

Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 74 hallituksen esityksen johdosta laiksi arpajaisverolain muuttamisesta

Eduskunta on 26 päivänä syyskuuta 1985 lähettänyt valtiovarainvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 126 laiksi arpajaisverolain muuttamisesta.

Valiokunta on pyytänyt hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen säätämisjärjestyksestä perustuslakivaliokunnan lausunnon, joka on tämän mietinnön liitteenä.

Arpajaisveron määrät ovat olleet voimassa vuodesta 1970 lähtien. Arpajaisvero on 20 prosenttia enintään 1 000 markan arvoisesta voitosta, 25 prosenttia yli 1 000, mutta enintään 10 000 markan arvoisesta voitosta sekä 30 prosenttia kaikista suurista voitoista. Hallitus ehdottaa, että rahanarvon alenemisen vuoksi arpajaisveron asteikkoa muutettaisiin siten, että vero olisi 20 prosenttia enintään 2 000 markan arvoisesta voitosta, 25 prosenttia yli 2 000, mutta enintään 20 000 markan arvoisesta voitosta ja 30 prosenttia yli 20 000 markan arvoisesta voitosta. Koska suurten voittojen lukumäärä on viime vuosina lisääntynyt, hallitus ehdottaa lisäksi, että yli 200 000 markan arvoisesta voitosta perittäisiin 35 prosentin suuruinen arpajaisvero.

Helsingissä 12 päivänä marraskuuta 1985

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Salolainen, jäsenet Ajo, Alppi, Koskeniemi, Linna, Malm, Mäki-Hakola, Poutanen, Rönholm, Surakka,

Arpajaisverolain mukaan arpajaisveron tuotosta 60 prosenttia menee valtiolle ja 40 prosenttia kunnille. Eri kuntien osuudet lasketaan asukasluvun suhteessa. Hallitus ehdottaa, että valtion ja kuntien väliseen verotulojen jaon järjestelyyn liittyen arpajaisveron tuotto menisi yksinomaan valtiolle. Muutos koskisi myös Ahvenanmaan maakunnan kunnille voimassa olevien säännösten mukaan tulevaa arpajaisvero-osuutta.

Laki ehdotetaan saatettavaksi voimaan vuoden 1986 alusta lukien.

Valiokunta on käsitellyt asian ja todennut hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen tarkoituksenmukaiseksi. Hallituksen esityksen perusteluihin yhtyen valiokunta on päättänyt asettua puoltamaan hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä.

Valiokunta kunnioittaen ehdottaa,

että Eduskunta päättäisi hyväksyä hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen muuttamattomana.

Sutinen, Tenhiälä, Tuovinen ja Vainio sekä varajäsenet Eklund, Kuusio, Pekkarinen, Piipari, Rusanen, Sasi ja Vepsäläinen.

Vastalauseita

I

Hallitus on ehdottanut, että arpajaisveron tuotto suoritettaisiin kokonaisuudessaan valtiolle vuoden 1986 alusta lukien. Samalla arpajaisveron asteikkoa on eräiltä osin muutettu. Valiokunnan enemmistö on tähän yhtynyt.

Arpajaisverotuoton menetys vähentää kuntien tuloja 110 miljoonaa markkaa. Kansaneläkkeiden lisäosaosuuksien muutoksen vaikutus on 460 miljoonaa markkaa ja ylimääräinen sosiaaliturvamaksu merkitsee kunnille puolestaan 320 miljoonan markan rasitusta. Yhteensä nämä rasittavat kuntien taloutta 890 miljoonalla markalla. Jo aiempina vuosina hallitus on eduskunnan enemmistön siunauksella lisännyt kuntien maksurasitusta ja siten luonut lisäpainetta veroäyrin hinnan nostamiseen ja vähävaraiselle kuntalaiselle tarpeellisten palvelujen kehityksen pysäyttämiseen.

Helsingissä 12 päivänä marraskuuta 1985

Osmo Vepsäläinen

Niilo Koskenniemi

Ulla-Leena Alppi

II

Hallitus esittää, että arpajaisvero vuoden 1986 alusta lukien suoritettaisiin kokonaisuudessaan valtiolle, kun se aiemmin on tuloutettu sekä valtiolle että kunnille. Täten valtio vie kunnilta noin 100 miljoonaa markkaa verotuloja.

Kokoomus ei voi hyväksyä hallituksen yksipuolisia, ilman neuvotteluja tapahtuneita, kuntien talouteen kohdistuvia verotulojen uudelleen järjestelyjä. Arpajaisvero on osa tulosta maksettavaa veroa. Tuloverot jakautuvat sekä valtion tuloveroon että kunnallisveroon. Hallituksen esitys poistaisi kunnilta oikeuden kunnallisveroa vastaa-

vaan tuloveroon henkilön saamasta arpajaisvoiton kaltaisesta tulosta. Näin ollen hallituksen esitys poikkeaa olennaisella tavalla tuloverojärjestelmämme peruseriaateista eikä ole siten hyväksyttävä.

Koska kokoomus ei voi hyväksyä hallituksen politiikkaa, jolla valtion omat taloudelliset vaikeudet vyörytetään kuntien kannettaviksi, ehdotammekin,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 12 päivänä marraskuuta 1985

Kimmo Sasi
Pertti Salolainen

Pirjo Rusanen
Pentti Mäki-Hakola

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

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 sääöksillä 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 lisäystä 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 koskeissa tapauksissa, joissa ei ole kysymys valtiopäiväjärjestyksen 68 §:ssä nimenomaan mainituista poikkeuksista eli uudesta tai lisäystä 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 esitetyn perusteiden 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 säätämisessä 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 valtiontaloudellinen 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 Zyskowitz

Ilkka O. Jumppanen

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

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