

15.1.2013

Dnro 5005/4/12

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

ELÄKETULON LISÄVERO

Kantelija arvosteli yhdessä asiakumppaneidensa kanssa hallituksen esitystä eläkeläisille määrättävästä niin sanotusta solidaarisuusverosta. Eläkeläisten veron alaraja on 45 000 euroa, mutta palkansaajilla vastaava alaraja on 100 000 euron tulo. Eläkeläisten lisävero on pysyvästi kuusi prosenttia, mutta palkansaajilla tilapäisesti kaksi prosenttia. Kantelijan mielestä tämä päätös oli uusi toimenpide eläkeläisten verotuksen kiristämisessä. Kantelija piti solidaarisuusveroa epäoikeudenmukaisena. Se kohdistuu eläkeläisiin, jotka ovat ansainneet eläkkeensä kokonaisuudessaan verokirjan kautta. Monet heistä ovat maksaneet joka toisen markan tai euron palkkaverona valtiolle. Kuitenkin vuoden 2011 veronkalenterin kärki maksaa miljoonien eurojen tuloista veroa vain 21–29 prosenttia. Solidaarisuusvero vain hipaisee näitä suurtuloisia. Työeläkettä tulisi kantelijan mielestä kohdella verotuksessa tasapuolisesti palkkatuloon nähden. Työeläkemaksu otetaan laskelmissa huomioon verona, jota eläkeläisillä ei ole. Kuukausieläkettä saavien veroprosentti on seitsemän prosenttiyksikköä vastaavaa palkkatulon veroprosenttia korkeampi.

Kantelijan asia esiteltiin apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinille. Hänen pyynnöstään ilmoitan Teille seuraavan.

Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2013 tuloveroasteikkolaiksi sekä laiksi tuloverolain muuttamisesta (HE 87/2012 vp) sisälsi ehdotuksen vuoden 2013 valtionverotuksessa sovellettavaksi progressiiviseksi ansiotulon tuloveroasteikoksi. Asteikkoon ehdotetaan lisättäväksi uusi ylin tuloluokka 100 000 euroa ylittävälle tuloille. Eläketulon verotusta kiristettäisiin 45 000 euroa ylittävältä osalta. Eduskunnan valtiovarainvaliokunta hallitukseen esitykseen antamassaan mietinnössä (VaVM 23/2012) puolsi esityksen hyväksymistä muuttamattomana. Valiokunnan mukaan hallituksen esitys oli keskeinen osa niitä sopeutustoimia, joiden tarkoituksena on edistää tuloverotuksen keinoin valtiontalouden tasapainotavoitetta ja vahvistaa hyvinvointivaltion rahoitus pohjaa. Valiokunta perusteli mietinnössään eläketulon lisäveroa seuraavasti.

”Suurta eläketuloa saavien verotusta on siis tarkoitus kiristää tuloverolakiin lisättävällä uudella säännöksellä (TVL 124 § 5 mom.). Eläketulosta perittäisiin sen nojalla valtiolle eläketulon lisäveroa 6 prosenttia siltä osin kuin eläketulo ylittää eläketulovähennyksen jälkeen 45 000 euroa. Lisäveroa maksettaisiin nimensä mukaisesti progressiivisen tuloveroasteikon perusteella määrätyn tuloveron lisäksi.

Muutosehdotuksen ensisijaisena tarkoituksena on kerätä verotuloja niiltä, joilla on hyvä veronmaksukyky. Lisäksi sillä halutaan kaventaa eläketulon ja palkkatulon veroasteiden välistä eroa ja kannustaa eläkeikää lähestyviä jatkamaan työelämässä. Eläkkeiden nykyinen palkkatuloa kevyempi verotus vaikuttaa tältä osin käytännössä juuri vastakkaisella tavalla.

Ehdotus on valiokunnan mielestä perusteltu. Se kaventaa erityisesti suurten palkka- ja eläketulojen välistä veroeroa. Eläkkeen veroaste saavuttaisi 53-vuotiaan palkansaajan keskimääräisen palkkatulon veroasteen noin 95 000 euron vuosituloilla ja olisi sen jälkeen hieman palkkatulojen veroastetta korkeampi. Vertailussa on otettu silloin huomioon palkkatuloon kohdistuvat pakolliset maksut [Palkansaajien veroasteeseen on luettu hallituksen esityksessä myös ne pakolliset vakuu-

tusmaksut, joita ei peritä eläketulosta. Näitä ovat työntekijän eläkevakuutus- ja työttömyysvakuutusmaksu sekä sairaanhoitovakuutuksen päivärahmaksu. Tarkoituksena on ottaa huomioon kaikki palkansaajien käytettävissä olevia tuloja pienentävät veroluonteiset maksut. Vertailu on sitten suoritettu näin saadun kokonaisrasituksen perusteella.] ja vuoden 2013 yleisradiovero.

Alle 95 000 euron suuruisen eläketulojen verotus säilyy edelleen pääosin palkkatulojen verotusta kevyempänä, kuten hallituksen esityksen perusteluissa olevasta taulukko 3:sta käy hyvin ilmi. Ero johtuu valtion- ja kunnallisverotuksessa tehtävästä eläketulovähennyksestä [Eläketulovähennys keventää pienituloisen eläkkeensaajan verotusta. Valtionverotuksen eläketulovähennys on tänä vuonna enintään 11 660 euroa tai sitä pienempi eläketulon määrä. Vähennyksen vaikutusalue ulottuu hieman yli 38 000 euroon saakka. Kunnallisverotuksen eläketulovähennys on vastaavasti enintään 8 530 euroa tai sitä pienempi eläketulon määrä. Kunnallisverotuksen eläketulovähennystä ei saa, kun tulot ovat hieman yli 24 000 euroa.].

Uusi eläketulon lisävero on vaikutuksiltaan rajallinen myös siihen nähden, että se koskee noin 45 000 eläkeläistä eli 3,5 prosenttia kaikista eläkkeensaajista. Heiltä kerättävän lisäveron tuotto olisi noin 50 milj. euroa. Veroasteen muutos yksittäisellä eläkkeensaajalla on 50 000–120 000 välisellä tuloalueella 0,60–4,08 prosenttia eli noin 300-4 900 euroa vuodessa.”

Hallituksen esitys lähetettiin vain eduskunnan valtiovarainvaliokuntaan mietinnön laatimista varten eikä sitä lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon laatimista varten Eduskunta hyväksyi esitykseen sisältyvät lait 20.11.2012, ne vahvistettiin 14.12.2012 ja lait tulivat voimaan 1.1.2013.

Perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtion taloudesta. Eduskunnan oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi puuttua eduskunnan lainsäädäntötoimintaan eikä sen taustalla olevaan yhteiskuntapoliittiseen päätöksentekoon.

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Ylimpinä tuomioistuinina ovat korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

Perustuslain 109 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tulee puolestaan valvoa, että muun ohella tuomioistuimet ja muut viranomaiset noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Edellä selostettujen oikeusohjeiden mukaan eduskunnan oikeusasiamiehelle ei kuulu lakien perustuslainmukaisuuden valvonta.

Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta kuuluu eduskunnalle ja erityisesti sen perustuslakivaliokunnalle. Perustuslakivaliokunnan keskeinen asema perustuslain noudattamisen valvojana lakeja säädettäessä on ilmaistu perustuslain 74 §:ssä. Sen mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta Lakien säätämismenettelyyn painottunut perustuslakikontrolli on ennakkollista. Sen pyrkimyksenä on ennalta estää perustuslainvastaisen lain säätäminen tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Kantelijan arvosteleva lakiehdotus ei ole ollut perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä.

Perustuslakiin sisältyy säännös (106 §) perustuslain etusijasta. Sen mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslaille, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Tuomioistuimen tehtävä antaa perustuslaille etusija on perustuslain 106 §:ssä rajoitettu yksittäisten oikeustapausten ratkaisemisen yhteyteen. Tuomioistuin ei siten voi arvioida yleisesti ja ilman yhteyttä

yksittäiseen sen käsiteltävänä olevaan asiaan sitä, onko jokin lain säännös ristiriidassa perustuslain kanssa. Tuomioistuin ei myöskään voi esimerkiksi julistaa lakia tai sen säännöstä perustuslain vastaiseksi, vaan se voi ainoastaan jättää lain säännöksen soveltamatta käsittelemässään yksittäisessä asiassa (HE 1/1998 vp, s. 54 ja 163). Tuomioistuimen tulee antamalla perustuslaille etusija huolehtia siitä, ettei ratkaisun lopputulos sen ratkaisemassa asiassa ole ilmeisesti perustuslain vastainen. Tuomioistuin ei siis voi yleisesti tutkia jonkin lain perustuslainmukaisuutta (PeVM 10/1998 vp, s. 30).

Säännös perustuslain etusijasta rajoittuu lain soveltamisen ja perustuslain väliseen ilmeiseen ristiriitatilanteeseen. Lain ja perustuslain välisen ristiriidan tulee olla selvä ja riidaton. Tämä korostaa eduskunnan säätämän lain soveltamatta jättämisen poikkeuksellisuutta. Lain soveltamisen ja perustuslain ristiriitaa ei voida pitää perustuslaissa tarkoitetulla tavalla ilmeisenä, jos perustuslakivaliokunta on ottanut kysymykseen kantaa lain säätämisvaiheessa ja päätenyt siihen, ettei ristiriitaa ole olemassa. (PeVM 10/1998 vp, s. 30–32; HE 1/1998 vp, s. 53–54 ja 163–164).

Koska kantelijan arvostelema laki ei ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana, tuomioistuin voi yksittäisen sen käsiteltävänä olevan asian yhteydessä arvioida sen sovellettavaksi tulevien lain säännösten perustuslainmukaisuutta.

Toimitettuun, verovuotta seuraavan vuoden lokakuun loppuun päättyvään, verotukseen voidaan hakea muutosta verotuksen oikaisulautakunnalle tehtävällä kirjallisella oikaisuvaatimuksella. Verotuksen oikaisulautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antaman päätöksen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen ja hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän korvaavana eikä sitä täydentävänä vaihtoehtona. Oikeusasiamies ei siten voi muuttaa eikä kumota veroviranomaisten päätöksiä. Muutoksen saamiseksi niihin tulee käyttää laissa säädettyjä muutoksenhakukeinoja.

Edellä todetuin perustein kantelunne ei johtanut apulaisoikeusasiamiehen toimenpiteisiin hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa.

15.1.2013

Dnr 5005/4/12

Beslutsfattare: Biträdande justitieombudsman Maija Sakslin

Föredragande: Äldre justitieombudsmannasekreterare Ulla-Maija Lindström

TILLÄGGSKATT FÖR PENSIONSINKOMSTER

Den klagande anförde tillsammans med associerade parter kritik mot regeringens proposition om den så kallade solidaritetsskatten som är tänkt att tas ut av pensionärer. Den undre gränsen för pensionärer är 45 000 euro, medan motsvarande gräns för löntagare är en inkomst på 100 000 euro. Tilläggsskatten för pensionärer är permanent sex procent medan den för löntagare tillfälligt är två procent. Den klagande anser att detta beslut är den senaste åtgärden i en process som går ut på att höja beskattningen av pensionärer. Den klagande anför att solidaritetsskatten är orättmätig. Den drabbar pensionärer som intjänat sina pensioner i sin helhet via skatteboken. Många av dem har av sin lön betalat varannan mark eller euro till staten i form av inkomstskatt. Trots detta betalar de högst placerade i taxeringskalendern bara 21-29 procent av sina inkomster av miljonbelopp. Solidaritetsskatten berör knappt alls dessa höginkomsttagare. Arbetspensionerna borde enligt den klagande beskattningsmässigt behandlas på samma grunder som löneinkomster. Arbetspensionspremierna kalkyleras i beräkningarna som skatt, något som pensionärer saknar. Den skatteprocent som gäller för mottagarna av månatlig pension är sju procentenheter högre än motsvarande skatteprocent för löner.

Klagomålet har föredragits för biträdande justitieombudsman Maija Sakslin. På uppdrag av henne meddelar jag Er som följer.

I regeringens till riksdagen givna proposition till inkomstskatteskala för år 2013 samt till lag om ändring av inkomstskattelagen (RP 87/2012 rd) ingick ett förslag om en progressiv inkomstskatteskala för förvärvsinkomster att tillämpas i statsbeskattningen 2013. Det föreslogs en ny högsta inkomstklass för intäkter över 100 000 euro. Beskattningen av pensionsinkomster skulle skärpas till den del inkomsterna övergick 45 000 euro. Riksdagens finansutskott förordade i sitt betänkande till regeringens proposition (FiUB 23/2012) godkännande av propositionen, utan ändringar. Enligt finansutskottet var propositionen en central del av de anpassningsåtgärder vilkas syfte är att med inkomstbeskattningen främja den statliga ekonomins behov av balans och att stärka grunderna för välfärdsstatens finansiering. Utskottet motiverade i sitt betänkande tilläggsskatten av pensionsinkomster på följande sätt.

"Det är meningen att de som har höga pensionsinkomster ska beskattas strängare med stöd av en ny bestämmelse i inkomstskattelagen (ISkL 124 § 5 mom.). Enligt den bestämmelsen ska en tilläggsskatt på 6 procent tas ut för pensionsinkomster till den del inkomsterna överstiger 45 000 euro efter pensionsinkomstavdraget. Såsom benämningen anger ska tilläggsskatten betalas utöver den inkomstskatt som fastställs enligt den progressiva inkomstskatteskalen.

Det primära syftet med den föreslagna ändringen är att samla in skatteinkomster av dem som har god skattebetalningsförmåga. Syftet är också att minska den nuvarande skillnaden i skattenivå mellan pensionsinkomster och löneinkomster och att uppmuntra dem som närmar sig pensionsåldern att fortsätta i arbetslivet. Pensionerna beskattas i dagens läge lindrigare än löneinkomster, vilket i praktiken har motsatt effekt.

Utskottet anser att förslaget är motiverat. Det kommer att i synnerhet minska den skillnad i beskattning som finns mellan höga löneinkomster och höga pensionsinkomster. Skatten på pension kommer att nå upp till den genomsnittliga skattenivån för 53-åriga löntagares inkomster vid en årsinkomst på ca 95 000 euro och över denna inkomstnivå att ligga något högre än skatten på löneinkomster. Jämförelsen beaktar då de obligatoriska avgifterna på löneinkomster [Regeringen inbegriper också de obligatoriska försäkringsavgifter som inte tas ut på pensionsinkomster i löntagarnas skattenivå. Sådana avgifter är löntagarnas pensions- och arbetslöshetsförsäkringspremie och sjukförsäkringens dagpenningsspremie. Syftet är att beakta alla avgifter av skattekaraktär som innebär att löntagarnas disponibla inkomster minskar. Därför har jämförelsen gjorts utifrån den samlade bördan.] och 2013 års rundradioskatt.

Pensionsinkomster under 95 000 euro kommer fortsatt i regel att beskattas lindrigare än löneinkomster, vilket tydligt framgår av tabell 3 i propositionen. Skillnaden beror på det pensionsinkomststaxdrag som görs vid stats- och kommunalbeskattningen [Pensionsinkomststaxdraget innebär en lindring av beskattningen för dem som har små pensioner. I år får man dra av 11 600 euro eller ett mindre belopp av pensionsinkomsten i *pensionsinkomststaxdrag vid statsbeskattningen*. Avdraget har verkan ända upp till något över 38 000 euro. Motsvarande belopp när det gäller *pensionsinkomststaxdraget vid kommunalbeskattningen* är 8 530 euro eller mindre, och det avdraget får inte göras när inkomsterna ligger något över 24 000 euro.].

Den nya tilläggsskatten får begränsad verkan i den meningen att den gäller 45 000 pensionärer, dvs. omkring 3,5 procent av alla pensionstagare. Skatten kommer att inbringa ca 50 miljoner euro. För den enskilde pensionstagaren kommer skattegraden att ändras 0,60–4,08 procent vid inkomster på 50 000–120 000 euro, dvs. skatteuttaget ökar med 300–4 900 euro per år.”

Regeringens proposition hade bara sänts till riksdagens finansutskott för betänkande, och någon behandling i grundlagsutskottet hade alltså inte begärts. Riksdagen godkände de lagar som ingick i propositionen 20.11.2012, lagarna stadfästes 14.12.2012 och de trädde i kraft 1.1.2013.

Enligt 3 § 1 mom. i grundlagen utövas den lagstiftande makten av riksdagen, som också fattar beslut om statsfinanserna. Riksdagens justitieombudsman kan inte inom ramen för sina befogenheter som laglighetsövervakare ingripa i riksdagens lagstiftande verksamhet eller i det samhällspolitiska beslutsfattandet som ligger till grund för denna verksamhet.

Enligt 3 § 3 mom. i grundlagen utövas den dömande makten av oberoende domstolar, i högsta instans av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen.

Enligt 109 § i grundlagen ska justitieombudsmannen för sin del övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter.

Av de ovan framförda lagnormerna framgår att riksdagens justitieombudsman inte har till uppgift att övervaka lagarnas överensstämmelse med grundlagen.

Att lagarna överensstämmer med grundlagen ska granskas av riksdagen och särskilt dess grundlagsutskott. Detta utskotts centrala ställning för granskning av grundlagsenligheten uttrycks i 74 § i grundlagen. Där sägs att riksdagens grundlagsutskott ska ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet. Kontrollen av grundlagsenligheten inriktas i första hand på behandlingen av lagförslag innan de stiftas. Avsikten med detta är att det i förväg ska förhindras att lagar som strider mot grundlagens bestämmelser stiftas i normal ordning.

Det lagförslag som den klagande påtalar hade inte varit för behandling i grundlagsutskottet.

I grundlagen (106 §) ingår en bestämmelse om grundlagens företräde. Där sägs att om tillämpningen av en lagbestämmelse i ett ärende som behandlas av en domstol uppenbart skulle strida mot grundlagen, ska domstolen ge grundlagsbestämmelsen företräde. Domstolens rätt att ge företräde för grundlagsbestämmelser inskränks enligt 106 § i grundlagen till avgörandet av enstaka rättsfall. Det går alltså inte för en domstol att allmänt och utan bäring på ett enskilt fall bedöma huruvida en laga bestämmelse strider mot grundlagen. Inte heller kan en domstol exempelvis förklara att en lag eller något i denna lag är mot grundlagen, utan domstolen kan bara i enstaka, anhängiga fall avstå från att tillämpa det mot grundlagen stridande lagrummet (RP 1/1998 rd, sid. 55 och 163). Domstolen kan genom att ge grundlagen företräde se till att domstolsavgörandet inte uppenbart strider mot grundlagens bestämmelser. Domstolar får dock inte allmänt ta ställning till huruvida en lag är grundlagsenlig (GrUB 10/1998 rd, sid. 29).

Bestämmelsen om företräde för grundlagen begränsas till uppenbara konflikter mellan lagtillämpningar och grundlagsbestämmelser. En sådan konflikt mellan lag och grundlag måste vara klar och obestridlig. Detta betonar hur exceptionellt det är att en av riksdagen stiftad lagen inte är tillämplig. En konflikt mellan en lagtillämpning och en grundlagsbestämmelse kan inte sägas vara uppenbar på det sätt som avses i grundlagen, ifall grundlagsutskottet under lagstiftningsprocessen har tagit ställning till frågan och då har kommit till att någon konflikt inte förekommer (GrUB 10/1998 rd, sid. 29–30; RP 1/1998 rd, sid. 53–55 och 163–165).

Eftersom den lag som den klagande kritiserar inte hade varit hos grundlagsutskottet för behandling, kan en domstol i sin behandling av ett enskilt fall ta ställning till om tillämpningen av lagens bestämmelser är grundlagsenliga eller inte.

Det är möjligt att söka ändring i ett verkställt skattebeslut, med skriftligt rättelsekrav som riktas till skatterättelsenämnden. I ett beslut av skatterättelsenämnden kan ändring sökas hos förvaltningsdomstolen, och förvaltningsdomstolens beslut kan överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen, förutsatt att denna domstol ger besvärstillstånd.

Justitieombudsmannen kan inte inom ramen för sitt laglighetsövervakningsmandat verka som ersättare för det etablerade besvärssystemet, inte heller tjäna som ersättande alternativ till detta. Med andra ord kan justitieombudsmannen inte ändra på eller ogiltigförklara myndigheters beslut. Den som vill ha ändring av ett myndighetsbeslut är hänvisad till de i lagen stadgade besvärinstanserna.

På de ovan anförda grunderna leder Ert klagomål inte till åtgärder av justitieombudsmannen i dennes funktion som laglighetsövervakare.