Teuvo Pohjolainen
11.11.2016

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä eduskunnalle vuoden 2017 tuloveroasteikkolaiksi sekä laiksi tuloverolain muuttamisesta (HE 135/2016 vp)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta Hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi vuoden 2017 tuloveroasteikkolaki. Ehdotettu laki sisältää valtionverotuksessa sovellettavan progressiivisen ansiotulon tuloveroasteikon. Asteikon tulorajoja korotettaisiin noin 1,1 prosentilla. Lisäksi alimman tuloluokan marginaaliveroprosenttia alennettaisiin 6,5 prosentista 6,25 prosenttiin ja ylimmän tuloluokan marginaaliveroprosenttia alennettaisiin 31,75 prosentista 31,5 prosenttiin.

Tuloverolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että työtulovähennyksen enimmäismäärää sekä kertymä- ja poistumaprosenttia samoin kuin kunnallisverotuksen perusvähennyksen enimmäismäärää korotettaisiin. Tulonhankkimisvähennystä korotettaisiin. Sekä kunnallisverotuksen että valtionverotuksen eläketulovähennystä kasvatettaisiin ja eläketulon lisäveroa alennettaisiin. Lisäksi tuloverolakiin esitetään yksittäisiä muutoksia useisiin muihin kohtiin.

Eläketulon lisäverosta yli 45.000 euron vuosittaisesta eläketulosta säädettiin tuloverolaissa vuonna 2012 ja se tuli voimaan 2013 vuoden alusta. Lisäveron määrä oli 6 prosenttia 45.000 euroa ylittävältä eläketulon määrästä. Tuolloin asiaa perusteltiin vain yleisellä tasolla toteamalla, että ”Eläketulon lisävero maksettaisiin valtionverotuksessa sovellettavan progressiivisen tuloveroasteikon perusteella määrätyn tuloveron lisäksi. Lisäveron ensisijaisena tarkoituksena on kerätä verotuloja niiltä, joiden veronmaksukyky on korkealla tasolla. Tarkoituksena on myös kaventaa eläketulon ja palkkatulon veroasteiden nykyistä eroa. Veroasteiden eron kaventamisella pyritään parantamaan ikääntyneiden kannustimia työelämässä jatkamiseen.” Saman aikaisesti valtion tuloveroasteikkoon lisättiin määräaikainen (vuosille 2013-2015) uusi ylin tuloluokka 100.000 euroa ylittäville tuloille. Eläketulon lisävero sen sijaan säädettiin pysyväksi.

Vuoden 2012 tuloverolain muutoksia ja siis eläketulon lisäveron säätämistä ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa eikä hallituksen esitykseen tuolloin sisältynyt säätämisjärjestysperusteluja (HE 87/2010 vp).

Nyt hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tuloverolain 124 §:n 4 momenttiin sisältyviä eläketulon lisäveron määräytymisperusteita. Jotta eläketulon verotukseen ehdotettava veronkevennys ulottuisi kaikille tulotasoille, ehdotetaan tuloverolain 124 §:n 4 momenttia muutettavaksi siten, että eläketulon lisäveron tulorajaa korotettaisiin 45 000 eurosta 47 000 euroon ja veroprosenttia alennettaisiin 6 prosentista 5,85 prosenttiin.

Esitykseen sisältyy säätämisjärjestysperustelut, joissa arvioidaan erityisesti eläketulon lisäveron alennusta koskevaa ehdotusta suhteessa perustuslain takaamaan yhdenvertaisuussäännökseen. Hallituksen esityksessä on katsottu, 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.

2 Eläkkeiden omaisuudensuoja

Eläkkeitä koskevan lainsäädännön muutosten valtiosääntöoikeudellinen arviointi on vakiintuneesti perustunut ennen muuta perustuslain 15 §:ssä säänneltyyn omaisuuden suojaan ja perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan (ks. PeVL 5/2015 vp, PeVL 41/2013 vp, PeVL 30/2005 vp, PeVL 60/2002 vp ja PeVL 9/1999 vp).

Eläkkeiden omaisuudensuoja pohjautuu valiokunnan käytännön mukaan ajatukseen, että tietty ansiosidonnainen etuus, ennen kaikkea oikeus työeläkkeeseen, ansaitaan palvelussuhteen kestäessä. Tällä tavoin ansaittavaa mutta vasta myöhemmin maksettavaa etuutta pidetään työsuorituksen vastikkeen osana (PeVL 41/2013 vp, s. 2/II, PeVL 30/2005 vp, s. 2/I, PeVL 60/2002 vp, s. 2/I ja PeVL 9/1999 vp, s. 2/I).

Perustuslakivaliokunta on todennut eläkeoikeuksien perustuslainsuojassa olevan kysymys nimenomaan ansaituksi katsotun konkreettisen taloudellisen edun, ei sen sijaan esimerkiksi tietyn voimassa olevan eläkejärjestelmän, suojaamisesta. Valtiosäännön mukaisena lähtökohtana on siten pidetty sitä, että tavallisella lailla voidaan säätää eläkejärjestelmän sisällöstä myös palvelussuhteessa oleviin vaikuttavasti. Tavallisella lailla järjestettäviin, jollei jostakin erityisestä syystä muuta johdu, ovat kuuluneet muun muassa säännökset eläkeiästä, eläkkeen kertymisestä ja eläkkeiden tavoitetasosta. Tarkoitetunlaisen erityisen syyn on katsottu voivan muodostua lähinnä siitä, että eläkejärjestelyn muutokset toteutetaan tavalla, joka joltain osin saisi aikaan ansaittuina pidettävien eläke-etujen kohtuuttoman heikentymisen (PeVL 5/2015 vp, PeVL 41/2013 vp, s. 2—3, PeVL 30/2005 vp, s. 2/I ja PeVL 60/2002 vp, s. 2/II).

Viimeksi sanotusta voi olla kysymys myös verolainsäädännössä. Perustuslain 80.1 §:n mukaan verosta on säädettävä lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisen oikeusturvasta. Siitä, kuinka ankara vero voi olla, eli kuinka suureksi verorasitus voi muodostua suhteessa verotettavan tuloihin ja varallisuuteen, ei perustuslaissa ole säännöksiä. Sääntelyn oikeasuhtaisuutta arvioitaessa keskeistä on, että eläkkeille asetettava lisävero ei saa muodostua kohtuuttomaksi. Edellä viitatun perustuslakivaliokunnan tulkintalinjan mukaan verotuksella ei siis voida kohtuuttomasti heikentää eläke-etuja. Verotus ei siten saa muodostua konfiskatoriseksi.

Rajoitus eläkkeiden lisäverotukseen voi tulla myös Perustuslain 19 §:n 2 momentin johdosta (PeVL 5/2015 vp). Säännöksen mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana. Perustuslaki asettaa lainsäätäjälle velvoitteen taata jokaiselle perustoimeentulon turvaa tarvitsevalle subjektiivinen oikeus tällaiseen julkisen vallan järjestämään turvaan (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II ja PeVL 60/ 2002 vp, s. 3/II). Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, että ei synny väliinputoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70/II ja PeVL 60/2002 vp, s. 3/II).

Esillä olevassa hallituksen esityksessä ei ole kysymys eläkkeille asetettavasta lisäverosta, vaan päinvastoin vuonna 2013 voimaan tullutta lisäveroa esitetään hieman lievennettäväksi. Veron määrä ei lähtökohtaisesti ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen kysymys. Esillä olevan hallituksen esityksen mukainen muutos eläkkeiden lisäveroon ei ole luonteeltaan konfiskatorinen, eikä – kohdistuessaan suurimpiin eläkkeisiin – sen voida katsoa olevan ristiriidassa myöskään perustuslain 219.2 §:n turvaaman perustoimeentulon turvan kanssa.

3 Esityksen suhde yhdenvertaisuuden perusoikeussäännökseen

Ehdotettua eläketulon lisäveroa koskevaa sääntelyä voidaan arvioida myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta (ks. PeVL 46/2006). Sen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan minkään henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tätä yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta täsmentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, joka koskee erilaista kohtelua henkilöön perustuvan syyn perusteella. Säännöksen mukaan ketään ei saa asettaa ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lainsäädännölle on toisaalta ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. Perusoikeusuudistuksen esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön valossa on kuitenkin katsottu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (HE 309/1993 vp, s. 42—43, PeVL 59/2002 vp, s. 2/II, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2/I). Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (HE 309/1993 vp, s. 44/I, PeVL 14/2006 vp, s. 2/I, PeVL 25/2006 vp, s. 2/I).

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan mm., että erilaisten ansiotulojen erilainen verotus ei perustu tulonsaajan ikään, sukupuoleen tai muuhun tulonsaajan henkilöön liittyvään ominaisuuteen. Kyse on luonteeltaan erilaisista tuloista, minkä johdosta niitä myös verotetaan eri tavalla. Verotuksen tavoitteet ja tarkoitus huomioiden verojärjestelmässä tuleekin voida verottaa erityyppisiä ansiotuloja eri tavalla ja eri tulojen veroaste voi erota toisistaan ilman, että kyse

olisi kansalaisten asettamisesta eriarvoiseen asemaan perustuslaissa tarkoitetulla tavalla. Samanlajisia ansiotuloja verotetaan samalla tavalla riippumatta tulon saajan henkilöön liittyvistä ominaisuuksista. Myös eläketulon lisäveroa maksetaan kaikkien eläketulojen perusteella, eikä pelkästään esimerkiksi vanhuuseläkkeen perusteella. Säännöksen soveltaminen perustuu siihen, minkä tyyppisestä ansiotulosta on kyse, eikä eläketulon saajan henkilöön liittyvillä ominaisuuksilla ole merkitystä säännöksen soveltumiseen. Lähtökohtaisesti tähän voidaan yhtyä, joskin on ilmeistä, että eläketulon lisävero kohdistuu eläketulon saajiin ja siis pääsääntöisesti eläkeiän saavuttaneisiin henkilöihin.

> *Hallituksen esityksessä eläketulon lisävero ei kohdistu suoranaisesti henkilöihin heidän ikänsä perusteella, vaan eläketulon suuruuden perusteella. Tällaisena lakiehdotuksen mukainen eläketulon lisävero – kun se ei konfiskoi saavutettua eläketuloa - on lähinnä poliittisen harkinnan piiriin kuuluva asia, minkä vuoksi en pidä sitä perustuslain kannalta ongelmallisena.*