

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om inkomstkatteskalen för 2024 samt till lagar om ändring och temporär ändring av inkomstkattelagen och om ändring av vissa andra skattelagar

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om inkomstkatteskalen för 2024 samt till lagar om ändring och temporär ändring av inkomstkattelagen och om ändring av vissa andra skattelagar (RP 34/2023 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Pertti Nieminen, finansministeriet
- finansråd Filip Kjellberg, finansministeriet
- professor Jaakko Ossa
- professor Janne Salminen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieråd, professor Juha Lavapuro
- docent, tenure track-professor Anu Mutanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att det stiftas en lag om inkomstkatteskalen för 2024. Det föreslås även ändringar i fem andra lagar.

Lagarna avses träda i kraft vid ingången av 2024.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagstiftningsordningen och propositionens förhållande till grundlagen. Regeringen anser det önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

Utlåtande GrUU 9/2023 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) Regeringen föreslår att det stiftas en lag om inkomstskatteskalen för 2024 och att inkomstskattelagen och fyra andra lagar ändras. De föreslagna bestämmelserna är betydelsefulla framför allt med avseende på grundlagens 81 § om statliga skatter och avgifter, 6 § om jämlikhet och diskrimineringsförbud och 15 § om egendomsskydd.

Skattelagstiftningen och egendomsskyddet

(2) 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).

(3) Grundlagsutskottet har särskilt i sin Praxis före reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna ibland bedömt beskattningens förhållande till egendomsskyddet genom förbudet mot så kallad konfiskatorisk beskattning. Utskottet har fäst uppmärksamhet vid betydelsen av den skattskyldigas egna val, vid skattens retroaktiva verkan och vid frågan om fallet gäller expropriation av egendom till staten utan ersättning (se t.ex. GrUU 5/1988 rd, GrUU 12/1986 rd, GrUU 9/1978 rd, GrUU 2/1976 rd).

(4) I nuläget finns det skäl att bedöma beskattningens förhållande till egendomsskyddet utifrån generalklausulen om egendomsskydd i 15 § 1 mom. i den gällande grundlagen. En skattelag ska uppfylla de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt 81 § 1 mom. i grundlagen ska det föreskrivas om statsskatt genom lag, och lagen ska innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättsskydd, påpekar utskottet. Således behövs det ingen särskild granskning av det rättsskyddskrav som hör till förutsättningarna för begränsning av egendomsskyddet eller någon bedömning av om skattelagen uppfyller kraven på exakthet, noggrann avgränsning och bestämmelser i lag. Beskattning som baserar sig på reglering enligt 81 § 1 mom. i grundlagen uppfyller också de motsvarande allmänna inskränkningsvillkoren. Dessutom har beskattningen i regel fiskala mål som är godtagbara i konstitutionellt hänseende.

(5) Enligt grundlagsutskottet finns det skäl att behandla förbudet mot konfiskatorisk beskattning med utgångspunkt i det krav på proportionalitet som gäller för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. En inskränkning får inte vara mer genomgripande än vad som är motiverat med hänsyn till hur tungt vägande det bakomliggande samhällsintresset är i relation till det rättsobjekt som ska inskränkas. Ju strängare beskattningen blir och ju närmare den är att bli konfiskatorisk, desto tyngre grunder måste läggas fram till stöd för lagen. Grundlagsutskottet anser det vara klart att den aktuella propositionen inte innehåller några förslag som kan anses problematiska med tanke på egendomsskyddet i detta avseende.

(6) Vid bedömningen av en tidigare proposition om lagen om inkomstskatteskalen har utskottet påpekat att lagförslaget bör bedömas också med avseende på andra grundläggande fri- och rättigheter än likabehandling (GrUU 54/2022 rd, stycke 13). I den aktuella propositionen har inkomstskatteskalen också granskats i lämplig omfattning med tanke på egendomsskyddet. Utskottet an-

Utlåtande GrUU 9/2023 rd

ser att egendomsskyddsfrågorna behöver behandlas i motiveringen till lagstiftningsordningen med anledning av det som sägs om proportionalitetskravet ovan, i synnerhet när väsentliga ändringar föreslås i beskattningen. Utskottet fäster statsrådets uppmärksamhet vid anvisningarna om utarbetande av regeringspropositioner, enligt vilka det i motiveringen till lagstiftningsordningen bör begäras utlåtande av grundlagsutskottet endast om det råder oklarhet om lagförslagets förenlighet med grundlagen eller förhållande till människorättskonventionerna.

Arbetsinkomstavrdrag

(7) Det föreslås att 125 § om arbetsinkomstavrdrag i inkomstskattelagen ändras så att den åldersbaserade höjningen av avdragets maximibelopp fördubblas från 600 euro till 1 200 euro för personer som fyllt 65 år. Den höjning som gällde vid ingången av 2023 för personer under 65 år slopas.

(8) Grundlagsutskottet bedömde det lagförslag som ledde till den gällande lagstiftningen med avseende på likabehandling och förbud mot diskriminering (GrUU 54/2022 rd, styckena 5–11). 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, och GrUU 52/2016 rd, s. 5). 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 samhällseliga intresse som ligger till grund för att man avviker från jämlikheten bör stå i proportion till avvikelens betydelse (GrUB 11/2009 rd, s. 2).

(9) Grundlagsutskottet har bedömt att den gällande lagstiftningens 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 (GrUU 54/2022 rd, stycke 9). Syftet med den nu föreslagna ändringen av åldersgränserna för förhöjt arbetsinkomstavrdrag är enligt propositionen (s. 13) att flytta tyngdpunkten i skatteincitamenten till åldersklasserna över 65 år. Målet är att öka de incitament för att fortsätta arbeta som höjningen av arbetsinkomstavrdragets maximibelopp innebär samt att rikta stödet mer exakt till sådana grupper där sysselsättningen i genomsnitt är sämre. Utskottet anser att det för bestämmelserna har lagts fram godtagbara grunder, som nära hör samman med den skyldighet som det allmänna enligt 18 § 2 mom. i grundlagen har att främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete.

(10) Med tanke på proportionaliteten i särbehandlingen har grundlagsutskottet ansett det vara av betydelse att det nu gällande förhöjda arbetsinkomstavrdraget inte är särskilt stort (GrUU 54/2022 rd, stycke 10). Samma bedömning kan göras i fråga om den nu föreslagna regleringen.

(11) Grundlagsutskottet har således ingenting att invända mot den föreslagna bestämmelsens förhållande till grundlagen. Men med tanke på god lagstiftnings sed påpekar utskottet att förslaget till åldersbaserade ändringar i arbetsinkomstavrdraget kommer mycket snart efter att den föregående ändringslagen trädde i kraft.

Utlåtande GrUU 9/2023 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 27.10.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Vilhelm Junnila saf
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Anna Kontula vänst
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Onni Rostila saf
ersättare Ville Valkonen saml.

Sekreterare var

utskottsrad Liisa Vanhala.