

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä,

5 päivänä marraskuuta 1985

Lausunto n:o 15

Valtiovarainvaliokunnalle

Valtiovarainvaliokunta on kirjeellään 4 päivältä lokakuuta 1985 pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 126 laiksi arpajaisverolain muuttamisesta. Asian johdosta ovat olleet kuultavina ylijohtaja Jukka Tammi valtiovarainministeriöstä, oikeuskansleri Kai Korte, professori Mikael Hidén, tutkijaprofessori Antero Jyränki, professori Ilkka Saraviita ja professori Kari S. Tikka. Käsiteltyään asian yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Lakiehdotus

Esityksessä ehdotetaan arpajaisverolakia muutettavaksi siten, että arpajaisveron suuruutta alennetaan rahan arvon alenemisen vuoksi joskin samalla suurten voittojen verotusta kiristetään. Lisäksi ehdotetaan, että arpajaisveron tuotto menee yksinomaan valtiolle, kun tuotto nykyisin jaetaan valtion ja kuntien kesken.

Lakiehdotus on esityksen mukaan käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukaisessa uutta tai lisättyä veroa koskevassa järjestyksessä.

Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Hallitusmuodon 61 §:n mukaan verosta säädetään lailla. Tämän säännöksen on vakiintuneessa lainsäädäntökäytännössä katsottu edellyttävän, että niin sanotun aineellisen verolainsäädännön alaan kuuluvalla lailla ei voida siirtää valtaa määrätä verovelvollisuudesta ja veron suuruudesta tapahtuvaksi lakia alemmanasteisilla säädöksillä tai hallintopäätöksillä. Lakiehdotus ei anna aihetta huomautuksiin tämän delegointikiellon kannalta.

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut edelleen, onko lakiehdotus käsiteltävä valtiopäiväjär-

jestyksen 66 §:ssä vai 68 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukaan on noudatettava, mitä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä on säädetty, kun on kysymys määräämättömäksi tai määräajaksi säädettyvästä verosta taikka valtiolainan ottamisesta, kuitenkin niin, että ehdotusta uudesta tai lisätystä verosta taikka määräajaksi säädetyn veron jatkamisesta määrältään muuttamatta ei voida käsitellä muutoin kuin erityisessä verolainsäätämisyjärjestyksessä.

Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetty käsitelyjärjestys on tarkoitettu noudatettavaksi kaikissa aineellista verolainsäädäntöä koskevissa tapauksissa, joissa ei ole kysymys valtiopäiväjärjestyksen 68 §:ssä nimenomaan mainituista poikkeuksista eli uudesta tai lisätystä verosta taikka määräajaksi säädetyn veron jatkamisesta. Valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n säännös on siten muotoiltu, että valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukainen menettely on pääsääntö, josta voidaan poiketa vain valtiopäiväjärjestyksen 68 §:ssä erikseen mainituissa tapauksissa.

Viitaten esimerkiksi lausuntoon n:o 8/1982 vp. hallituksen esityksestä laeiksi apteekkilaitoksesta annetun lain muuttamisesta sekä apteekkimaksusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta perustuslakivaliokunta toteaa, että asiaa on tarkasteltava verovelvollisten kannalta arvioitaessa, onko kysymyksessä uusi tai lisätty vero valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä. Jos lakiehdotuksen vaikutukset merkitsevät joidenkin verovelvollisten osalta maksun lisäystä ja toisten osalta maksun alentumista, on lakiehdotuksen käsitelyjärjestys valittava maksun lisäyksen mukaan ja lakiehdotus käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 68 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Koska lakiehdotuksen mukainen arpajaisveron asteikkomuutos kiristää suurten voittojen verotusta, on lakiehdotus edellä esitetyin perustein käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 68 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta on selvittänyt myös sitä, missä järjestyksessä lakiehdotus on käsiteltävä, jos muutos tarkoittaisi yhdeltä vuodelta kannettavaa veroa. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt kysymystä niin sanottuun yksivuotiseen verolakiin sisältyvistä, muista kuin aineellisen verolainsäädännön alaan kuuluvista säännöksistä muun muassa lausunnossa n:o 6/1957 vp. hallituksen esityksestä n:o 58 laiksi vientimaksusta, n:o 7/1963 vp. hallituksen esityksistä n:o 122 ja 134 laeiksi maataloustuotteiden markkinoimisrahastosta annetun lain muuttamisesta, n:o 10/1964 vp. hallituksen esityksestä n:o 183 laiksi maataloustuotteiden tuontimaksuista sekä n:o 6/1976 vp. hallituksen esityksestä n:o 40 laiksi vuoden 1975 veronpalautusten maksamisen lykkäämisestä.

Perustuslakivaliokunta on näissä yhteyksissä katsonut, että koska eduskunnan vähemmistö ei verolakia säädettäessä nauti sille tavallisen lain säätämässä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa turvattua suojaa, ei yksivuotisessa verolaissa voida säätää kulloinkin kysymyksessä olevasta verosta säätämisen ulkopuolelle menevistä kysymyksistä. Jos yksivuotiseksi tarkoitettu verolaki sisältää muita asioita koskevia säännöksiä, on laki säädettävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa järjestyksessä. Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut myös, että verosta säätämisen ulkopuolelle jäävinä kysymyksinä ei ole pidettävä lakiehdotuksen pääasiallisen sisällön kannalta toissijaisia ja täydentäviä säännöksiä, vaikka ne erikseen tarkasteltuina saattaisivatkin edellyttää muuta käsittelyjärjestystä. Esimerkiksi veron käyttötarkoitukseen kiinteästi liittyvät sekä veron perintää ja verotusmenettelyä koskevat säännökset, jotka eivät poikkea yleisestä verolakikäytännöstä, on katsottu voitavan käsitellä samassa järjestyksessä kuin itse verosta säätämistä tarkoittavat säännökset.

Lakiehdotus tarkoittaa edellä käsitellyn asteikkomuutoksen lisäksi voimassa olevan arpajaisverolain 6 §:n kumoamista. Tämä lainsäädäntötoimi vaikuttaisi siten, että arpajaisveron tuotto menee yksinomaan valtiolle. Ehdotuksen tämä kohta on sinänsä verosta säätämisen ulkopuolelle jäävä seikka. Kysymys on kuitenkin veronsaajan sääntelemisestä. Se liittyy kiinteästi varsinaiseen verosta säätämiseen, koska verovelkasuhteen luonteeseen ja veron määräytymiseen vaikuttavina tekijöinä on lakiehdotuksen tarkoittaman asteikkomuutoksen lisäksi pidettävä säännöksiä paitsi verovelvollisuudesta ja vero-objektista myös veronsaajasta. Ehdotetunlaisen veronsaajaa koskevan sääntelyn ei myöskään voi katsoa poikkeavan yleisestä verolakikäytännöstä, koska useat verot menevät yksinomaan valtiolle. Koska edellä esitetyllä tavalla 6 §:n kumoamisessa on kysymys verosta säätämisestä laajassa merkityksessä, ei käsittelyjärjestykseen vaikuta se, että asteikkomuutoksen valtionaloudellinen vaikutus on huomattavasti vähäisempi kuin 6 §:n kumoamisen vaikutus. Näistä syistä ja koska käsittelyjärjestykseen ei vaikuta myöskään se, että lakiehdotus tarkoittaa yhtäältä veron alentamista ja toisaalta veron korottamista, perustuslakivaliokunta katsoo, että lakiehdotus voidaan yhdeltä vuodelta kannettavaa veroa tarkoittavanakin käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 68 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta, jolla ei ole muuta huomautettavaa lakiehdotuksen johdosta, kunnioittaen lausuntonaan esittää,

että ehdotus laiksi arpajaisverolain muuttamisesta on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 68 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Ben Zyskowicz

Ilkka O. Jumppanen

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowicz, jäsenet Aaltio, Anttila, Eenilä, Hämäläinen, Jans-

son, J. Mikkola, Muroma, Peltola, Pokka, Skinari ja Viinanen.