

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition med förslag till lag om inkomstskatteskalen för 2023 och ändring och upphävande av vissa bestämmelser om inkomstbeskattningen

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition med förslag till lag om inkomstskatteskalen för 2023 och ändring och upphävande av vissa bestämmelser om inkomstbeskattningen (RP 153/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Pertti Nieminen, finansministeriet
- finansråd Filip Kjellberg, finansministeriet
- professor Mikael Hidén
- justitieråd, professor Juha Lavapuro
- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om inkomstskatteskalen för 2023 och att inkomstskattelagen och lagen om beskattning av begränsat skattskyldig för inkomst ändras.

Lagarna avses träda i kraft vid ingången av 2023.

I motiven till lagstiftningsordning granskas lagförslagen med avseende på jämlikhetskravet i 6 § i grundlagen.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det är dock önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i frågan.

Utlåtande GrUU 54/2022 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Regeringen föreslår att det stiftas en lag om inkomstskatteskalan för 2023. Dessutom föreslås det att inkomstskattelagens bestämmelser om pensionsinkomstavdrag, förvärvsinkomstavdrag, grundavdrag och arbetsinkomstavdrag ändras.

(2) Det föreslås att arbetsinkomstavdraget höjs åldersbaserat för skattskyldiga som fyllt 60 år. Avdragets maximibelopp höjs med 200 euro för den som fyllt 60 år före skatteårets ingång, 400 euro för den som fyllt 62 år före skatteårets ingång och 600 euro för den som fyllt 65 år före skatteårets ingång. Enligt förslaget fastställs arbetsinkomstavdraget till övriga delar på samma sätt för både personer över 60 år och yngre. När inkomsterna ökar, minskar således avdragsbeloppet på samma grunder för både personer som fyllt 60 år och andra.

(3) Syftet med det förhöjda arbetsinkomstavdraget som beviljas personer äldre än 60 år är enligt propositionen att främja sysselsättningen bland dem som uppnått den ålder som avses i bestämmelsen. Avdragsbeloppet ökar enligt graderingarna i bestämmelsen, det vill säga enligt ålder. Syftet med det är att beakta att sysselsättningen bland skattskyldiga statistiskt sett sjunker ju äldre personer det är fråga om.

(4) De föreslagna bestämmelserna om arbetsinkomstavdraget är betydelsefulla framför allt med avseende på grundlagens 6 § om jämlikhet och förbud mot särbehandling.

Jämlikhet

(5) 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 bland annat för att främja faktisk jämlikhet (RP 309/1993 rd, s. 46 och GrUU 31/2014 rd, s. 3/I).

(6) Den allmänna principen om likabehandling kompletteras genom diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen. Enligt det får ingen utan godtagbart skäl 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 är förbjuden också på grund av någon annan orsak 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).

(7) 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

Utlåtande GrUU 54/2022 rd

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).

(8) 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 tanke 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 eftersträlvade målet (GrUU 38/2006 rd, s. 3).

(9) När det gäller beskattning har grundlagsutskottet konstaterat att det ur jämlikhetsprincipen inte går att läsa ut några skarpa gränser för lagstiftarens prövning när en skattereglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (se t.ex. GrUU 53/2016 rd, s. 4/I och GrUU 52/2016 rd, s. 5/II). Det ska med utgångspunkt i de grundläggande fri- och rättigheterna finnas godtagbara skäl till särbehandling i beskattningen, och särbehandlingen får inte vara godtycklig (se t.ex. GrUU 64/2010 rd, s. 2). Det samhällsintresse som ligger till grund för att man avviker från jämlikheten bör stå i proportion med avvikelens betydelse (GrUB 11/2009 rd).

(10) Grundlagsutskottet anser att propositionens syften motsvarar de mål som utskottet har ansett vara godtagbara grunder för särbehandling enligt 6 § 2 mom. i grundlagen. Den åldersbaserade särbehandlingen har enligt utskottet ett sakligt och fast samband med regleringens syfte. Enligt propositionen (s. 31—34) skulle en höjning av maximibeloppet för arbetsinkomstavrdraget på lång sikt öka sysselsättningen med knappt 1 000 personer på basis av en mikrosimuleringsmodell gjord vid finansministeriet och de uppgifter om flexibilitet i arbetet som hämtats ur forskningslitteraturen. Med tanke på proportionaliteten i den föreslagna särbehandlingen är det av betydelse att det förhöjda arbetsinkomstavrdraget för personer över 60 år inte är särskilt stort.

(11) Grundlagsutskottet har ingenting att invända mot de föreslagna bestämmelserna.

Övrigt

(12) Grundlagsutskottet har i sin senare utlåtandep Praxis konstaterat att skattelagstiftningen inte konstitutionellt kan anses vara en sådan särskild form av utövande av offentlig makt på vars område de grundläggande fri- och rättigheterna och jämlikhetsprincipen enligt 6 § i grundlagen inte skulle tillämpas (GrUU 53/2016 rd, s. 4, GrUU 52/2016 rd, s. 5). När det gäller beskattning har utskottet också i sin tidigare praxis från tiden innan den nuvarande grundlagen trädde i kraft bedömt beskattningens förhållande till egendomsskyddet genom det så kallade förbudet mot konfiskatorisk beskattning (se t.ex. GrUU 5/1988 rd, GrUU 12/1986 rd, GrUU 9/1978 rd).

Utlåtande GrUU 54/2022 rd

(13) I motiveringen till lagstiftningsordning i den nu aktuella propositionen med förslag till lag om inkomstskatteskalan, som ska lämnas årligen, bedöms lagförslaget endast med tanke på jämlikheten i fråga om arbetsinkomstavdraget. Bedömningen bör göras också med tanke på andra grundläggande fri- och rättigheter, såsom egendomsskyddet. Grundlagsutskottet fäster statsrådets uppmärksamhet vid detta.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 27.10.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Heikki Vestman saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Ville Valkonen saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Wille Rydman wr.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.