

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

25 päivänä marraskuuta 1992

Lausunto n:o 26

Valtiovarainvaliokunnalle

Valtiovarainvaliokunta on kirjeellään 16 päivältä marraskuuta 1992 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 202 vuoden 1993 veroasteikkolaiksi siltä osin, vaikuttaako esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen, jos siihen tehdään valtiovarainministeriön kirjelmässä 12.11.1992 tarkoitettu muutos.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Marja-Liisa Lindström valtiovarainministeriöstä, professori Edward Andersson, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Ikka Saraviita ja professori Kaarlo Tuori.

Käsittelyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunoittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys ja valtiovarainministeriön kirjelmä

Esitys sisältää ehdotuksen verovuodelta 1993 toimitettavassa valtionverotuksessa sovellettavaksi progressiiviseksi tuloveroasteikoksi ja progressiiviseksi varallisuusveroasteikoksi sekä yhteisön varallisuusveroprosentiksi.

Esitys liittyy vuoden 1993 valtion talousarvioesitykseen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1993 alusta.

Valtiovarainministeriön kirjelmässä 12 päivältä marraskuuta 1992 valtiovarainvaliokunnan verojaostolle pyydetään, että veroasteikkolain 5 §:ää muutettaisiin hallituksen esityksessä ehdotetusta. Tämän muutoksen mukaan lakiehdotuksen 2 §:ssä olevaa asteikkoa soveltaen saatavaan valtion tuloveroon lisätään muiden kuin yhteisöjen enakkoperinnässä korotus kirjelmässä esitetyn asteikon mukaisesti. Lakiehdotuksen muuttaminen tällä tavoin vastaa valtioneuvoston 14.10.1992 tekemää periaatepäätöstä

toimenpiteistä julkisen talouden tasapainon parantamiseksi.

Valiokunnan kannanotot

Valtiovarainministeriön kirjelmässä ehdotettu toimenpide on valtiosääntöoikeudellisesti huomion arvoinen, koska se merkitsisi sitä, että ennakkoa perittäisiin tarkoituksellisesti selvästi enemmän kuin miksi lopullisen veron tiedetään muodostuvan tuloveroasteikon mukaan.

Sellaista järjestelyä, jolla kansalaisilta otettaisiin pakolla laina, voidaan lähtökohtaisesti pitää hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännösten vastaisena (vrt. esim. PeVL 6/1976 vp ja 14/1990 vp). Toisaalta on huomattava, että kyseisten omaisuudensuojasäännösten ei ole katsottu voivan sellaisinaan estää erilaisten verotuksellisten keinojen käyttämistä julkisyhteisöjen varojen hankkimiseksi (PeVL 14/1990 vp).

Käsittävänä olevan tapauksen kannalta on syytä todeta, että valtio voisi hallitusmuodon 61 §:n mukaisesti säädetyllä verolaila kiistatta periä kansalaisilta sen suuruisen veron, jota nyt ehdotettu veroasteikko ja enakkoperinnän ylimääräinen korotus yhdessä merkitsevät. Kirjelmässä ehdotettua järjestelyä ei valiokunnan mielestä voikaan tehdä perustuslainvastaiseksi yksistään se seikka, että veronperinnälle ominaisessa menettelyssä korotettuna enakkoperintänä kerättävä summa palautetaan takaisin maksajalle.

Valtiosääntöoikeudellisesti on ratkaisevaa, kuuluuko kirjelmässä ehdotettu toimenpide verosta säätämistä koskevan hallitusmuodon 61 §:n alaan. Asiasta nyt ehdotetut säännökset ovat sisällöltään verosta säätämistä kyseisen perustuslainkohdan tarkoittamalla tavalla. Lain 5 §:n säännöksiin liittyvä lainaamistavoite ei muuta tätä arviota. Koska lakiehdotus valtiovarainministeriön kirjelmässä ehdotetuin tavoin

täydennettynä täyttää hallitusmuodon 61 §:n perusteella verolaille asetettavat sisältövaatimukset, voidaan lakiehdotus omaisuudensuojan estämättä käsitellä tavallisena lakina.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota kirjelmän mukaisen 5 §:n 1 momentin sanontaan, koska se kattaa ennakkoperintätavoista pelkääntään ennakonpidätyksen. Valiokunnan mielestä tulee verovelvollisten tasapuolisen kohtelun kannalta selvittää, eikö kyseisessä kohdassa pitäisi viitata myös ennakkoperintälain 37 §:ään.

Valiokunta on lopuksi arvioinut käsiteltävänä olevassa asiassa noudatettuja menettelytapoja siltä osin kuin hallituksen lakiesityksen sisällön ja koko talousarvioesityksenkin kannalta hyvin olennainen muutosehdotus on tehty valtiovarainministeriön kirjelmässä, joka on toimitettu esitystä käsittelevälle valiokunnalle, oikeastaan sen jaostolle. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tällaista käytännön tarpeista johtuvaa menettelyä on vaikea sovittaa yhteen valtiosääntömme asiaa koskevien säännösten kanssa. Tällainen käytäntö on epäsuotavaa sekä valtioneuvoston että eduskunnan käsittelytapojen kannalta. Esimerkinomaisesti voidaan mainita, että tällainen menettely syrjäyttää eduskunnan täysistunnossa käytävän ns. lähetekeskustelun ja vähentää valtioneuvoston oikeuskanslerin mah-

dollisuuksia harjoittaa laillisuusvalvontaa valtioneuvostossa.

Valiokunnan mielestä hallituksen piirissä tulisi harkita, onko aihetta laatia valtiosäännön kannalta selvitys tämäntapaisissa tilanteissa noudatettavista menettelytavoista. Tässä yhteydessä voitaisiin arvioida myös sitä laajahkoa erityiskysymystä, pitäisikö valtiosäännössä nimenomaisesti sallia valtion talousarvioesitystä ja ehkä myös siihen liittyviä lakiesityksiä muuttavan hallituksen esityksen antaminen erikseen eduskunnalle. Tällaisen muutosesityksen mahdollinen tarpeellisuus johtuu herkästi muuttuvissa taloudellisissa oloissa ennen muuta siitä, että talousarvioesityksen sisältöä koskevat perusratkaisut tehdään useita kuukausia ennen kuin esityksen sisällön kannalta ratkaiseva valiokuntakäsittely saadaan päätökseen eduskunnassa.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan valtiovarainministeriön kirjelmässä mainituin tavoin täydennettynäkin käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz sekä jäsenet Jansson, Jäätteenmäki, Kaarilahti,

Kekkonen, Koskinen, Laine, M. Laukkanen, Moilanen, Nikula, Näsi, Varpasuo, Vistbacka ja Vähänäkki.