

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

9 päivänä marraskuuta 1990

Lausunto n:o 14

Valtiovarainvaliokunnalle

Valtiovarainvaliokunta on 6 päivänä marraskuuta 1990 päivätyllä kirjeellään eduskunnan päätöksen mukaisesti pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausunnon hallituksen esityksestä n:o 223 laiksi verotuslain 72 §:n muuttamisesta.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lain-säädäntöjohtaja Seppo Mäkelä valtiovarainministeriöstä, professori Edward Andersson, oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen, professori Kari S. Tikka ja tutkijaprofessori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian yksinomaan valtiosääntö-oikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan liiketuloon kohdistuvan harkintaverotuksen poistamista kunnalliserotuksessa. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1991 alusta. Määrättäessä vuoden 1991 ennakkkoa liiketulon harkintaverotuksen poistamista ei otettaisi huomioon.

Esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotus on käsiteltävä siinä järjestyksessä kuin valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä on säädetty.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta on arvioinut säätämisjärjestykseen vaikuttavana seikkana lakiehdotuksen voimaantulosäännöstä siltä osin kuin sen mukaan vuodelle 1991 maksuun pantavaa ennakkkoa määrättäessä ei oteta huomioon harkintaverotuksen poistamista.

Verotus on perustuslaissa, muun muassa hallitusmuodon 61 ja 67 §:ssä nimenomaisesti mainittu valtion tavanomainen keino varojen hankkimiseksi. Kunnallisen verotusoikeuden taas on vakiintuneesti katsottu (esim. PeVL n:o 14/1986 vp.) kuuluvan hallitusmuodon 51 §:n 2 momentissa turvattuun kuntien itsehallintoon. Näiden syiden perusteella on katsottava, että hallitusmuodon 6 §:n omaisuudenturvasäännökset eivät lähtökohtaisesti voi olla esteenä käyttää erilaisia verotuksellisia keinoja julkisyhteisöjen varojen hankkimiseksi.

Perustuslaeissa ei ole säännöksiä ennakkooperinnän ja lopullisen verotuksen vastaavuudesta. Tavallisena lakina säädetyn ennakkooperintalain 37 §:n mukaan ”ennakonkannossa on verovelvollisen maksettavaksi pantava määrä, joka vastaa mahdollisimman tarkoin verovelvollisen tuloista ja varallisuudesta verovuonna sovellettavien veroperusteiden mukaan suoritettavien verojen ja maksujen yhteismäärää, vähennettynä ennakonpidätyksenä ja yhtiöveron hyvityksenä kertyväksi arvioidulla määrällä”. Lisäksi lain 2 §:stä johtuu, että ”ennakonpidätystä ei toimiteta tulosta, joka lain mukaan ei ole veronalainen”.

Valiokunnan mielestä nämä säännökset ilmaisevat valtiosääntöoikeudellisestikin merkitävät vaatimukset ennakkooperinnän kiinnittymisestä verovuonna laillisesti noudatettavana olevaan aineelliseen verolainsäädäntöön sekä ennakonkannon ja lopullisen verotuksen mahdollisimman suuresta vastaavuudesta. Tästä periaatteesta poikettaessa, kuten esityksessä on tehty, joudutaan uusia säännöksiä arvioimaan suhteessa pakkolainaan.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen (PeVL n:o 6/1976 vp.) mukaan pakkolainalle on tyyppillistä, että ”kansalainen joutuu suorittamaan

valtiolle tietyn varallisuuserän, joka aikanaan maksetaan hänelle takaisin”. Tähän hallitusmuodon omaisuudensuojasäännöksistä sinänsä johdettavissa olevaan periaatteeseen nähden on tässä tilanteessa huomattava, että esityksen mukainen vain verovuotta 1991 koskeva järjestely on tarkoitettu siirtymävaiheen ratkaisuksi, joka veronsaajina olevien julkisyhteisöjen kannalta helpottaa siirtymistä kevyempään verotukseen eli turvaa siirtymävaiheessa asianmukaisesti kuntien rahoitustarpeita. Kun vielä otetaan huomioon, että verovelvollisten kannalta lakiesitys merkitsee yksiselitteisesti vero-

tuksen keventymistä, ei lakiehdotus vaadi vaikeutetun säätämisyjärjestyksen käyttämistä. Lakiehdotus voidaan niin ollen käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

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 Zyskiewicz, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Häkämies, Jansson, Jäätteenmäki, Kekkonen, Laiti-

nen, Lamminen (osittain), Niinistö, Ollila, Pokka, Vistbacka ja Vähänäkki sekä varajäsen Anttila.