

Verohallinto
Verotusyksikkö
PL 325
00052 VERO

Valtioneuvoston kanslia

Lausunto

4.6.2021

Viite / Diaarinumero

VH/2872/00.04.05/2021
VN/14907/2021
VN/14907/2021-VNK-2

PÄÄMINISTERIN VIRKA-ASUNTOON LIITTYVIEN RAVITSEMUSPALVELUIDEN VERONALAISSUUS

Valtioneuvoston kanslia on 31.5.2021 saapuneessa lausuntopyynnössä pyytänyt Verohallinnolta kantaa valtioneuvoston kanslian tulkintaan, jonka mukaan pääministerin virka-asuntoon liittyvä ravitsemuspalvelu ei ole veronalaista siten kuin tuloverolain 70 §:n 3 momentissa säädetään.

Lausuntopyyntö

Lausuntopyynnössään valtioneuvoston kanslia on esittänyt seuraavaa:

Valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annetun lain (1096/2006, ministeripalkkiolaki) 6 §:n mukaan pääministerillä on asunto valtion talossa, jonka kunnossapito, lämmitys ja valaistus sekä sisustus kustannetaan ja tarpeellinen henkilökunta maksetaan valtion varoista. Lain 7 §:n mukaan valtioneuvoston jäsenelle korvataan tehtävien hoitamisesta aiheutuneet ylimääräiset kohtuulliset kustannukset valtioneuvoston kanslian päätöksellä.

Ministeripalkkiolain säätämisen yhteydessä muutettiin myös tuloverolain 70 §:n 3 momenttia siten, että veronalaista tuloa ei ole etu kansanedustajan toimeen tai valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä oikeudesta maksuttomaan matkustamiseen eikä pääministerin tehtävään liittyvä asuntoetu siihen kuuluvine palveluineen.

Ministeripalkkiolakia koskevien esitöiden mukaan valtioneuvoston jäsenten osalta ei tarkoituksena ole luontoiseduilla tai muilla vastaavilla keinoilla korottaa maksettavaa palkkiota ja näin muuttaa tehtävästä saatavan palkkion rakennetta. Valtioneuvoston jäsenen tehtävien asianmukainen hoitaminen toisaalta edellyttää tiettyjen yleensä muussa yhteydessä etuuksiksi luettavien elementtien olemassa oloa. Hallituksen esityksessä todetulla tavalla esimerkiksi järjestettävien kuljetus- ja muiden turvapalveluiden tulee olla sellaisia, että valtioneuvoston jäsenten turvallisuus ja valtioneuvoston toimintakyky on kiistatta turvattu vaihtuvissakin olosuhteissa.

Perustuslakivaliokunta totesi hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (*PeVM 8/2006 vp –HE 93/2006 vp*), että lakiehdotus sisältää lisäksi asianmukaisia säännöksiä muun ohella palkkion maksamisen alkamis- ja päättymisajankohdasta, ministerin oikeudesta vuosilomaan rinnastettavaan vapaaseen, virkamatkojen korvaamisesta, tapaturma- ja sairaanhoito- ja terveydenhoitopalveluista, pääministerin asuntoedusta samoin kuin tehtävien hoitamisesta aiheutuneiden ylimääräisten kohtuullisten kustannusten korvaamisesta ministerille. Valtioneuvoston kanslia päättää mainittujen kustannusten

Verohallinto

Vääksyntie 4
Helsinki

www.vero.fi

puh. 029 512 000
faksi 029 512 6100
VEROH 0100/w 5.2012

korvaamisesta sekä määrää valtioneuvoston jäsenten virka-autopalveluista samoin kuin kuljetus- ja turvallisuusjärjestelyistä. Näiltä osin kysymys on säännöksissä mainittujen asioiden käytännön järjestelyihin liittyvästä päätös- ja määräysvallasta.

Lisäksi mietinnössä todetaan, että valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvän maksuttoman matkustamisen ja pääministerin tehtävään liittyvän asuntoedun vapauttaminen verosta esityksessä ehdotetulla tavalla on perusteltua.

Edellä todetun sääntelyn perusteella valtioneuvoston kanslia on antanut 2010 ohjeen pääministerin virka-asunnosta ja siihen liittyvistä palveluista. Ohjeen mukaisesti pääministerin virka-asuntoon kuuluvia muita palveluita ovat muun ohella ruokailuun liittyvät palvelut. Valtioneuvoston edustustilojen Kesärantaan sijoitettu emäntä huolehtii virka-asunnon ruokapalveluista. Ohjeen mukaan palveluiden käyttäjiä ovat pääministeri ja hänen kanssaan samaan talouteen kuuluvat perheenjäsenet.

Valtioneuvoston kanslia on viimeksi tarkastellut pääministerin virka-asuntoon käyttämän Kesärannan palveluita koskevassa käytäntöä kuvaavassa ohjeluonnoksessa kesäkuussa 2019. Siinä täsmennetään muun muassa Kesärannassa asumiseen liittyviä palveluja ml. ravitsemispalveluja (ohjeet liitteinä).

Valtioneuvoston kanslia on ohjeessaan katsonut, että pääministerille virka-asuntoon liittyvänä ravitsemuspalveluna hänen asuessa virka-asunnossa, sisältäen myös lyhyet yöpymiset, voi edustustilojen myyntipalvelusta tai suoraan palvelukoordinaattorilta tilata etukäteen kylmiöön aamiaistarvikkeita sekä kylmänä toimitettavia aterioita, jotka on mahdollista lämmitellä itse Kesärannassa. Viikonlopun tarvikkeet toimitetaan perjantaisin. Edellä mainittuihin liittyvät kohtuulliset kulut maksetaan valtion varoista ja laskutetaan valtioneuvoston kanslialta pääministerille osoitetuista määrärahoista. Kanslian näkemyksen mukaan oheinen palvelu ei ole asuntoetuun sisältyvänä tuloverolain 70 §:n 3 momentissa säädetyllä tavalla veronalaista.

Valtioneuvosto katsoo, että yllä mainittu palvelu on osa pääministerille asuntoetuna kuuluvaa palvelua, jonka tarkempi yksilöinti jää varsin avoimeksi tuloverolain 70 §:n 3 momentissa. Valtioneuvoston kanslia on arvioissaan ottanut myös huomioon erityisesti pääministeriä koskevat turvallisuusnäkökohdat.

Valtioneuvoston kanslia toteaa lisäksi, että mainittua palvelua on tarjottu jo parin vuosikymmenen ajan, eikä valtioneuvoston kanslian tulkintaa ole tänä aikana kyseenalaistettu. Aamiaistarvikkeiden sekä kylmänä toimitettavien aterioiden taloudellista arvoa voidaan lisäksi pitää osana pääministerille ministeripalkkiolaissa säädettyä asuntoetua siihen kuuluviin palveluihin.

Asian arvioinnissa kanslia pitää tärkeänä myös sitä, että valtioneuvoston jäsenyys on oikeudelliselta luonteeltaan luottamustehtävä, eikä kyseessä ole palvelussuhde. Tällaista luottamukseen perustuvaa suhdetta ei voi yleensä suoraan rinnastaa virka- tai työsuhteeseen, vaikka eräissä tilanteissa, kuten eläke-etuuksien ja virkamatkojen, osalta valtioneuvoston jäseniin on sovellettu virkamiehiin soveltuvaa sääntelyä.

Valtioneuvoston kanslia pyytää Verohallinnon kantaa valtioneuvoston kanslian tulkintaan, jonka mukaan pääministerin virka-asuntoon liittyvä ravitsemuspalvelu ei ole veronalaista siten kuin tuloverolain 70 §:n 3 momentissa säädetään.

Valtioneuvoston kanslia on liittänyt lausuntopyyntöön 17.8.2010 päivätyn ohjeen pääministerin virka-asunnosta ja siihen liittyvistä palveluista Dnro VNK/1100/02/2010 sekä 18.6.2019 päivätyn ohjeluonnoksen pääministerin virka-asunnosta, kesärannan edustustiloista sekä niihin liittyvistä palveluista.

Lausunto

Tuloverotuksen perustana Suomessa on laaja tulokäsitys, jonka mukaisesti kaikki tulot ovat lähtökohtaisesti veronalaisia. Periaate on kirjattu tuloverolain 29 §:ään, jonka mukaan verovelvollisen rahana tai rahanarvoisena etuutena saamat tulot ovat veronalaista tuloa jäljempänä laissa säädetyin rajoituksin. Tulon veronalaisuutta arvioidaan säännöksen perusteella tulon saajan näkökulmasta eikä sillä, onko tulo saatu työ- tai virkasuhteen perusteella vai esimerkiksi luottamustoimen hoitamisesta, ole lähtökohtaisesti merkitystä tulon veronalaisuuden kannalta. Tuloverolain 64 §:ssä on myös erikseen säädetty, että luontoisedut ovat veronalaista ansiotuloa.

Tuloverolain 70 §:ssä on poikkeuksena tulon veronalaisuuden pääsääntöön säädetty kansanedustajan, valtioneuvoston jäsenen ja Euroopan parlamentin jäsenen määrättyjen etujen verovapaudesta. Tuloverolain 70 §:n 3 momentin mukaan veronalaista tuloa ei ole pääministerin tehtävään liittyvä asuntoetu siihen kuuluvine palveluineen. Tuloverolaissa ei ole määritelty tarkemmin sitä, mitkä palvelut kuuluvat pääministerin tehtävään liittyvään asuntoetuun, eikä lakiin ole säädetty myöskään norminantovaltuutta sääntelyn täsmentämiseksi.

Tuloverolain 70 §:n 3 momentin pääministerin asuntoetua ja siihen kuuluvia palveluja koskevan säännöksen tulkinnasta ei ole julkaistua eikä Verohallinnon tiedossa olevaa oikeuskäytäntöä. Verohallinto ei ole antanut asiasta ohjetta eikä Verohallinnolla ole tiedossa säännöksen tulkinnasta annettuja lausuntoja. Koska tulon veronalaisuudesta ei voida sitovasti määrätä viranomaisen ohjeella tai päätöksellä, on säännöksen tulkintaan haettava johtoa muusta pääministerin asuntoetua koskevasta sääntelystä, lainsäätäjän tarkoitusta ilmentävistä lain esitöistä sekä asuntoedun käsitteen yleisestä tulkintakäytännöstä ja merkityssisällöstä verotuksessa.

Tuloverolain 70 §:n 3 momentti on säädetty lailla 1097/2006, joka on tullut voimaan 1.1.2007. Säännöstä ehdotettiin hallituksen esityksellä HE 93/2006vp, josta perustuslakivaliokunta antoi mietinnön PeVM 8/2006. Samassa yhteydessä ehdotettiin ja käsiteltiin myös 1.1.2007 voimaan tullut laki valtioneuvoston jäsenelle maksettavista palkkioista ja korvauksista (1096/2006, jäljempänä ministeripalkkiolaki.)

Pääministerin asuntoedusta säädetään ministeripalkkiolain 6 §:ssä. Säännöksen mukaan "Pääministerillä on asunto valtion talossa, jonka kunnossapito, lämmitys ja valaistus sekä sisustus kustannetaan ja tarpeellinen henkilökunta maksetaan valtion varoista." Säännöksessä on lueteltu tyhjentävästi pääministerin asuntoetuun liittyvät edut eikä siinä mainita pääministerin ja hänen perheensä elatukseen kuten ravintoon liittyviä etuja.

Ministeripalkkiolain 7 §:n mukaan valtioneuvoston jäsenelle korvataan tehtävien hoitamisesta aiheutuneet ylimääräiset kohtuulliset kustannukset valtioneuvoston kanslian päätöksellä. Säännöksessä ei viitata siihen, että sen nojalla mahdollisesti korvattavat kustannukset kuuluisivat osaksi 6 §:ssä säädettyä asuntoetua.

Hallituksen esityksen 93/2006vp pääasiallisen sisällön kuvauksessa todetaan, että valtioneuvoston jäsenille maksettavat edut olisivat lähtökohtaisesti veronalaisia, mutta tuloverolakia ehdotettiin kuitenkin muutettavaksi valtioneuvoston jäsenen matkustusoikeuden ja pääministerin virka-asuntoa koskevan edun veronalaisuuden osalta.

Hallituksen esityksen ehdotettuja muutoksia koskevassa osiossa on kerrottu tarkoituksena olevan säätää aiemmasta poiketen palkkion lisäksi laintasoisesti mahdollisimman kattavasti valtioneuvoston jäsenille maksettavista korvauksista ja etuuksista. Valtioneuvoston jäsenten luontoisetuja on hallituksen esityksen tavoitteet -osiossa kuvattu seuraavasti:

Valtioneuvoston jäsenten osalta ei tarkoituksena ole luontoiseduilla tai muilla vastaavilla keinoilla korottaa maksettavaa palkkiota ja näin muuttaa tehtävästä saatavan palkkion rakennet-

VerohallintoVääksyntie 4
Helsinki**www.vero.fi**puh. 029 512 000
faksi 029 512 6100
VEROH 0100/w 5.2012

ta. Valtioneuvoston jäsenen tehtävien asianmukainen hoitaminen toisaalta edellyttää tiettyjen yleensä muussa yhteydessä etuuksiksi luettavien elementtien olemassaoloa. Turvatilanteen vaatiessa valtioneuvoston jäsenten kohotettua suojaamista pidetään kotiinkuljetuksia jo nyt valtioneuvoston kanslian antamassa ohjeistuksessa virkamatkana. Selvistä virka-auton yksityiskäytöstä tulee kuitenkin valtioneuvoston jäsenenkin maksaa vero kyseessä olevan edun verotusarvon mukaisesti. Ehdotetun lain perusteella järjestettävien kuljetus- ja muiden turvapalveluiden tulee olla sellaisia, että valtioneuvoston jäsenen turvallisuus ja valtioneuvoston toimintakyky on kiistatta turvattu vaihtuvissakin olosuhteissa.

Hallituksen esityksen tavoitteena ei edellä esitetyn perusteella ole ollut tarkoitus pääministerin virka-asunnon lisäksi säätää valtioneuvoston jäsenille oikeutta muihin luontoisetuihin kuin valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyviin kuljetus- ja turvapalveluihin. Pääministerin asuntoetua koskevaa sääntelyä on hallituksen esityksessä perusteltu seuraavasti:

Suomen itsenäisyyden aikana Kesäranta on toiminut Suomen pääministereiden virka-asuntona. Nyt tämä todettaisiin lakitasolla säännöksellä, jonka mukaan pääministerillä on asunto valtion talossa, jonka kunnossapito, lämmitys ja valaistus sekä sisustus kustannetaan ja tarpeellinen henkilökunta maksetaan valtion varoista. Vastaava asuntoetuus on Tasavallan Presidentillä. Pääministerillä ei olisi asumispakkoa virka-asunnossaan. Pääministerin henkilön turvaaminen kuitenkin puoltaisi tietyissä tilanteissa pysyvämpääkin asumista virka-asunnossa.

Virka-asuntoa koskevissa perusteluissa pääministerin asuntoetua kuvataan samansisällöisesti kuin ministeripalkkiolain 6 §:ssä. Perusteluista ei ilmene, että asuntoetuun olisi tarkoitettu kuuluvan muita etuja kuin säännökseen kirjattuja asunnon sijaintitalon kunnossapitoa, lämmitystä, valaistusta, sisustusta sekä talon henkilökuntaa.

Hallituksen esityksen ministeripalkkiolain 7 §:ssä säädettyjä kustannusten korvauksia koskevista perusteluista ei myöskään löydy viitteitä siitä, että säännöksessä tarkoitetuilla ylimääräisillä kustannuksilla tarkoitettaisiin pääministerille asunnon yhteydessä tarjottavaa ravintoa.

Tuloverolakiin ehdotettuja muutoksia on hallituksen esityksessä perusteltu seuraavasti:

Verolainsäädännössä ei ole nykyisin valtioneuvoston jäseniä koskevia erityissäännöksiä, vaan maksettavaa palkkiota ja etuuksia kohdellaan yleisten periaatteiden mukaan. Pääministerin virka-asunnon käyttämiseen liittyy siinä määrin pääministerin asemaan, edustamiseen ja turvallisuuteen liittyviä seikkoja, että se olisi syytä verotuksen osalta rinnastaa Tasavallan Presidentin asumisoikeuteen, joka on verosta vapaa.

Perusteluissa todetaan lähtökohtana, että myös valtioneuvoston jäsenten palkkioita ja etuuksia kohdellaan verotuksessa lähtökohtaisesti yleisten periaatteiden mukaan, mutta pääministerin virka-asunnon käyttämisen tulisi kuitenkin olla verosta vapaa. Tuloverolakia koskevista perusteluista ei löydy johtoa sille, että verovapaaksi säädettyyn asuntoetuun olisi tarkoitettu kuuluvaksi ravitsemuspalveluita.

Hallituksen esityksen 93/2006vp eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunta antoi asiassa mietinnön PeVM 8/2006. Mietinnössä on verotuksen osalta todettu ainoastaan se, että valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvän maksuttoman matkustamisen ja pääministerin tehtävään liittyvän asuntoedun vapauttaminen verosta esityksessä ehdotetulla tavalla on perusteltua. Mietinnössä ei mainita ravintoon liittyvistä eduista.

Mietinnössä todetaan lausuntopyynnössä esitetyllä tavalla valtioneuvoston kanslian päättävän tehtävien hoitamisesta aiheutuneiden ylimääräisten kohtuullisten kustannusten korvaamisesta ministerille. Kannanotto ei koske verovapaan asuntoedun piiriin kuuluvien palveluiden määrittämistä eikä mietintöön kirjatun perusteella voida päätellä sitä, että valtioneuvoston kanslian päätösvalta kattaisi palveluiden lukemisen verovapaaseen asuntoetuun kuuluviksi.

Edellä esitetyn perusteella hallituksen esityksestä HE 93/2006vp ja siitä annetussa perustuslakivaliokunnan mietinnöstä PeVM 8/2006vp ei löydy tukea sille, että tuloverolain 70 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin pääministerin asuntoetuun kuuluviin palveluihin sisältyisi muita kuin ministeripalkkiolain 6 §:ssä säädettyjä palveluita tai muita välittömästi asumiseen liittyviä palveluita.

Tuloverotuksessa asuntoedulla tarkoitetaan yleisesti kiinteistön tai huoneiston antamista verovelvollisen hallintaan asumista varten. Asuntoedun käyvän arvon määrittelyn yksityiskohdista annetaan vuosittain Verohallinnon päätös luontoisetujen laskentaperusteista. Verohallinnon luontoisetupäätöksessä on asuntoedun lisäksi erikseen määritelty verotusarvoja muille luontoiseduille kuten esimerkiksi tietyin edellytyksin tarjotulle ravintoedulle sekä täysihoitoedulle, joka sisältää asunnon, valon, lämmön ja ravinnon.

Verohallinnon luontoisetupäätöksestä ilmenee, että asuntoetuun ei kuulu ravinnon tarjoaminen. Ravinnon tarjoamiseen liittyvät edut on verotuskäytännössä vakiintuneesti käsitelty asuntoedusta erillisinä etuina kuten ravintoetuna ja osana täysihoitoetua. Näissäkin tilanteissa ravinnon sisältämän edun kaavamaisista arvoa on voitu soveltaa vain työntekijälle tarjottuun etuun ja muille perheenjäsenille tarjottu etu on ollut työntekijän veronalaista tuloa käyvästä arvostaan. Mikäli tarjottu ravintoetu ei täytä Verohallinnon luontoisetupäätöksessä tarkoitettujen edun tunnusmerkkejä, on etu vakiintuneesti katsottu veronalaiseksi sen käyvästä arvosta. Yleisen verotuskäytännön perusteella asuntoetuun eivät siten kuulu asumisen yhteyteen työntekijälle tai hänen perheenjäsenelleen tarjotut ruokatarvikkeet tai ravitsemuspalvelut.

Yhteenveto

Tuloverolain mukaan kaikki verovelvollisen saamat rahanarvoiset edut ovat lähtökohtaisesti veronalaista tuloa. Tuloverolain 70 §:n 3 momentissa on säädetty tähän pääsääntöön poikkeus pääministerin asuntoedun ja siihen kuuluvien palveluiden osalta, jotka on säädetty verovapaaksi tuloksi.

Pääministerin asuntoedun verotuksen kannalta ei ole merkitystä sillä, antaako ministeripalkkiolaki mahdollisuuden tarjota pääministerille asumisen yhteyteen yksityiskäyttöön myös muita kuin asuntoetuun kuuluvia etuja. Tuloverolain mukaan verovapaata on vain pääministerin asuntoetu ja siihen kuuluvat palvelut. Muut mahdolliset asumisen yhteyteen tarjottavat edut ja palvelut ovat tuloverolain mukaan veronalaista tuloa.

Ministeripalkkiolain pääministerin asuntoetua koskevassa säännöksessä ei ole mainintaa ravintoetujen kuulumisesta asuntoetuun. Ravintoetuja ei ole käsitelty myöskään ministeripalkkiolakia ja pääministerin asuntoedun verovapautta koskevassa hallituksen esityksessä eikä ravintoetuja mainita myöskään hallituksen esityksestä annetussa perustuslakivaliokunnan mietinnössä. Myöskään yleisessä verotuskäytännössä asuntoetuun ei ole katsottu kuuluvan ravinnon tarjoamista.

Tuloverolain 70 §:n 3 momentissa ei tarkasti yksilöidä asuntoetuun kuuluvia palveluita, minkä vuoksi palveluiden kuuluminen asuntoetuun jättää sijaa tulkinnalle. Pääministerin asuntoedun ja siihen liittyvien palveluiden verovapautta koskeva säännös merkitsee poikkeusta laajaan tulon veronalaisuuteen, minkä vuoksi säännöstä on tulkittava suppeasti. Koska laista, lain esitöistä tai oikeus- ja verotuskäytännöstä ei löydy tukea tai perustetta sille, että pääministerin asuntoetuun kuuluviin verovapaisiin palveluihin olisi tarkoitettu kuuluvan pääministerille ja hänen perheelleen tarjotut elintarvikkeet ja ateriat, eivät pääministerin virka-asuntoon liittyvät yksityiskäyttöön tarkoitettut ravitsemuspalvelut ole tuloverolain 70 §:n 3 momentin nojalla verovapaata tuloa.

Sami Varonen
johtava veroasiantuntija

Verohallinto

Vääksyntie 4
Helsinki

www.vero.fi

puh. 029 512 000
faksi 029 512 6100
VEROH 0100/w 5.2012

Seuraavat dokumentit on allekirjoitettu perjantai 4. kesäkuuta 2021



Verohallinnon lausunto pääministerin virka-asuntoon liittyvien ravitsemuspalveluiden veronalaisuudesta.pdf

(189188 byte)
SHA-512: 93b850c173662b168dcfea47f76226c86012d
01c295fe3f28b8bb62c841cc53958ba439f7159ff96b68
6576edefda3e37b75dff2a3162a46785dece16680255f

Dokumentit on allekirjoitettu seuraavien toimesta

4.6.2021 12.35.48 (CET)



Varonen Sami

sami.varonen@vero.fi
46.30.132.171
Allekirjoitettu pika-allekirjoituksella

Tämä dokumentti on allekirjoitettu Assently-palvelulla. Sähköisesti tunnistetun allekirjoituksen katsotaan olevan sähköisesti varmennettu. Suomen laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista 1/9/2009 määrittää, että sähköinen allekirjoitus on yhtä pätevä kuin perinteinen fyysinen allekirjoitus.

Assently AB, Org Nr 556828-8442

Assently AB | Hölländargatan 20, 111 60 Tukholma Tämän asiakirjan eheys voidaan todentaa osoitteessa <https://esign.posti.com/case/verify>
Verohallinnon lausunto pääministerin virka-asuntoon liittyvien ravitsemuspalveluiden veronalaisuudesta / 172f0051-9328-45a4-b12a-e204d6bae75eSHA512:
5c3bb1f40d8993ab7c9bc217210fa6cfb63234192208f62e0871f0d57702cf71f6a92a32cdc0d2649054fbc59834fcc18ccee4fe45750c7dd65de9b9fa7ff61