

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 21/2004 vp**

Hallituksen esitys vapaaehtoisten eläkevakuutusten tuloverotusta koskevien säännöksiä uudistamiseksi

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä toukokuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen vapaaehtoisten eläkevakuutusten tuloverotusta koskevien säännöksiä uudistamiseksi (HE 80/2004 vp) valmistelevalle valtiovainvaliokunnalle samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto valtiovainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Kirsi Seppälä ja neuvotteleva virkamies Jukka Vanhanen, valtiovainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Juha Karhu
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Lämsinen
- professori Jaakko Ossa
- professori Ilkka Saraviita
- professori Kari S. Tikka
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi säännökset vapaaehtoisten eläkevakuutusten verotuksesta. Tarkoitus on siirtää verovelvollisen itselleen tai puolisolleen ottaman vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen verotus pääomatuloverotuksen piiriin. Vakuutusmaksut vähennetään siten pääomatulosta ja vakuutuksen perusteella maksettava eläke verotetaan pääomatulona. Vakuutusmaksujen vähennyskelpoisuuden edellytyksenä oleva 60 vuoden eläkeikä ehdotetaan korotettavaksi 62 vuoteen. Esitys sisältää ehdotukset laeiksi tuloverolain, työnantajan sosiaaliturvamaksusta annetun lain, elinkeinotulon ve-

rottamisesta annetun lain ja verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettuja tulemaan voimaan vuoden 2005 alusta. Ennen hallituksen esityksen antamispäivää otettuun vapaaehtoiseen yksilölliseen eläkevakuutukseen sovelletaan verovuonna 2005 kuitenkin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Tällaisen eläkevakuutuksen perusteella ennen lain voimaantuloa tai verovuonna 2005 tehdyistä maksuista kertyneestä säästöstä maksettava eläke verotetaan ansiotulona. Esityksen antamispäivänä tai sen jälkeen otetun vakuutuksen maksujen vähennyskelpoisuuden edellytyksenä olevaa 62 vuoden

ikärajaa sovelletaan jo vuodelta 2004 toimitet-
tavana verotuksessa.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa
sääntelyä arvioidaan perustuslain 15 §:ssä turva-
tun omaisuuden suojan kannalta. Perusteluissa
katsotaan, että sääntelyllä ei aseteta sellaisia pe-

rusoikeuksien rajoituksia, joiden vuoksi lakie-
dotuksia ei sääntelyn yhteiskunnalliseen merki-
tykseenkin nähden voitaisi käsitellä tavallisen
lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on pitänyt
kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään
perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ehdotus

Vapaaehtoisten yksilöllisten eläkevakuutusten
verotuksessa ehdotetaan siirryttäväksi ansiotu-
loverotuksesta pääomatuloverotukseen. Verov-
velvollisen tai tämän puolison ottamaan eläke-
vakuutukseen perustuva eläke ja muu vakuutus-
suoritus on 34 a §:n 1 momentin perusteella ve-
ronalaista pääomatuloa. Verovelvollisella on
54 d §:n 1 momentin pääsäännön mukaan oikeus
vähentää eläkevakuutuksensa vakuutusmaksut
(enintään 5 000 euroa vuodessa) pääomatulosta.
Vähennyskelpoisuuden edellytyksenä on 2 mo-
mentin perusteella, että eläkkeen maksaminen
vanhuuseläkkeenä alkaa vakuutus sopimuksen
mukaan aikaisintaan vakuutetun täytettyä
62 vuotta. Jos eläke tai muu suoritus maksetaan
tämän säännön vastaisesti, luetaan maksettu
määrä 34 a §:n 4 momentin nojalla pääomatu-
loksi 50 prosentilla korotettuna.

Lakia sovelletaan myös ennen lain voimaan-
tuloa tehtyihin eläkevakuutus sopimuksiin. Sään-
tely ei suoranaisesti koske vakuutus sopimusten
sisältöä eikä vaikuta välittömästi sopimussuh-
teen osapuolten oikeuksiin ja velvollisuuksiin.
Sääntelyn vaikutukset sopijapuolten oikeusase-
maan ovat välillisiä. Vakuutus sopimuksen eh-
toa eläkkeen maksun alkamisajankohdasta on
vähennyskelpoisuuden edellytyksenä olevan
ikärajan korottamisen takia — ja siirtymäsään-
nökset huomioon ottaen — muutettava, jotta
vuoden 2006 alusta lukien maksettavat vakuu-
tusk maksut olisivat vähennyskelpoisia.

Arvioinnin lähtökohtia

Vapaaehtoisten eläkevakuutus sopimusten teke-
minen on muodollisesti verolainsäädännöstä
riippumatonta. Eläkesäästämistä on kuitenkin
tuettu verolainsäädännöllä. Tarkoituksena on
muun ohella ollut hillitä julkisten menojen kas-
vua tukemalla henkilöiden omia toimia eläketur-
vansa täydentämiseksi. Tässä mielessä järjeste-
lyn voidaan nähdä kytkeytyneen perustuslain
19 §:n 2 momentin säännöksiin vanhuuden
aikaisen perustoimeentuloturvan takaamisesta.

Eläkesäästämisen verotuki on perustunut kes-
keisesti tuloverolain säännöksiin eläkevakuutus-
maksujen vähennysoikeudesta. Vakuutusmaksu-
jen vähennyskelpoisuuden edellytyksenä on
1.10.1992—23.6.1999 otettujen vakuutusten
osalta, että eläkkeen maksaminen vanhuuseläk-
keenä alkaa aikaisintaan vakuutetun täytettyä
58 vuotta.¹ Voimassa olevaa säännöstä 60 vuo-
den eläkeiästä on sovellettu 23.6.1999 jälkeen
otettuihin sopimuksiin. Eläkeikä säännösten
muutoksilla ei näissä tapauksissa ollut tehtyihin
sopimuksiin ulottuvia taannehtivia vaikutuksia.

Vakuutusmaksujen vähennysoikeuden edelly-
tyksenä olevaa eläkeikää on nimenomaan eläke-
vakuutus sopimuksen kysymyksessä ollessa va-
liokunnan mielestä pidettävä sellaisena sopi-
muksen tekemiseen vaikuttavana olennaisena
seikkana, jota koskeva sääntely muodostuu mer-
kitykselliseksi perustuslain 15 §:ssä turvatun
omaisuuden suojan näkökulmasta.

¹ Ennen 1.10.1992 otettujen vakuutusten eläkevakuu-
tusk maksujen vähennyskelpoisuuden edellytykseksi ei
ollut säädetty nimenomaista eläkeikää. Käytännössä
eläkeikäksi on tuon aikaisissa sopimuksissa sovittu
55 vuotta.

Omaisuuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kieltä puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 28/1994 vp, PeVL 37/1998 vp, s. 2/I, PeVL 63/2002 vp, s. 2/II). Varallisuusosoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (PeVL 48/1998 vp, s. 2/II, PeVL 33/2002 vp, s. 3/I). Perusteltujen odotusten suojaan on valiokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa. Perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan merkityksen on katsottu korostuvan, kun kysymyksessä on lailla alun alkaen luotu erityisjärjestely (PeVL 45/2002 vp, s. 2—3). Valiokunta on arvioinut tällaistaikin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitus-edellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 1/2003 vp, s. 3—4, PeVL 63/2002 vp, s. 2—3, PeVL 45/2002 vp, s. 3).

Arvio ehdotuksesta

Sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyys. Sääntelyn tavoitteena on — eläkejärjestelmän uudistamiselle asetettujen eläke- ja työvoimapolitiittisten tavoitteiden mukaisesti — pidentää työssäoloaika ja siten tasapainottaa väestön ikärakenteen muutoksesta johtuvia vaikutuksia eläkejärjestelmän rahoitukselle. Tarkoitus on poistaa verotuki sellaiselta säästämiseltä, joka mahdollistaa yleiseen eläkejärjestelmään verrattuna aikaisemman siirtymisen eläkkeelle. Tarkoitus on lisäksi siirtyä kaikille säästäjille oikeudenmukaisempaan verotustapaan sekä vähentää vakuutussäästämisen veroedun etupainotteisuutta ja edistää eläkevakuutussäästämisen vertailtavuutta muiden säästämistapojen kanssa.

Väestön ikärakenteen kehityksestä johtuvat tasapainottavat toimet eläkejärjestelmän rahoit-

tamiseksi ovat painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Sääntelyllä on valiokunnan mielestä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet.

Suhteellisuusperiaate. Sääntelyn siirtymäjärjestelyjen oikeasuhtaisuuteen liittyvät näkökohdat muodostuvat ehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvioinnin kannalta keskeisiksi.

Vapaaehtoiseen yksilöllisiin eläkevakuutukseen sovelletaan voimaantulosäännöksen 2 momentin perusteella yhden vuoden siirtymäaika siten, että viimeistään 5.5.2004 otetun eläkevakuutuksen maksut vähennetään verovuonna 2005 ansiotulosta lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti. Maksujen vähennyskelpoisuuden edellytykseksi ehdotettua 62 vuoden ikärajaa sovelletaan vuoden 2006 alusta lukien.

Uudistus ei vaikuta niihin sopimussuhteisiin, joissa vakuutettu on saavuttanut sopimuksen mukaisen säästötavoitteensa tai saavuttaa sen vuoden 2005 loppuun mennessä. Eläke on nimittäin voimaantulosäännöksen 4 momentin perusteella veronalaista ansiotuloa siltä osin kuin eläke maksetaan ennen lain voimaantuloa tai verovuonna 2005 kertyneestä vakuutussäästöstä.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmallisimpia ovat tilanteet, joissa vakuutetulle ei kerry sovitun tavoitteen mukaista eläkesäästöä vuoden 2005 loppuun mennessä. Tällöin sopimuksen perusteella maksettava eläke jää tavoiteltua pienemmäksi. Vakuutussäästöä on mahdollista kartuttaa edelleen, mutta vuoden 2006 alusta suoritettavien vakuutusmaksujen vähennyskelpoisuuden edellytyksenä on, että näistä maksuista kertynyttä säästöä maksetaan vanhuuseläkkeenä vasta henkilön täytettyä 62 vuotta. On mahdollista, kuten esityksen perusteluisa todetaan, että vakuutussäästäjän on sääntelyn seurauksena lykättävä vapaaehtoiselle eläkkeelle jäämistään. Ehdotuksen haitallisina pidettävät vaikutukset kohdistuvat tällöin etenkin niihin, lähellä sopimuksen mukaista eläkeikää oleviin henkilöihin, joiden vakuutussäästö on kertynyt pitkän ajan kuluessa maksettavista pienistä vakuutusmaksuista. Eläkkeen maksuajankoh-

dan siirtyminen sovittua myöhemmäksi voi näissä tapauksissa muodostua vakuutussäästäjän kannalta kohtuuttomaksi. Uudistuksesta näihin säästäjiin kohdistuvat rasitukset lisääntyvät, jos vakuutus sopimusten muuttamisesta aiheutuu heille lisäkustannuksia tai esimerkiksi vakuutus tekniisiin seikkoihin perustuvia oikeudenmennyksiä.

Perustuslakivaliokunta on antanut eläkelainsäädännön muutosehdotusta vuoden 2002 valtiopäivillä arvioidessaan painoa sille, että muutoksia esitettiin tuolloin toteutettavaksi monin osin asteittain. Näin pyrittiin valiokunnan mielestä pehmentämään muutosten vaikutuksia erityisesti lähitulevaisuudessa eläkeiän saavuttaville henkilöille. Tätä voitiin pitää osoituksena pyrkimyksestä suojata valtiosääntöoikeudellisesti merkittävällä tavalla tällaisten ikäryhmien oikeutettuja odotuksia, joita vähän aikaa ennen eläketapahtumaa toteutettavat eläkejärjestelmien ennakoimattomat muutokset voivat muutoin horjuttaa (PeVL 60/2002 vp, s. 2/II; ks. myös PeVL 4/1994 vp, s. 3/I).

Esityksen sinänsä hyväksyttävien tavoitteiden saavuttamista vaikeuttaa, että kollektiiviseen lisäeläkejärjestelyyn sovelletaan voimaantulosäännöksen 7 momentin mukaan lain voimaan tullessa voimassa olevia säännöksiä verovuodesta 2005 alkaen, jos verovelvollinen on ollut työnantajan järjestämän kollektiivisen lisä-

eläkejärjestelyn piirissä 5.5.2004. Esimerkiksi eläkeiän korottamista koskeva sääntely ei näin ollen vaikuta lainkaan tällaisen työnantajan maksaman lisäeläkejärjestelyn piirissä olevien henkilöiden oikeusasemaan. Sääntelyn kohdistuminen vain yksityisten henkilöiden vapaaehtoiseen eläkevakuutus sopimukseen on valiokunnan mielestä ehdotuksen oikeasuhtaisuuden arvioinnissa huomioon otettava seikka.

Valiokunta pitää edellä esitettyyn pohjautuvan 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. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen voimaantulosäännöksen johdosta tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 9 päivänä kesäkuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Markus Mustajärvi /vas
vpj.	Arja Alho /sd	Klaus Pentti /kesk
jäs.	Leena Harkimo /kok	Markku Rossi /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Simo Rundgren /kesk
	Roger Jansson /r	Arto Satonen /kok
	Irina Krohn /vihr	Seppo Särkiniemi /kesk
	Miapetra Kumpula /sd	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Annika Lapintie /vas	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.