

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

12 päivänä joulukuuta 1991

Lausunto n:o 10

Valtiovarainvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 9 päivänä joulukuuta 1991 hallituksen esityksen n:o 207 laiksi maatilatalouden tuloverolain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa valtiovarainvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Maija-Leena Sarkko valtiovarainministeriöstä, professori Edward Andersson, professori Antero Jyräki, professori Ilkka Saraviita ja professori Kari S. Tikka.

Käsiteltyään asian yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan maatilatalouden tuloverolakia muutettavaksi niin, että metsäverotuksessa myönnettävä taimikkovähennys voidaan myöntää vain niille luonnollisten henkilöiden, kuolinpesien ja näiden muodostamien yhtymien ennen vuotta 1991 perustamille taimikoille, joille aikaisemman lainsäädännön nojalla olisi voitu myöntää verovapaus taimikon vakiintumisen perusteella. Samalla ehdotetaan tarkennettavaksi uudistusalan vähimmäispinta-alan määrittely.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1992. Lakia sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 1991 toimitetavassa verotuksessa.

Esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotus voitaneen käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, koska ehdotuksessa ei ole kysymys sinänsä uudesta tai lisästä verosta.

Valiokunnan kannanotot

Voimassa olevat säännökset taimikkovähennyksestä annettiin lailla 718/90, joka tuli voimaan vuoden 1991 alussa. Tätä aiemman lain mukainen taimikon veronhuojennus voitiin myöntää vähintään puolen hehtaarin suuruudesta taimikosta luonnollisille henkilöille ja kuolinpesille sekä näiden muodostamille yhtymille.

Asianomaisesta hallituksen esityksestä n:o 64/1990 vp ilmenee, että ennen vuotta 1991 perustetuista taimikoista myönnettävän uuden taimikkovähennyksen edellytykset tahdottiin sitoa aiemman lain mukaisiin taimikon veronhuojennusedellytyksiin. Vuoden 1990 lain voimaantulosäännöksen 3 momentin tarkoituksena oli, että uusi taimikkovähennys myönnettäisiin myös aiemman lain mukaiseen taimikon veronhuojennukseen oikeutetuille, vaikka taimikkoa ei ollutkaan todettu vakiintuneeksi ennen uuden lain voimaantuloa. Lakia säädettäessä tarkoitettiin, että taimikkovähennys myönnetään sitten, kun taimikon vakiintumisen edellytykset on selvitetty.

Uuden taimikkovähennyksen tällainen tarkoitus käy selville myös siitä, että kyseisessä hallituksen esityksessä arvioitiin taimikkovähennyksen supistavan tulopohjaa 150 miljoonaa markkaa. Käsiteltävänä olevan esityksen perusteluista puolestaan näkyy, että toisin tulkittuna sääntelyn vaikutukset veronsaajien tuloihin olisivat vähintään kaksikymmenkertaisesti suuremmat.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan voidaan käsiteltävänä olevaa lakiehdotusta edellä esitetyn perusteella luonnehtia voimassa olevaa lakia selventäväksi siltä osin kuin lakiehdotus koskee ennen vuotta 1991 perustettuja taimikoita. Lain selventäminen on tässä tapauksessa aiheellista verotuksen toimittamisen kannalta.

Lakiehdotukseen sisältyvän säännöksen mukaan myös vuonna 1991 ja sen jälkeen perustettujen taimikoiden osalta vähennyksen myöntämisen edellytyksenä olisi se, että taimikko on suuruudeltaan vähintään puolen hehtaarin suuruinen. Tämä edellytys koskee voimassa olevan lain 13 §:n 3 momentin sanamuodon mukaan pelkästään ns. uudistamisvähennystä. Asianomaisen hallituksen esityksen perustelut voidaan kuitenkin tulkita niin, että tämän suuruusedellytyksen tarkoitettiin koskevan metsämaan uudistusalaan liittyviä vähennyksiä yleensä ja siis myös taimikkovähennystä. Näin ollen voidaan lakiehdotusta myös tältä osin pitää voimassa olevaa lakia selventävänä.

Edellä esitetyn perusteella lakiehdotuksessa ei ole kysymys sellaisesta uudesta tai lisäystä verosta, jota tarkoitetaan valtiopäiväjärjestyksen 68 §:ssä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, jäsenet Jansson, Kaarilahti, Koskinen, Laine,

M. Laukkanen, J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Näsi, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö.

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä
10 päivänä lokakuuta 1991
Lausunto ministeriölle

Oikeusministeriölle

Perustuslakivaliokunta pyysi 17 päivänä syyskuuta 1991 oikeusministeriöltä valtiopäiväjärjestyksen 53 §:n 2 momentin mukaisesti selvityksen mahdollista ETA-sopimusta koskevaan hallituksen esitykseen sisältyvistä sellaisista teknisluonteisista ongelmista, joiden ennakkollista käsittelyä pidetään tarpeellisena. Valiokunta sai ministeriöltä lainsäädäntöneuvos Niilo Jääskisen selvityksen.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina eduskunnan pääsihteeri Erkki Ketola ja apulaispääsihteeri Seppo Tiitinen, oikeusneuvos, neuvotteleva virkamies Leif Sevón ja vt. lähetystöneuvos Pia Hillo ulkoasiainministeriöstä, professori Mikael Hidén, apulaisprofessori Kari Joutsamo, professori Antero Jyränki, oikeustieteen tohtori, valiokuntasihteeri Ora Meres-Wuori, professori Kirsti Rissanen ja professori Ilkka Saraviita.

Oikeusministeriön selvityksen mukaan ETA-sopimusta koskeva hallituksen esitys on aikanaan poikkeuksellisen laaja. Tästä johtuu, että kansainvälisiä sopimuksia käsiteltäessä tavanomaisesti noudatetun käytännön seuraaminen olisi tässä yhteydessä muun muassa ajallisista syistä tosiasiaissa mahdotonta. Esityksen liiallista paisumista voitaisiin oikeusministeriön mielestä osaksi välttää, mikäli esitykseen ei sisällytetä sellaisia EY-säädöksiä, jotka eivät kuulu Suomessa lainsäädännön alaan. Oman ongelmansa muodostavat esitykseen sisältyvien EY-säädösten kielikysymykset. Vielä ministeriön selvityksessä otetaan esille kysymys EY:n oikeuskäytännön julkaisemisesta, koska ETA-sopimukseen sisältynee määräys, jonka mukaan ETA-sopimuksen EY-oikeuteen perustuvia määräyksiä on tulkittava EY:n tuomioistuimen ennen sopimuksen voimaantuloa antamien ratkaisujen mukaisesti.

Valiokunnan kannanotot

EY-säädökset esityksen liitteinä

ETA-sopimus on kansainvälisenä sopimuksena poikkeuksellinen. Pääosa sopimuksen asiassällöstä muodostuu yli 1 000 EY-säädöksestä, joiden otsikot luetellaan sopimuksen liitteissä mutta joiden sisältöä ei toisteta liitteen tekstissä. Nämä säädökset sitovat sopimuspuolia ja säädökset ovat osa tai ne saatetaan osaksi sopimuspuolten kansallisia oikeusjärjestyksiä.

Eduskunnan käsiteltäväksi tulevan hallituksen esityksen laajuus riippuu oleellisesti siitä, otetaanko esityksen liitteiksi kaikki ETA-sopimuksen piiriin kuuluvat EY-säädökset vaiko vain sellaiset säädökset, jotka kuuluvat hallitusmuodon 33 §:n tarkoittamin tavoin lainsäädännön alaan.

Eduskunnan toimivalta kansainvälisiä sopimuksia koskeissa asioissa pohjautuu hallitusmuodon 33 §:ään. Sen mukaan eduskunnan on hyväksyttävä sopimus, jos se sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia tai muutoin valtiosäännön mukaan eduskunnan suostumusta vaativia säännöksiä. Valtiokäytännön mukaan eduskunta hyväksyy tällaisen sopimuksen erityisellä ponnella, mikä päätös tehdään ainoassa käsittelyssä, ja sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaan saattamista varten erillisen lain.

Vaikka eduskunnan toimivalta perustuslain mukaan rajautuu lähinnä kansainvälisen sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluviin määräyksiin, on käytännössä eduskunnan käsiteltäväksi saatettu tällaisia määräyksiä sisältävät sopimukset kaikilta osiltaan. Asianomaisen hallituksen esityksen perusteluissa on selvitetty, mitkä sopimusmääräykset hallituksen mielestä

kuuluvat lainsäädännön alaan. Perustuslakivaliokunnan mielestä noudatettu käytäntö on asianmukainen, koska tällä tavoin eduskunta voi saada tarvittavan kokonaiskuvan siitä, millaisiin kansainvälisiin velvoitteisiin Suomi on sitoutumassa.

Toisaalta käytännössä on muutaman kerran poikettu siitä, että sopimuksen kaikki liitteet olisi saatettu eduskunnalle hallituksen esityksen yhteydessä. Esimerkiksi kansainvälisiä rautatiekuljetuksia koskevasta yleissopimuksesta annetusta hallituksen esityksestä n:o 71/1984 vp jätettiin pois sopimuksen liitteiksi kuuluvia kuljetusta koskevia laajoja ohjesääntöjä. OECD:hen liittymistä koskevassa hallituksen esityksessä n:o 112/1968 vp selostettiin osittain lukuisia sopimukseen liittyviä Suomea sitovia järjestöpäätöksiä, jotka olivat luonteeltaan sopimukseen verrattavia. Järjestöpäätösten tekstejä ei kuitenkaan otettu esitykseen.

Valiokunnan käsityksen mukaan tässä tilanteessa on mahdollista, ottaen huomioon ETA-sopimuksen piiriin kuuluvan EY-säädösten laajuuden ja hallitusmuodon 33 §:n sanamuodon, että eduskunnalle annettavan hallituksen esityksen liitteiksi otetaan pelkästään ne EY-säädökset, jotka hallituksen käsityksen mukaan kuuluvat lainsäädännön alaan. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, ettei viimeksi mainitun seikan arvioimisen tulisi ETA-sopimuksen osalta kuulua yksinomaan hallitukselle. Esitystä valmisteltaessa on aiheellista lähteä siitä, että lainsäädännön alaan kuulumisen kannalta tulkinnanvarainen EY-säädös liitetään esitykseen.

Ne EY-säädökset, jotka lainsäädännön alaan kuulumattomina jätetään ottamatta hallituksen esityksen liitteiksi, on myös saatettava eduskuntakäsittelyn aikana eduskunnan tietoon. Eduskunta voi luonnollisesti omaksua hallituksen kannasta poikkeavan käsityksen siitä, kuuluuko tietty EY-säädös lainsäädännön alaan. Kyseiset säädökset on toimitettava ainakin hallituksen esitystä valmistelevalle valiokunnalle ja, jos muutkin valiokunnat osallistuvat esityksen käsittelyyn, myös muille valiokunnille niiden toimialaa koskevin osin. Perustuslakivaliokunnan mielestä on joka tapauksessa perusteltua, että hallituksen esityksen perusteluissa selostetaan myös niiden ETA-sopimuksen piiriin kuuluvien EY-säädösten pääsisältö, jotka hallituksen arvion mukaan eivät kuulu lainsäädännön alaan.

ETA-sopimusta koskevassa hallituksen esi-

tyksessä tai erillisessä selvityksessä on selkeysistä aiheellista mainita, mikä hallituksen käsityksen mukaan on kunkin EY-säädöksen säädöstaso Suomen oikeusjärjestyksessä. Eduskuntakäsittelyä varten on myös toivottavaa saada hallituksen esityksestä erillään tietoja siitä, mitä suomalaisia säädöksiä on mahdollisesti muutettava eri EY-säädösten johdosta.

Liitesäädösten kieli

Toinen mahdollista hallituksen esitystä koskeva ongelmakokonaisuus liittyy siihen, millä kaikilla kielillä lainsäädännön alaan kuuluvat EY-säädökset otetaan esityksen liitteiksi. EY-säädökset suomennetaan ja ruotsinnetaan. Käännökset on tarkoitettu vahvistaa virallisiksi eli autentifioida EY:ssä.

Hallitusmuodon 22 §:n mukaan hallituksen esitykset annetaan suomen ja ruotsin kielellä. Sopimusten julkaisemiskielestä säädetään kansainvälisten sopimusten julkaisemisesta annetussa laissa (360/82). Sen 5 §:n 1 momentin mukaan kansainväliset sopimukset julkaistaan pääsääntöisesti suomen ja ruotsin kielellä sekä, jos kumpikaan näistä ei ole sopimuksen alkuperäiskieli, ainakin yhdellä alkuperäiskielellä. Tätä sääntelyä on käytännössä seurattu myös hallituksen esityksissä, jotka tarkoittavat kansainvälisen sopimuksen hyväksymistä ja voimaan saatamista.

Noudatettu käytäntö ei kuitenkaan voi muuttaa hallitusmuodon 22 §:n säännöksiä. Niiden kannalta riittää, että hallituksen esityksen liitteinä ovat EY-säädösten suomennot suomenkielisessä esityksessä ja ruotsinnokset ruotsinkielisessä esityksessä. Liitesäädöksiä ei tarvitse ottaa esitykseen lainkaan alkuperäiskielisinä.

Käytännössä voi käydä niin, että hallituksen esitystä annettaessa kaikkia suomennot ja ruotsinnoksia ei ole vielä autentifioitu. Valiokunnan mielestä ei kuitenkaan ole estettä sisällyttää esitykseen käännöksiä, joita ei vielä ole autentifioitu. Käännösten sanamuodosta päätetään EY:ssä tai, jos autentifioimismenettelyä ei käytettäisikään, hallituksen toimesta ennen kuin sopimus liitteineen julkaistaan sopimussarjassa (vrt. PeVL 2/1990 vp).

Autentifioimattomienkin käännösten on tietenkin oltava viimeisteltäviä ja täsmällisiä. Lisäksi eduskunnan on saatava riittävät tiedot autentifioimismenettelyn etenemisestä eduskuntakäsittelyn aikana.

EY:n oikeuskäytännön julkaiseminen

ETA-sopimukseen todennäköisesti otettavan määräyksen mukaan ETA-säädöksiä on, kun niitä toteutetaan ja sovelletaan, tulkittava sopu-soinnussa EY:n tuomioistuimen sellaisten päätösten kanssa, jotka on annettu ennen ETA-sopimuksen allekirjoittamista. Tämän johdosta valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, vaatiiko kansainvälisten sopimusten julkaisemisesta annettu laki EY:n oikeuskäytännön julkaisemista.

Valiokunnan käsityksen mukaan mainitun lain 6 § ei koske kansainvälisten lainkäyttöelinten sitovia päätöksiä vaan vain kansainvälisten järjestöjen hallintoelinten säädösmäisiä päätöksiä. Toisaalta eduskuntakäsittelyn kannalta on välttämätöntä selostaa hallituksen esityksessä, millä tavoin EY-säädösten tulkintoja on kehitetty ja muutettu EY:n tuomioistuimen päätöksillä. Lisäksi on tarpeen aikanaan valmistaa kotimaisilla kielillä saatava valikoima EY:n keskeisestä oikeuskäytännöstä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, jäsenet Jansson, Kaarilahti, Kekkonen, Koski-

ETA-sopimuksesta aiheutuva lainsäädäntötyö

ETA-sopimus saa aikaan laajan lainsäädännön muutostarpeen. ETA-sopimukseen liittyvää lainsäädäntöohjelmaa tiettävästi valmistellaan ministeriöissä. Valiokunta tähdentää olevan ETA-sopimuksen käsittelyn kannalta ja eduskuntatyölle muutoinkin tärkeää, että lainsäädäntöohjelman toteuttaminen jaksotettaisiin riittävän pitkälle aikavälille ja että ohjelmaan kuuluvia lakiesityksiä näin ollen annettaisiin heti, kun se on teknisesti mahdollista. Ministeriöiden tulisi ensi tilassa toimittaa oman hallinnon alansa lainsäädäntöohjelmat tiedoksi asianomaisille erikoisvaliokunnille.

Valiokunta katsoo, että tämä lausunto yleisen merkityksensä vuoksi tulisi ottaa valtiopäiväasiakirjoihin.

nen, Laine, M. Laukkanen, Moilanen, Nikula, Varpasuo ja Vähänäkki sekä varajäsen Komi.

