

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

27 päivänä syyskuuta 1990

Lausunto n:o 8

Valtiovarainvaliokunnalle

Valtiovarainvaliokunta on 25 päivänä syyskuuta 1990 päivätyllä kirjeellään pyytänyt eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunnalta lausunnon hallituksen esityksestä n:o 113 laiksi viljan vientikustannusmaksusta.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina kansliapäällikkö Reino Uronen, erikoistutkija Esko Juvonen ja vanhempi hallitussihteeri Esko Laurila maa- ja metsätalousministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Tapio Leskinen valtiovarainministeriöstä, valtioneuvoston oikeuskansleri Jorma S. Aalto, osastopäällikkö Esko Mikkola Hankkija-Maatalous Oy:stä, osastonjohtaja Markku Suojanen Maataloustuottajain Keskusliitto MTK ry:stä, professori Edward Andersson, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyräki, professori Esko Rieppola, professori Ilkka Saraviita, oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen, professori Kari S. Tikka ja tutkijaprofessori Kaarlo Tuori.

Käsiteltävään asiaan lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki viljan vientikustannusmaksusta. Maksu suoritetaisiin viljaliikkeen elokuun 1 päivän 1990 jälkeen vastaanottamasta vehnästä ja rukiista (20 penniä kilolta) sekä ohrasta ja kaurasta (10 penniä kilolta). Maksuilla katettaisiin maataloustulolain mukaista maatalouden osuutta maataloustuotteiden vientikustannuksista. Laki olisi voimassa vuoden 1990 loppuun saakka.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan heti, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa selostetaan lain taannehtivaa vaikutusta. Viljan vientikustannusmaksun todetaan olevan luonteeltaan veronluonteinen maksu. Esityksen mukaan laki olisi säädettävä valtiopäiväjärjestyk-

sen 68 §:ssä tarkoitettussa, enintään yhdeltä vuodelta kannettavaa veroa koskevassa säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on pitänyt kuitenkin suotavana, että asiasta pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Viljan vientikustannusmaksua ei voida pitää vastikkeena mistään maksuvelvollisen julkiselta vallalta saamista palveluista. Vientikustannusmaksu on näin ollen perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti oikeudelliselta luonteeltaan veronluonteinen maksu. Lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä on siten arvioitava hallitusmuodon 61 §:n kannalta.

Hallitusmuodon 61 §:n mukaan verosta säädetään lailla. Tämän säännöksen on vakiintuneessa lainsäädäntökäytännössä katsottu vaativan, että laissa, jotta se voitaisiin käsitellä verolain säätämisyjärjestyksessä, on säädettävä verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteet niin tarkasti, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa. Laissa on lisäksi säädettävä, miten verovelvollinen voi saada oikeusturvaa.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lakiehdotus täyttää nämä yleiset verolaille hallitusmuodossa asetetut vaatimukset. Tältä kannalta ei siten ole estettä käsitellä lakiehdotusta valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Valiokunta on säätämisyjärjestyksen kannalta arvioinut myös ehdotetun lain taannehtivuuden merkitystä.

Hyvään lainsäädäntökäytäntöön pyrittäessä selkeänä lähtökohtana tulee olla, että verotuksessa sovellettavat säännökset ovat verovelvollisten ja viranomaisten tiedossa hyvissä ajoin ennen kuin säännöksiä ryhdytään soveltamaan.

Säätämisyjärjestysarvioinnin kannalta on kuitenkin ensijainen merkitys sillä, että Suomen valtiosääntöön ei sisälly taannehtivan verolain nimenomaista kieltoa. Käytännössä taannehtivia verolakeja on melko usein säädetty perustuslainsäätämisyjärjestystä käyttämättä, myös perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL n:o 12/1986 vp., n:o 3/1983 vp. ja n:o 2/1977 vp.). Verolain taannehtivuus ei valiokunnan käsityksen mukaan olekaan sinänsä sellainen seikka, joka vaatisi käyttämään perustuslainsäätämisyjärjestystä.

Käsiteltävänä olevaan lakiehdotukseen nähden on lisäksi erityisesti huomattava, että viljan vientikustannusmaksu liittyy maataloustulolaisissa (736/89) säädettyyn maataloustuotteiden markkinointijärjestelmään. Maataloustulolain 15 ja 16 §:n säännösten perusteella viljelijöiden tiedossa on ollut, että vuoden 1990 erinomainen sato kasvattaa maatalouden omaa markkinointivastuuta. Tämä seikka on omiaan asiallisesti lieventämään lain taannehtivuuden merkitystä. Taannehtivuus jäisi myös lyhytaikaiseksi. Lisäksi viljanviljelijöiden keskinäinen tasapuolisuus tässä tilanteessa vaatii lain taannehtivaa soveltamista.

Periaatteessa on mahdollista, että taannehtiva verolaki osoittautuu muista syistä kuin taannehtivuutensa vuoksi perustuslain vastaiseksi. Lähinnä kysymykseen voi tulla tilanne, jossa tällainen verolaki konfiskatorisen vaikutuksensa takia puuttuisi hallitusmuodon 6 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan (ks. PeVL n:o 6/1970 vp.).

Viljan vientikustannusmaksun kantaminen on maataloustulolain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettu keino maataloustuottajien vientikustannusosuuden perimiseksi. Esityksen perusteluista ilmenevien tietojen mukaan vientikustannusmaksun suuruus on mitoitettu vas-

taamaan sitä, mikä on maatalouden markkinointivastuu viljan osalta. Tähän nähden lakiehdotus ei valiokunnan mielestä ole vaikutukseltaan konfiskatorinen.

Lain 3 §:ssä ehdotettu järjestely vastaa kauan noudatettua käytäntöä, johon nähden perustuslakivaliokunnalla ei ole ollut aiemminkaan huomaautettavaa säätämisyjärjestyksen kannalta (PeVL n:o 2/1965 vp., PeVM n:o 79/1978 vp. ja PeVL n:o 5/1984 vp.). Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää 8 §:n 2 momentin mukaisen menettelytavan takia huomiota siihen, että täydellisyyden vuoksi 3 §:n 2 momenttiin tulisi lisätä säännökset viljaliikkeen velvollisuudesta hyvittää saamansa palautus viljan tuottajalle. Asialla ei ole käytännön merkitystä nyt säädettävän lain voimassaolokana, mutta tilanne voi muuttua, jos järjestelmää aiotaan jatkaa.

Lain 24 §:n 1 momentin ensimmäinen virke saattaa aiheuttaa periaatteellisia hankaluuksia, koska sen mukaan lain voimassaoloaika päättyisi vuoden 1990 lopussa. Esimerkiksi lain 9 §:ää voidaan kuitenkin joutua soveltamaan myös kaavailtua voimassaoloaikaa myöhemmin. Valiokunnan mielestä momentin alku tulisikin muuttaa seuraavasti: "Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 1990 ja (poist.) se koskee elokuun ...".

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus on käsiteltävä siinä järjestyksessä, jota valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukaan noudatetaan käsiteltäessä enintään yhdeltä vuodelta kannettavaa veroa koskevaa lakiehdotusta.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskiewicz, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Häkä-

mies, Jansson, Lamminen, Männistö, Ollila (osittain), Pohjola, Pokka, Puisto, Vistbacka ja Vähänäkki sekä varajäsen Anttila.