Tuomas Ojanen

25.10.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 153/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vuoden 2023 tuloveroasteikosta ja eräiden tuloverotusta koskevien säännösten muuttamisesta ja kumoamisesta

Pääasiallinen sisältö ja arvion lähtökohdat

1. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki vuoden 2023 tuloveroasteikosta. Ehdotettu laki sisältää valtionverotuksessa sovellettavan progressiivisen ansiotulon tuloveroasteikon. Asteikon rakenteeseen ja tulorajoihin tehtäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistukseen perustuvasta verotulojen siirrosta kunnilta valtiolle johtuvat muutokset. Lisäksi asteikon tulorajoja korotettaisiin noin 3,5 prosentilla indeksitarkistuksen vuoksi.
2. Esityksessä muun ohella ehdotetaan työtulovähennyksen enimmäismäärää korotettavaksi ikäperusteisesti. Korotus kasvaisi ikään perustuen kolmessa portaassa, jotka olisivat 60 vuotta, 62 vuotta ja 65 vuotta.
3. Esityksen jaksossa 9 on tarkasteltu ikään perustuvan työtulovähennyksen korottamisesta perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momenttien yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn ja sitä koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön näkökulmasta.
4. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa PeVL 52 ja 53/2016 vp on tehty verraten seikkaperäisesti selkoa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä verotuksesta ja yhdenvertaisuudesta. Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 44/2010 vp taas tuo kokoavasti esiin valiokunnan siihenastista lausuntokäytäntöä ikärajoista suhteessa perustuslain 6 §:n 2 momentin kieltoon ilman hyväksyttävää perustetta asettaa ketään eri asemaan muun muassa iän perusteella.
5. Esityksen jaksossa 9 selostettujen valtiosääntöoikeudellisen arvion lähtökohtien ohella on syytä huomauttaa siitä, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetun hyväksyttävän syyn pitää olla asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen, ja että ehdotetulla erottelulla on oltava tosiasialliset mahdollisuudet saavuttaa sääntelylle asetetut, perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävinä pidettävät päämäärät. Näiden seikkojen selvittämiseksi valiokunta on tukeutunut esimerkiksi tutkimus- tai tilastotietoon, jollei ehdotus jo sinänsä ole ollut selvästi rationaali ja tarkoituksenmukainen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp ja PeVL 42/2004 vp). Jos esimerkiksi riittävää tilastotietoa ei ole esitetty valtiosääntöisen arvion pohjaksi, perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt tähän puutteeseen huomiota ja kehottanut tuottamaan tällaista tietoa (PeVL 44/2010 vp, ks. myös esim. PeVL 46/2002 vp).
6. Huomionarvoista esityksen arvioinnin kannalta lisäksi on, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on korostanut valtiolla olevan verotuksen alalla tavanomaista laajempi liikkumavara (*OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Venäjä*, tuomio 20.9.2011, kohdat 559 ja 566 ja *Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH v. Alankomaat*, tuomio 23.2.1995, kohta 60).

Arvio

7. Esityksen mukaan yli 60-vuotiaille myönnettävän korotetun työtulovähennyksen tarkoituksena on edistää säännöksessä tarkoitetun iän saavuttaneiden henkilöiden työllisyyttä. Säännökseen sisältyvien porrastusten eli iän myötä kasvavan vähennyksen määrän tarkoituksena on ottaa huomioon se, että tilastollisesti verovelvollisten työllisyysaste laskee sitä enemmän mitä iäkkäämmästä henkilöstä on kysymys. Myös työttömyysaste kasvaa yli 60-vuotiailla. Esityksen mukaan korotetulla työtulovähennyksellä voidaan yhtäältä kannustaa yli 60-vuotiaita jatkamaan työelämässä. Toisaalta sääntelyllä voidaan esityksen mukaan kannustaa jo eläkkeelle siirtyneitä henkilöitä tekemään osa-aikaista tai tilapaistyötä tai palaamaan eläkkeeltä työelämään nykyistä enemmän. Korotetulla työtulovähennyksellä tavoitellaan siten työn tarjonnan ja työllisten määrän lisäämistä. Työtulovähennyksen korotuksella on esityksen mukaan tarkoitus myös parantaa heikommassa asemassa olevien henkilöiden asemaa.
8. Ehdotetulle sääntelylle ikäperusteisesta työtulovähennyksen korottamisesta esitetään perustuslain 6 §:n 2 momenttien tarkoittamalla tavalla hyväksyttävä peruste esityksen jaksossa 9. Etenkin eläkeikäisten työllisyyden edistämistä voidaan pitää perustuslain kannalta hyväksyttävänä tavoitteena, kun huomioidaan perustuslain 18 §:n 2 momentti, jonka mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.
9. Yli 60-vuotiaille myönnettävä korotettu työtulovähennys ei olisi erityisen suuri. Ehdotusta voidaan siten pitää oikeasuhtaisena esityksen jaksossa 9 esitetyn sekä vaikutusarviointijaksoista (ks. jakso 4) ilmenevän perusteella.
10. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan hyväksyttävän (ja oikeasuhtaisen) syyn pitää olla asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen. Ehdotetulla erottelulla on oltava tosiasialliset mahdollisuudet saavuttaa sääntelylle asetetut, perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävinä pidettävät päämäärät.
11. Ehdotuksen vaikutukset ja soveltuvuus sinänsä hyväksyttävinä pidettävien tavoitteiden saavuttamisen kannalta vaikuttavat jossain määrin epäselviltä, mikä hiukan – mutta toisaalta vain hiukan - horjuttaa hyväksyttävyyden ohella ehdotuksen oikeasuhtaisuutta.
12. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ei ole kuitenkaan pidetty soveltuvuuteen liittyviä epäselvyyksiä säätämisjärjestykseen vaikuttavina edes tilanteessa, jossa tiettyä henkilöryhmää suosiva veroetu on ollut olennaisesti merkittävämpi kuin veroetu, jota nyt arvioitava työtulovähennys tarkoittaisi yli 60-vuotiaille (vrt. PeVL 53/2016 vp). Ehdotuksen vaikutuksiin ja soveltuvuuteen liittyvät jonkinmoiset kysymysmerkit eivät siten vaikuta ehdotetun sääntelyn säätämisjärjestykseen.
13. Lakiehdotuksen voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisen järjestyksessä.