

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2017 tuloveroasteikkolaiksi sekä laiksi tuloverolain muuttamisesta

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2017 tuloveroasteikkolaiksi sekä laiksi tuloverolain muuttamisesta (HE 135/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Timo Annala, valtiovarainministeriö
- finanssisihteeri Filip Kjellberg, valtiovarainministeriö
- professori Juha Lavapuro
- professori Esko Linnakangas
- professori (emeritus) Heikki Niskakangas
- professori Tuomas Ojanen
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- OTT, yliopistonlehtori Matti Urpilainen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Mikael Hidén

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi vuoden 2017 tuloveroasteikkolaki. Ehdotettu laki sisältää valtionverotuksessa sovellettavan progressiivisen ansiotulon tuloveroasteikon. Tuloverolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että eläketulon lisäveroa alennettaisiin.

Esitys liittyy valtion vuoden 2017 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 53/2016 vp

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2017 alusta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa eläketulon lisäveroä koskevaa säännöstä arvioidaan perustuslain 6 §:n turvaaman yhdenvertaisuuden kannalta. Hallitus katsoo, että eläketulon lisäveroä koskeva sääntely ei ole ristiriidassa perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentissa säädetyin yhdenvertaisuussäätelyn kanssa, joten laki voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Säätelyn perusteet

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi vuoden 2017 tuloveroasteikkolaki sekä muut ansiotulojen veroperusteet vuodelle 2017. Osana ansiotuloveroperusteita ehdotetaan muutettaviksi tuloverolain 124 §:n 4 momenttiin sisältyviä eläketulon lisäveron määrätymisperusteita.

Voimassa olevan tuloverolain 124 §:n 4 momentin mukaan luonnollisen henkilön on suoritettava eläketulon lisäveroä 6 prosenttia siltä osin kuin eläketulo vähennettynä eläketulovähennyksen määrällä ylittää 45 000 euroa. Jotta eläketulon verotukseen ehdotettava veronkevennys ulottuisi kaikille tulotasolle, ehdotetaan säännöstä muutettavaksi siten, että eläketulon lisäveron tuloääraa korotetaan 45 000 eurosta 47 000 euroon ja veroprosenttia alennetaan 6 prosentista 5,85 prosenttiin.

Eläketulon lisävero tuli voimaan vuoden 2013 alusta. Eläketulon lisäverossa on pelkistetysti kyse siitä, että keskimäärästä suurempiin eläketuloihin kohdistetaan muista eläkkeestä veroä maksavista poiketen lisävero. Hallituksen esityksen mukaan lisäveron tarkoituksena on kerätä verotuloää niiltä, joiden veronmaksukyky on korkealla tasolla. Lisäksi tavoitteena on kaventaa eläketulon ja palkkatulon veroasteiden välistä eroä sekä parantaa ikääntyneiden kannustimia työelämässä jatkamiseen (s. 17).

Yleinen yhdenvertaisuus ja syrjäntäkielto

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-arvoä (ks. HE 309/1993 vp, s. 42—43 ja PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjäntäkielto, jonka mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä luetellut erotteluperusteet ovat syrjäntäkiellon ydinaluetta. Luetelo ei ole kuitenkaan tyhjentävä, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henki-

Valiokunnan lausunto PeVL 53/2016 vp

lööön 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).

Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on kyse siitä, loukkaako sääntely yleistä yhdenvertaisuuslauseketta asettamalla ihmiset mielivaltaisesti ja kohtuuttomasti erilaiseen asemaan. Kun ehdotuksessa kyse on yksinomaan suurten eläkkeiden saajiin kohdistuvasta verotuksesta ja kun eläkkeelle jääminen liittyy pääsäännön mukaan eläkeiän saavuttamiseen, on ehdotuksen tarkoittamassa erilaisessa kohtelussa suhteessa muiden ansiotulojen saajiin tosiasiaassa kysymys myös eri asemaan asettamisesta iän ja varallisuuden perusteella perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettussa merkityksessä. Tältä kannalta ratkaisevaa on siten se, onko tällaiselle eri asemaan asettamiselle perustuslain 6 §:n 2 momentissa edellytetty hyväksyttävä peruste ja voidaanko erottelua pitää oikeasuhtaisuusvaatimuksen mukaisena.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusnäkökohdilla 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 vaikuttavat 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).

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).

Ehdotuksen arviointi

Säännös eläketulon lisäverosta tuli voimaan vuoden 2013 alusta, ja sitä sovellettiin ensimmäisen kerran vuodelta 2013 toimitetussa verotuksessa. Eläketulon lisäveron säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä lisäveroa perusteltiin kolmella perusteella. Ensisijaisena tarkoituksena oli kerätä verotuloja niiltä, joiden veronmaksukyky on korkealla tasolla. Lisäksi tarkoituksena oli myös kaventaa eläketulon ja palkkatulon veroasteiden eroa. Veroasteiden eron kaventamisella pyrittiin lisäksi parantamaan ikääntyneiden kannustimia työelämässä jatkamiseen (ks. HE 87/2012 vp, s. 5). Veron arvioitiin tuolloin kohdistuvan 45 000 eläkeläiseen eli 3,5 prosenttiin kaikista eläkkeensaajista (VaVM 23/2012 vp, s. 5). Voimassa oleva tuloverolain säännös säädettiin ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta.

Valiokunnan lausunto PeVL 53/2016 vp

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 124 §:n 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, että luonnollisen henkilön on suoritettava eläketulon lisäveroa 5,85 prosenttia siltä osin kuin eläketulo vähennettynä eläketulovähennyksen määrällä ylittää 47 000 euroa. Muutos voimassa olevaan lakiin olisi se, että eläketulon lisäveron tulo rajaa korotettaisiin 45 000 eurosta 47 000 euroon ja veroprosenttia alennettaisiin 6 prosentista 5,85 prosenttiin. Esityksen valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa ei kuitenkaan ole kyse vain siitä, miten ehdotettua melko vähäistä muutosta tulisi perustuslain kannalta arvioida.

Perustuslakivaliokunta on aiemmissa arvioissaan pitänyt eräitä verolainsäädäntöön ehdotettuja muutoksia merkityksellisinä yhdenvertaisuuden kannalta (ks. PeVL 19/2014 vp, PeVL 51/2005 vp, PeVL 4/1991 vp, PeVL 3/1988 vp ja PeVL 3/1983 vp). Valiokunnan käytännössä ei ole kuitenkaan katsottu, että laissa täsmällisesti säädetty verovelvollisia erilaiseen asemaan verotuksen suhteen asettava verokohtelu olisi perustuslain yhdenvertaisuussäännösten vastainen. Verolainsäädäntöä koskevia lakiehdotuksia on toisaalta varsin harvoin käsitelty perustuslakivaliokunnassa.

Valiokunta ei ole esimerkiksi pitänyt perusteiltaan ongelmallisena ehdotusta, jossa säädettiin määräaikaisesta kotitalousvähennyksen myöntämisestä verovelvollisille osassa maata edellyttäen, että kokeilualue ja vähennyksen edellytykset määriteltiin riittävän tarkasti laissa (ks. PeVL 19/1997 vp). Valiokunta on pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana myös tietyn kokeilualueen työnantajien vapauttamista sosiaaliturvamaksun maksuvelvollisuudesta kolmen vuoden ajaksi (PeVL 39/2002 vp, s. 2). Valiokunta on pitänyt edelleen mahdollisena säätää lailla korkeammasta kiinteistöveroprosentista laissa määritellyissä kunnissa (PeVL 51/2005 vp, s. 2—3). Valiokunta ei nähnyt ongelmia myöskään yliopistojen työnantajan työttömyysvakuutusmaksun alentamisessa kahden vuoden ajaksi (PeVM 11/2009 vp, s. 2—3).

Perustuslakivaliokunta muistuttaa, että verotusta koskevaa lainsäädäntöä ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti sellaisena erityisenä julkisen vallan käytön muotona, jonka alueella perusoikeudet ja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatte eivät tule sovellettaviksi. Kokoavasti voidaan kuitenkin todeta, että yhdenvertaisuusperiaatteesta ei ole johdettu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn verolainsäädännön keinoin. Verotuksessa on tyypillistä, että eri tulolajeja (pääomatuloja ja ansiotuloja) ja tulolähteitä (elinkeinotoiminta, maatilatalous ja muu toiminta) sekä omaisuuslajeja kohdellaan eri tavoin ja menojen vähennyskelpoisuus on säännelty erikseen ja se poikkeaa eri tilanteissa. Vaikka verotuksen ensisijainen tehtävä on tuottaa julkiselle sektorille tuloja niin paljon, että ne riittävät kattamaan julkisen sektorin menot, verotusta on perinteisesti käytetty myös muiden yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttamisen välineenä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksessä mainittuja ihmisten välisten keskinäisten tuloerojen tasaamista ja heidän kannustamistaan työnteon jatkamiseen eläkkeelle jäämisen sijasta voidaan sinänsä pitää hyväksyttävänä verolainsäädännön tavoitteina.

Oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta perustuslakivaliokunta toteaa, että tietyn veron kohdistaminen yksinomaan eläketuloon voisi merkitä yhdenvertaisuuden loukkausta vain, jos se samalla saattaa eläkkeen saajat merkittävästi heikompaan asemaan. Hallituksen esityksessä tehdyt vertailut palkansaajien ja eläkkeensaajien kokonaisverorasituksen osalta osoittavat valiokunnan mie-

Valiokunnan lausunto PeVL 53/2016 vp

lestä sen, etteivät eläkkeensaajat ole verotuksen kokonaisuuden kannalta yleisesti palkansaajia heikommassa asemassa. Esitettyjen laskelmien perusteella eläketulojen veroaste on vastaavaa palkkatulon veroastetta korkeampi vasta hyvin suurien, yli 118 000 euron eläketulojen kohdalla. Tällöinkään veroaste ei ole merkittävässä epäsuhteessa vastaavansuuruisten palkkatulojen veroasteen kanssa, eikä sen voi katsoa olevan verovelvollisen kannalta kohtuuton, kun otetaan huomioon myös heidän veronmaksukykynsä.

Ehdotukselle on esitetty hyväksyttävä peruste, eikä ehdotus johda tietyn ryhmän asettamiseen merkittävästi muita heikompaan asemaan. Ehdotettu tuloverolain 124 §:n 4 momentin säännös eläketulon lisäverosta ei siten muodostu perustuslain 6 §:ssä säädetyn yleisen yhdenvertaisuuden taikka syrjinnän kiellon vastaiseksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 18.11.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen