

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

7 päivänä marraskuuta 1991

Lausunto n:o 4

Valtiovarainvaliokunnalle

Valtiovarainvaliokunta on kirjeellään 29 päivältä lokakuuta 1991 pyytänyt eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 160 laiksi peltoalan perusteella suoritettavasta vientikustannusmaksusta annetun lain muuttamisesta.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina erikois-
tutkija Esko Juvonen maa- ja metsätalousministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki ja professori Ilkka Saraviita.

Käsittelyään asian lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan peltoalan perusteella suoritettavasta vientikustannusmaksusta annetun lain voimassaoloaikaa jatkettavaksi vuoden 1992 loppuun. Maksuvelvollinen vapautuisi vientikustannusmaksusta kesannoitessaan peltoalastaan määrätyn osan. Kesannoitavan pelton määrä porrastettaisiin luonnollisten henkilöiden palkka- ja eläketulojen mukaan siten, että kesannoitava osa olisi 15—30 prosenttia peltoalasta. Tietyin edellytyksin samoja periaatteita sovellettaisiin myös yhtymiin ja kuolinpesiin. Oikeushenkilöiden olisi maksusta vapautuakseen kesannoitava puolet peltoalastaan. Maatilahallitus voisi kuitenkin hakemuksesta päättää, että oikeushenkilöön sovelletaan samoja ehtoja kuin yhtymiin ja kuolinpesiin.

Laki, joka liittyy vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesitykseen, on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1992 alusta.

Laki on esityksen mukaan säädettävä valtioväijärjestyksen 68 §:ssä tarkoitetussa, enintään yhdeltä vuodelta kannettavaa veroa koskevassa sääätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä hankitaan perustuslakivaliokun-

nan lausunto, koska sääätämisyjärjestyksestä on esitetty erilaisia näkökohtia.

Valiokunnan kannanotot

Peltoalan perusteella suoritettava vientikustannusmaksu on, kuten esityksessä todetaan, oikeudelliselta luonteeltaan veronluonteinen maksu. Sitä tarkoittavan lakiehdotuksen käsitteilyjärjestyksestä on arvioitava hallitusmuodon 61 §:n kannalta.

Hallitusmuodon 61 §:n mukaan verosta säädetään lailla. Tämän säännöksen on vakiintuneessa lainsäädäntökäytännössä katsottu vaativan, että laissa, jotta se voitaisiin käsitellä verolain sääätämisyjärjestyksessä, on säädettävä verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteet niin tarkasti, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa. Laissa on lisäksi säädettävä, miten verovelvollinen voi saada oikeusturvaa.

Valiokunta on erikseen arvioinut lakiehdotuksen 8 §:ää näiden yleisten verolaille hallitusmuodossa asetettujen vaatimusten kannalta. Mainitun pykälän nojalla maatilahallitus voisi hakemuksesta alentaa oikeushenkilöön kohdistuvan vientikustannusmaksun ja siitä vapauttavan kesannoimisprosentin saman suuruiseksi kuin yhtymään ja kuolinpesään lain mukaan sovelletaan. Tällaisen verovelvolliselle edullisen päätöksen tekemisen edellytyksenä olisi muun muassa se, että kyseisen oikeushenkilön pääasiallinen tarkoitus on maatalouden harjoittaminen ja että se muodostuu luonnollisista henkilöistä. Lisäksi vaadittaisiin, että nämä luonnolliset henkilöt itse työhön osallistuen viljelevät viljelmän peltoja.

Lakiehdotuksen 8 § perustaa maatilahallitukselle toimivallan myöntää veronhuojennuksia. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaisen toimivallan uskomista hallintoviranomaiselle sinän-

sä mahdollisena. Huojennusvaltuudet eivät kuitenkaan hallitusmuodon 61 §:n vuoksi saa olla niin laajat, että niitä käyttäen kulloisenkin lain sanamuodon edellyttämä, verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteita koskeva oikeustila muuttuisi olennaisesti (vrt. PeVL 17/1982 vp).

Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan, että huojennuksia voitaisiin myöntää oikeushenkilöille ”määrätyissä tapauksissa”. Perustelujen sanonta viittaa huojennusmenettelyn poikkeuksellisuuteen. Näin ymmärrettynä lakiehdotus on sopusoinnussa sen hallitusmuodon 61 §:stä johtuvan vaatimuksen kanssa, että maksuvelvollisuuden tulee määräytyä lain 2 sekä 7 ja 7 a §:n perusteella eikä lain 8 § saa muuttaa tätä lähtökohtaa.

Lakiehdotuksen 8 §:ssä säädetään huojennusten myöntämiselle eräitä edellytyksiä. Näiltä osin maatilahallituksen harkinta on lakiin sidottua. Valiokunnan käsityksen mukaan tämä, sinänsä vain osittainen lakisidonnaisuus tässä tapauksessa riittää hallitusmuodon 61 §:n kannalta.

Ehdotuksen 8 §:ää ei kuitenkaan valiokunnan mielestä voida pitää asianmukaisena siltä osin kuin siinä on jätetty kokonaan sääntelemättä, missä tarkoituksessa — esimerkiksi kohtuussyistä — huojennuksia voitaisiin myöntää. Lakia olisikin syytä täydentää tällaisin tarkoitussäännöksin.

Hallituksen esityksessä omaksutun säätämisyjärjestyskäsityksen tulkinnanvaraisuus liittyy perustelujen mukaan eri tulolajien ja tulonsaajien erilaiseen kohteluun sekä omaisuuden käyttösuojaan. Kohtelun erilaisuudella lienee viitattu siihen, että luonnollisen henkilön vientikustannusmaksun suorittamisesta vapauttava kesannoimisehto on porrastettu henkilön tulojen mukaan. Tämän kaltaiselle veron porrastukseen rinnastettavalle erottelulle ei kuitenkaan aiheudu esteitä hallitusmuodon 5 §:n säännöksestä.

Omaisuuden käyttösuojan kannalta ehdotuksessa on olennaista se, että laki jättää maksuvelvollisen toimintavaihtoehdoiksi vientikustannusmaksun maksamisen ja pellon kesannoimisen. Kesannoimisen säätäminen maksusta vapautumisen ehdoksi puuttuu tosiasiallisesti omistajan käyttövapauteen. Omaisuudensuojan kannalta on kuitenkin oleellista, että viljelijälle jää vapaus päättää, kesannoiko hän vai ei. Valiokunta toteakin vakiintuneesti pidetyn mahdollisena esimerkiksi maatalouden markkinoimismaksuin eli tässä esillä olevaan vientikustannusmaksuun verrattavien verotuksellisin keinoin pyrkiä vai-

kuttamaan verotettavan käyttäytymiseen. Tällaisen sääntelyn on katsottu tulevan kysymykseen myös yksivuotisessa verolaissa.

Valiokunta on tarkastellut vielä lakiehdotuksen 7 b §:n 1 momenttia, jonka mukaan kesannoimisehdon suuruuteen vaikuttavina palkka- ja eläketuloina pidetään lähtökohtaisesti vuoden 1990 verotuksessa todettuja valtion veron alaisia tuloja. Tämän johdosta perustuslakivaliokunta kiinnittää valtiovarainvaliokunnan huomiota siihen, tarvitaanko käsiteltävänä olevaan lakiin nimenomaisia säännöksiä tuloverotuksen muutoksenhakujärjestelmässä todettujen, viljelijöiden veronalaisten tulojen määrää koskevien muutosten vaikutuksesta lain 7 §:n mukaisen kesannoimisehdon kannalta. Valiokunta viittaa oikeussuoja- ja muunkinlaisiin ongelmiin, jotka johtuvat siitä, että kesannoimisehto alun alkaen todetaan tietyn suuruiseksi ja täytetäänkin tämän mukaisesti, mutta tämän jälkeen viljelijän veronalaisten tulojen määrä vahvistetaan pienempää kesannoimisehtoa edellyttäväksi. Mahdollisia ongelmia saattaisi osaltaan selkeyttää, mikäli lain 7 c §:ssä säädettäisiin annettavan ennakkotiedon sitovuudesta. Tällöin olisi kuitenkin vakavasti harkittava, voiko ennakkotieto ehdotuksen 17 §:n mukaisesti jäädä lopullisesti ratkaistavaksi maaseutupiirissä.

Valiokunta kiinnittää lopuksi huomiota lain, myös jo voimassa olevan lain voimaantulosäännökseen. Se on muotoilultaan epäonnistunut, koska lain joitain säännöksiä voidaan muun muassa muutoksenhaun johdosta joutua soveltamaan myös vuoden 1992 jälkeen. Lain 24 § voitaisiinkin muuttaa esimerkiksi seuraavasti: ”Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1991 (poist.). Laki koskee vuosilta 1991 ja 1992 suoritettavaa vientikustannusmaksua.” Mikäli pykälä muutetaan tällaiseksi, olisivat lakiehdotukseen sisältyvät uudet säännökset sovellettavina tämän muutoslain voimaantulosäännöksen mukaisesti eli esimerkiksi 1.1.1992 alkaen.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus on käsiteltävä siinä järjestyksessä, jota valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukaan noudatetaan käsiteltäessä enintään yhdeltä vuodelta kannettavaa veroa koskevaa lakiehdotusta.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, jäsenet Jansson, Kaarilahti, M. Laukkanen, J.

Leppänen, Moilanen, Nikula, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsenet Helle ja Viljanen.
