

Toisen lakivaliokunnan mietintö n:o 7 hallituksen esityksen johdosta laeiksi verotuslain 96 a ja 96 b §:n sekä liikevaihtoverolain 62 §:n muuttamisesta

Eduskunta on päätöspöytäkirjan ottein 18 päivästä toukokuuta 1982 lähettänyt valiokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 64.

Valiokunta on saanut hallituksen esityksestä pyytämänsä perustuslakivaliokunnan lausunnon, joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Pekka Nurmi oikeusministeriöstä, hallintoneuvos Lassi Kilpi korkeimmasta hallinto-oikeudesta, toimistopäällikkö Lasse Arvela verohallituksesta, veroylituomari Raimo Anttila liikevaihtovero-oikeudesta ja lakimies Jorma Ketonen Veronmaksajain Keskusliitosta.

Muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen on rajoitettu asettamalla verotuslaissa sekä asian laatua koskevia että markkamääräisiä rajoja ja liikevaihtoverolaissa markkamääräisiä rajoja. Hallituksen esityksessä ehdotetaan laadullisiin rajoituksiin tehtäväksi eräitä lisäyksiä ja täsmennyksiä sekä markkamääräisiä rajoja korotettaviksi taloudellisen kehityksen johdosta.

Valiokunta toteaa, että muutoksenhakujärjestelmän kokonaistoimivuuden kannalta valituslupajärjestelmää on pidettävä tarpeellisena. Rajoittamalla valitusoikeutta vähäisissä asioissa on mahdollista nopeuttaa korkeimmassa hallinto-oikeudessa sellaisten asioiden ratkaisemista, joilla on merkitystä lain soveltamisen tai oikeuskäytännön kannalta taikka erityinen merkitys asianosaiselle.

Kuten hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, rahan arvon aleneminen on vähentänyt valituslupajärjestelmään sisältyvien markkamääräisten rajojen merkitystä. Järjestelmän toimivuuden on katsottu edellyttävän, että puheena olevat rajat ovat reaaliarvoltaan järjestelmän

voimaantulon aikaisella tasolla. Myös laadullisten rajoitusten tämentämiseen ja selventämiseen on havaittu olevan aihetta, sillä yli puolet valituslupahakemuksista perustuu niihin. Mainituista syistä valiokunta pitää ehdotettuja lainmuutoksia tarpeellisina ja puoltaa niiden hyväksymistä. Valiokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan lakiehdotukset eivät muuta voimassa olevien hallinto-oikeudellisten muutoksenhakurajoitusten periaatteellista luonnetta.

Lainmuutokset on ehdotettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1982. Jotta lakien vahvistamiselle ja antamiselle jäisi riittävästi aikaa, valiokunta ehdottaa voimaantulopäivämäärän poistamista lakiehdotusten voimaantulosäännöksistä.

Hyväksyessään lakiehdotukset valiokunta samalla korostaa niiden toimenpiteiden tärkeyttä, jotka ovat tarpeen verotusmenettelyn ja alemmanasteisen lainkäyttöjärjestelmän kehittämiseksi siten, että taataan riittävä oikeusturva tapauksissa, joissa muutoksenhakua on rajoitettu. Varsinkin matka- ja päivärahoja koskeviin asioihin on osoittautunut sisältyvän vaikeasti ratkaistavia tilanteita. Tämän vuoksi valiokunta katsoo, että näissä asioissa on myös hallinnollisilla ohjeilla pyrittävä vaikuttamaan siihen, että käytäntö muodostuu mahdollisimman yhdenmukaiseksi.

Edellä esitetyn perusteella toinen lakivaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1.

Laki

verotuslain 96 a ja 96 b §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan 12 päivänä joulukuuta 1958 annetun verotuslain 96 a ja 96 b §,

sellaisina kuin ne ovat, 96 a § muutettuna 25 päivänä heinäkuuta 1975 ja 26 päivänä toukokuuta 1978 annetuilla laeilla (611/75 ja 389/78) ja 96 b § muutettuna 28 päivänä kesäkuuta 1968 ja 31 päivänä joulukuuta 1974 annetuilla laeilla (390/68 ja 1023/74) sekä mainituilla 26 päivänä toukokuuta 1978 annetulla lailla, näin kuuluviksi:

96 a ja 96 b §
(Kuten hallituksen esityksessä.)

Voimaantulosäännös
Tämä laki tulee voimaan (*poist.*) päivänä (*poist.*) kuuta 1982.
(2 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

2.

Laki

liikevaihtoverolain 62 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan 5 päivänä joulukuuta 1963 annetun liikevaihtoverolain 62 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on 26 päivänä toukokuuta 1978 annetussa laissa (390/78), näin kuuluvaksi:

62 §
(Kuten hallituksen esityksessä.)

Voimaantulosäännös
Tämä laki tulee voimaan (*poist.*) päivänä (*poist.*) kuuta 1982.
(2 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

Helsingissä 16 päivänä kesäkuuta 1982

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa varapuheenjohtaja Astala ja jäsenet Jaakonsaari, Juhantalo, Kortesalmi,

Maijala, Mäkynen, Nieminen-Mäkynen, Peltola, Piipari (osittain), P. Puhakka, Ronkainen, Rönholm, Starast ja Ursin.

Vastalause

Toinen lakivaliokunta on antanut mietintönsä n:o 7 hallituksen esityksen johdosta laeiksi verotuslain 96 a ja 96 b §:n sekä liikevaihtoverolain 62 §:n muuttamisesta.

On pidettävä tarkoituksenmukaisena sitä, että ylimmässä oikeusasteessa eli korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei käsitellä kaikkia verotusasioita, vaan muutoksenhakuoikeutta rajoitetaan vähämerkityksellisissä asioissa.

Kuitenkin matkakustannusten korvauksilla on monissa tapauksissa erittäin suuri merkitys verovelvollisille. Niiden maksaminen on myös jatkuvasti yleistynyt työskentelyn lisääntyessä vieraalla paikkakunnalla. Korvausten perusteita koskevat säännökset ovat laajat ja vaikeaselkoiset sekä verotuskäytäntö epäyhtenäinen. Säännöksiä voidaan myös muuttaa helposti, sillä verohallitukselle on annettu tehtäväksi vuosittain vahvistaa korvausten perusteet ja määrät ja tällöin on otettava huomioon myös valtakunnalliset työ- ja virkaehtosopimukset. Tämä säännösten mahdollinen muuttuvuus ja vaikea tulkittavuus olisikin otettava huomioon muutoksenhakumahdollisuuksia rajoitettaessa. Kun matka-, päivä- tai edustusrahojen sekä muiden vastaavien korvausten veronalaisuudesta päättäminen edellyttää myös oikeudellista harkintaa ja markkamääräisesti vähäiset kysymykset jäävät joka tapauksessa verotuslain 96 b §:n nojalla muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle, ei muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen niiden osalta tule muuten rajoittaa. Sen vuoksi 96 a §:n 2 kohta on mielestäni poistettava.

Toinen lakivaliokunta on mietinnössään hyväksynyt myös hallituksen linjan 96 a §:n 5

kohdassa. Muutoksen jälkeen säännös laajenisi niin, että verovelvollinen ei voisi enää valittaa liike-, ammatti- tai maatilatalouden tulosta ansiotulo-osuudeksi katsottavasta määrästä. Tämän kysymyksen ratkaisemisella saattaa eräille yrittäjille, varsinkin silloin kun molemmat puoliset työskentelevät liikkeessä, ammatissa tai maataloudessa, olla hyvin suuri taloudellinen merkitys, sillä vuonna 1982 katsotaan ilman eri selvitystä kyseisten tulolähteiden tulosta vain 97 000 markkaa ansiotuloksi ja muiden kuin ansiotulojen osalta on edelleen voimassa yhteisverotus puolisoitten kesken. Ehdotettu laajennus onkin tarpeeton. Sen vuoksi verotuslain 96 a §:n 5 kohta tulee säilyttää aikaisemmassa muodossa.

Edellä esitetyn perusteella ehdotan,

että hallituksen esitykseen sisältyvän ensimmäisen lakiehdotuksen 96 a § hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

96 a §

Valittaa ei saa, paitsi milloin asianomaiselle myönnetään 96 c §:ssä säädetty valituslupa, lääninoikeuden päätöksestä siltä osin kuin päätös koskee:

- (1 kohta kuten valiokunnan mietinnössä.)
- (2 kohta poist.)
- (2 ja 3 kohta kuten valiokunnan mietinnön 3 ja 4 kohta.)
- 4) tulo- ja varallisuusverolain 17 b §:n 3 momentissa tarkoitetun puolison ansiotulon määrää; taikka
- (5 ja 6 kohta kuten valiokunnan mietinnön 6 ja 7 kohta.)

Helsingissä 16 päivänä kesäkuuta 1982

J. Juhani Kortesalmi

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä,

11 päivänä kesäkuuta 1982

Lausunto n:o 4

Toiselle lakivaliokunnalle

Toinen lakivaliokunta on kirjeellään 2 päivästä kesäkuuta 1982 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa siitä, voidaanko tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säätää yhden jäsenen tuomioistuimessa käsiteltäväksi asioita, joissa muutoksenhakuoikeutta on rajoitettu. Lausuntopyyntö liittyy toisen lakivaliokunnan käsiteltäviin hallituksen esitykseen n:o 56 laiksi lääninoikeuslain 9 ja 15 §:n väliaikaisesta muuttamisesta ja hallituksen esitykseen n:o 64 laiksi verotuslain 96 a ja 96 b §:n sekä liikevaihtoverolain 62 §:n muuttamisesta. Asian johdosta ovat olleet kuultavina professori Mikael Hidén ja professori Antero Jyräki. Käsiteltävään asiaan yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Lääninoikeuksien valitusasioiden ruuhkan purkamiseksi hallituksen esityksessä n:o 56 ehdotetaan lääninoikeuden kokoonpanoa muutettavaksi väliaikaisesti siten, että lääninoikeus ratkaisee yksinkertaiset veroasiat yksijäsenisenä, jos asian esittelijä ja jäsen ovat ratkaisusta yhtä mieltä. Lakia sovelletaan asioihin, jotka 31 päivään joulukuuta 1984 mennessä tulevat ratkaistaviksi lääninoikeudessa. Sellaisia asioita, joissa lääninoikeus tekisi ratkaisun yksijäsenisenä, olisivat veroasiat, joissa on kysymys asunto- ja luontaiseduista, matka-, päivä- ja edustusrahoista sekä työ- tai toimintakyvyn alentumisen perusteella tehtävästä vähennyksestä taikka työn tai tehtävän suorittamisesta olleiden kustannusten perusteella palkkatulosta tehtävästä vähennyksestä.

Muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen rajoitettiin eräissä vero- ja huoltoasioissa 1 päivänä syyskuuta 1968 voimaan tulleilla laeilla (389—400/68). Tällöin näissä asioissa otettiin käyttöön valituslupajärjestelmä, jonka

mukaan valitusoikeus edellyttää korkeimman hallinto-oikeuden kussakin tapauksessa myöntämää valituslupaa. Hallituksen esityksessä n:o 64 ehdotetaan muutoksenhakuoikeuden laadullisiin rajoituksiin tehtäväksi eräitä lisäyksiä ja täsmennyksiä sekä markkamääräisiä rajoja korotettavaksi taloudellisen kehityksen johdosta.

Vallitseva tilanne

Muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain (154/50) 4 §:n mukaan valitusoikeus hallintoviranomaisten päätöksistä on periaatteessa yleinen, mutta sitä voidaan rajoittaa erityissäännösin. Valitusoikeutta on lainsäädäntökäytännössä rajoitettu sekä lailla että asetuksella. Valituskieltoja on säädetty, milloin kysymyksessä on rahamääräisesti tai muutoin vähäinen asia tai asia, jonka merkitys on vähäinen asianomaisen oikeussuojan tarpeen kannalta, milloin on käytettävissä yksinkertaisempi oikeussuojakeino, milloin päätöksenteko vaatii päättävältä viranomaiselta erityisasiantuntemusta sekä milloin ratkaisu on avoimesti harkinnanvarainen. Eräissä tapauksissa muutoksenhaku on rajoitettu oikeusperusteeseen.

Nyt kysymyksessä olevissa veroasioissa muutoksenhakuoikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen on säädetty verotuslain 96 c §:ssä (390/68), jonka mukaan muutoksenhaku edellyttää korkeimman hallinto-oikeuden antamaa valituslupaa. Lupa voidaan myöntää, jos lain soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi tai jos asianomainen näyttää, että valituksella on hänelle erittäin suuri merkitys muutoinkin kuin siinä

asiassa. Tämä järjestely on periaatteessa rinnastettavissa korkeimman oikeuden osalta toteutettuun muutoksenhakulupajärjestelmään, jota perustuslakivaliokunta on käsitellyt lausunnossaan n:o 8 (1978 vp.).

Lakiehdotusten säätämisyjärjestys

Hallitusmuodon 55 ja 59 §:stä ilmenee, että yleisistä yli- ja alioikeuksista sekä erikoistuumioistuimista voidaan säätää lailla. Lisäksi hallitusmuodon 91 §:n säännöksestä käy selville, ettei tuomarien virassapysymisoikeus ole esteenä tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestelyjen yhteydessä tapahtuvalle toiseen virkaan siirtämiselle. Hallitusmuodon 56 §:n mukaan ylintä tuomiovaltaa hallinto-oikeudellisissa valitusasioissa, *erikseen säädettyin poikkeuksin*, käyttää korkein hallinto-oikeus, joka myös valvoo alempien viranomaisten lainkäyttöä hallinto-oikeuden alalla. Hallitusmuoto ei siten ehdottomasti edellytä, toisin kuin korkeimman oikeuden osalta 53 §:n mukaan, että korkein hallinto-oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa poikkeuksetta kaikissa hallinto-oikeudellisissa asioissa. Kuitenkin korkeimman hallinto-oikeuden alempien viranomaisten hallinto-oikeudelliseen lainkäyttöön kohdistuva valvontavelvoite on rinnastettavissa korkeimman oikeuden valvontavelvoitteeseen oikeusasioissa.

Lausunnossaan n:o 1 (1982 vp.) perustuslakivaliokunta katsoi, että hallitusmuodon 53 §:n säännös estää rikosoikeudellisen tuomiovallan käytön järjestelyn tavallisella lailla siten, että korkein oikeus ei voisi *voimassa olevien muutoksenhakurajoitusten puitteissa* lainkaan ottaa tutkittavakseen määrällisesti merkittävään ryhmään kuuluvia, vaikkakin sinänsä vähäisiä asioita. Perustuslakivaliokunta lausui edelleen, että korkeimman oikeuden merkityksen turvaaminen ylimmän tuomiovallan käyttäjänä edellyttää, että sillä on *mahdollisuus* antaa ratkaisuja kaikissa tapauksissa, joihin liittyy tuomiovallan käyttöä ja tuomarien lainkäyttöä.

Hallituksen esitykseen n:o 64 sisältyvissä lakiehdotuksissa on kysymys jo voimassa olevien muutoksenhakurajoitusten täsmäntämisestä ja ajanmukaistamisesta tavalla, joka ei muuta voimassa olevien hallinto-oikeudellisten muutoksenhakurajoitusten periaatteellista luonnetta. Muutokset eivät vaikuta korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksiin valituslupa myöntämällä ottaa tutkittavakseen lääninoikeuden rat-

kaisuja kysymyksessä olevissa veroasioissa, joten korkeimmalla hallinto-oikeudella on mahdollisuus täyttää sille hallitusmuodon 56 §:n mukaan kuuluvat velvoitteet. Hallituksen esitykseen n:o 56 sisältyvä lakiehdotus merkitsee perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sellaista hallinto-oikeudellisen tuomioistuimen toiminnan väliaikaista järjestelyä, jonka toteuttamiselle tavallisella lailla ei ole edellä esitettyyn viitaten valtiosääntöoikeudellista estettä.

Oikeusturvakysymyksistä

Hallinto-oikeudellisessa lainkäyttöjärjestelmässä lääninoikeus on nyt kysymyksessä olevissa asioissa hallinto-oikeudellinen muutoksenhakutuomioistuin, jonka ratkaisut asiassa jäävät pääsääntöisesti lopullisiksi. Oikeusturvan kannalta on yleensä edellytettävä, että muutoksenhakutuomioistuimet toimivat monijäsenisinä. Tämä onkin lääninoikeuden osalta pääsääntö, josta nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa tehdään väliaikainen poikkeus eräiden veroasioiden osalta lääninoikeuksissa ratkaisematta olevien asioiden määrän vähentämiseksi. Verovaltusten jatkuvasti lisääntynyt ruuhkautuminen ei ole kansalaisten yleisen oikeusturvan, verolainsäädännössä edellytetyn riittävän oikeussuojan vaatimuksen eikä hyvän hallinnon periaatteiden kanssa yhteensovitettavissa. Riittävä oikeusturva ei toteudu pelkästään muutoksenhakumahdollisuudella, vaan muutoksenhaun on oltava sekä asiallisesti että ajallisesti tehokas. Tällöin on edellytettävä, että kansalainen saa lainmukaisen verotuksen edellyttämän ratkaisun valitukseensa kohtuullisessa ajassa. Valiokunta pitää välttämättömänä, että kansalaisten oikeusturvaa vaarantava valitusratkaisujen kohtuuton viivästyminen ehkäistään vastaisuudessa muilla keinoilla ja monijäsenisyyden pysyvä toteutuminen lääninoikeuksien toiminnassa hallinto-oikeudellisena muutoksenhakutuomioistuimena turvataan. Tähän voidaan pyrkiä myös verolainsäädäntöä kehittämällä ja selkeyttämällä, verotusmenettelyä parantamalla ja lisäämällä henkilökuntaa verohallinnossa.

Hallituksen esityksissä on niihin sisältyvät lakiehdotukset esitetty säädettäväksi tavallisina lakeina. Tarkastettuaan käsiteltävinä olevat lakiehdotukset perustuslakivaliokunta toteaa, ettei valiokunnalla ole niiden suhteen valtiosääntöoikeudelliselta kannalta muuta lausuttavaa, joten valiokunnan mielestä hallituksen eh-

dottamaa säätämisyjärjestystä voidaan niiden osalta käyttää.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta kunnioittaen lausuntonaan esittää,

että hallituksen esityksiin n:o 56 ja 64 sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyssä järjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Erkki Pystynen

Martti Manninen

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Pystynen, jäsenet Eenilä, Elo, Knuuttila, Luttinen (osit-

tain), Muroma, Männistö, Peltari, Pokka, Pursiainen, Tuomaala, Zyskowicz ja Äikäs sekä varajäsen Lahti-Nuuttila.