

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

25 päivänä marraskuuta 1993

Lausunto n:o 31

Valtiovarainvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 9 päivänä marraskuuta 1993 hallituksen esityksen n:o 271 maataloustuotteiden tuontisuoja ja hinnanero korvauksia koskevaksi lainsäädännöksi valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa valtiovarainvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina maatalousneuvos Esko Juvonen maa- ja metsätalousministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Sakari Alasalmi valtiovarainministeriöstä, osastonjohtaja Keijo Hyvönen Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:stä, professori Mikael Hidén, professori Kari S. Tikka ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi lait maataloustuotteiden tuontisuojusta ja hinnanero korvauksista. Esityksellä pyritään lainsäädännön yhtenäistämiseen.

Esitys liittyy valtion vuoden 1994 talousarvioesitykseen.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan vuoden 1994 alusta, paitsi laki valmistevelolain muuttamisesta, joka on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä helmikuuta 1994.

Esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan lakeihin perustuvat eri viranomaisten toimivaltuudet ovat rajattuja eivätkä sisällä vaipaaharkintaista päätösvaltaa. Tästä syystä lakiehdotukset voidaan hallituksen mielestä käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä suotavana, koska säätämisjärjestys saattaa olla tulkinnanvarainen.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta on arvioinut valtiosääntöoikeudelliselta kannalta 1. ja 2. lakiehdotusta, jotka ovat verolakeja hallitusmuodon 61 §:n merkityksessä (tuontimaksun veronluonteisuudesta ks. esim. PeVL 3/1962 vp).

Hallitusmuodon 61 §:n mukaan valtion verosta säädetään lailla, jossa ovat säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Perustuslakivaliokunta perusteli (PeVM 17/1990 vp) tätä sanamuotoa seuraavasti: "On oikein, että... hallitusmuodossa kirjataan ne vaatimukset, jotka lainsäädäntökäytännössä on kohdistettu verolain sisältöön. Valiokunnan vakiintuneen kannan mukaan tällaisia vaatimuksia ovat ensiksi verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteiden säätäminen niin tarkasti, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa, ja toiseksi sen säätäminen, miten verovelvollinen voi saada oikeusturvaa."

Siltä osin kuin verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista säädettäisiin laissa sillä tavoin, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta ei muodostu sidotuksi, on kysymyksessä valiokunnan vakiintuneessa käytännössä katsottu olevan sellainen verotusvallan delegoiminen, joka hallitusmuodon 61 §:stä poiketessaan vaatii valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista käsitteilyjärjestyä. Valiokunta on kuitenkin pitänyt mahdollisena antaa viranomaisille harkintavaltaa, joka on "vähäistä ja luonteeltaan teknistä" (PeVL 5/1989 vp).

1. ja 2. lakiehdotukseen sisältyy useita säännöksiä, joissa viranomaisille siirtyy jonkinasteista verotukseen vaikuttavaa harkintavaltaa.

Tuontimaksulain 2 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvostolle tuleva valta päättää yksityiskohtaiset tuontimaksuluettelot sekä määrätä kertoimet ja vakiot tuontimaksun laskemista varten on valiokunnan käsityksen mukaan sel-

laista vähäistä ja luonteeltaan teknistä harkintavaltaa, joka ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Samoin on syytä arvioida 3 §:n 4 ja 5 momenttia, jotka koskevat tuontimaksun muuttamista. Lakiehdotuksen 3 §:n puutteena kylläkin on, ettei siinä säädetä, miten koti- ja maailmanmarkkinahinnat määräytyvät (vrt. PeVL 5/1989 vp). Puute on varsin oleellinen, koska näillä käsitteillä on huomattava merkitys lakiehdotusten sisällön kannalta. Lisäksi on todettava, että mainittujen momenttien lopussa olevien säännösten sanamuoto korostaa ministeriön harkintavaltaa. Tuontimaksuna perittävän määrän suuruus ei saisi riippua avoimesti harkinnasta. Verotusvalan delegointikiellon kannalta nämä säännökset olisi parempi muotoilla niin, että ministeriön on muutettava tuontimaksuja lakiehdotuksessa joustavan oikeusnormin avulla ilmaistun edellytyksen täytyessä.

Viimeksi mainittu huomautus pitää kohdistaa myös 5 §:ään. Sen lisäongelmana on, ettei pykälään sisälly lainkaan säännöstä, millä edellytyksellä tai missä tarkoituksessa vähimmäistuontihinta määrätään. Pykälää tulisi täydentää tällaisin joustavin oikeusnormein, jotta kyseistä harkintaa voidaan kiistattomasti pitää vähäisenä ja luonteeltaan teknisenä.

Ministeriön 2. lakiehdotuksen 4 §:n 2 momenttiin perustuva harkintavalta on niin ikään vähäistä ja luonteeltaan teknistä. Momentin loppuosan sanonnan harkinnanvaraisuus on kuitenkin syytä poistaa. Sama huomautus on tehtävissä 5 §:n loppuosasta.

Hallitusmuodon 61 §:n lailla säätämisen vaatimuksen kannalta selvästi edellä mainittuja ongelmallisempia ovat tuontimaksulakiehdotuksen 6 ja 8 §.

Lakiehdotuksen 6 §:ssä valtioneuvoston valta päättää tuontimaksun alentamisesta ja poistamisesta olisi sinänsä liitetty tiettyihin melko väljiin edellytyksiin. Kyseinen valta merkitsisi kuitenkin hyvin yleisluonteista mahdollisuutta päättää poikettavaksi tuontimaksujärjestelmän mukaisesta verotuksesta. Valtioneuvostolle siirtyvää harkintavaltaa on pidettävä niin laaja-alaisena ja tuontimaksuin tapahtuvan verotuksen sisältöön suoraan vaikuttavana, että lakiehdotus on 6 §:n

vuoksi käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Lakiehdotuksen 8 §:n sanamuodon mukaan valtioneuvostolle tulisi yleinen valta päättää vientiedun myöntämisestä lakiehdotuksessa tarjotuille tuotteille. Koska vientietu merkitsee tavaran tullittomuutta ja siten vaikuttaa välittömästi verovelvollisuuden alaan, säännös merkitsee niin laajaa verotusvallan delegoimista, että lakiehdotus olisi tästäkin syystä käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Kyseisen pykälän perustelut viittaavat kuitenkin siihen, että tarkoitettu valtioneuvoston päätös koskisi vain vientitumenettelyä eikä päätöksellä säänneltäisi, mitkä tässä laissa tarkoitetut tuotteet saavat vientiedun. Jos näin on ja jos valtioneuvoston päätöksen sallittu sisältö kytketään lakitekstissä menettelykysymyksiin, tämä pykälä ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

1. lakiehdotuksen 7 §:n ja 2. lakiehdotuksen 7 ja 8 §:n sisältämät, asialliselta luonteeltaan veronhuojennussäännökset ovat valiokunnan käytännön (esim. PeVL 17/1982 vp, 4/1991 vp ja 9/1992 vp) valossa säätämisyjärjestykseen vaikuttamattomia.

Kummankin tarkasteltavana olevan lakiehdotuksen 12 §:n mukainen järjestely on verraten pitkäaikaisessa käytännössä (esim. PeVM 79/1978 vp ja PeVL 2/1965 vp) katsottu mahdolliseksi perustuslainsäätämisyjärjestyksestä käyttämättä.

1. lakiehdotuksen 13 §:ssä tulisi muun muassa oikeusturvan valtiosääntöisen erityismerkityksen takia mainita muutoksenhaku nimenomaisesti, kuten 2. lakiehdotuksen 13 §:ssä on tehtykin.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että 2.—5. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja

että 1. lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, jäsenet Jansson, Jäätteenmäki, Kaarilahti, Laine,

J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Varpasuo, Vistbacka, Vuoristo, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsenet von Bell ja Komi.