

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

15 päivänä toukokuuta 1992

Lausunto n:o 9

Valtiovarainvaliokunnalle

Valtiovarainvaliokunta on kirjeellään 22 päivältä huhtikuuta 1992 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 15 arpajaisverolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Marja-Liisa Lindström ja vanhempi budjettisihteeri Reijo Lindh valtiovarainministeriöstä, Ahvenanmaan maakuntahallituksen jäsen Lars-Åke Wiklöf, professori Edward Andersson, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Esko Linakangas, ylimääräinen hallintoneuvos Olof Olsson, professori Ilkka Saraviita ja professori Kari S. Tikka.

Käsiteltään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan voimassa olevan arpajaisverolain korvaamista uudella lailla. Uudistuksen tarkoituksena on muuttaa arpajais- ja pelitoiminnan eri muotojen verotus yhtenäisemmäksi, poistaa tulkintaongelmia, yksinkertaistaa veron laskemista ja suorittamista sekä mahdollistaa tehokas veronkanto.

Nykyinen voiton määrään perustuva, osin progressiivinen verotus ehdotetaan korvattavaksi toiminnan tuoton tai eräissä tapauksissa arpajaisissa jaettujen voittojen yhteenlasketun arvon perusteella määräytyvällä arpajaisverolla.

Ehdotuksessa on arpajais- ja pelimuotojen verokannat valittu siten, että eri arpajaisten toimeenpanijoiden nykyisin suorittamien verojen määrä ei olennaisesti muutu.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan heti, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan arpajaisverolaissa on eräin osin kysymys

lisäystä verosta, minkä vuoksi ehdotus siitä on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukaisessa yhtä vuotta pidemmältä ajalta kannettavaa veroa koskevassa säätämisyjärjestyksessä. Esitykseen sisältyvät leimaverolain sekä tulo- ja varallisuusverolain muutosehdotukset on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Valiokunnan kannanotot

Esityksessä ehdotettu arpajaisverolaki on sisällöltään verolaki. Se täyttää hallitusmuodon 61 §:n mukaiset verolain säätämisyjärjestyksen käyttöä koskevat edellytykset siitä, että lakiin tulee sisältyä säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Tältä kannalta ei siten ole estettä käsitellä lakiehdotusta valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Arpajaisverolaki koskisi yleisesti Suomessa ja niin ollen myös Ahvenanmaan maakunnassa toimeenpantavia arpajaisia. Lain soveltamisalaan kuuluisivat myös sellaiset arpajaiset, jotka pannaan toimeen suomalaisella vesi- tai ilmaaluksella sen ollessa Suomen alueen ulkopuolella. Lain tällaisen soveltamisalan vuoksi valiokunta on arvioinut sitä, kuuluuko tällaisesta verosta säätäminen Ahvenanmaan maakuntaa koskien valtakunnan vai Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Voimassa olevan Ahvenanmaan itsehallintolain (670/51) mukaan (11.2 §:n 5 kohta) valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluu "valtakunnassa yleisesti kannettavia veroja ja maksuja" koskeva lainsäädäntö itsehallintolain 23 §:ssä säädettyin poikkeuksin. Lain 23 §:n 1 momentin nojalla "maakunnalla on oikeus käyttää tarpeisiinsa elinkeinoveroista ja huviveroista saadut tulot". Maakuntapäivät päättävät näistä veroista.

Valtakunnan ja maakunnan välisestä lainsäädäntövallan jaosta säädettiin tältä osin samansisältöisesti jo vuoden 1920 itsehallintolaissa. Tämän vuoksi on, kuten perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan n:o 5/1991 vp, pyrittävä selvittämään, mitä itsehallintolaissa alun alkaen tarkoitettiin elinkeinoverolla ja huviverolla. Vuosien 1920 ja 1951 itsehallintolakien sen paremmin kuin uuden, 1.1.1993 voimaan tulevan ja sisällöltään tältä osin entisenlaisena säilyvän lain esitöistä ei selviä, mitä elinkeinoverolla ja huviverolla tarkoitetaan. Siksi valiokunnan mielestä on tarkasteltava, mitä näillä käsitteillä on todennäköisesti tarkoitettu ensimmäisen itsehallintolain säätämisen aikaisessa yhteiskunnassa.

Valiokunta on selvittänyt kysymystä elinkeinoveron osalta lausunnossaan n:o 5/1991 vp. Valiokunnan tuolloin omaksuman käsityksen mukaan elinkeinoveron käsitteellä on ensimmäisen itsehallintolain säätämisen aikoihin tarkoitettu sellaista määrätyn elinkeinon tuottoon kohdistuvaa veroa, jollaisia vielä oli voimassa 1920-luvullakin. Valiokunnan mielestä on syytä katsoa, että käsitteellä edelleenkin on sama merkitys itsehallintolaissa, koska myöhempien itsehallintolakien tarkoituksena ei ole ollut uudistaa käsitteen merkitysisältöä.

Arpajaisverolain 4 §:n mukaan veron perusteena olisi arpajaisten tuotto tai voittojen yhteenlaskettu arvo. Edellisen perusteen osalta veroa voitaisiin asiaa muodollisesti tarkastellen pitää elinkeinon tuottoon kohdistuvana. Veron finanssioikeudellinen luonne selviää kuitenkin esitykseen sisältyvästä kolmannelta lakiehdotuksesta, jonka nojalla arpajaisista saatu voitto ei ole saajan veronalaista tuloa. Arpajaisvero on siten asialliselta luonteeltaan voitonsaajan tuloveron korvaava vero, eikä lakiehdotuksen mukainen veron tekninen laskentatapa tee tästä verosta sellaista elinkeinon tuottoon kohdistuvaa elinkeinoveroa, josta säätäminen kuuluisi maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Huvivero ei nähtävästi ole milloinkaan ollut samalla tavalla vakiintunut käsite kuin elinkeinovero. Huviverolla on lähinnä tarkoitettu huvitilaisuuksien pääsylipuista suoritettavaa veroa. Huviverona laajemmassa merkityksessä on pidetty myös elokuvaverotusta. Mainittakoon lisäksi, että kun valtiovarainvaliokunta vuonna 1980 ehdotti huviveroa koskevien leimaverolain säännösten kumoamista, valiokunta luonnehti ehdotustaan huviveron poistamiseksi kokonaan (VaVM 39/1980 vp).

Huvitilaisuuksien pääsylipuista kannettava

vero sai Suomessa alkunsa vuonna 1915 (Armolinen asetus julkisista näytännöistä ja huvitilaisuuksista kannettavasta väliaikaisesta verosta, AsK 59/14). Huveja oli tosin verotettu jo ennen pääsylippuveroakin, ja tällaisia veroja oli voimassa vielä vuoden 1920 itsehallintolakia säädettäessä. Voidaan mainita, että erinäisistä julkisista huveista, juhlista ja näytännöistä oli ainakin kauppakollegion vuodelta 1782 olevan julistuksen mukaan suoritettava kehruuhuonemaksua sekä vuodelta 1818 olevan armollisen julistuksen mukaan vaivais- ja työhuonemaksua (Valtiovarainoimituskunnan kirje kaikille kuvernööreille julkisista huveista ja näytännöistä säädettyjen maksujen suorittamisesta, AsK 40/1897). Valiokunnan saaman selvityksen mukaan julkisiin huveihin luettiin tuolloin muun muassa arpajaiset. Tämä viittaa siihen, että arpajaisten toimeenpanon verottaminen olisi sellainen huvivero, josta säätäminen kuuluisi maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Arpajaisverolakiehdotuksen osalta on kuitenkin tämänkin näkökohdan osalta otettava huomioon ehdotetun veron finanssioikeudellinen luonne. Kuten edellä on todettu, esityksen mukaisella arpajaisverolla korvataan voitonsaajan tulovero. Kysymyksessä ei niin ollen ole sellainen arpajaisten toimeenpanemisesta kannettava vero, jota voitaisiin pitää itsehallintolaissa tarkoitettuna huviverona ja josta päättäminen vastaavasti kuuluisi maakunnan toimivaltaan.

Esityksen mukaisesta arpajaisverosta voidaan edellä esitetty huomioon ottaen säätää, niin kuin esityksen tarkoituksena on, valtakunnan lailla myös Ahvenanmaata koskien. Valtakunnan lain säätäminen ei rajoita maakunnan lainsäädäntövaltaa kunnallisverotuksen alalla. Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtiovarainvaliokunnan huomiota siihen, olisiko valtakunnan ja maakunnan taloudellisten suhteiden kokonaisuus huomioon ottaen perusteltua aihetta muuttaa säädettävää lakia niin, että Ahvenanmaalta suoritettavat verot palautettaisiin maakunnalle (vrt. TaVM 17/1990 vp).

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota arpajaisverolakiehdotuksen 18 §:ään, jossa perustetaan viranomaisille valta myöntää veronhuojenuksia. Tällaisen toimivallan uskomista hallintoviranomaisille on pidetty sinänsä mahdollisena (esim. PeVL 4/1991 vp), eikä tätäkään ehdotusta, jonka mukaan viranomaisten harkinta on lakiin sidottua, ole syytä valtiosääntöoikeudellisesti arvostella hallitusmuodon 61 §:n kannalta. Ehdotettua 18 §:ää ei kuitenkaan voida pitää

asianmukaisena siltä osin kuin siinä on kokonaan jätetty sääntelemättä, missä tarkoituksessa — esimerkiksi kohtuussyistä — huojennuksia voitaisiin myöntää.

Valiokunta toteaa lopuksi, että Ahvenanmaan itsehallintolain, myös ensi vuodenvaihteessa voimaan tulevan uuden lain käsitteistö on tässä lausunnossa esillä olevan aiheen osalta kovin vanhentunut. Tämä seikka on omiaan, kuten kahteen otteeseen (matkustajaveron ja ar-pajaisvero) on tapahtunutkin, saamaan aikaan epäselvyyttä lainsäädäntövallan jakautumisesta valtakunnan ja maakunnan välillä. Valiokunta katsoo, että hallituksen tulisi osaltaan selvittää, onko aihetta ryhtyä toimenpiteisiin vuoden 1993

alussa voimaan tulevan Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan sanonnan ajanmukaistamiseksi.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että hallituksen esitykseen sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 68 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja

että hallituksen esitykseen sisältyvät muut lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowicz sekä jäsenet Jansson, Koskinen, Laine, M.

Laukkanen, J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Näsi (osittain), Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö.

