Poikonen Piritta, Redsven Mona, Jormalainen Jouko

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto (VeJ)

HE 175/2016 vp

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi perintö- ja lahjaverolain sekä tuloverolain 47 §:n muuttamisesta

Kuolemantapauksessa maksettavien vakuutuskorvausten verotusta ei pidä kiristää

- Kuolemantapauksessa maksettavan vakuutuskorvauksen tarkoitus on paikata haavoittunutta taloudellista asemaa. Kyseessä ei ole tulojen lisäys, vaan heikentyneen taloudellisen aseman edes osittainen korjaaminen.
- Taloudellista heikennystä kompensoivan vakuutuskorvauksen verottaminen on ylipäänsä toimenpiteenä rankaiseva ja nyt esitetty verotuksen kiristäminen heikentäisi korvaukseen oikeutettujen taloudellista tilannetta entisestään.
- Lesken asema heikkenisi esityksen myötä erityisen paljon, koska esityksessä ei ole huomioitu aviovarallisuusjärjestelmän, vakuutusten edunsaajamääräysten ja verotuksen muodostamaa kokonaisuutta.
- Hallitus on todennut talouspolitiikan lähtökohdakseen sen, ettei kenenkään verotus kiristy. Nyt esitettävällä tavalla toimittaessa verotusta kiristetään kuitenkin kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien kohdalla.
- Toteutuessaan esitys johtaisi tuhansien vakuutussopimusten muuttamiseen, mikä vaatisi riittävää siirtymäaikaa jo voimassa olevien sopimusten osalta, jotta muutokset ehdittäisiin tehdä. Sopimusten muuttaminen vaatii asiakkaiden tilanteiden yksilöllistä arviointia, minkä takia prosessi vie vääjäämättä aikaa.
- Vakuutuskorvausten verotusta ei tule kiristää eikä tällaisia muutoksia tulisi edes suunnitella ilman riittävää lain valmistelua ja arvioita vähintään tarvittavasta siirtymäajasta, jotta vakuutusyhtiöt ja niiden asiakkaat pystyvät varautumaan tuleviin muutoksiin.
- **Vakuutussopimuksen jo tehneiden asiakkaiden oikeussuojan varmistamiseksi lain voimaantuloa tulee lykätä nykyisten sopimusten osalta vähintään vuodella 1.1.2018 saakka**.

Itämerenkatu 11-13
FI-00180 Helsinki
Finland

Tel: +358 20 793 4200
Fax: +358 20 793 4202
firstname.lastname@finanssiala.fi

www.finanssiala.fi
Facebook.com/finanssialankeskusliitto
Twitter.com/finanssiala

1 Suomalaiset ovat huonosti vakuutettuja perheenhuoltajan kuolemantapauksen varalta

Läheisen kuolema on paitsi inhimilliseltä kannalta myös taloudellisesti erittäin merkittävä negatiivinen tapahtuma, jonka seurauksilta varautumiseen ei pitäisi kohdistaa veronkiristyksiä. Päinvastoin, yhteiskunnan kokonaisedun kannalta olisi järkevää, että verorasitusta tältä osin kevennettäisiin.

Kuolemantapauskorvaus on tarkoitettu korvaamaan sitä nettotulojen menetystä, minkä eteen perhe joutuu perheenelättäjän kuollessa joko sairauden takia tai tapaturmaisesti. **Riskihenkivakuutuksilla on suuri taloudellinen merkitys etenkin sellaisille perheille, joiden tilanne ei ole mahdollistanut säästöjen kerryttämistä.** Perheenhuoltajan kuolema voi aiheuttaa perheen taloudellisen tilanteen niin merkittävän huononemisen, ettei pelkkä lakisääteinen sosiaaliturva riitä paikkaamaan sitä. Lisäksi julkinen sosiaaliturva ei edes sisällä kertakorvaustyyppistä kuolemanvaraturvaa, vaikka sellaisen tarve on äkillisessä ja yllättävässä tilanteessa monesti suuri. Leskeneläkkeet ja lapseneläkkeet eivät tuo riittävää turvaa perheenelättäjän kuoleman varalta. Avopuolisoilla ei puolestaan ole oikeutta leskeneläkkeeseen, jolloin vapaaehtoinen henkivakuutusturva jää ainoaksi mahdollisuudeksi varautua toisen avopuolison kuoleman varalta.

Hallituksen esityksessä väitetään, ettei perilliselle ole eroa sillä, tuleeko vakuutuskorvaus säästämismuotoisesta tai puhtaasta riskivakuutuksesta. Perheiden lähtökohtatilanteissa on kuitenkin merkittävä taloudellinen ero niissä tilanteissa, joissa perhe on voinut säästää rahaa sijoitettavaksi asti verrattuna niihin tilanteisiin, joissa on voitu ottaa pelkkä riskihenkivakuutus, joka on etenkin nuorille varsin edullinen vakuutusmuoto.

Riskihenkivakuutus perustuu vakuutuksenottajien populaatioon, jossa useat maksavat maksuja ja saavat taloudellista turvaa heti sopimuksen alusta lukien. Konkreettista taloudellista etua saavat tästä populaatiosta ne, joiden kohdalle vahinkotapahtuma osuu. **Korvauksen verovapaan osan nykyinen 35 000 euron raja ei ole tarpeeseen nähden riittävä saati mitenkään korkea**. Päinvastoin raja on ajan oloon jäänyt matalahkoksi ollen edelleen säätämisvuotensa (1995) tasolla. Nykyisessä tilanteessa suuret riskihenkivakuutuskorvaukset tulevat aina verotetuiksi.

Suomalaiset perheet ovat varautuneet perheenhuoltajan mahdollisen kuoleman taloudellisiin vaikutuksiin varsin vaatimattomasti. Taloudellisen turvan vaje on merkittävällä osalla kotitalouksista mittava, jos perheessä on pieniä lapsia ja perheellä on asuntolainaa**. Suomalaisilla on vähän ja korvaustasoltaan liian matalia vapaaehtoisia henkivakuutuksia perheenelättäjän kuolemantapauksen varalle**, vaikka kyselytutkimusten tulosten mukaan yli 80 % kansalaisista pitää tällaisia vakuutuksia tarpeellisena. Vain reilu kolmannes suomalaisista on ottanut vapaaehtoisen henkivakuutuksen, vaikka vuosittain kuolee n. 10 000 työikäistä.

Tyypillinen korvaussumma on nykyään 25 000 – 50 000 euroa. Henkilövakuutus-korvausten verotusta kiristämällä osa ennestäänkin vaatimattomista vakuutuskorvauksista menisi jatkossa fiskaalisen tarpeen täyttämiseen perheen kohtaamien taloudellisten iskujen pehmentämisen sijaan. Huoltajan kuolema voi johtaa merkittäviin taloudellisiin ja sosiaalisiin vaikeuksiin. Vastaavasti suunnitellun muutoksen fiskaalinen merkitys on pienehkö.

VATT:n tekemän tutkimuksen mukaan turvavaje on Suomessa hyvin merkittävä, keskimäärin 126 000 euroa, ja nuorten huoltajien kotitalouksissa vielä suurempi, keskimäärin 230 000 euroa. Koko kansantalouden tasolla Suomen turvavaje vastaa yhden vuoden bruttokansantuotetta. Yksityinen henkivakuutusturva kattaa vain hyvin vähäisen osan turvan koko tarpeesta, keskimäärin noin 4 prosenttia. (VATT keskustelualoitteita 424/2007).

Perheiden vakuutusturvan mitoitukset ovat nykytilanteessa liian pieniä, mutta koska pienilläkin korvausmäärillä on suuri merkitys vähävaraisimpien perheiden talouden kannalta, ei etenkään riskihenkivakuutuskorvausten verotusta tule kiristää.

2 Kuolemantapauskorvausten verotuksellisen erityisaseman perusteet

Veropohjan tiivistäminen ja sijoitustuotteiden verotuksen neutraalisuuden tavoittelu edistää tehokkuutta ja on siten yhteiskunnallisella tasolla kannatettava asia. Kuoleman varalta vakuuttaminen ei kuitenkaan ole sijoittamista, vaan varautumista lähiomaisten taloudellisen aseman turvaamiseksi perheen ansiotason äkillisen alentumisen johdosta.

Kuolemantapauskorvauksen verotuksellinen erityisaseman perustelu löytyy säädöshistoriasta. Ennen vuoden 1996 perintö- ja lahjaverouudistusta kuolemantapauskorvauksesta ei maksettu perintöveroa, jos vakuutus sisälsi edunsaajamääräyksen. Syynä oli se, että **vakuutetun kuolema aiheuttaa aina taloudellisia menetyksiä ja vaikeuksia hänen läheisilleen**. Taustalla oli esimerkkitilanne perhettä elättäneen yllättävästä kuolemasta, jossa perheen tulot häviävät ja asuminen omassa kodissa vaarantuu taloudellisista syistä.

Yhteiskunnalla oli ja on edelleen erityinen tarve olla pienentämättä verotuksella leskelle ja lapsille maksettavaa korvausta. Tyypillisesti kuolemantapauskorvaus maksetaankin kuolleen leskelle ja/tai lapsille. *Huomattakoon myös erityisesti, että muille kuin vakuutetun lähiomaisille henkivakuutuksesta maksettavat kuolemantapauskorvaukset ovat kokonaisuudessaan veronalaista pääomatuloa.*

Vakuuttamisen perusidea on, että vakuutuksenottajat varautuvat yhdessä siihen, että tietty riski toteutuu. Tämä on kokonaistaloudellisesti edullisempaa siihen verrattuna, että jokainen varautuisi riskiin yksin. Vakuuttaminen on yhteiskunnallisesti merkittävä asia, koska kansalaiset voivat ennakoivasti varautua taloudellisiin ja toimeentulollisiin riskeihin ja siten laajentaa omaa sosiaaliturvaansa. Vapaaehtoisilla henkilövakuutuksilla järjestetään sitä osaa taloudellisesta turvasta, jota yhteiskunta ei pysty takaamaan. Tällaiselle **kansalaisten omaehtoiselle varautumiselle on siten kasvavaa tarvetta**, kun sosiaaliturvan kattavuuttakin jatkuvasti pienennetään.

Yhteiskunnalle tällaiseen taloudellisesti järkevään käyttäytymiseen kannustaminen on erityisen hyödyllistä, koska taloudellisessa ahdingossa oleva henkilö tai perhe voi aiheuttaa merkittäviä kustannuksia. Verotuksen oikea kohdentaminen on keino ohjata verovelvollisten käyttäytymistä toivottuun suuntaan ja siten pienentää myös yhteiskunnalle myöhemmin aiheutuvia kustannuksia.

Kuolintapauskorvauksen verotuksen erityinen kohtelu lähtee siitä arvoperustasta, että yhteiskunnalla on erityinen tarve helpottaa esimerkiksi lesken ja lapsien tilannetta toisen huoltajan kuolintapauksessa eikä ajaa heitä kohtuuttomiin ratkaisuihin esim.

oman asunnon pakkomyyntiin verojen maksamisen vuoksi. Tämän arvoperustan merkitys ei ole pienentynyt kuluneiden vuosien aikana, vaan on entisestään korostunut mm. asuntojen hintojen nousun vuoksi.

3 Lesken aseman merkittävä heikentäminen johtaisi sijoitustuotteiden epäneutraaliin verokohteluun

Esityksessä kokonaan huomiotta jäänyt merkittävä ulottuvuus liittyy lesken saaman korvausosuuden verovapauteen (puolet ja kuitenkin vähintään 35 000 €), joka on **johdettu avio-oikeuden nojalla tehtävän osituksen periaatteista**. Kuolinpesän kautta leski voi saada avio-oikeuden nojalla vähintään puolet pesästä osituksessa ja vähemmän omistavalle puolisolle tuleva tasinko on aina verosta vapaa. **Lesken saaman vakuutuskorvauksen verotuksen kiristäminen asettaisi vakuutuskorvaukset eriarvoiseen asemaan pesän omaisuuden kanssa**.

Lesken vakuutuskorvauksen verovapaan osuuden poistaminen aiheuttaisi merkittävän verorasituksen nimenomaan vähemmän omistavalle leskelle ja asettaisi säästövakuutukset huonompaan asemaan verrattuna muihin sijoitusmuotoihin. **Tämä on täydellisessä ristiriidassa esityksessä nimenomaisesti mainitun sijoitusmuotoneutraalisuuden tavoitteen kanssa.**

Esityksen mukaisella muutoksella saatettaisiin säästöhenkivakuutusmuotoinen säästäminen verotuksellisesti merkittävästi muita sijoitusmuotoja epäedullisemmaksi, sillä muussa kuin säästöhenkivakuutuksen muodossa oleva, tasinkona maksettava omaisuus olisi verovapaata, mutta muilta ennakko-oletuksiltaan vastaavassa tilanteessa suoraan edunsaajamääräyksen nojalla leskelle maksettava säästöhenkivakuutukseen säästetty omaisuus olisi leskelle kokonaan perintöveron alaista.

Esimerkki:
Tilanne, jossa lesken varallisuus on 0 euroa ja vainajalta ei jää muuta omaisuutta kuin 200 000 euron säästöhenkivakuutus, jossa kuolemantapauskorvauksen edunsaajaksi on nimetty leski.

a) Nykylain mukaan korvaus verotetaan samalla tavalla kuin jos vainaja olisikin sijoittanut rahat suoraan osakkeisiin. Leski saa siis avio-oikeuden nojalla saatavaa tasinkoa vastaavasti 100 000 euroa verovapaasti. Puolisovähennyksen (60 000 €) jälkeen loppuosasta korvausta veronalaista on 40 000 euroa.

b) Jos esitys toteutuisi ehdotetussa muodossa, muuttuisi henkivakuutuskorvaus kokonaan veronalaiseksi. Korotettu puolisovähennys (90 000 €) huomioiden korvaussummasta veronalaista olisi **110 000** euroa. Tässä toteutuisi verotuksellinen epäneutraalisuus, koska vastaavan suuruisesta suorasta osakesijoituksesta veronalaista olisi vain **10 000** euroa (ensin puolet tasinkona ja lopusta 90 000 euron puolisovähennys).

Lisäksi on pantava merkille sellaisten avopuolisoiden tilanne, joita ei verotuksessa rinnasteta aviopuolisoiksi (ei yhteistä lasta tai aiempaa avioliittoa nyt kuolleen avopuolison kanssa). Tällainen avoleski ei saa verotuksessa hyväkseen edes

puolisovähennystä. Nykyään tällainen avopuoliso on kuitenkin ollessaan testamentin nojalla kuolinpesän osakas saanut luettua vakuutuskorvausten 35 000 euron verovapaan osan hyväkseen. Jatkossa hänen saamansa vakuutuskorvauksen verotus kiristyisi siis vielä enemmän kuin mitä lesken verotus kiristyisi. Tällaisia avopareja on kuitenkin yhä enemmän ja heidän kotitalouksiensa taloudelliseen pärjäämiseen puolison kuolema vaikuttaa vähintään yhtä vakavasti kuin aviopuolisoiden tapauksessa, koska tällainen avoleski jää myös vaille joitain sosiaalivakuutusten etuuksia.

4 Ehdotus verotuksellisen epäneutraalisuuden korjaamiseksi

Hallituksen esityksen toteutuessa syntyvä eri sijoitusmuotojen verotuksellinen epäneutraalisuus voitaisiin korjata esimerkiksi siten, että leskelle edunsaajamääräyksen perusteella menevä korvaus otettaisiin jatkossa **laskennallisesti huomioon ositusta tehtäessä ja leskelle mahdollisesti tasinkona siirtyvä osuus korvauksesta olisi verovapaa kuten muukin tasinko aina on.** Näin vältettäisiin lukuisien edunsaajamääräysten muuttaminen ja asiakkaille siitä aiheutuva haitta ja hämmennys. Näin menetellen verotus toteutuisi samanlaisena kuin jos vastaava rahamäärä olisi sijoitettuna vaihtoehtoisesti esimerkiksi osakkeisiin.

Hallituksen esityksen toteutuessa Finanssialan Keskusliitto ehdottaa perintö- ja lahjaverolain 7 a § 2 momentin muuttamista seuraavanlaiseksi lesken aseman korjaamiseksi:

> *Edellä 1 momentissa tarkoitettu perintöveron alainen vakuutuskorvausten yhteismäärä lisätään laskennallisesti edunsaajan veronalaiseen perintöosuuteen. Lesken edunsaajana saamien vakuutuskorvausten perintöveron alainen osuus määräytyy siten, että tämä yhteismäärä otetaan huomioon perittävän varoina laskennallisessa osituksessa. Lesken edunsaajana saamista vakuutuskorvauksista perintöveron alaista on siten se osuus, joka tulee leskelle muuna eränä kuin laskennallisena tasinkona.*

5 Lakimuutos edellyttää vähintään vuoden siirtymäaikaa

Mikäli lakimuutos toteutuu esitetyssä muodossa, on lukuisien vakuutuksenottajien taloudellisesti järkevää muuttaa vakuutussopimuksensa edunsaajamääräystä, koska nykyisin tavanomaisimmat edunsaajamääräystyypit (puoliso, omaiset) johtavat etenkin lesken osalta merkittävään verotuksen kiristymiseen. **Edunsaajamääräysten muuttaminen edellyttää kuitenkin erittäin suuren asiakasjoukon tiedottamista ja monien sopimusten muuttamista.** Lisäksi muutokset on tehtävä vakuutussopimuslain mukaisessa muodossa eli kirjallisesti vakuutusyhtiöön. Tämä prosessi vie vääjäämättä aikaa ja asiakkaiden edun suojaamiseksi se tulisi voida **saattaa loppuun jo olemassa olevien, sopimusmuutosta haluavien vakuutuksenottajien osalta ennen kuin lakimuutos tulee voimaan**.

Ehdotettu lain voimaantuloajankohta 1.1.2017 on aivan liian aikainen jo olemassa olevien sopimusten osalta. Finanssialan Keskusliitto esittää voimaantuloajankohdaksi aikaisintaan 1.1.2018 jo olemassa olevan sopimuskannan osalta.

Tämän lausunnon liitteenä olevasta valtiosääntöoikeuden professori Ojasen lausunnosta käy ilmi, että vakuutuskorvausten verovapaudessa on kysymys verraten pitkään voimassa olleesta lainsäädäntöön perustuvasta järjestelystä, mikä on synnyttänyt **perusteltuja odotuksia** vakuutuskorvausten osittaisen verovapauden pysyvyyteen vakuutuksenottajissa. Ojasen mukaan ehdotetun sääntelyn **kohtuullisuuden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnissa** on pantava painoa yhtäältä sille, että ehdotetun sääntelyn vaikutukset kohdistuvat pääosin yksityisiin henkilöihin vakuutuksenottajina ja toisaalta se, että **ehdotetut muutokset tulisivat voimaan vuoden 2017 alussa ilman mitään siirtymäjärjestelyjä**.

Edelleen professori Ojasen mukaan perustuslain 15 §:ssä turvatun **omaisuudensuojan**, sellaisena kuin sen sisältö näyttäytyy perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa, kannalta **olisi tarpeellista täydentää ehdotettua sääntelyä siirtymäaikajärjestelyllä, joka antaisi riittävän reaaliset edellytykset yhtäältä vakuutusyhtiöille riittävästi tiedottaa ehdotetuista muutoksista ja niiden vaikutuksista vakuutuksenottajille ja toisaalta vakuutuksenottajille harkita vakuutussopimustensa edunsaajamääräysten muuttamista ehdotetun sääntelyn vaikutusten pehmentämiseksi.**

Professori Ojasen mukaan siirtymäaikajärjestely olisi erityisen perusteltu sellaisten vakuutuksenottajien kannalta, joilla ei ole korkean ikänsä tai terveydentilansa taikka muuhun näihin rinnastuvan syyn takia riittäviä edellytyksiä itse hankkia ja saada tietoa ehdotetuista muutoksista, saati reagoida niihin edunsaajamääräystä muuttamalla.

Esityksessä ei kuitenkaan ehdoteta muutoksen edellyttämää siirtymäaikaa, vaan lakimuutosten olisi tarkoitus tulla voimaan heti vuoden 2017 alusta myös vakuutuskorvausten veronkiristysten osalta. Voimassa olevien vakuutusten korvaustaso on kuitenkin sovittu nykyiset verosäännöt huomioiden, jolloin verotuksen kiristyminen edellyttäisi korvaussummien nostamista, jos korvaustason halutaan vastaavan nettomäärältään aiemmin tavoiteltua tasoa. Korvaussumman muuttaminen edellyttää kuitenkin sopimuksen uudelleen neuvottelua eikä sitä voi tehdä kumpikaan osapuoli yksipuolisesti ilmoittamalla.

Riskihenkivakuutuksen verotuksen kiristäminen johtaa siihen, että vakuutusturvaa pitää nostaa, jotta nettokorvaussumma pysyisi nykyisellä tasolla. Vakuutusturvan korottaminen edellyttää selvitystä vakuututetun terveydentilasta, joilloin ne vakuutetut, joiden terveydentila on vakuutuksen ottamisen jälkeen huonontunut, eivät saa henkivakuutusturvaansa korotettua ennen verotuksen muuttamista olleelle tasolle. Tässä tilanteessa verotuksen kiristymisen vaikutukset kohdistuisivat niihin, joiden perillisten turvan tarve on kaikkein todennäköisin. Korkeamman vakuutusturvan hinta on luonnollisesti alkuperäistä korkeampi, minkä takia kaikki vakuutuksenottajat eivät välttämättä kompensoi veronkorotuksen haittavaikutusta, vaan haitan annetaan realisoitua pienempinä korvauksen nettosummina. Joka tapauksessa **ehdotettu voimaantuloajankohta on aivan liian lähellä, jotta vakuutusyhtiöt voisivat tiedottaa asiakkaitaan verotuksen muuttumisesta, ja jotta asiakkat voisivat tehdä tarvittavia muutoksia vakuutuksiinsa**.

On myös huomattava määrä vakuutuksenottajia, jotka eivät enää itse pysty valvomaan taloudellisia tai henkilökohtaisia etujaan eivätkä siksi voi muuttaa henkivakuutuksensa edunsaajamääräystä. Vakuutetulle mahdollisesti määrätty edunvalvoja ei myöskään voi muuttaa edunsaajamääräystä vakuutetun puolesta, koska edunsaajamääräyksen muuttaminen katsotaan testamentin tekemiseen tai peruuttamiseen rinnastuvaksi korostetun henkilökohtaiseksi oikeustoimeksi, joita voi tehdä ainoastaan päämies itse. Tällöin vakuutuksen edunsaajamääräys ei enää lakimuutoksen jälkeen välttämättä vastaa vakuutetun tahtoa.

6 Verotuksen kiristäminen koskisi useita vakuutusmuotoja ja suurta vakuutettujen joukkoa

Perintöverolain 7 a §:n piiriin kuuluvat lähtökohtaisesti kaikki perittävän kuoleman johdosta henki- tai henkilövakuutuksista maksettavat kertakorvaukset. Verotuksen kiristäminen koskisi siis myös kaikkia kuoleman takia maksettavia kuoleman-tapauskorvauksia, joita voi liittyä sairauskulu- ja matkustajavakuutuksiin, ryhmä-eläkkeisiin sekä vapaaehtoisiin tapaturmavakuutuksiin. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan käsitellä näitä em. tuotteita lainkaan, mikä antaa vaikutelman siitä, ettei aiotun muutoksen kaikkia ulottuvuksia ole otettu valmistelussa huomioon. Äkillisestä muutoksesta tulisi seuraamaan hämmennystä voimassaolevien vakuutusten ehtojen osalta.

Työntekijäin ryhmähenkivakuutuksen myötä riskihenkivakuutusturvan piirissä ovat kaikki yksityisen sektorin työntekijät. Vastaavat järjestelyt on olemassa myös julkisen sektorin työntekijöille. Myös näiden vakuutusten verotusta on aikomus kiristää.

7 Vapaaehtoisen sosiaaliturvan ottamiseen tulee kannustaa

Etenkin lapsiperheitä ja perheitä, joilla on isoja asunto- ja yritysluottoja, tulisi kannustaa turvaamaan taloutensa itse kustantamallaan riskihenkivakuutuksella. Näin vältetään yhteiskunnan tukeen turvautuminen, eikä kuolemantapauksen vuoksi tarvitse realisoida perheen asuntoa tai esim. sukulaisten panttaamaa omaisuutta. Asuntojen realisointi saattaa olla myös käytännössä mahdotonta puuttuvien markkinoiden vuoksi erityisesti muuttotappiosta kärsivillä alueilla.

Perheiden talouden turvaamisen lisäksi riskihenkivakuutuksilla on merkittävä rooli yritystoiminnan jatkuvuuden varmistamisessa yrittäjän kuoleman varalta. Henkivakuutuksesta saatavan korvauksen avulla perinnönsaaja ja yrityksen jatkaja voi varautua perintöverojen maksamiseen sekä muiden mahdollisten perillisten perintöosuuksien lunastamiseen ja näin jatkaa yritystoimintaa keskeytyksettä.

Riskihenkivakuutus on sosiaalipoliittisesti perusteltu vakuutusmuoto, joka ymmärretään vapaaehtoiseksi sosiaaliturvaksi, johon ei lisäksi liity mitään varallisuudensiirron elementtejä. Vakuutustoimintaan liittyvät sosiaaliset syyt olivatkin perusteena verottoman vapaaosan määrittelylle vuonna 1995, jolloin aiemmin täysin verovapaat korvaukset saatettiin osittain veronalaisiksi (HE 68/1995).

Kuolemantapauskorvausten osittainen verovapaus on edelleen hyvin perusteltu veromalli. Nyt kaavaillun verotuksen kiristämisen sijaan tulisi harkita keinoja saada ihmiset vakuuttamaan itsensä taloudellisten katastrofien varalle nykyistä paremmin.

Riskihenkivakuuttamista voi verrata omaisuusvakuuttamisen palovakuutukseen, joka on yhteiskunnallisesti hyväksytty ja merkittävä taloudellista turvaa luova vakuutus. Jos riskihenkivakuutukset laitettaisiin nyt kokonaan verolle, annettaisiin väärä signaali sille enemmistölle suomalaisista kotitalouksista, jotka eivät ole varautuneet huoltajan poismenoon. Vaarana on, että entistäkin useampi jättää ottamatta vakuutuksen kokonaan tai nettoturvan taso muuttuu verotuksen kiristymisen takia entistäkin vaatimattomammaksi.

Suunnitellulla perintö- ja lahjaverolain muutoksella olisi vakavia negatiivisia vaikutuksia edellä mainitussa VATT:n tutkimuksessa todetun merkittävän turvavajeen kuromisen kannalta. Turvavajeen pienentämisellä on positiivisia sosiaalisia vaikutuksia: sillä voidaan vähentää suomalaisten perheiden kohtaaman shokin jälkeen tapahtuvia negatiivisia muutoksia, joita ovat mm. taloudellisista syistä pakotetut asuinmuodon ja -paikan muutokset sekä perheenjäsenten – tärkeimpänä lasten – taloudellisista syistä rajoittuvat mahdollisuudet osallistua harrastuksiin ja aktiviteetteihin. Turvan kokonaistason nostolla on myös positiivisia kansantaloudellisia vaikutuksia; kun kotitaloudet omaehtoisen varautumisen kautta rahoittavat pakollisia menojaan (tyypillisesti ensisijassa turvaavat asumisensa tutussa ympäristössä), jää kulutusvoimansa menettäneelle kotitaloudelle mahdollisuuksia käyttää supistuvaa tulovirtaansa muuhun ja näin ylläpitää kysyntää.

Lakisääteinen sosiaaliturva ei riitä kattamaan kotitalouksien asuntovelan, tai muitakaan pakollisia kustannuksia toisen tai kummankin perheenhuoltajan kuoleman tapauksessa. Kansalaisia tulisikin kannustaa vapaaehtoisen henkilövakuutusten ottamiseen, jotta perheiden toimeentulo turvattaisiin myös kuolemantapauksen sattuessa, eikä taakka kävisi kohtuuttomaksi jäljelle jäävän perheen, eikä yhteiskunnankaan osalta.

8 Vakuutukset ainoa veronkevennysten rahoituksen lähde

Syyt siihen, miksi omaehtoista varautumista halutaan vaikeuttaa, jäävät esityksessä epäselviksi. Samaan aikaan on meneillään merkittäviä julkisen turvan (TyEL, sote) uudistuksia, joiden henki on etuustasojen korottamisen sijaan säästämis-orientoitunutta. Tällöin on vaikea nähdä, miksi omaehtoistakin varautumista halutaan ajaa alas.

Nyt käsillä olevassa esityksessä muutoksen perustelut kilpistyvät lähinnä fiskaalisiksi motiiveiksi, jotka eivät kuitenkaan ole kokonaisuuden kannalta merkittäviä (20 miljoonaa euroa), mutta yksittäiselle perheelle veromuutoksen seuraukset voivat olla huomattavia. Esityksessä todetaankin, että henkilötasolla voidaan havaita huomattavia veronkiristyksiä.

Esitys on kuitenkin fiskaalistenkin motiivien osalta ristiriitainen. Valmisteluvaiheessa esitykseen oli lausuntokierroksen jälkeen lisätty puoliso- ja alaikäisyysvähennyksen korottamista koskeva 12 §, jotta veronkiristyksestä vainajan puolisolle ja lapsille aiheutuvat vaikutukset poistuisivat ja lievenisivät. Vähennysten korottamisesta huolimatta vakuutuskorvausten veronkiristyksen sanotaan kuitenkin olevan vaikutukseltaan sama 20 miljoonaa kuin ilman vähennysten korotuksia.

Perintö- ja lahjaverotusta on tarkoitus keventää n. 60 miljoonalla eurolla ja ainoaksi keinoksi paikata tätä verokertymän heikennystä esitetään vakuutuskorvausten

verotuksen kiristäminen, mistä arvioidaan saatavan 20 miljoonaa euroa lisää verotuloja, jolloin esityksen nettovaikutuksena verotulot vähenisivät 40 miljoonaa euroa**. Ehdotuksen mukaisten veronkevennysten, jotka painottuvat ensimmäisen veroluokan lahjaveroasteikon ylimpiin portaisiin, ainoaksi rahoitustavaksi esitetään siis vakuutusturvastaan huolehtineiden perheiden verotuksen kiristämistä.**

9 Vakuutustoiminta on tiukasti säänneltyä

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että veromuutosta ei voida kohdistaa pelkästään säästöhenkivakuutuksiin sen vuoksi, että toimenpiteiden vaikutusta voitaisiin kiertää toteuttamalla toisiinsa tosiasiallisesti liittyvät vakuutukset erillisillä vakuutussopimuksilla. Tätä ei kuitenkaan hallituksen esityksen perusteluissa ole millään tavalla täsmennetty eikä ole tuotu esiin, miten tämä voitaisiin mahdollisesti toteuttaa. Olettaman perusteena ei voi olla ajatus siitä, että vakuutusyhtiöt toimisivat vastoin lain säännöksiä.

Jos vakuutuksenottaja suorittaa maksuja sekä säästö- että riskihenkivakuutukseen, on maksut säännösten perusteella kohdistettava vakuutusmatemaattisin perustein oikein kumpaankin vakuutukseen erikseen. Tämä on lausuttu esimerkiksi TVL 34 §:n 5 momentissa, jossa todetaan, että jos vakuutussopimus sisältää useita vakuutuksia, verotuksessa vakuutusmaksu jaetaan eri vakuutuksille vakuutusmatemaattisin perustein. Tilanne on luonnollisesti sama, vaikka vakuutuksia olisi otettu erillisinkin sopimuksin. Tämä johtaa siihen, että myös erääntyviä vakuutuskorvauksia kohdellaan säästö- ja riskihenkivakuutusten osalta eri verosäännöksin.

Huomattakoon lisäksi, että myös vakuutuslainsäädäntö asettaa vakuutusyhtiöille selkeitä velvoitteita erilaatuisten vakuutusten erillään pitämiseksi. Henkivakuutuksen osalta todetaan vakuutusyhtiölain 13 luvun 1 §:n 2 momentissa seuraavasti: ”Uusien henkivakuutusten vakuutusmaksun laskuperusteita laadittaessa on huolehdittava vakuutettujen etujen turvaamisesta siten, että vakuutusyhtiö selviytyy kaikista vakuutusten sille aiheuttamista sitoumuksista joutumatta käyttämään muita varoja kuin näiden vakuutusten vakuutusmaksuja ja niiden sijoittamisesta saatavia tuottoja tavalla, joka saattaisi vaarantaa 11 luvun mukaisten pääomavaatimusten täyttymisen.”

10 Säästöhenkivakuutuksiin liittyvän kuolemanvaraturvan verotus tulee arvioida vasta kokonaistarkastelun yhteydessä

Hallitusohjelman mukaan pääomatuloverotuksesta, omaisuuden verotuksesta sekä eri sijoitusmuotojen verokohtelusta tehdään selvitys vaalikauden aikana. Tarkastelu on tarkoitus tehdä vuonna 2017. Koska siinä yhteydessä tultaneen tarkastelemaan säästöhenkivakuutusten verokohtelua kokonaisuutena, ei säästöhenkivakuutuksiin liittyvän kuolemanvaraturvan muuttaminen ole tässä yhteydessä perusteltua kokonaistarkastelusta irrallisena toimenpiteenä.

Säästöhenkivakuutusten osalta ei tule tehdä ennenaikaisia erillisratkaisuja ennen säästämisen verotuksen kokonaistarkastelua, koska muutoin lopputuloksena saattaa olla epätarkoituksenmukainen ja verolainsäädännön kokonaisuuteen yhteensopimaton säännöstö.

11 Esityksen muita ongelmakohtia

Toisin kuin esityksessä sanotaan, *riski*henkivakuutusten vapaaosan poistamista ei esitetty verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportissa (Valtiovarainministeriön julkaisuja 51/2010, joulukuu 2010), vaan kyseisessä raportissa tarkastelu rajoittui *säästö*henkivakuutusten muodossa tapahtuvien sijoitusten verokohteluun. Tästäkin syystä esitys on etenkin riskihenkivakuutusten osalta yllättävä. Säästöhenkivakuutusten osalta esitys taas on jo edellä kuvaillulla tavalla ennenaikainen ja irrallinen.

Esityksessä on todettu, että säästäjälle ja veronsaajalle vakuutustuotteen valinta voi veroedusta huolimatta johtaa epäedullisempaan tulokseen kuin vaihtoehtoinen sijoituskohde. **Väite on irrallinen, täysin perustelematon ja vaatisi tuekseen todella perinpohjaisen selvityksen.**

Finanssialan Keskusliitto vastustaa kuolemantapauskorvausten verotuksen kiristämistä ja toteaa lisäksi, että näin yllätyksellisiä elementtejä sisältävän hallituksen esityksen valmistelu on tehty aivan liian pikaisella aikataululla, mikä ei edesauta laadukkaan ja harkitun lainsäädännön tekemistä.

FINANSSIALAN KESKUSLIITTO

Lea Mäntyniemi

Johtaja

LIITE: Valtiosääntöoikeuden professori Tuomas Ojasen lausunto

Tuomas Ojanen
13.10.2016

LAUSUNTO

Finanssialan Keskusliitto on pyytänyt valtiosääntöoikeudellista asiantuntijalausuntoani perustuslain (731/1999) 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan kannalta hallituksen esityksestä 175/2016 vp eduskunnalle laeiksi perintö- ja lahjaverolain sekä tuloverolain 47 §:n muuttamisesta siltä osin kuin esityksellä poistettaisiin perittävän kuoleman johdosta lähiomaiselle tai kuolinpesälle maksettavan vakuutuskorvauksen ja siihen verrattavan taloudellisen tuen osittainen verovapaus. Lausunnossani on pyydetty arvioimaan, miten hallituksen esityksen mahdollisia ongelmia perustuslain 15 §:n kannalta voitaisiin poistaa tai ainakin lieventää.

Esitän lausuntonani seuraavan.

Ehdotetun sääntelyn pääasiallinen sisältö ja vaikutukset

Hallituksen esityksessä perintöverotuksen veropohjaa ehdotetaan muutettavaksi poistamalla perittävän kuoleman perusteella lähiomaisille ja kuolinpesälle maksettuja vakuutuskorvausten ja niihin verrattavien taloudellisten tukien osittainen verovapaus kumoamalla voimassa olevan lain 7 a §:n 2 ja 3 momentit. Muutoksen ulkopuolelle jäisivät vakuutuskorvaukset, jotka ovat perintöverotuksessa verovapaita 7 a §:n 1 momentin nojalla sillä perusteella, että ne ovat saajalleen tuloverotuksessa veronalaista tuloa, tai sillä perusteella, että saajana on 2 §:n nojalla perintöverotuksessa verovapaa taho, esimerkiksi yleishyödyllinen yhteisö. Ehdotus koskisi myös puhtaita riskihenkivakuutuksia ja niihin verrattavia taloudellisia tukia, samoin kuin työntekijöiden ryhmähenkivakuutuksia, jotka ottaa ja kustantaa työnantaja.

Esityksen mukaan veropohjan laajennuksesta kertyvä lisätuotto käytettäisiin veroasteikkojen kevennykseen. Esityksen mukaan lähiomaisten ja kuolinpesän saamien verovapaiden vakuutuskorvausten määrä on maksuunpanoaineiston perusteella vuositasolla runsaat 200 miljoonaa euroa ja niiden saattaminen veronalaisiksi lisäisi verokertymää ehdotetulla veroasteikolla laskettuna noin 20 miljoonaa euroa. Hallituksen budjettiriihen käsittelyssä lakiesitykseen lisättiin ehdotus lapsivähennysten ja puolisovähennysten korottamisesta, joka puolestaan vähentää vakuutuskorvausten verovapauden poistamisella saavutettavaa verokertymää. Edelleen esityksestä ilmenee, että työntekijäin ryhmähenkivakuutusta hoitava vakuutusyhtiöiden perustama pooli maksaa vuosittain vakuutuskorvauksia 2 400—2 600 henkilölle yhteensä noin 25 miljoonaa euroa.

Perittävän kuoleman johdosta maksettavien vakuutuskorvausten verokohtelun muutoksia puoltaa esityksen mukaan "(y)hdenvertaisuusnäkökohtien lisäksi toimenpidettä … sijoitusmuotoneutraalisuus, kun on kyse säästöhenkivakuutukseen liittyvästä

kuolemanvarakorvauksesta" (s. 15). Lisäksi esityksessä todetaan, että riskihenkivakuutusten verovapautta ei voida nykyaikana perustella sosiaalisilla näkökohdilla, "kun esimerkiksi sosiaalisiin näkökohtiin perustuvat elatuksen menetyksen perusteella omaisille maksetut perhe-eläkkeet ovat täysimääräisesti perintöverotusta ankaramman ansiotuloverotuksen piirissä" (s. 17) Esityksessä myös todetaan, että lain 7 a §:nojalla verovapaiden vakuutussuoritusten veroetua "ei voida uskottavasti perustella sillä, että kerralla maksettavia vakuutuskorvauksia tulisi verotuin suosia verrattuna useammassa erässä maksettuihin suorituksiin" (s. 17).

Esityksessä arvioidaan kuoleman perusteella maksettavien vakuutuskorvausten ja niihin verrattavien taloudellisten tukien verovapauden poistamisen kiristävän tällaisia korvauksia ja tukia saavien verotusta, riippuen korvauksen määrästä ja siitä, onko saajalla oikeus puoliso- tai alaikäisyysvähennykseen (s. 23, ks. myös s. 24). Esityksen mukaan vuoden 2015 maksuunpanoaineiston perusteella vuositasolla tällaisia verovapaita suorituksia saa runsaat 10 000 henkilöä, joskaan vähäisiä korvauksia ei esityksen mukaan kattavasti merkitä perukirjaan tai talleteta perintöverotuksen laskentajärjestelmään. Veroedun poistuminen vähentäisi säästöhenkivakuutusten osuutta kotitalouksien rahoitusvarallisuudesta.

Esitys liittyy valtion vuoden 2017 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Ehdotetut muutokset tulisivat voimaan vuoden 2017 alusta myös siltä osin kuin on kysymys kuoleman perusteella maksettavien vakuutuskorvausten ja niihin verrattavien taloudellisten tukien verovapauden poistamisesta. Verovapauden poistavia säännöksiä sovellettaisiin lain voimaantulon jälkeen tehtävien sopimusten ohella jo ennen lain voimaantuloa tehtyihin sopimuksiin. Lakiehdotukseen ei sisälly siirtymäaikajärjestelyjä.

Ehdotettu sääntely erityisesti vakuutussopimusten edunsaajamääräysten kannalta

Kuten edellä on jo todettu, esitys tarkoittaisi sitä, että kuoleman perusteella maksetun vakuutuskorvauksen ja siihen verrattavan taloudellisen tuen osittaisen verovapauden poistaminen "kiristää tällaisia korvauksia ja tukia saavien verotusta" (s. 17*).*

*S*aamani selvityksen mukaan monilla vakuutuksenottajilla olisi legitiimi taloudellinen intressi harkita vakuutussopimustensa edunsaajamääräysten muuttamista ja vakuutusturvan riittävyyttä verovapauden poistamista koskevan ehdotetun sääntelyn takia, etenkin kun vakuutuksenottajat ovat vakuutuksia tehdessään mitoittaneet vakuutusturvansa ja edunsaajamääräykset sopimuksen ottamishetkellä vallinneen verosääntelyn mukaisesti, jolloin vakuutussopimusten verovapaus on tähän saakka ollut sopimusten tekemiseen vaikuttanut olennainen seikka. Saamani selvityksen mukaan edunsaajamääräys on muodossa "omaiset" valtaosassa voimassaolevissa sopimuksissa. Saamani selvityksen mukaan hallituksen esityksessä ehdotettu perintö- ja lahjaverolain muutos perustelisi kuitenkin tällaisissa tilanteissa veroseuraamusten vähentämiseksi joko edunsaajamääräyksen poistamista kokonaan tai muuttamiseen muotoon "kuolinpesä", jolloin korvaus maksettaisiin edunsaajien sijaan kuolinpesään ja se tulisi otetuksi huomioon vainajan varallisuutena. Tällöin leski voisi saamani selvityksen mukaan saada avio-oikeuden nojalla osan korvauksesta tasinkona verovapaasti.

Tässä yhteydessä on myös huomioitava, ettei hallituksen esityksessä ole lainkaan tarkastelua lesken tasinko-oikeudesta johtuvasta verohaitasta.. Saamani selvityksen mukaan verotus voisi myös kiristyä hallituksen esityksessä arvioitua enemmän – hallituksen esityksen mukaan verotus ei kiristy kenenkään kohdalla yli 13 % (ks. HE 175/2016 vp, s. 24), jos leski on edunsaajana.

Käytännössä se, että vakuutuksenottajat voisivat harkita sopimustensa

edunsaajamääräysten muuttamista ehdotetun sääntelyn takia, edellyttäisi ensinnäkin riittävän tiedon saamista käsillä olevasta perintö- ja lahjaverolakia muutosehdotuksesta sekä sen verotuksellisista vaikutuksista. Lisäksi mahdollinen edunsaajamääräyksen muuttaminen edellyttää sopimusneuvotteluja vakuutusyhtiöiden kanssa, jotka saattavat vaatia tuekseen myös lakipalveluita, koska ehdotettujen muutosten verovaikutusten vähentäminen vaatii verraten syvällistä vero- ja perhe- ja perintöoikeuden hallintaa.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia ja perusteita

Säätämisjärjestysjakson puuttuminen

Hallituksen esityksestä puuttuu kokonaan lakiehdotuksille tavanomainen säätämisjärjestysjakso, jossa olisi arvioitu esityksen suhdetta perustuslakiin, ml. säätämisjärjestystä. Vaikka esityksen laatija ei siten liene pitänyt lakiehdotuksia merkityksellisenä perustuslain kannalta, säätämisjärjestysjakson puuttuminen ei tarkoita, että käsillä olevaa esitystä voitaisiin pitää merkityksettömänä perustuslain 15 §:n kannalta siltä osin kuin kysymys on perittävän kuoleman johdosta maksettavien vakuutuskorvausten verovapauden poistamisesta. Pikemminkin säätämisjärjestysjakson puuttuminen tarkoittaa sitä, että nyt käsillä oleva esitys on puutteellisesti laadittu perustuslain kannalta. Tässä yhteydessä on myös syytä huomauttaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä, jonka mukaan hyvään lainvalmistelutapaan kuuluu systemaattinen perusoikeusvaikutusten arviointi ja että valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia ei muutoinkaan voida hallituksen esityksissä sivuuttaa tai korvata esimerkiksi hallitusohjelmaan[1] tai valtion talousarvioon kohdistuvilla viittauksilla (ks. esim. PeVL 60/2014 vp).

[1] Esitys perustuu pääministeri *Juha Sipilän* hallituksen ohjelmaan siltä osin kuin esityksellä helpotettaisiin sukupolvenvaihdoksia perintöverotusta keventäen.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö erityisesti sopimussuhteiden perustuslainsuojasta

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan sopimussuhteiden pysyvyys on yksi perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan tärkeä ulottuvuus. Varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (ks. esim. PeVL 25/2005 vp, PeVL 21/2004 vp, PeVL 13/2003 vp, PeVL 63/2002 vp, PeVL 63/2002 vp ja PeVL 37/1998 vp).

Näistä lähtökohdista perustuslakivaliokunta on suhtautunut kielteisesti taannehtivana pidettyyn puuttumiseen sopimussuhteisiin, joskaan sopimussuhteiden koskemattomuus ei ole muodostunut ehdottamaksi valiokunnan lausuntokäytännössä. Valiokunnan lausuntokäytännössä perusteltujen odotusten suojaan on katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä kohtuuttomasti sopimusosapuolten oikeusasemaa heikentävällä tavalla (esim. PeVL 21/2004 vp ja PeVL 45/2002 vp). Valiokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan merkitys myös korostuu tilanteissa, joissa kyse on lailla alun alkaen luodusta erityisjärjestelystä (PeVL 21/2004 vpj a PeVL 45/2002 vp). Jos kysymys on ollut sopimussuhteisiin ja sitä kautta omaisuudensuojaan puuttuvasta sääntelystä, perustuslakivaliokunta on säännönmukaisesti arvioinut tällaista sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten varsinkin sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, näkökulmasta (esim. PeVL 21/2004 vp ja PeVL 1/2003 vp).

Perusoikeuksien rajoitusedellytykset ovat:

- lailla säätämisen vaatimus
- lakitasoisen sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuuden vaatimus

- rajoitusperusteen hyväksyttävyyden vaatimus
- rajoituksen välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus (suhteellisuusperiaate)
- rajoitus ei saa ulottua perusoikeuden ydinalueeseen
- oikeusturvajärjestelyiden käsillä olo
- rajoitus on sopusoinnussa kv. Ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Perusoikeuksien rajoitusedellytykset ovat kumulatiivisia, so. kaikkien on täytyttävä, jotta perusoikeuksia rajoittava laki voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.[2]

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on usein otettu huomioon yhtenä keskeisenä seikkana sopimusvapauden rajoitusten suhteellisuuden ja kohtuullisuuden arvioinnissa mahdolliset siirtymäaikajärjestelyt, jotka antavat sopimusosapuolille mahdollisuuksia sopeutua uuden lainsäädännön tarkoittamien muutosten vaatimuksiin ja vaikutuksiin. Yleisellä tasolla ei sinänsä voida johtaa mitään yleispätevää siirtymäaikaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä, koska siirtymäajan kesto lainsäädäntömuutosten suhteellisuutta ja kohtuullisuutta takaavana seikkana riippuu kunkin tapauksen sopimussuhteista, lainsäädännöstä ja muista tapauskohtaisista näkökohdista *in casu*. Esimerkiksi vapaaehtoisten eläkevakuutusten tuloverotusta koskevia säännöksiä uudistettaessa perustuslakivaliokunta edellytti jopa viiden vuoden siirtymäaikaa (PeVL 21/2004 vp). Monessa muussa tapauksessa taas merkittävästi lyhyempiä siirtymäaikajärjestelyjä on pidetty riittävinä oikeasuhtaisuuden ja kohtuullisuuden takaamiseksi. Joka tapauksessa olennaisinta on kuitenkin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa se, että sopimusten pysyvyyden ja niihin liittyvän perustelujen odotusten perustuslainsuoja on hyvin usein edellyttänyt jonkinlaisia siirtymäaikajärjestelyitä, jotta sopimusosapuolet saisivat riittävästi aikaa sopeutua ja varautua lainsäädäntömuutosten vaikutuksiin esimerkiksi sopimusehtoja muuttamalla.

Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on pidetty silmällä

[2] Ks. rajoitusedellytyksistä Tuomas Ojanen, Perusoikeusjuridiikkaa, Helsinki 2015, s. 35-38.

siirtymäaikojen kohtuullisuuden kannalta sitä, onko kysymys ammatin ja elinkeinonharjoittajien toimintaan vai luonnollisten henkilöiden asemaan vaikuttavasta sääntelystä. Lähtökohtana on ollut, että elinkeinon- ja ammatinharjoittajille voidaan asettaa luonnollisia henkilöitä pidemmälle meneviä vaatimuksia ennakoida ja varautua erilaisiin sellaisiin lainsäädännöllisiin muutoksiin, joilla on myös sopimussuhteisiin ulottuvia vaikutuksia (ks. esim. PeVL 25/2005 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan edelleen on merkitystä omaisuudensuojan kannalta, millaisiin oikeussubjekteihin omaisuudensuojarajoitukset kohdistuvat. Perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännös suojaa ennen muuta luonnollisten henkilöiden, kuten vakuutuksenottajina olevien ihmisten, solmimien sopimusten pysyvyyttä ja perusteltuja odotuksia taloudellisissa asioissa. Sitä vastoin perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan pörssiyhtiöihin ja varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin kohdistuvien rajoitusten osalta ”lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle” (ks. esim. PeVL 34/2000 vp, PeVL 45/2005 vp, PeVL 10/2007 vp, PeVL 6/2009 vp).

Arvio ja johtopäätökset ehdotetusta sääntelystä

Ehdotettu sääntely perustuslain 15 §:n kannalta

Valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenasetteluna on ensinnäkin se, onko perittävän kuoleman johdosta maksettavien vakuutuskorvausten verovapauden poistaminen ylipäätään merkityksellistä perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan kannalta.

Esityksessä ehdotettu perittävän kuoleman perusteella maksettavien

vakuutuskorvausten ja niihin verrattavien taloudellisten tukien verovapauden poistaminen koskisi myös jo ennen lain voimaantuloa tehtyjä sopimuksia. Ehdotetut muutokset eivät sinänsä koskisi vakuutussopimusten sisältöä eivätkä vaikuttaisi välittömästi vakuutussopimusten osapuolten oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Voimassa olevaan lainsäädäntöön perustunut vakuutuskorvausten verovapaus on kuitenkin huomattavasti edistänyt ja tukenut nyt käsillä olevan vakuutuskorvausten ottamista. On ilmeistä, että s vakuutussopimusten ottamishetken verokohtelu on merkittävästi vaikuttanut nyt käsillä olevien vakuutussopimusten solmimiseen ja niiden korvausmääriin vakuutuksenottajien näkökulmasta. Lisäksi vakuutuskorvausten verovapaudella on voinut olla merkitystä ainakin joissain tapauksissa perittävän puolison ja lasten perustoimentulon turvan kannalta huoltajan ja sitä kautta elatuksen menetyksen tilanteissa. Näin ollen vakuutuskorvausten verovapaudessa on liityntöjä myös perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvattuun perustoimeentulon turvaan huoltajan menetyksen perusteella, vaikka tämän näkökohdan merkitys onkin nykyaikana vähentynyt. Silti tätä näkökulmaa ei voida pitää aivan valtiosääntöoikeudellisesti merkityksettömänäkään.

Saamani selvityksen valossa nyt ehdotettu verovapauden poistava sääntely vaikuttaa myös välillisesti sopijapuolten oikeusasemaan sikäli, että ehdotettu verovapauden poistaminen antaa vakuutuksenottajille legitiimin perusteen ainakin harkita vakuutussopimustensa edunsaajaehtojen muuttamista verovapauden poistamisen taloudellisten vaikutusten vähentämiseksi.

Edellä esitetyistä syistä voimassa olevaan lainsäädäntöön perustunutta osittaista verovapautta on nähdäkseni ilman muuta pidettävä sellaisena nyt käsillä olevien vakuutussopimusten tekemiseen vaikuttavana olennaisena seikkana, että verovapauden poistamista tarkoittavat säännösehdotukset muodostuvat merkityksellisiksi perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta.

Ehdotuksen hyväksyttävyys

Hallituksen esityksen mukaan perittävän kuoleman johdosta maksettavien vakuutuskorvausten verovapauden poistamisella tavoitellaan veropohjan laajentamista, josta kertyvä lisätuotto käytettäisiin veroasteikkojen kevennykseen. Lisäksi toimenpidettä puoltavat esityksen mukaan yhdenvertaisuusnäkökohdat sekä sijoitusmuotoneutraalisuus, kun kyse on säästöhenkivakuutukseen liittyvästä kuolemanvarakorvauksesta. Vakuutuskorvaus on säädettyyn rajaan asti verovapaa, kun muihin sijoituksiin kohdistuu normaali perintövero. Tällainen verosuosinta on esityksen mukaan markkinointietu verotuettomiin säästämisvaihtoehtoihin verrattuna. Esityksessä myös huomautetaan enemmin perustelematta, että säästäjälle vakuutustuotteen valinta voi veroedusta huolimatta johtaa epäedullisempaan tulokseen kuin vaihtoehtoinen sijoituskohde.

Nähdäkseni hallituksen esityksessä ehdotukselle kyetään esittämään riittävän hyväksyttäviä perusteita perusoikeusjärjestelmän kannalta, etenkin kun huomioidaan, että lainsäätäjällä on verotuksen sääntelyssä sinänsä jo lähtökohtaisesti verraten laaja harkintavalta.

Ehdotuksen kohtuullisuus ja oikeasuhtaisuus

Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa muodostuvat perustuslakivaliokunnan aiempi lausuntokäytäntökin huomioiden keskeisiksi nimenomaan ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuteen ja kohtuullisuuteen liittyvät näkökohdat.

Ehdotetun sääntelyn kohtuullisuuden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnissa on nähdäkseni pantava painoa yhtäältä sille, että ehdotetun sääntelyn vaikutukset kohdistuvat pääosin yksityisiin henkilöihin vakuutuksenottajina ja toisaalta se, että ehdotetut muutokset tulisivat voimaan vuoden 2017 ilman mitään siirtymäjärjestelyjä.

Samoin ehdotuksen oikeasuhtaisuuden arvioinnissa on merkitystä sillä, että vakuutuskorvausten osittaisessa verovapaudessa on kysymys verraten

pitkään voimassa olleesta lainsäädäntöön perustuvasta järjestelystä (1.1.1996 alkaneesta), mikä on synnyttänyt perusteltuja odotuksia verovapauden (suhteelliseen) pysyvyyteen vakuutuksenottajissa. Merkitystä on niin ikään sillä, että kyse on sitä perustellummasta ja konkreettisemmasta varallisuusarvoisesta odotuksesta, mitä iäkkäämpi vakuutuksenottaja on, koska tällöin kysymys voi olla hyvinkin pian realisoituvista taloudellisista odotuksista.

Lisäksi ehdotettujen muutosten kohtuullisuuden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnissa on mielestäni huomioitava ehdotuksen vaikutukset eri vakuutuksenottajatahojen keskinäisen yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta. Saamani selvityksen mukaan vakuutuksenottajien välillä saattaa olla iän, terveydentilan tai muiden henkilöön liittyvien seikkojen takia huomattaviakin eroja lopputuloksella, että vakuutuksenottajien edellytykset hankkia itse tietoa ehdotetuista muutoksista sekä halutessaan reagoida niihin ennen lain voimaantuloa eroavat huomattavastikin toisistaan. Siinä missä talous- ja yhteiskuntaelämää aktiivisesti seuraavat vakuutuksenottajat ovat jo kenties voineet hankkia oma-aloitteisesti tietoa ehdotetuista muutoksista sekä tähän liittyen voineet reagoida niihin ennen muutosten voimaantuloa vuoden 2017 alussa, monet muut vakuutuksenottajat eivät korkean ikänsä, terveydentilansa, vammaisuutensa tai muun elämäntilanteeseensa ja henkilöönsä liittyvän seikan takia ole voineet hankkia oma-aloitteisesti riittävää tietoa ehdotetusta sääntelystä, saati yrittää reagoida ajoissa sen vaikutuksiin esimerkiksi vakuutussopimustensa edunsaajamääräystä muuttamalla.

Nähdäkseni ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmallisinta onkin juuri se, että ehdotettu sääntely asettaisi vakuutuksenottajat toisiinsa nähden eriarvoiseen asemaan vakuutuksenottajien ikään, terveydentilaan tai muuhun henkilön toimintakykyyn heikentävästi vaikuttavan syyn perusteella. Näin ollen ehdotettu sääntely ei ole kaiken kaikkiaan ongelmatonta perustuslain 6 pykälän yhdenvertaisuus- ja

syrjintäkieltosääntelyn sekä perustuslain 15 §:n omaisuudensuojan normikokonaisuuden kannalta.

Näistä syistä perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan, sellaisena kuin sen sisältö näyttäytyy perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa, kannalta olisi tarpeellista täydentää ehdotettua sääntelyä siirtymäaikajärjestelyllä, joka antaisi riittävän reaaliset edellytykset yhtäältä vakuutusyhtiöille riittävästi tiedottaa ehdotetuista muutoksista ja niiden vaikutuksista vakuutuksenottajille ja toisaalta vakuutuksenottajille harkita vakuutussopimustensa edunsaajamääräysten muuttamista ehdotetun sääntelyn vaikutusten pehmentämiseksi.

Nähdäkseni siirtymäaikajärjestely olisi erityisen perusteltu sellaisten vakuutuksenottajien kannalta, joilla ei ole korkean ikänsä tai terveydentilansa taikka muuhun näihin rinnastuvan syyn takia riittäviä edellytyksiä itse hankkia ja saada tietoa ehdotetuista muutoksista, saati reagoida niihin edunsaajamääräystä muuttamalla.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa ei voida edellyttää mitään tiettyä pituutta siirtymäaikajärjestelyiltä. Siirtymäajan pituus riippuu muutoinkin kunkin tapauksen erityispiirteistä *in casu*. Keskeisintä on kuitenkin se, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö perustelee ehdotetun sääntelyn vaikutuksia pehmentävää siirtymäsääntelyä.

Saamani selvityksen ja perustuslakivaliokunnan aiemman siirtymäsääntelyjä koskevan lausuntokäytännön valossa arvioin, että vähintään 6-12 kuukauden siirtymäsääntely pitäisi riittää siihen, että vakuutusyhtiöt voivat riittävästi tiedottaa verovapauden poistumisesta vakuutuksenottajille ja että vakuutuksenottajat saavat tarvittavan määrän aikaa arvioidakseen tarvetta muuttaa vakuutussopimustensa edunsaajamääräyksiä ehdotetun sääntelyn vaikutusten vähentämiseksi. Perustuslain yhdenvertaisuussääntelyn kannalta ei ole estettä myöskään säätää muita vakuutuksenottajia pidemmistä

siirtymäajoista esimerkiksi hyvin iäkkäille tai muutoin toimintakykynsä puolesta heikommassa asemassa oleville vakuutuksenottajille.

Yhteenveto

1. Hallituksen esityksestä puuttuu säätämisjärjestysjakso, jossa olisi arvioitu esityksen suhdetta perustuslakiin, ml. säätämisjärjestystä. Hyvään lainvalmistelutapaan kuuluu kuitenkin systemaattinen perusoikeusvaikutusten arviointi ja että valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia ei muutoinkaan voida hallituksen esityksissä sivuuttaa tai korvata esimerkiksi hallitusohjelmaan tai valtion talousarvioon kohdistuvilla viittauksilla.
2. Ehdotetulle sääntelylle vakuutuskorvausten osittaisen veroverovapauden poistamisesta on hyväksyttävät perusteet perustuslain kannalta.
3. Ehdotetun sääntelyn kohtuullisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen liittyvät näkökohdat muodostuvat ehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvioinnin kannalta keskeisiksi, etenkin kun ehdotuksesta puuttuvat kokonaan siirtymäjärjestelyt.
4. Vakuutuskorvausten osittaisessa verovapaudessa on kysymys verraten pitkään voimassa olleesta lainsäädäntöön perustuvasta järjestelystä (1.1.1996 alkaneesta), mikä on synnyttänyt perusteltuja odotuksia verovapauden (suhteelliseen) pysyvyyteen vakuutuksenottajissa. Ehdotettu sääntely ei myöskään huomioi riittävästi ehdotuksen vaikutuksia eri vakuutuksenottajiin, vaan asettaa vakuutuksenottajat toisiinsa nähden eriarvoiseen asemaan vakuutuksenottajien ikään, terveydentilaan tai muuhun henkilön toimintakykyyn heikentävästi vaikuttavan syyn perusteella. Näin ollen ehdotettu sääntely ei ole ongelmatonta perustuslain 6 pykälän yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn sekä perustuslain 15 §:n omaisuudensuojan normikokonaisuuden kannalta.
5. Ehdotettua sääntelyä olisi tarpeellista täydentää siirtymäsääntelyllä, joka antaisi riittävän reaaliset edellytykset yhtäältä vakuutusyhtiöille riittävästi tiedottaa ehdotetuista muutoksista ja niiden vaikutuksista vakuutuksenottajille ja toisaalta vakuutuksenottajille harkita vakuutussopimustensa edunsaajamääräysten muuttamista ehdotetun sääntelyn vaikutusten pehmentämiseksi. Siirtymäaikajärjestely olisi erityisen perusteltu sellaisten vakuutuksenottajien kannalta, joilla ei ole korkean ikänsä tai terveydentilansa taikka muuhun näihin rinnastuvan syyn takia riittäviä edellytyksiä itse hankkia ja saada tietoa ehdotetuista muutoksista, saati reagoida niihin edunsaajamääräystä muuttamalla.
6. Vähintään 6-12 kuukauden siirtymäsääntely pitäisi riittää siihen, että vakuutusyhtiöt voivat riittävästi tiedottaa verovapauden poistumisesta vakuutuksenottajille ja että vakuutuksenottajat saavat tarvittavan määrän aikaa arvioidakseen tarvetta muuttaa vakuutussopimustensa

edunsaajamääräyksiä ehdotetun sääntelyn vaikutusten vähentämiseksi.

Helsingissä 13. päivänä lokakuuta 2016

Tuomas Ojanen

Professori, OTT

Helsinki