Tuomas Ojanen
11.11.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 135/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2017 tuloveroasteikkolaiksi sekä laiksi tuloverolain muuttamisesta

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kohde ja kysymyksenasettelu

Arvioin seuraavassa esitystä vain siltä osin kuin siinä on kysymys eläketulon lisäverosta, joka tuli voimaan vuoden 2013 alusta ja jota sovellettiin ensimmäisen kerran vuodelta 2013 toimitetussa verotuksessa. Luonnollisen henkilön on ollut suoritettava valtiolle progressiivisen tuloveroasteikon perusteella määräytyvän tuloveron lisäksi eläketulosta eläketulon lisäveroa 6 prosenttia siltä osin kuin eläketulo vähennettynä eläketulovähennyksen määrällä on ylittänyt 45 000 euroa.

Eläketulon lisäveron tarkoituksena on kerätä verotuloja niiltä, joiden veronmaksukyky on korkealla tasolla. Lisäksi tavoitteena on kaventaa eläketulon ja palkkatulon veroasteiden välistä eroa sekä parantaa ikääntyneiden kannustimia työelämässä jatkamiseen.

Nyt käsillä olevassa 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.

Käsillä oleva esitys näin ollen hiukan keventäisi eläketulon lisäveroa aiempaan verrattuna. Silti eläketulon veroaste tietyn tulorajan ylittyessä säilyisi edelleen korkeampana kuin palkkatulon veroaste.

Näin ollen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn kannalta tulee esiin kysymys siitä, merkitseekö eläke- ja palkkatulojen erilainen verotus ihmisten asettamista erilaiseen asemaan iän ja/tai jonkin muun henkilöön liittyvän syyn perusteella, ja jos merkitsee, onko ikään perustuvalle erottelulle esitettävissä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste ja onko erottelu oikeasuhtaista.

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa on tarkasteltu eläketulon lisäveroa perustuslain 6 §:n kannalta. Esityksessä katsotaan, ettei eläke- ja palkkatulon erilainen verotus perustu tulonsaajan ikään, sukupuoleen tai muuhun tulonsaajan henkilöön liittyvään ominaisuuteen, vaan että kyse ”on luonteeltaan erilaisista tuloista, minkä johdosta niitä myös verotetaan eri tavalla.” Esityksen mukaan 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.”

Nähdäkseni esityksen säätämisjärjestysjaksossa esitetyt perustelut eivät kuitenkaan oikeuta sivuuttamaan esityksen tarkastelua perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn kannalta. Ensinnäkin veronalaista ansiotuloa on muun ohessa työsuhteen perusteella saatu palkka ja siihen rinnastuva tulo, eläke sekä tällaisen tulon sijaan saatu etuus tai korvaus. Palkka- ja eläketulo ovat siis ansiotulon alalajeja, joiden verotuksesta on säädetty tuloverolaissa. Eläketulolla on myös sikäli kiinteä ja läheinen liityntä palkkatuloon, että eläketulo kertyy palkkatulon perusteella. Eläketulon saaminen on edelleen sidottu aina tiettyyn ikään. Ikä on siten ratkaiseva erotteluperuste palkka- ja eläketulon saamisen välillä. Lisäksi esityksen säätämisjärjestysjaksosta ilmenee, että palkka- ja eläketulojen ylittäessä ”noin 118 000 euroa vuodessa eläketulon veroaste on palkkatulon veroastetta korkeampi, kun verrataan eläketulon veroastetta 53 vuotta täyttäneen palkansaajan veroasteeseen”. Nähdäkseni kysymys on veroasteen määräytymisestä tietyn tulorajan ylittyessä eri tavoin palkan- ja eläkkeensaajille juuri henkilön iän perusteella. Koska eläketulon ankarampi verotus tietyn tulorajan ylittyessä liittyy tulonsaajan ikään, eläketulon ankarampaa verotusta palkkatuloon verrattuna on arvioitava perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momenttien yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn kannalta. Se seikka, että palkka- ja eläketuloon kohdistuu erilaisia vähennyksiä ei mielestäni vaikuta asiaan.

> Esityksen säätämisjärjestysjaksosta ilmenee, että palkkatulon veroaste on korkeampi monella tulovälillä verrattuna samansuuruisen eläketulon veroasteeseen. Ero selittynee kuitenkin sillä, että esityksessä palkkatulon veroasteeseen on sisällytetty eläkemaksu, jolla on kuitenkin valtiosääntöoikeudellinen erityisasema siitä syystä, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan ”eläkemaksuja voida pitää valtiosääntöoikeudellisessa mielessä veroina” (PeVL 30/2005 vp ja PeVL 8/1992 vp). Sitä vastoin valiokunnan mukaan kysymys on ”perusluonteeltaan yksityisoikeudellisten vakuutusmaksujen ja työstä maksettavien osavastikkeiden yhdistelmästä, josta eläkelaitoksille kertyneet varat tuloutetaan viime kädessä vakuutetuille heidän ansaitseminaan eläkkeinä” (PeVL 30/2005 vp, ks. myös PeVL 7/2005 vp).
>
> Jos ja kun työeläkemaksua ei siis pidä huomioida laskelmissa, esityksen säätämisjärjestysjaksossa esitetyt laskelmat palkkatulon ja eläketulon veroasteesta muodostuvat koko lailla toisenlaiseksi. Lisäksi varsinkin eläketulon lisäveron ankaruus palkkatuloon verrattuna kasvaa huomattavasti.

Kaiken kaikkiaan päädyn siis kantaan, jonka mukaan eläketulon ja palkkatulon erilainen verotus perustuu tulonsaajan ikään ja että eläketulon lisäveroa on arvioitava perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn kannalta.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia

Yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntely

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuussäännöstä täydentää 2 momentin syrjintäkielto, joka yhdessä perusoikeusuudistuksen esitöiden kanssa luettuna kieltää asettamasta ketään eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta muun muassa *iän* (HE 309/1993 vp, s. 44) perusteella.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytäntö osoittaa, että ikään perustuva erottelu ei ole perustuslain 6 §:n kannalta ongelmallisena, jos sille on hyväksyttävä peruste perusoikeusjärjestelmän kannalta. Lisäksi käytäntö osoittaa, että valiokunnan mielestä tämän hyväksyttävän syyn on pitänyt olla myös ”asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä” lain tarkoitukseen. Hyväksyttävyyden perusteluille asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain 6 §:n 2 momentissa lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. HE 309/1993 vp, s. 44).

Hyväksyttävä perusteen ohella erottelut eivät saa olla ”mielivaltaisia” eivätkä ne saa muodostua ”kohtuuttomiksi”.[1] Merkityksellistä on näin ollen hyväksyttävän perusteen ohella vaatimus erottelun oikeasuhtaisuudesta (suhteellisuusvaatimus). Edes hyväksyttävä peruste ei voi oikeuttaa mitä tahansa erottelua ihmisten välillä. Oikeasuhtaisuuden vaatimuksen arvioinnissa olennaista on, voidaanko ehdotetulla erottelulla tosiasiassa saavuttaa sille asetetut päämäärät ja ovatko käytetyt keinot ja tavoiteltavat päämäärät kohtuullisessa ja oikeassa suhteessa toisiinsa nähden. Tähän sisältyy vaatimus keinon soveltuvuudesta perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi.

Lopuksi lailla säätämisen vaatimus, ml. vaatimus sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, ulottuvat myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyyn.[2] Käytännössä kysymys on siitä, että sallittujen erottelujen sisällön ja soveltamisalan tulisi mahdollisimman yksiselitteisesti käydä ilmi laista ja että viranomaisten päätöksenteko on oltava sidottu riittävän täsmällisiin kriteereihin laissa. Tällä tavoin lailla säätämisen vaatimuksella on osaltaan tärkeä merkitys erottelun oikeasuhtaisuuden takaamisessa.

Eläketulon lisäveroasian vireilläolo korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on tiettävästi edelleen vireillä eläketulon lisäveroa koskeva valitusasia, jossa on ratkaistavana muun ohella kysymys eläketulon lisäveron sopusoinnusta perustuslain 6 §:n kanssa. Korkein hallinto-oikeus pyysi (ks. KHO 2015:30) ennakkoratkaisun asiassa EU-tuomioistuimelta siitä, kuuluuko eläketulon lisäveroa koskeva tuloverolain sääntely EU-oikeuden direktiivin 2000/78/EY soveltamisalaan ja siitä, ovatko EU-oikeuden ikään perustuvan syrjinnän kieltoa koskevat säännökset esteenä mainitulle sääntelylle. Ennakkoratkaisussaan EU-tuomioistuin katsoi, ettei asia kuulunut EU-oikeuden soveltamisalaan. Tähän liittyen se ei arvioinut asiaa EU:n perusoikeuskirjan 21.1 artiklan syrjintäkieltomääräyksen kannalta: ”… direktiivin 2000/78 3 artiklan 1 kohdan c alakohtaa on tulkittava siten, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen eläketulon lisäveroa koskeva kansallinen lainsäädäntö ei kuulu tämän direktiivin eikä näin myöskään perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kohdan aineelliseen soveltamisalaan”. (C-112/15, tuomio 2.6.2016, kohta 30).

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua ei ole vielä annettu, mikä nähdäkseni on valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoinen seikka käsillä olevan esityksen kannalta.

---

[1] Ks. esim. PeVL 60/2002 vp, PeVL 34/2005 vp ja PeVL 18/2006 vp.
[2] Ks. esim. PeVL 19/1997 vp, PeVL 58/2001vp ja PeVL 70/2002 vp.

Asian vireilläolo tuomioistuimessa tarkoittaa, ettei ole suljettu pois mahdollisuus erilaisista arvioista eläketulon lisäveron sopusoinnusta perustuslain 6 §:n kanssa korkeimman hallinto-oikeuden ja perustuslakivaliokunnan toimesta. *Jos* korkein hallinto-oikeus hylkää valituksen Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla hallinto-oikeus hylkäsi C:n oikaisuvaatimuksen verohallinnon hänelle tuloveron ennakkoperintää varten verovuodeksi 2013 määräämästä ennakonpidätysprosentista, on lisäksi mahdollista, että valitus tehdään 6 kuukauden kuluessa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen perusteella, että Suomi on loukannut ihmisoikeussopimuksen kahdennettatoista pöytäkirjaa, joka sisältää yleisen syrjintäkiellon ja jonka merkitys on laajempi kuin yleissopimuksen 14 artiklassa olevan syrjintäkiellon, joka liittyy vain itse sopimuksessa ja sen pöytäkirjoissa taattujen oikeuksien nauttimiseen.

Arvio

Hyväksyttävyys

Koska esityksen säätämisjärjestysjaksossa on lähdetty siitä, että eläke- ja palkkatulon erilainen verotus ”ei perustu tulonsaajan ikään … tai muuhun tulonsaajan henkilöön liittyvään ominaisuuteen”, vaan siihen, että kyse ”on luonteeltaan erilaisista tuloista”, esityksessä ei nimenomaisesti edes yritetä perustella eläketulon lisäveron merkitsemän ankaramman verotuksen hyväksyttävyyttä palkkatuloon verrattuna perusoikeusjärjestelmän kannalta.

Sitä vastoin esityksessä vain parissa kohdassa todetaan, että eläketulon lisäveron ”tarkoituksena on kerätä verotuloja niiltä, joiden veronmaksukyky on korkealla tasolla.” Lisäksi ”tavoitteena on kaventaa eläketulon ja palkkatulon veroasteiden välistä eroa sekä parantaa ikääntyneiden kannustimia työelämässä jatkamiseen.”

Nähdäkseni eläketulon lisäveron tarkoituksesta ja tavoitteista esityksessä todettu ei kuitenkaan perustele eläketulon lisäveron hyväksyttävyyttä perusoikeusjärjestelmän kannalta, so. sitä, mikä tekee hyväksyttäväksi eläketulon ankaramman verotuksen verrattuna palkkatuloon tietyn tulorajan ylittyessä. Tarkoitus kerätä ”verotuloja niiltä, joiden veronmaksukyky on korkealla tasolla” ei ole mikään perustelu, koska vastaava perustelu voidaan yhtä lailla kohdistaa kaikkiin palkkatulon saajiin tietyissä tuloluokissa. Myöskään tavoite kaventaa ”eläketulon ja palkkatulon veroasteiden välistä eroa sekä parantaa ikääntyneiden kannustimia työelämässä jatkamiseen” ei oikeastaan perustele lainkaan sitä perusoikeusjärjestelmän kannalta, miksi juuri eläketulojen verotuksen pitäisi olla ankarampaa verrattuna samansuuruisiin palkkatuloihin, etenkin kun huomioidaan, että tavoite ”parantaa ikääntyneiden kannustimia työelämässä jatkamiseen” ei voi koskea sellaisia ihmisiä, jotka ovat jo eläkkeellä ja juuri siksi saavat eläketuloa palkkatulojen sijasta.

Nähdäkseni esityksessä ei kyetäkään antamaan riittävää vastausta siihen perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta keskeiseen vaatimukseen, että eläketulon lisäveron tarkoittama ankarampi verotus on voitava perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla, varsinkin kun ikä on perustuslain 6 §:n 2 momentin ydinalueella, kun perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen

kiellettyjen erotteluperusteiden, kuten iän, kohdalla korkeat ja kun eläketulon lähes 6 % lisäveroa voidaan pitää korkeana verrattuna palkkatulon veroon vastaavissa tuloluokissa.

Nähdäkseni eläketulon ankarampaa verotusta ei tässä tapauksessa voida myöskään perustella lainsäätäjälle sallitulla harkinnalla, koska myös lainsäätäjän harkintavallan käytöltä pitää edellyttää, että sitä käytetään perusoikeusjärjestelmän kannalta *hyväksyttävässä* tarkoituksessa. Sitä paitsi perustuslakivaliokunnan doktriini lainsäätäjän harkintavallasta on kehittynyt perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuussääntelyyn liittyen. Perustuslain 6 §:n 2 momentin soveltamisalalla ei ole sijaa vastaavanlaiselle doktriinille lainsäätäjän harkinnasta, varsinkin jos kyse on säännöksessä nimenomaisesti luetelluista erotteluperusteista, kuten iästä, jota voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena (ks. 31/2014 vp).

Päädyn kantaan, jonka mukaan esityksessä ei esitetä eläketulon lisäveron hyväksyttävyydelle sellaisia perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita, jotka olisivat ”asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä” eläketulon lisäveron tarkoitukseen. Sen paremmin perustuslakivaliokunnan kuin sen kuuleman asiantuntijan tehtävänä ei ole mahdollisten hyväksyttävien perusteluiden miettiminen ja muotoilu hallituksen esityksille vaan niiden perusteiden arviointi, joita hallitus esittää. Koska perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet puuttuvat esityksestä, perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentista muodostuu este käsitellä lakiehdotus tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Muuta

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan kannalta käsillä oleva asia tuo esiin uusia aiempaan lausuntokäytäntöön verrattuna uusia valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä jo yksin siitä syystä, että valiokunta on vain hyvin harvoin aiemmin arvioinut verolakiehdotuksia perustuslain kannalta. Tällöinkin kysymys on ollut lähinnä tarkastelusta perustuslain 81:ssä säädettyjen verolakien sisältövaatimusten kannalta. Vaikka valiokunta on muutaman kerran saattanut näissä yhteyksissä ottaa huomioon perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntely, se on lähinnä korostanut säännöksen merkitystä lakien *soveltamisessa* viranomaisessa ja tuomioistuimissa.[3] Kyse on ollut siis kannanotoista, joilla valiokunta on pyrkinyt ohjaamaan lainsoveltajia ottamaan huomioon yhdenvertaisuusnäkökohdat veroasioiden päätöksenteossa yksittäistapauksissa.

[3] Ks. esim. PeVL 44/2005vp (hallituksen esityksen väylämaksulaiksi), jossa valiokunta piti veronhuojennustoimivallan säätämistä viranomaiselle sinänsä valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena (ks. myös PeVL 17/1982 vp, PeVL 4/1991 vp, PeVL 1/1998 vp ja PeVL 19/2002 vp). Valiokunta kuitenkin painotti, etteivät huojennusvaltuudet saa olla niin laajat, että kulloisenkin lain sanamuodon mukainen oikeustila verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista voisi valtuuksia käyttämällä olennaisesti muuttua. Huojennusmahdollisuuden tulee siten jäädä selvästi poikkeukselliseksi suhteessa laissa säädettäviin veron määräytymisperusteisiin. Laista tuli myös käydä ilmi huojennusten hyväksyttävät myöntämisperusteet, samoin kuin se, missä tarkoituksessa huojennuksia voidaan myöntää. Valiokunnan mukaan sääntelyyn kohdistuvat ”tällaiset vaatimukset perustuvat osin perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksiin, jotka on otettava asianmukaisesti huomioon myös huojennusvaltuuksia käytännössä sovellettaessa.”

Siltä osin kuin perustuslakivaliokunnan lausuntoja on ylipäätään löydettävissä verotukseen liittyvistä kysymyksistä yhdenvertaisuuden kannalta, valiokunnan linja vaikuttaa sallivalta.

> Esimerkiksi vuonna 1997 valiokunta ei pitänyt ongelmallisena ehdotusta, jossa säädettiin määräaikaisesta kotitalousvähennyksen myöntämisestä verovelvollisille edellyttäen, että kokeilualue ja sen edellytykset määriteltiin riittävän tarkasti laissa (PeVL 19/1997 vp). Vuonna 2002 valiokunta piti valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana kokeilualueen työnantajien vapauttamista sosiaaliturvamaksun maksuvelvollisuudesta kolmen vuoden ajaksi (PeVL 39/2002 vp). Vuonna 2005 perustuslakivaliokunta piti ongelmattomana sitä, että lailla säädettiin korkeammasta kiinteistöveroprosentista laissa määritellyissä kunnissa (PeVL 51/2005 vp). Valiokunta on myös maatalousyrittäjien luopumistukea käsitellessään katsonut perhesuhteisiin perustuvan erottelun olevan hyväksyttävää. Valiokunta totesi tuolloin, että perheyhteys on perinteisesti kuulunut maatalouden harjoittamiseen ja tähän liittyen itse maatilan siirtymistä suvussa sukupolvelta toiselle on pidetty tärkeänä (PeVL 18/2006 vp).

On kuitenkin korostettava, että äsken selostetuissa lausunnoissa oli kysymys pääosin kokeilulainsäädännöstä, josta kuitenkaan eläketulon lisäverossa ei ole kysymys. Korostan myös, ettei lainsäätäjä nähdäkseni nauti mitään laajaa harkintavaltaa perustuslain 6 §:n 2 momentin soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa ja että silloinkin kun harkintavaltaa on lainsäätäjän on käytettävä sitä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävässä tarkoituksessa. Perustuslakivaliokunnan perinteinen linjaus, jonka mukaan yhdenvertaisuusperiaatteesta ei voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn, liittyy perustuslain 6 §:n 1 momenttiin.

Helsingissä 11. päivänä marraskuuta 2016

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki