta.

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 9.5.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok  
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps  
jäsen Fatim Diarra vihr  
jäsen Petri Honkonen kesk  
jäsen Hannu Hoskonen kesk  
jäsen Teemu Keskiarja ps  
jäsen Johannes Koskinen sd  
jäsen Jarmo Lindberg kok  
jäsen Mats Löfström r  
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd  
jäsen Karoliina Partanen kok  
jäsen Onni Rostila ps  
varajäsen Ville Valkonen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala