



KANTELUT

Oikeuskanslerinvirastoon on saapunut 11.-15.5.2025 kaksi kantelua, joissa arvostellaan valtiovarainministeriön menettelyä. Kanteluiden kohteena on valtiovarainministeriön hallituksen puoliväliriihen 23.4.2025 yhteydessä esittämä arvio yhteisöveron kevennyksen itserahoittavuusasteesta (60 prosenttia) sekä ministeriön 29.4.2025 päivätty muistio hallituksen puoliväliriihen toimenpidekokonaisuuden vaikutuslaskelmista.

Ensiksi saapuneessa kantelussa viitataan valtiovarainministeriön arviota koskevaan Ylen uutiseen 11.5.2025 ”Ministeriön arvio itseään takaisin maksavasta veroalennuksesta ei perustu minkäänlaisiin laskelmiin” ja todetaan, että väärillä tiedoilla tehty päätös toimii Suomen valtion vahingoksi.

Jälkimmäisessä kantelussa tuodaan esille käsitys siitä, että valtiovarainministeriön muistiossa esitetty oletus itserahoitusasteesta on tutkimustiedon valossa epärealistisen korkea ja poikkeaa ministeriön aiemmista arvioista. Kantelijan mukaan empiiriseen näyttöön perustumaton vaikutusarvio yhteisöveron rahoittavuudesta on hyvän hallintotavan vastainen ja omiaan johtamaan kansanedustajia, kansalaisia ja muita viranomaisia harhaan. Lisäksi, koska ministeriö ei myöskään tuo selkeästi esille, että kyse on selvästi optimistisesta skenaariosta, myös luottamus viranomaistoimintaan ja velvoitteeseen tuottaa luotettavaa ja puolueetonta tietoa on kantelijan mielestä kyseenalaistettavissa.

Kantelut käsitellään yhdessä, koska ne koskevat samaa asiaa.

SELVITYS

Asiassa on pyydetty valtiovarainministeriön selvitys, jonka se toimitti 29.8.2025 (VN/18245/2025). Selvitys toimitetaan kantelijoille tiedoksi tämän ratkaisun mukana.

RATKAISU

Selvitys

Hallituksen puoliväliriihessä käsittelemää toimenpidekokonaisuutta esiteltiin hallituksen tiedotustilaisuudessa 23.4.2025. Samassa yhteydessä esitettiin arvioita toimenpiteiden vaikutuksista julkiseen talouteen. Toimenpiteitä koskevien hallituksen linjausten tultua hyväksytyiksi valtioneuvoston yleisistunnossa 30.4.2025, on valtiovarainministeriö julkaissut kaksi muistiota, joissa tarkastellaan yhteisöveron keventämistä koskevaan linjaukseen liittyvää arviota toimenpiteen itserahoittavuudesta (Valtiovarainministeriö mediapankki - Puoliväliriihi 2025). Ensimmäinen niistä on 29.4.2025 päivätty muistio ”Hallituksen puoliväliriihen toimenpidekokonaisuuden vaikutuslaskelmista”, jossa käsitellään yhteisöveron alentamisen pitkän aikavälin vaikutuksia lyhyesti osana kokonaisuutta. Toinen muistio ”Arvioita yhteisöverokannan alentamisen vaikutuksista” on päivätty 4.6.2025 ja siinä esitetään kattavammat perustelut laskelmissa käytetyille oletukselle koskien yhteisöveron kevennyksen pitkän aikavälin itserahoitusastetta.

Kantelut kohdistuvat verotusta koskevaan hallituksen linjaukseen, joka on tehty hallituksen epävirallisessa neuvottelussa keväällä 2025 ja on osa valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelmaa. Suunnitelma sisältää päätöksen valtiontalouden kehyksistä ja esittelee hallituksen keskeiset vero-, meno- ja rakennepoliittiset toimenpiteet. Suunnitelman pohjalta ryhdytään muun muassa laatimaan valtion tulevan vuoden budjettia ja siihen liittyviä lainsäädäntömuutoksia. Kanteluissa tarkoitettu verolinjaukseen toteutetaan lainsäädäntömuutoksella, jonka on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2027 alusta. Hallituksen esitys tullaan valmistelemaan normaalissa lainsäädännön valmistelumenettelyssä.

Ministeriö toteaa, ettei yksittäisten talouspoliittisten toimien vaikutuksia aina ole mahdollista täysin kattavasti arvioida virkavalmistelussa ennen kuin hallitus tekee asiassa linjauksia. Talouspolitiikan osalta tämä johtuu erityisesti talousasioiden lukuisista kytköksistä muihin politiikan aloihin sekä talouselämän nopeatahtisuudesta. Osaltaan asiaan vaikuttaa myös talousasioiden merkittävä rooli politiikassa, mistä voi seurata tarve neuvotella ja sopia nopealla aikataululla karkeita linjanvetoja, joita myöhemmin täsmennetään tarkemman vaikutusarvioinnin perusteella. Virkamiesten on mahdotonta ennakoita hallituksen neuvotteluissa sovittavia toimia ja erityisesti kattavasti etukäteisesti arvioida toimien vaikutuksia. Voimassa olevan lainsäädännön ja siihen perustuvien tietovarantojen, ennakoitavissa olevien lainmuutostarpeiden sekä toimialansa seurannan perusteella virkamiesten on jossain määrin mahdollista ennakkollisesti varautua muutostoiimiin ja niiden vaikutusten arviointiin. Linjauksista seuraavien muutosten perinpohjainen arviointi tehdään

näistä syistä johtuen aina vasta valmistelutyössä, joka edeltää varsinaista hallituksen esitystä koskevaa valtioneuvoston päätöstä.

Tämän vuoksi hallituksen poliittisiin neuvotteluihin virkатыönä tehdyt tausta-arviot ovat usein vasta alustavia arvioita, jotka tarkentuvat hallituksen esityksen yhteydessä. Tämä koski myös puoliväliriihessä linjatun yhteisöveron keventämisen vaikutusten arviointia. Arviot laadittiin nopeasti nojautuen parhaisiin käytettävissä olleisiin tietoihin. Ministeriö toi alustavia karkeita arvioita esittäessään myös esiin, että ne tarkentuvat jatkovalmistelussa. Kanteluissa tarkoitetun hallituksen puoliväliriihen yhteydessä esitetyn vaikutusarvion laadinnassa on menetelty asian käsittelyvaiheen mukaisen tavanomaisen valmistelukäytännön mukaisesti.

Valtiovarainministeriö tuo yleisenä huomionaan esiin, että se laatii vaikutusarvionsa tuottaen mahdollisimman objektiivisista tietoa päätöksenteon tueksi. Ministeriö hyödyntää arvioidensa laatimisessa laajasti ajantasaisista korkealuokkaista tieteellistä tutkimustietoa. Näin toimittiin myös nyt käsillä olevassa tapauksessa. Valtiovarainministeriö toimii vaikutusarvioidensa kohdalla myös avoimesti. Se julkaisee säännöllisesti ja oma-aloitteisesti päätöksenteon pohjaksi tuotettuja vaikutusarvioita ja muistioita, joissa on avattu arvioinnissa käytettyjä menetelmiä ja oletuksia sekä niihin liittyviä epävarmuustekijöitä. Esimerkiksi puoliväliriihen päätösten jälkeen valtiovarainministeriö julkaisi verkkosivuillaan kaikki neuvotteluihin toimitetut muistiot, joita oli yhteensä yli 100 kappaletta.

Valtiovarainministeriö käy selvityksessään läpi 4.6.2025 päivätyn muistion ”Arvioita yhteisöverokannan alentamisen pitkän aikavälin vaikutuksista” oleellisen sisällön. Selvityksessä käsitellään yhteisöverokannan vaikutuksia talouskasvuun samoin kuin oletusta yhteisöverokannan alentamisen itserahoitusasteesta eri tutkimustiedon valossa. Ministeriö toteaa huomionaan, että yhteisöveron vaikutuksista on kansainvälistä tutkimustietoa, mutta arvioidut vaikutukset vaihtelevat voimakkaasti eri tutkimusten välillä. Tässä ja sitä edeltävässä muistiossa 29.4.2025 korostetaan suurta epävarmuutta, joka liittyy arvioihin koskien yhteisöveroasteen muutosten pitkän aikavälin itserahoitusastetta. Muistioissa tuodaan selvästi esiin, että oletettu itserahoitusaste oli suurehko suhteessa yleiseen kansainväliseen tutkimusnäyttöön, joka sinänsä tarjoaa hyvin laajan haarukan mahdollisia tulemia itserahoitusastetta koskevasta oletuksesta. Muistioissa esitetään perustelut valinnalle.

Valtiovarainministeriö pitää virheellisinä väitteitä siitä, että tehty oletus yhteisöveroasteen alentamisen pitkän aikavälin itserahoitusasteesta olisi ristiriidassa ministeriön aiemmin julkaisemien arvioiden kanssa. Yhteisöveroasteen muutosten vaikutuksia on tarkasteltu eri muistioissa eri näkökulmista. Puoliväliriihtä varten laadittujen muistioiden (päiväty 19.3.2025 ja 23.4.2025) mukaan empiirinen tutkimus ei selkeästi tue sitä, että yhteisöverokannan alentaminen toimen rahoittaisi itse itsensä. Tämä ei poikkea myöhemmissä, 29.4.2025 ja 4.6.2025 päivätyissä muistioissa esitetystä arvioista. Kun aiemmissa puoliväliriihtä varten

laadituissa muistioissa esitetään laadullisia, kuvailevia arvioita muun muassa veromuutoksen vaikutuksista talouskasvuun, myöhemmissä muistioissa joudutaan tekemään numeerinen oletus itserahoitusasteesta. Nämä arviot eivät ole keskenään ristiriidassa. Viimeksi laadituissa muistioissa esitetään oletus itserahoitusasteesta, joka ei kokonaisuudessa määräydy sen perusteella, mitkä ovat veromuutoksen vaikutukset talouskasvun elementteihin.

Säännökset

Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 4 §:n (536/2011) 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Arviointi

Kantelut kohdistuvat yhteisöverotuksen kevennystä koskevan hallituksen linjauksen perusteluihin ja erityisesti linjauksen yhteydessä esitettyyn vaikutusten arvioinnin laatuun ja

luotettavuuteen. Kantelut perustuvat hallituksen tiedotustilaisuudessa 23.4.2025 esitettyyn sekä valtiovarainministeriön 29.4.2025 päivätyn muistion sisältämään arvioon.

Valtiovarainministeriö on selvityksessään selostanut niitä oletuksia, jotka olivat hallituksen tiedotustilaisuudessa 23.4.2025 esitettyjen pitkän aikavälin arvioiden taustalla. Lisäksi valtiovarainministeriö on selvityksessään käsitellyt 4.6.2025 päivätyn muistionsa sisältöä tuoden näin esille tarkempia perusteluita sille, miksi oletukseen 60 prosentin pitkän aikavälin itserahoitusasteesta on päädytty ja miksi oletus on suurempi kuin se, joka olisi tehty ilman muiden politiikkatoimien huomioimista. Sekä 29.4.2025 että 4.6.2025 päivätyissä muistioissa on nimenomaisesti todettu, että oletuksiin liittyvä epävarmuus on suuri ja toimenpiteiden todelliset vaikutukset voivat olla oletusta huomattavasti pienempiä tai suurempia.

Käytännössä yhteisöverotuksen keventämistä koskeva hallituksen tekemä linjaus tarkoittaa ministeriölle, tässä tapauksessa valtiovarainministeriölle, annettua toimeksiantoa valmistella lainsäädäntömuutoksen sisältävä hallituksen esitys. Hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle päättää valtioneuvosto. Oikeuskansleri tulee aikanaan osana valtioneuvoston päätöksenteon ennakkollista laillisuusvalvontaa tarkastamaan hallituksen esityksen.

Hallintolaki ja sen hyvän hallinnon periaatteet - erityisesti objektiviteettiperiaate sekä virkatoimintaan kuuluva huolellisuus – velvoittavat ministeriötä vaikutusarviointien laadinnassa ja julkaisemisessa jo ennen hallituksen esityksen laatimista. Laillisuusvalvonnassa on yleisemminkin painotettu perustelemisen merkitystä (ks. esim. oikeuskanslerin päätös dnro OKV/1960/10/2021).

Avoin vaikutusarviointiprosessi sekä valitun toteuttamisvaihtoehdon perusteleminen vakuuttavalla tietopohjalla vahvistavat luottamusta päätöksentekoon ja lisäävät sen hyväksyttävyyttä. Verojen vaikutusarvioiden oikeellisuus on tärkeää niin julkisen talouden kuin hyvän hallinnonkin toteutumisen kannalta. Vaikutusten yksityiskohtainen arviointi tapahtuu eduskunnalle annettavan hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä, mutta tiedottaminen mahdollisten politiikkatoimien vaikutuksista jo ennen hallituksen esityksen antamista edesauttaa asiantuntija- ja kansalaiskeskustelua ja edistää niin muodoin yksilöiden osallistumisoikeuksien toteutumista. Keskustelu laajentaa ja monipuolistaa hankkeiden tietopohjaa, tuo esiin vaihtoehtoisia näkemyksiä, mutta myös testaa päätöksentekijöiden esitysten vakuuttavuutta ja palvelee siten kansanvaltaista päätöksentekoa ja säädösvalmistelua. Keskustelulla on siten yksittäisen säädösvalmisteluhankkeen lisäksi laajempaakin merkitystä yhteiskunnallisen päätöksenteon kannalta (ks. myös apulaisoikeuskanslerin päätös dnro OKV/2250/70/2024).

Laadukas ja asianmukaisesti perusteltu vaikutusarviointi toteuttaa näin osaltaan myös perustuslain 2 §:n 2 momentissa säädettyä yksilön oikeutta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan

ja elinympäristönsä kehittämiseen ja 14 §:n 4 momentissa julkiselle vallalle asetettua tehtävää edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeessa (Valtioneuvoston julkaisu 2022:66) kuvataan vaikutuslajeittain, miten erilaisia vaikutuksia voidaan arvioida sekä millaisia menetelmiä ja tietolähteitä vaikutusten arvioimiseksi on hyödynnettävissä. Vaikutusarvioinnin tulokset ja taustat esitetään hallituksen esityksessä hallituksen esitysten laatimisohjeiden mukaisesti. Riippumattoman lainsäädännön arviointineuvosto antaa lausuntoja valitsemiensa hallituksen esitysluonnosten vaikutusarviointien laadusta. Arviointineuvoston antaman lausunnon pääkohdat ja lausunnon huomioonottaminen jatkovalmistelussa on kuvattava hallituksen esityksessä.

Itse hallituksen esitysten laadintaa koskee perustuslain 47 §:n 1 momentin velvoite, joka turvaa eduskunnan tiedonsaantioikeutta. Perustuslain 68 §:n mukaiseen kunkin ministeriön valmistelovelvoitteeseen ja velvoitteeseen huolehtia hallinnon asianmukaisesta toiminnasta voidaan katsoa sisältyvän myös velvoite huolehtia siitä, että eduskunnan tietojensaantioikeus toteutuu ja että eduskunnalle annettavat tiedot ovat sisällöllisesti asianmukaisia (PeVL 30/2020 vp, s. 5). Antaessaan hallituksen esityksen eduskunnalle ja erityisesti osallistuessaan asian käsittelyyn valiokunnissa valtioneuvosto toteuttaa eduskunnalle perustuslain 47 §:n 1 momentin nojalla kuuluvaa oikeutta saada asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Vaikutusarviointiprosessin oikeellisuus ja luotettavuus ovat siten myös osa valtioneuvostolle ja ministeriöille kuuluvaa velvollisuutta turvata perustuslaissa säädetty eduskunnan tiedonsaantioikeus.

Vaikka perustuslain 47 §:n 1 momentti ei suoraan sovellukaan hallituksen esityksen antamista edeltäviin vaiheisiin, se heijastaa osallistumisoikeuksien toteutumista koskevia periaatteita, jotka ohjaavat vaikutusarviointien julkaisemista jo ennen hallituksen esityksen laatimista.

Edellä todetun mukaisesti vaikutusarviointia ohjaa valtioneuvoston lainvalmistelun vaikutusarvioinnin yleisohje, mutta myös sitä täydentävät ministeriöiden temaattiset ohjeet ovat mahdollisia. Valtiovarainministeriö on antamassaan selvityksessä todennut aikovansa käynnistää vaikutusarvioinnin kehittämiseen liittyvän selvitystyön, jossa tullaan tarkastelemaan muun muassa sitä, kuinka tutkimustietoon ja arviointiin sisältyvää epävarmuutta tulisi vaikutusarvioissa huomioida. Selvitystyössä kartoitetaan muiden maiden kokemusten perusteella myös tarvetta lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta täydentävälle valtiovarainministeriön ohjeistukselle, jossa avattaisiin tarkemmin vaikutusarvioinnin prosesseja sekä arvioinnissa käytettäviä oletuksia ja menetelmiä. Selvitystyössä tullaan kuulemaan ministeriötä arvioivien tahojen, kuten talouspolitiikan ja lainsäädännön arviointineuvostojen asiantuntijoiden näkemyksiä. Selvityksen on tarkoitus valmistua syksyllä 2026.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Edellä ilmenevin perustein katson, ettei valtiovarainministeriö ole menetellyt lainvastaisesti eikä laiminlyönyt velvollisuuksiaan.

Saatan valtionvarainministeriön tietoon käsitykseni hallintolain oikeusperiaatteiden ja perustuslaissa säädetyn osallistumisoikeuden merkityksestä otettavaksi huomioon soveltuvien osien valtiovarainministeriön käynnistämässä vaikutusarviointinsa kehittämiseen liittyvässä selvitystyössä. Pyydän ministeriötä toimittamaan minulle mahdollisen ohjeistuksensa sen valmistuttua.

Kantelut eivät ainakaan tässä vaiheessa anna aihetta muihin toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Heli Honkapää