Utlåtande GrUU 53/2016 rd─ RP 135/2016 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om inkomstskatteskalan för 2017 och lag om ändring av inkomstskattelagen

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om inkomstskatteskalan för 2017 och lag om ändring av inkomstskattelagen (RP 135/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- konsultativ tjänsteman Timo Annala, finansministeriet
- finanssekreterare Filip Kjellberg, finansministeriet
- professor Juha Lavapuro
- professor Esko Linnakangas
- professor (emeritus) Heikki Niskakangas
- professor Tuomas Ojanen
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- JD, universitetslektor Matti Urpilainen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Mikael Hidén.

PROPOSITIONEN

Propositionen innehåller ett förslag till lag om inkomstskatteskalan för 2017. Lagförslaget innehåller en progressiv inkomstskatteskala för förvärvsinkomster som tillämpas vid statsbeskattningen. Regeringen föreslår att inkomstskattelagen ändras på så sätt att tilläggsskatten för pensionsinkomst sänks.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2017 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft vid ingången av 2017.

I propositionens motiv till lagstiftningsordning bedöms bestämmelsen om tilläggsskatten för pensionsinkomst med avseende på skyddet för jämlikhet enligt 6 § i grundlagen. Regeringen anser att bestämmelserna om tilläggsskatten för pensionsinkomst inte strider mot jämlikhetsprincipen enligt 6 § 1 och 2 mom. i grundlagen, och att lagen därför kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Grunderna för regleringen

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om inkomstskatteskalan för 2017 och föreskrivs om andra grunder för förvärvsinkomstbeskattningen 2017. I anknytning till grunderna för förvärvsinkomstbeskattningen föreslås det att 124 § 4 mom. i inkomstskattelagen ändras i fråga om grunderna för fastställande av tilläggsskatten för pensionsinkomst.

Enligt 124 § 4 mom. i den gällande inkomstskattelagen ska fysiska personer betala 6 procent i tilläggsskatt för pensionsinkomst till den del pensionsinkomsten efter pensionsinkomstavdraget överskrider 45 000 euro. För att den föreslagna lindringen av beskattningen av pensionsinkomst ska omfatta alla inkomstnivåer föreslås det att bestämmelsen ändras så att inkomstgränsen för tilläggsskatten för pensionsinkomst höjs från 45 000 euro till 47 000 euro och skatteprocenten sänks från 6 procent till 5,85 procent.

Tilläggsskatten för pensionsinkomst infördes vid ingången av 2013. Skatten går i korta ordalag ut på att pensionsinkomster som är högre än genomsnittet påförs en tilläggsskatt som inte berör andra pensionsinkomster. Enligt propositionen är syftet med tilläggsskatten att samla in skatteinkomster av dem vars skattebetalningsförmåga är hög. Dessutom är syftet att minska skillnaden i skattegraderna för pensionsinkomst och löneinkomst samt förbättra incitamenten för äldre att fortsätta i arbetslivet (s. 17).

Allmän jämlikhet och diskrimineringsförbud

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Bestämmelsen uttrycker vid sidan av kravet på juridisk likabehandling även idén om faktisk jämlikhet. Jämlikhetskravet är förpliktande också för lagstiftaren. Medborgare eller grupper av medborgare kan inte godtyckligt genom lag särbehandlas vare sig positivt eller negativt. Å andra sidan är det utmärkande för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse behandlar människor olika bl.a. för att främja faktisk jämlikhet (RP 309/1993 rd, s. 46 och GrUU 31/2014 rd, s. 3/I).

Den allmänna principen om likabehandling kompletteras genom diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen, enligt vilket ingen får särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. De grunder för åtskillnad som nämns i bestämmelsen utgör kärnområdet i förbudet mot diskriminering. Förteckningen är dock inte uttömmande, utan diskriminering ska vara förbjuden också på grund av någon annan omständighet som gäller den enskilde som

person. Exempel på sådana omständigheter är samhällelig ställning och egendom (se RP 309/1993 rd, s. 47, och GrUU 31/2014 rd, s. 3/I).

Vid en konstitutionell bedömning av förslaget måste man fråga sig om bestämmelserna kränker den allmänna jämlikhetsklausulen genom att godtyckligt och oskäligt särbehandla människor. I förslaget är det enbart frågan om beskattning av dem som får hög pension, och mottagandet av pension är i regel förknippat med att mottagaren uppnått pensionsåldern. Därför berör den i förslaget aktuella särbehandlingen av pensionstagare i jämförelse med andra förvärvsinkomsttagare de facto också särbehandling på grund av ålder och egendom i den mening som avses i 6 § 2 mom. i grundlagen. Avgörande är alltså det, huruvida det finns något i 6 § 2 mom. avsett godtagbart skäl för särbehandlingen och om särbehandlingen kan anses uppfylla proportionalitetskravet.

Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att de jämlikhetsaspekter som avses i 6 § i grundlagen spelar en viss roll såväl när människor ges fördelar eller rättigheter genom lag som när de påförs skyldigheter (se t.ex. GrUU 31/2014 rd; se även RP 309/1993 rd, s. 46). Likabehandlingsbestämmelsen kräver ändå inte att alla ska behandlas lika, om inte förhållandena är likadana. I sin praxis har grundlagsutskottet i sammanhanget framhållit att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövningsrätt kan läsas ut ur jämlikhetsprincipen när en reglering som överensstämmer med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas. Ur grundlagens likabehandlingsbestämmelser har utskottet i olika sammanhang härlett kravet att särbehandlingarna inte får vara godtyckliga eller att skillnaderna inte får bli oskäliga (se exempelvis GrUB 11/2009 rd, s. 2, GrUU 60/2002 rd, s. 4, GrUU 18/2006 rd, s. 2).

I fråga om förbudet mot särbehandling i grundlagens 6 § 2 mom., som kompletterar den allmänna jämlikhetsbestämmelsen, har grundlagsutskottet i sin praxis sett det som viktigt att säkerställa att särbehandling av någon av en orsak som gäller hans eller hennes person kan motiveras på ett sätt som är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna (se bl.a. GrUU 31/2013 rd). Utskottet har samtidigt betonat att kraven på motiv är höga, särskilt när det gäller de förbjudna särbehandlingskriterier som räknas upp i grundlagsbestämmelsen (se t.ex. GrUU 31/2013 rd och däri nämnda GrUU 1/2006 rd, s. 2/I och GrUU 38/2006 rd, s. 2). Utskottet har också påpekat att den valda lösningen ska stå i rätt proportion till det eftersträvade målet (GrUU 38/2006 rd, s. 3/II).

Bedömning av förslaget

Bestämmelsen om tilläggsskatten för pensionsinkomst trädde i kraft vid ingången av 2013 och den tillämpades första gången vid beskattningen för 2013. I den proposition som låg till grund för tilläggsskatten motiverades den med tre skäl. Det primära syftet med tilläggsskatten var att samla in skatteinkomster av dem vars skattebetalningsförmåga är hög. Dessutom var syftet att minska skillnaden i skattegraderna för pensionsinkomst och löneinkomst. Minskningen av skillnaden i skattegrad syftade till att förbättra incitamenten för äldre att fortsätta i arbetslivet (se RP 87/2012 rd, s. 5). Skatten uppskattades då beröra 45 000 pensionärer, dvs. 3,5 procent av alla pensionstagare (FiUB 23/2012 rd, s. 5). Den gällande bestämmelsen i inkomstskattelagen stiftades utan grundlagsutskottets medverkan.

Regeringen föreslår att det i 124 § 4 mom. i lagförslag 2 föreskrivs att fysiska personer ska betala 5,85 procent i tilläggsskatt för pensionsinkomst till den del pensionsinkomsten efter pensionsinkomstavdraget överskrider 47 000 euro. Den gällande bestämmelsen ändras så att inkomstgränsen för tilläggsskatten för pensionsinkomst höjs från 45 000 euro till 47 000 euro och skatteprocenten sänks från 6 procent till 5,85 procent. Vid den konstitutionell granskningen av propositionen är det dock inte enbart frågan om hur den föreslagna, relativt ringa ändringen ska bedömas med hänsyn till grundlagen.

Grundlagsutskottet har i tidigare bedömningar ansett att vissa ändringar som föreslagits i skattelagstiftningen är relevanta med avseende på jämlikheten (se GrUU 19/2014 rd, GrUU 51/2005 rd, GrUU 4/1991 rd, GrUU 3/1988 rd och GrUU 3/1983 rd). Utskottet har ändå inte i sin praxis ansett att en i lag exakt reglerad beskattning som i skattehänseende särbehandlar de skattskyldiga skulle strida mot grundlagens jämlikhetsbestämmelser. Lagförslag som gäller skattelagstiftningen har dock ganska sällan tagits upp i grundlagsutskottet.

Utskottet har exempelvis inte sett något grundläggande problem i det förslag där det föreskrevs om hushållsavdrag på viss tid för skattskyldiga i en del av landet under förutsättning att försöksområdet och villkoren för avdraget definierades tillräckligt exakt i lagen (se GrUU 19/1997 rd). Utskottet har också ansett det konstitutionellt oproblematiskt att arbetsgivare inom ett visst försöksområde befriades från skyldigheten att betala socialskyddsavgift under tre år (GrUU 39/2002 rd, s. 2). Utskottet har vidare ansett att det är möjligt att genom lag föreskriva om en högre fastighetsskatteprocent i vissa kommuner som anges i lagen (GrUU 51/2005 rd, s. 2—3). Utskottet såg inte heller något problem i att sänka arbetsgivarens arbetslöshetsförsäkringspremie vid universiteten för två år (GrUB 11/2009 rd, s. 2—3).

Grundlagsutskottet vill påminna om att skattelagstiftningen inte konstitutionellt kan anses vara en sådan form av utövande av offentlig makt på vars område de grundläggande fri- och rättigheterna och jämlikhetsprincipen enligt 6 § i grundlagen inte skulle tillämpas. Sammanfattningsvis kan det dock konstateras att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövningsrätt kan läsas ut ur jämlikhetsprincipen när en skattereglering som överensstämmer med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas. Det är typiskt för beskattningen att olika inkomstslag (kapitalinkomster och förvärvsinkomster) och inkomstkällor (näringsverksamhet, gårdsbruk och annan verksamhet) samt tillgångsslag behandlas på olika sätt och att utgifternas avdragsgillhet regleras separat och avviker i olika situationer. Även om beskattningens främsta uppgift är att den offentliga sektorn ska få in så mycket inkomster att de räcker för att täcka den offentliga sektorns utgifter, har den traditionellt också utnyttjats som medel för att nå andra samhälleliga mål.

Grundlagsutskottet menar att de mål för skattelagstiftningen som framförs i propositionen, däribland att jämna ut inkomstskillnaderna och sporra människor att fortsätta arbeta i stället för att gå i pension, i sig är godtagbara.

I fråga om proportionalitetskravet konstaterar grundlagsutskottet att en skatt som tas ut enbart på pensionsinkomst kunde innebära en kränkning av jämlikheten endast om den samtidigt försätter pensionstagarna i en betydligt sämre ställning. Propositionens jämförelser av löntagarnas och pensionstagarnas totala skattebörda visar enligt utskottet likväl att pensionstagarna inte står i en sämre ställning än löntagarna om man ser till beskattningen i stort. Utifrån de beräkningar som

läggs fram i propositionen är skattegraden för pensionsinkomster högre än skattegraden för motsvarande löneinkomst först vid mycket stora pensionsinkomster, dvs. inkomster på över 118 000 euro. Inte heller då är skattegraden för pensionsinkomst oproportionerligt hög jämfört med skattegraden för motsvarande löneinkomst, och därför kan den med hänsyn också till den skattskyldiges skattebetalningsförmåga inte anses vara oskälig.

Förslaget har motiverats på ett godtagbart sätt och leder inte till att en viss grupp särbehandlas negativt i nämnvärd grad. Den föreslagna bestämmelsen om tilläggsskatt för pensionsinkomst i 124 § 4 mom. i inkomstskattelagen strider därmed inte mot det allmänna jämlikhetskravet eller diskrimineringsförbudet i 6 § i grundlagen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 18.11.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.