Perustuslakivaliokunta

26.10.2016

Mikael Hidén:

Lausunto hallituksen esityksestä HE 135/16 vp vuoden 2017 tuloveroasteikkolaiksi sekä laiksi tuloverolain muuttamisesta.

Koska en ole voinut tulla asiasta kuultavaksi valiokunnan kokoukseen, on minua pyydetty toimittamaan siinä kirjallinen lausunto.

- - - - - - -

Esitykseen sisältyy ehdotus vuoden 2017 tuloveroasteikkolaiksi. Ehdotus merkitsee vähäisiä muutoksia nyt sovellettavana oleviin asteikkoihin. Lakiehdotus ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Esitykseen sisältyy myös ehdotus tuloverolain muuttamisesta. Myös tähän lakiehdotukseen sisältyvistä lainmuutoksista valtaosa on sellaisia verotuksen tavanomaisia detaljimuutoksia, jotka eivät anna aihetta valtiosääntöoikeudelliseen tarkasteluun. Esityksen perusteluihin sisältyvässä suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa on kuitenkin laajahkosti käsitelty kysymystä eläketulon lisäveroa koskevan sääntelyn suhteesta PL 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuusnormiin. Tämän tarkastelun on nähtävästi katsottu liittyvän itse lakiehdotuksessa erityisesti 124 §:n 4 momentin muutokseen. Tässä muutoksessa muutettaisiin sanotun momentin tuloverolakiin vuonna 2012 tehdyissä muutoksissa (785/2012) saamaa sanamuotoa kahdessa kohdin: eläketulosta suoritettavan lisäveron prosenttimäärä muutettaisiin 6 prosentista 5,85 prosenttiin ja raja, jonka yli menevältä eläketulon osalta lisävero suoritettaisiin, muutettaisiin 45.000 eurosta 47.000 euroon. Esityksen säätämisjärjestysperustelujen lopun mukaan (s. 18)

> ”hallitus katsoo, että eläketulon lisäveroa koskeva sääntely ei ole ristiriidassa perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentissa säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa, joten laki voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.”

Ennenkuin asiassa mahdollisesti otetaan kantaa tähän päätelmään ja yleensä esityksen säätämisjärjestysperusteluissa lausuttuun on minusta kuitenkin tarpeen pohtia, mikä on tai voi olla perustuslakivaliokunnan tehtävä tällaisessa tilanteessa.

Vuonna 2012 säädetty eläketulon lisävero on herättänyt paljon keskustelua ja kritiikkiä. Kritiikissä on merkittävästi ollut esillä vuonna 2012 tehdyn lainmuutoksen - jota ei aikanaan käsitelty perustuslakivaliokunnassa - mahdollinen ristiriita perustuslain yhdenvertaisuusvaatimuksen kanssa. Eläketulon lisäveroa, sen perustuslainmukaisuutta , koskeva valitus on tiettävästi parhaillaan vireillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Lakien perustulainmukaisuuden tutkimisen voidaan sinänsä sanoa kuuluvan perustuslakivaliokunnan rooliin. Oleellinen kysymys kuitenkin on, minkälainen lakeihin kohdistuva perustuslainmukaisuuden selvittäminen kuuluu valiokunnan tehtävään.

Perustuslain 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausunto ”sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden” perustuslainmukaisuudesta. Myös lausunnon pyytämistä perustuslakivaliokunnalta koskevan TJ 38,2 §:n mukaan muu valiokunta pyytää perustuslakivaliokunnan lausuntoa ”valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian” perustuslainmukaisuudesta. Se, että perustuslakivaliokunnan tehtävänä oleva lakien sisällön perustuslainmukaisuuteen kohdistuva valvonta on nimenomaisesti lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta koskevaa valvontaa, on käytännössä hyvin selvää. Tällainen tehtävä soveltuu hyvin perustuslakivaliokunnalle ja on koko lainsäätämismenettelyä ajatellen paikallaan vaiheessa, jossa lakitesti on vielä muokattavissa. Kysymys ei tässä myöskään ole siitä, että lakiehdotuksiin kohdistuva perustuslainmukaisuuden valvonta on kyllä valiokunnan päätehtävä, mutta valiokunta voisi sen lisäksi ottaa tarvittaessa tutkiakseen myös jo säädettyjen lakien perustuslainmukaisuutta. (PL 74 §:n ja TJ 38 §:n säännösten mainintaa ”muista asioista” ei mitenkään voida tulkita niin, että siinä olisi tarkoitettu esim. voimassaolevien lakien perustuslainmukaisuuden tutkimista.)

Jo voimassaolevien lakien soveltamisesta päättäminen – johon kuuluu myös lakien mahdollisen perustuslainvastaisuuden merkityksestä päättäminen PL 106 §:n puitteissa – kuuluu viime kädessä riippumattomille tuomioistuimille. Tähän tuomioistuinten itsenäiseen päätöksentekoon ei valiokunnan tule pyrkiä vaikuttamaan voimassaolevan lain sisältöä koskevilla kannanotoilla - ei vaikka mahdolliset riskit oman arvovallan säilyttämiselle tässä sivuutettaisiinkin. Minusta ei myöskään ole mitään syytä edes pyrkiä kehittämään perustuslakivaliokunnan tehtävää koskevia säännöksiä tai tulkintoja siihen suuntaan, että valiokunta voisi ottaa kantaa myös jo voimassaolevan – ja ehkä tuomioistuimissa parhaillaan sovellettavana olevan - lain perustuslainmukaisuuteen.

Nyt tarkasteltavana oleva tuloverolain 124 §:n 4 momentin muutos ei sisällä mitään sellaista, jonka voitaisiin katsoa uutena lainsisältönä mahdollisesti olevan ristiriidassa perustuslain yhdenvertaisuusnormin kanssa. Toisin voisi olla, jos tässä olisi kyse määräaikaisen, mahdollisesti perustuslainvastaiseksi katsottavan säännöksen voimassaolon jatkamisesta taikka mahdollisesti perustuslainvastaiseksi katsottavan säännöksen perustuslain kannalta ongelmallisten sisältöjen jyrkentämisestä. Tällaisesta ei nyt ehdotetussa muutoksessa selvästi ole kysymys. Jos nyt otettaisiin kantaa eläketulon lisäveron perustuslainmukaisuuteen, kannanotto ei selvästikään koskisi juuri nyt käsillä olevan lakiehdotuksen sisällön perustuslainmukaisuutta, vaan itse asiassa vuonna 2012 säädettyä järjestelyä, jota nyt ollaan vain hienosäätönä (ja mahdollisesti mm. juuri perustuslainmukaisuuskysymyksen käsittelyyn saamiseksi) hieman muuttamassa. Tältä kannalta merkille pantavaa – ja ehkä oireellistakin – on se, että esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ei oikeastaan lainkaan tarkastella nyt tehdyn muutosehdotuksen perustuslainmukaisuutta, vaan itse ko. lisäverojärjestelyn perustuslainmukaisuutta.

Tuloverolain 124 §:ään vuonna 2012 tehdyt 1 ja 4 momentin muutokset olisi säätämisvaiheessa ollut syytä saattaa perustuslakivaliokunnan tarkasteltavaksi. Nyt kun vuonna 2012 tehdyt muutokset ovat voimassa ja sovellettavina, ei kannanotto tuolloisten lainmuutosten sisällön perustuslainmukaisuuteen enää kuulu perustuslakivaliokunnan tehtävään. En sen vuoksi pidä tässä perusteltuna tarkastella vuonna 2012 eläketulon lisäverosta säädettyjen lainkohtien suhdetta perustuslain yhdenvertaisuusnormiin. Tuloverolain 124 §:n 4 momenttiin nyt esitetyt muutokset taas eivät sisällöltään ole perustuslain kannalta ongelmallisia.