

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vuoden 2023 tuloveroasteikosta ja eräiden tuloverotusta koskevien säännösten muuttamisesta ja kumoamisesta

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vuoden 2023 tuloveroasteikosta ja eräiden tuloverotusta koskevien säännösten muuttamisesta ja kumoamisesta (HE 153/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Pertti Nieminen, valtiovarainministeriö
- finanssineuvos Filip Kjellberg, valtiovarainministeriö
- professori Mikael Hidén
- oikeusneuvos, professori Juha Lavapuro
- professori Tuomas Ojanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki vuoden 2023 tuloveroasteikosta ja muutettavan tuloverolakea sekä rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annettua lakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2023 alusta.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuussäännöksen kannalta.

Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiassa lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki vuoden 2023 veroasteikosta. Lisäksi tuloverolain eläketulovähennystä, ansiotulovähennystä, perusvähennystä ja työtulovähennystä koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettaviksi.

(2) Työtulovähennystä ehdotetaan korotettavaksi ikäperusteisesti 60 vuotta täyttäneillä verovelvollisilla. Vähennyksen enimmäismäärää korotetaan ennen verovuoden alkua 60 vuotta täyttäneille 200 eurolla, 62 vuotta täyttäneille 400 eurolla ja 65 vuotta täyttäneille 600 eurolla. Työtulovähennys määräytyy muilta osin samalla tavalla yli 60-vuotiailla kuin nuoremmillakin. Vähennyksen määrä pienenee siten 60 vuotta täyttäneillä samoilla perusteilla kuin muillakin tulojen määrän kasvaessa.

(3) Yli 60-vuotiaille myönnettävän korotetun työtulovähennyksen tarkoituksena on hallituksen esityksen mukaan edistää säännöksessä tarkoitettun iän saavuttaneiden henkilöiden työllisyyttä. Säännökseen sisältyvien porrastusten eli iän myötä kasvavan vähennyksen määrän tarkoituksena on ottaa huomioon se, että tilastollisesti verovelvollisten työllisyysaste laskee sitä enemmän mitä iäkkäämmästä henkilöstä on kysymys.

(4) Ehdotettu työtulovähennystä koskeva sääntely on merkityksellistä ennen kaikkea perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen ja syrjinnän kiellon kannalta.

Yhdenvertaisuus

(5) Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (ks. HE 309/1993 vp, s. 42—43 ja PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

(6) Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä luetellut erotteluperusteet ovat syrjintäkiellon ydinaluetta. Luettelo ei ole kuitenkaan tyhjentävä, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema ja varallisuus (ks. HE 309/1993 vp, s. 43—44 ja PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

(7) Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä yksilöille lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa heille velvollisuuksia (ks. esim. PeVL 31/2014 vp; ks. myös HE 309/1993 vp, s. 42—43). Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vai-

Valiokunnan lausunto PeVL 54/2022 vp

kuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on tähän liittyen katsottu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 2).

(8) Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentävän perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellon osalta perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt olennaisena varmistaa, että henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (ks. mm. PeVL 31/2013 vp). Samalla valiokunta on korostanut, että perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain syrjintäkieltosäännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 31/2013 vp ja siinä mainitut PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Samoin valiokunta on kiinnittänyt huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 38/2006 vp, s. 3/II).

(9) Verotuksen osalta perustuslakivaliokunta on todennut, että yhdenvertaisuusperiaatteesta ei ole johdettu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn verolainsäädännön keinoin (PeVL 53/2016 vp, s. 4, PeVL 52/2016 vp, s. 5). Valiokunnan mukaan erilaiselle verokohtelulle tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet ja erottelu ei saa olla mielivaltainen (ks. esim. PeVL 64/2010 vp, s. 2). Yhdenvertaisuudesta poikkeamista perustelevan yhteiskunnallisen intressin ja poikkeamisen merkittävyyden on oltava keskenään oikeasuhtaisia (PeVM 11/2009 vp, s. 2).

(10) Perustuslakivaliokunta katsoo, että esityksen tavoitteet vastaavat niitä tavoitteita, joita valiokunta on pitänyt perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna erilaisen kohtelun kannalta hyväksyttävinä perusteina. Ikään perustuvilla erotteluilla on valiokunnan mielestä asiallinen ja kiinteä yhteys sääntelyn tarkoitukseen. Hallituksen esityksen (s. 30—33) mukaan valtiovarainministeriössä toteutetun mikrosimulointimallin ja tutkimuskirjallisuudesta saatujen työn joustoja koskevien tietojen perusteella työtulovähennyksen enimmäismäärän korottaminen lisäisi työllisyyttä pitkällä aikavälillä vajaalla 1 000 henkilöllä. Ehdotettuna erilaisen kohtelun oikeasuhtaisuuden kannalta merkittävää on, ettei yli 60-vuotiaille myönnettävä korotettu työtulovähennys ole määrältään erityisen suuri.

(11) Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomautettavaa ehdotettuun sääntelyyn.

Muita seikkoja

(12) Perustuslakivaliokunta on verotusta koskevassa tuoreessa lausuntokäytännössään korostanut, että verotusta koskevaa lainsäädäntöä ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti sellaisena erityisenä julkisen vallan käytön muotona, jonka alueella perusoikeudet ja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate eivät tule sovellettaviksi (PeVL 53/2016 vp, s. 4, PeVL 52/2016 vp, s. 5). Verotukseen liittyen valiokunta on myös aiemmassa, ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa annetussa käytännössään arvioinut verotuksen suhdetta omaisuudensuojaan ns. konfiskatorisen verotuksen kiellon kautta (ks. esim. PeVL 5/1988 vp, PeVL 12/1986 vp, PeVL 9/1978 vp).

Valiokunnan lausunto PeVL 54/2022 vp

(13) Nyt käsiteltävänä olevan, vuosittain annettavaa tuloveroasteikkolakia koskevan hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on arvioitu lakiehdotusta vain työtulovähennykseen kiinnittyvästä yhdenvertaisuusnäkökulmasta. Arviointi olisi syytä suorittaa myös muiden perusoikeuksien, kuten omaisuuden suojan, näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota asiaan.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 27.10.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Ville Valkonen kok
jäsen Tuula Väättäinen sd
varajäsen Wille Rydman wr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkonen