

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 153/2022 vp eduskunnalle laiksi vuoden 2023 tuloveroasteikosta ja eräiden tuloverotusta koskevien säännösten muuttamisesta ja kumoamisesta. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi vuoden 2023 tuloveroasteikosta. Esitykseen liittyvään progressiiviseen tuloveroasteikkoon ei luonnollisesti ole valtiosääntöoikeudellisesti huomautettavaa. Vaikka verotusta koskevaa lainsäädäntöä ei voida pitää jonkinlaisena erityisenä julkisen vallan käytön muotona, jonka alueella perusoikeudet ja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate eivät tule sovellettaviksi (PeVL 53/2016 vp), ehdotetun kaltaisessa progressiivisessa tuloverotuksessa on kysymys sellaisesta ihmisten veronmaksukykyyn liittyvästä erilaisesta kohtelusta, jolle perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuussääntelyn ei ole missään vaiheessa katsottu asettavan esteitä. Tämä osaltaan ilmentää sitä vakiintunutta lähtökohtaa, että erilaisessa asemassa olevia ihmisiä kohdellaan lainsäädännössä usein eri tavoin tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin toteuttamiseksi. Yhdenvertaisuusperiaate ei myöskään edellytä erilaisessa asemassa olevien ihmisten kohtelemista samalla tavoin. Perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuusperiaatteesta olekaan katsottu johtuvan tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn, kunhan henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät ole perusteiltaan mielivaltaisia eivätkä niiden vaikutukset muodostu kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 2). Tässä suhteessa myös mielivaltaisiin perusteisiin taikka ilmeisen kohtuuttomaan lopputulokseen nojautuva progressiivinen tuloveroasteikko saattaisi muodostua perustuslain 6 §:n 1 momentin kannalta ongelmalliseksi. Siitä ei kuitenkaan nyt ole selvästikään kysymys.

Tilanne on valtiosääntöoikeudelliselta kysymyksenasettelultaan toinen perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltosäännöksen soveltamisalueella. Jos verolainsäädäntöön sisältyvä erilainen kohtelu perustuu esimerkiksi veronmaksukykyyn taikka jonkin muun hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin sijaan johonkin 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun henkilöön liittyvään syyhyyn, on erottelu voitava perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain syrjintäkieltosäännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 31/2013 vp ja siinä

mainitut PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Samoin valiokunta on kiinnittänyt huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 38/2006 vp, s. 3/II).

Hallituksen esityksen 1 lakiehdotuksen 125 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi eräistä ikään perustuvista työtulovähennysten enimmäismäärien korotuksista. Vähennyksen enimmäismäärää korotettaisiin 125 §:n 3 momentin perusteella 200 eurolla, jos verovelvollinen on ennen verovuoden alkua täyttänyt 60 vuotta, mutta ei kuitenkaan 62 vuotta; 400 eurolla, jos verovelvollinen on ennen verovuoden alkua täyttänyt 62 vuotta, mutta ei kuitenkaan 65 vuotta; ja 600 eurolla, jos verovelvollinen on täyttänyt 65 vuotta ennen verovuoden alkua.

Perustuslain 6 §:n 2 momentin perusteella ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan iän perusteella. Ikä on säännöksessä nimenomaisesti mainittu kielletty erotteluperuste. Kysymys on siten siitä, onko ehdotetulle sääntelylle osoitettavissa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet ja onko käytetty keino tässä kohtaa oikeasuhtainen.

Heti alkuun voidaan todeta, että voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyy lukuisia ikärajoja ilman että niitä olisi pidetty valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisina. Perustuslakivaliokunta on muun ohella eläkelainsäädäntöön liittyvän ikärajasääntelyn yhteydessä katsonut, eläkkeiden määräytyminen eri tavoin eri-ikäisille henkilöille on perustuslain 6 §:n kannalta ongelmaton, jos erottelut eivät ole mielivaltaisia eivätkä erot eläketurvassa muodostu kohtuuttomiksi. Valiokunta kiinnitti huomiota erityisesti siihen, että sääntelyn tavoitteet liittyivät eläkejärjestelmän rahoituksen varmistamiseen ja yhdenvertaisuuden takaamiseen sekä siihen, että työssäoloajan jatkaminen olisi houkuttelevaa. Valiokunnan käsityksen mukaan esityksestä ei tällaiset seikat huomioon ottaen ole huomauttamista perustuslain 6 §:n näkökulmasta. (Ks. PeVL 60/2002 vp, s. 4–5).

Eläketulojen lisäveroa koskevassa lausunnossaan PeVL 53/2016 vp perustuslakivaliokunta katsoi, että kun vero kohdistui eläkkeensaajiin ja kun eläkkeelle jääminen liittyy pääsääntöisesti eläkeiän saavuttamiseen, oli suurten eläkkeiden saajiin kohdistuvaa verotusta tarkasteltava myös perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna ikään perustuvana erilaisena kohteluna. Ihmisten välisten keskinäisten tuloerojen tasaamista ja heidän kannustamistaan työnteon jatkamiseen eläkkeelle jäämisen sijasta voitiin kuitenkin perustuslakivaliokunnan mielestä pitää hyväksyttävänä verolainsäädännön tavoitteina. Hallituksen esityksessä esitettyjen laskelmien perusteella veron piiriin kuuluneiden eläkkeen saajien veroaste ei ollut myöskään merkittävässä epäsuhteessa vastaavansuuruisten palkkatulojen veroasteen kanssa, eikä sen voitu katsoa olevan verovelvollisen kannalta kohtuuton, kun otettiin huomioon myös heidän veronmaksukykynsä. Ehdotettu säännös eläketulon lisäverosta ei siten muodostunut perustuslain 6 §:ssä säädetyn yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen taikka syrjinnän kiellon vastaiseksi. (PeVL 53/2016 vp, s. 4-5).

Ehdotuksen arviointi

Ehdotetun 60-vuotiaille porrastetusti myönnettävän korotetun työtulovähennyksen tarkoituksena on hallituksen esityksen mukaan edistää säännöksessä tarkoitettun iän saavuttaneiden henkilöiden työllisyyttä kannustamalla yli 60-vuotiaita jatkamaan työelämässä. Ehdotetulla sääntelyllä voidaan

esityksen mukaan myös kannustaa jo eläkkeelle siirtyneitä henkilöitä tekemään osa-aikaista tai tilapaistyötä tai palaamaan eläkkeeltä työelämään nykyistä enemmän. Tällaiset tavoitteet vastaavat nähdäkseni niitä tavoitteita, joita perustuslakivaliokunta on aiemmin muun ohella eläkelainsäädännön yhteydessä taikka eläketulon lisäveroa säädettäessä pitänyt perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetun erilaisen kohtelun kannalta hyväksyttävinä perusteina. Ikään perustuvilla erotteluilla on nähdäkseni myös asiallinen ja kiinteä yhteys sääntelyn tarkoitukseen. Hallituksen esityksen perusteella valtiovarainministeriössä toteutetun mikrosimulointimallin ja tutkimuskirjallisuudesta saatujen työn joustoa koskevien tietojen perusteella työtulovähennyksen enimmäismäärän korottaminen lisäisi työllisyyttä pitkällä aikavälillä vajaalla 1 000 henkilöllä (Ks. HE 153/2022 vp, s. 30-3).

Jossain määrin epäselvempää on, missä määrin työtulovähennyksen portaittaisella korotuksella voidaan hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa kuvatulla tavalla parantaa heikommassa asemassa olevien henkilöiden asemaa. Oletettavaa päinvastoin lienee, että kun tilastollisesti katsoen työttömyyden riski kasvaa ja verovelvollisten työllisyysaste laskee sitä enemmän mitä iäkkäämmästä henkilöstä on kysymys, myös korotetun työtulovähennyksen ulkopuolelle esimerkiksi työttömyyden vuoksi muita heikommassa asemassa olevien määrä kasvaa ikääntymisen myötä. Työtulovähennyksen korottamisella ei hallituksen esityksessä myöskään yleisesti ottaen arvioida olevan merkittäviä työllisyyttä parantavia vaikutuksia, koska korotuksen kannustevaikutus jää taloudelliselta kannalta varsin pieneksi. Kun tällainen kannustusvaikutuksen olemassaolosta on kuitenkin esitetty edellä todetulla tavalla tutkimustietoon nojautuvaa selvitystä ja kun korotukseen liittyvien ikäperusteisten porrastusten voidaan toisaalta riittäväällä varmuudella kannustaa ihmisiä jatkamaan työuriaan joitakin vuosia pidempään ja esimerkiksi eläkkeelle vapaaehtoisesti siirtyneitä palaamaan työelämään, katsoisin ehdotusten kuuluvan sen harkintamarginaalin piiriin, joka lainsäätäjällä väistämättä on ikään perustuvan taloudellisen ja kannustevaikutuksiin nojautuvan sääntelyn alueella.

Kun vielä otetaan huomioon korotetun vähennyksen suuruus, joka on enimmillään 200-600 euroa, sekä sille asetetut tavoitteet, ei korotettu työtulovähennys aseta nähdäkseni alle 60-vuotiaita sillä tavoin korotuksen piiriin kuuluvia huonompaan asemaan että sääntelyn voisi katsoa muodostuvan oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmalliseksi.

Helsingissä 24.10.2022

Juha Lavapuro

professori, oikeusneuvos