

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vuoden 2024 tuloveroasteikosta, tuloverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiden muiden verolakien muuttamisesta

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vuoden 2024 tuloveroasteikosta, tuloverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiden muiden verolakien muuttamisesta (HE 34/2023 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Pertti Nieminen, valtiovarainministeriö
- finanssineuvos Filip Kjellberg, valtiovarainministeriö
- professori Jaakko Ossa
- professori Janne Salminen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusneuvos, professori Juha Lavapuro
- dosentti, tenure track -professori Anu Mutanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki vuoden 2024 tuloveroasteikosta. Lisäksi ehdotetaan muutettaviksi viittä lakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2024 alusta.

Hallituksen esitykseen sisältyy jakso esityksen suhteesta perustuslakiin ja säätämisjärjestyksestä. Hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiassa lausunnon.

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2023 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki vuoden 2024 tuloveroasteikosta ja muutettavaksi tuloverolakia sekä neljää muuta lakia. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen muuta valtion veroja ja maksuja koskevan perustuslain 81 §:n, yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa koskevan 6 §:n ja omaisuudensuojaa koskevan 15 §:n kannalta.

Verolainsäädännön tarkastelu omaisuudensuojan kannalta

(2) 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).

(3) Perustuslakivaliokunta on varsinkin perusoikeusudistusta edeltäneessä käytännössä toisinaan arvioinut verotuksen suhdetta omaisuudensuojaan ns. konfiskatorisen verotuksen kiellon kautta. Perustuslakivaliokunta on tällöin kiinnittänyt huomiota veron kohteeksi joutuneen omien valintojen merkitykseen, veron taannehtivuuteen ja siihen, onko kyseessä omaisuuden korvaukseton ottaminen valtiolle (ks. esim. PeVL 5/1988 vp, PeVL 12/1986 vp, PeVL 9/1978 vp, PeVL 2/1976 vp).

(4) Verotuksen suhdetta omaisuudensuojaan on perustuslakivaliokunnan mielestä nykyisen perustuslain oloissa syytä arvioida perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuudensuojan yleislausekkeen kannalta. Verolain tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Valiokunta kiinnittää tältä kannalta huomiota siihen, että perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Siten ei ole tarpeen erikseen tarkastella omaisuudensuojan rajoitusedellytyksiin kuuluvaa vaatimusta oikeusturvan toteutumisesta eikä sitä, täyttääkö verolaki lailla säätämisen sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Verotus, joka perustuu perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaiselle sääntelylle, täyttää myös vastaavat yleiset rajoitusedellytykset. Lisäksi verotukselle on yleensä jo lähtökohtaisesti osoitettavissa perustuslain näkökulmasta hyväksyttäviä fiskaalisia tavoitteita.

(5) Konfiskatorisen verotuksen kieltoa on perustuslakivaliokunnan mielestä syytä lähestyä perusoikeuksien rajoituksilta edellytettävän oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Rajoitus ei saa mennä pitemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavan oikeushyvään. Mitä ankarammaksi verotus muuttuu ja mitä lähemmäksi sen konfiskatorisuutta tullaan, sitä painavampia perusteita lain tueksi on esitettävä. Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, ettei nyt käsiteltävään hallituksen esitykseen sisälly ehdotuksia, joiden voitaisiin katsoa olevan omaisuudensuojan kannalta tässä suhteessa ongelmallisia.

(6) Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin tuloveroasteikkolakia koskevaa esitystä arvioidessaan kiinnittänyt huomiota siihen, että lakiehdotusta olisi syytä arvioida myös muiden perusoikeuksien kuin tuolloin esillä olleen yhdenvertaisuuden näkökulmasta (PeVL 54/2022 vp, kappale 13). Nyt arvioitavassa hallituksen esityksessä tuloveroasteikkoa on tarkasteltu myös omaisuu-

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2023 vp

densuojan kannalta asianmukaisessa laajuudessa. Valiokunta pitää omaisuudensuojakysymysten tämänkaltaista käsittelyä säättämisjärjestysperusteluissa tarpeellisena edellä oikeasuhtaisuusvaatimuksesta sanotun johdosta erityisesti silloin, kun verotukseen ehdotetaan olennaisia muutoksia. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota hallituksen esitysten laatimisohjeisiin, joiden mukaan esityksestä on syytä ehdottaa säättämisjärjestysperusteluissa pyydettyä perustuslakivaliokunnan lausunto vain, jos lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoi-keussopimuksiin on epäselvyyttä.

Työtulovähennys

(7) Tuloverolain työtulovähennystä koskevaa 125 §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että vähennyksen ikään perustuva enimmäismäärän korotus kaksinkertaistetaan 65 vuotta täyttäneillä 600 eurosta 1 200 euroon. Alle 65-vuotiailta vuoden 2023 alusta alkaen voimassa ollut korotus poistetaan.

(8) Perustuslakivaliokunta on arvioinut voimassa olevaan sääntelyyn johtanutta lakiehdotusta yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon kannalta (PeVL 54/2022 vp, kappaleet 5—11). Verotuksen osalta perustuslakivaliokunta on todennut, että yhdenvertaisuusperiaatteesta ei ole johdettu tiukoja 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 eikä erottelu saa olla mielivaltaisen (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).

(9) Perustuslakivaliokunta on arvioinut voimassa olevan sääntelyn tavoitteiden vastaavan niitä tavoitteita, joita valiokunta on pitänyt perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetun erilaisen kohtelun kannalta hyväksyttävänä perusteina. Ikään perustuvilla erotteluilla on valiokunnan mielestä asiallinen ja kiinteä yhteys sääntelyn tarkoitukseen (PeVL 54/2022 vp, kappale 9). Nyt ehdotetulla korotetun työtulovähennyksen ikärajojen muutoksella on hallituksen esityksen (s. 13) mukaan tarkoituksena siirtää verokannustimien painopistettä 65 vuotta täyttäneisiin ikäluokkiin. Tavoitteena on parantaa työtulovähennyksen enimmäismäärän korotuksen kannustavuutta työnteon jatkamiseen sekä kohdentaa tuki tarkemmin sellaiseen joukkoon, jossa työllisyys on keskimäärin heikompaa. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelylle on esitetty hyväksyttävät perusteet, joilla on osin yhteys perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuden edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

(10) Erilaisen kohtelun oikeasuhtaisuuden kannalta perustuslakivaliokunta on pitänyt merkittävänä, ettei nyt voimassa oleva korotettu työtulovähennys ole ollut määrältään erityisen suuri (PeVL 54/2022 vp, kappale 10). Perustuslakivaliokunnan mielestä sama arvio voidaan esittää myös nyt ehdotetusta sääntelystä.

(11) Perustuslakivaliokunnalla ei siten ole huomautettavaa ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin. Valiokunta kiinnittää kuitenkin hyvän lainsäädäntötavan kannalta huomiota siihen, että työtulovähennykseen ehdotetaan ikään liittyviä muutoksia varsin pian edellisen muutoslain voimaantulon jälkeen.

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2023 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 27.10.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Onni Rostila ps
varajäsen Ville Valkonen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala