

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

13 päivänä marraskuuta 1991

Lausunto n:o 5

Valtiovarainvaliokunnalle

Valtiovarainvaliokunta on kirjeellään 29 päivältä lokakuuta 1991 pyytänyt eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 158 matkustajaverolaiksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Hannele Kerola valtiovarainministeriöstä, alivaltiosihteeri Nils Wirtanen valtioneuvoston kansliasta, lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren oikeusministeriöstä, maaneuvos Sune Eriksson ja kansliapäällikkö Peter Lindbäck Ahvenanmaan maakuntahallituksesta, professori Edward Andersson, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, ylimääräinen hallintoneuvos Olof Olsson, apulaisprofessori Matti Pellonpää, professori Ilkka Saraviita ja professori Kari S. Tikka.

Käsiteltyään asian yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä säädettäväksi ehdotettavan matkustajaverolain mukaan lentokoneella tai laivalla Suomesta ulkomaille lähtevistä matkustajista olisi maksettava valtiolle matkustajavero, joka vaihtelisi 30—200 markkaan. Matkustajaveroa ei suoritettaisi alle 12-vuotiaista lapsista. Verovelvollisia olisivat matkalipun myyjät.

Esitys liittyy vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesitykseen. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan heti sen tultua hyväksytyksi ja vahvistetuksi.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukaisessa yhtä vuotta pidemmältä ajalta kannettavaa veroa koskevassa säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esittämä laki on sisällöltään verolaki. Se täyttää hallitusmuodon 61 §:n vakiintuneen tulkinnan mukaan verolain säätämisyjärjestyksen käytölle asetettavat edellytykset, joten tältä kannalta ei ole estettä käsitellä lakiehdotusta valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Esityksen perusteluista ilmenee tarkoituksena olevan, että verovelvollisuus koskee myös Ahvenanmaan maakunnasta ulkomaille suuntautuvia matkoja sekä sellaisia ahvenanmaalaisia, jotka ovat matkanjärjestäjiä tai muita 2 §:ssä tarkoitettuja verovelvollisia. Valiokunta on siksi arvioinut myös sitä kysymystä, kuuluuko tällaisesta verosta säätäminen Ahvenanmaan maakuntaa koskien valtakunnan vai Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Voimassa olevan Ahvenanmaan itsehallintolain (670/51) mukaan (11.2 §:n 5 kohta) valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluu ”valtakunnassa yleisesti kannettavia veroja ja maksuja” koskeva lainsäädäntö itsehallintolain 23 §:ssä säädettyin poikkeuksin. Lain 23 §:n 1 momentin nojalla ”maakunnalla on oikeus käyttää tarpeisiinsa elinkeinoveroista ja huviveroista saadut tulot”. Maakuntapäivät päättävät näistä veroista.

Lainsäädäntövallan jaosta tältä osin valtakunnan ja maakunnan välillä säädettiin samansisältöisesti jo vuoden 1920 itsehallintolaissa. Tähän vuoksi on pyrittävä selvittämään, mitä itsehallintolaissa alun alkaen tarkoitettiin elinkeinoverolla. Todettakoon kyseisen sääntelyn säilyvän ennallaan vuonna 1993 voimaan tulevassa itsehallintolaissa. — Aluksi kuitenkin on syytä lyhyesti tarkastella maakuntapäivien lainsäädäntökäytäntöä elinkeinoverolakien osalta.

Maakuntalailla (ÅFS 6/47) on ensinnäkin säädetty maakunnassa suoritettavasta apteekki-

maksusta. Lisäksi elinkeinoveroa on maakunnassa kannettu elinkeinoluvista. Vuonna 1974 Ahvenanmaalla annettiin maakuntalaki (ÅFS 83/74) matkustajamaksusta. Lain 1 §:n mukaan se, joka harjoittaa säännönmukaista matkustajaliikennettä aluksella ulkomaisen sataman ja maakunnassa olevan sataman välillä, on velvollinen suorittamaan maakunnalle elinkeinoverona matkustajamaksun. Maksu siten määriteltiin maakuntalaissa elinkeinoveroksi.

Maksuvelvollisuus laajennettiin vuonna 1975 koskemaan myös maakunnan ja valtakunnan välistä matkustajaliikennettä. Maksuvelvollisuuden voimaantumisen edellytyksenä on maakuntapäivien tätä tarkoittava päätös, jossa myös määrätään maksun suuruus, kuitenkin enintään 2 markaksi matkustajalta. Matkustajamaksua ei ole toistaiseksi kannettu. Saatuja tuloja käytetään pääasiassa ympäristönsuojeluun ja matkailun edistämiseen.

Matkustajamaksua koskeneessa maakunnanhallituksen esityksessä (27/1973—74) viitattiin lyhyesti siihen, että oikeudelliset edellytykset maksun yleiselle toimeenpanolle olivat epävarmat. Esityksessä kuitenkin todettiin matkustajamaksun olevan luonteeltaan itsehallintolaissa tarkoitettu elinkeinovero. Tämä käsitys perustettiin siihen, että maksu kohdistui sellaiseen toimintaan, jota voitiin pitää elinkeinon harjoittamisena. Lisänäkökohtia elinkeinoveron käsitteen kannalta ei esitetty lakivaliokunnan lausunnossa laki- ja talousvaliokunnalle eikä tämän mietinnössä maakuntapäiville.

Tasavallan presidentti pyysi maakuntalaista itsehallintolain 14 §:n 2 momentin mukaisesti korkeimman oikeuden lausunnon, joka annettiin 7. marraskuuta 1974 (n:o 2498). Korkein oikeus totesi käsiteltävänä olevan aiheen kannalta kiinnostavalta osalta, että matkustajamaksua maakuntapäivien päättämässä muodossaan on pidettävä itsehallintolaissa tarkoitettuna elinkeinoverona.

Vuosien 1920 ja 1951 itsehallintolakien sen paremmin kuin uuden lain esitöistä ei saa selvyyttä, mitä elinkeinoverolla tarkoitetaan. Siksi on valiokunnan mielestä tarkastettava, mitä elinkeinoverolla on todennäköisesti tarkoitettu ensimmäisen itsehallintolain säätämisen aikaisessa yhteiskunnassa.

Vielä 1800-luvulla meillä verraten yleisesti kannettiin jossain määrin maaveroja muistuttavia elinkeinoveroja. Kun maaverot kohdistuivat maatilojen tuloon, niin elinkeinoverojen kohteen

na oli määrättyjen elinkeinon tuotto. *Willgrenin* (Suomen finanssioikeus, 1910) mukaan 1900-luvun alun aikaisia elinkeinoveroja olivat: maa-kauppiaiden elinkeinomaksut, apteekkioikeuksista menevä elinkeinovero, kulta- ja hopealöödyistä suoritettava maksu, pankki- ja vakuutusliikkeelle pantu vero sekä paloviinan anniskelemisestä maksettava vero.

Yleisen tuloveron käyttöönnoton myötä tarve tällaisiin, tiettyjen elinkeinon tuottoon kohdistuneisiin erityisveroihin on vähentynyt. Tämä seikka ei kuitenkaan valiokunnan käsityksen mukaan voi sinänsä vaikuttaa siihen, millaiseksi elinkeinoveron merkityssisältö itsehallintolain mukaan tulee ymmärtää. Koska ensimmäisessä itsehallintolaissa ei ole lähdetty siitä, että elinkeinoverolla olisi tarkoitettu jotain muuta kuin mitä sillä yleisesti tarkoitettiin lain säätämisaikanaan, on perusteltua katsoa, että tällä käsitteellä on tarkoitettu sellaista määrätyn elinkeinon tuottoon kohdistuvaa veroa, jollaisia vielä oli voimassa 1920-luvullakin. On syytä myös katsoa, että käsitteellä edelleenkin on sama merkitys, koska myöhempienkään itsehallintolakien tarkoituksena ei ole ollut uudistaa sen merkityssisältöä.

Käsiteltävänä olevan matkustajaverolakiehdotuksen kannalta keskeiseksi näin ollen muodostuu kysymys siitä, tarkoitetaanko uudella verolla verottaa lento- ja laivamatkoja järjestävien elinkeinonharjoittajien saamaa tuottoa normaalia yleistä tuloverotusta ankarammin vai onko tarkoituksena verottaa lento- ja laivamatkojen muodossa tuotettuja palveluita, jolloin veroa voidaan luonnehtia erityiseksi kulutusveroksi. Kulutusverolle on yleensä ominaista, että verovelvollisena on tavaran tai palvelun tuottaja ja että veron rasitus hintaan sisältyvänä kohtaa suoritteiden ostajaa.

Esityksen perusteluissa todetaan yksiselitteisesti, että veron kohteena olisi matkustaminen, ei matkailuelinkeino, vaikkakin käytännön syistä verovelvollisia ovat matkalippujen myyjät. Myyjät toimivat vain veronkantajina eikä vero kohdistu heidän toimintansa tuottoon. Tarkoituksena on, että vero siirtyy matkan hintaan. Matkalippujen myyjät maksavat sitten veron valtiolle kuukausittain viimeistään myynnin jälkeisen kuukauden lopussa.

Edellä esitetyn huomioon ottaen perustuslakivaliokunta päätyy siihen, että ehdotettu matkustajavero ei ole sellainen elinkeinovero, josta päättäminen Ahvenanmaan itsehallintolain 23

§:n 1 momentin perusteella kuuluu maakunnan toimivaltaan. Asiasta voidaan säätää, niin kuin esityksen tarkoituksena on, valtakunnan lailla myös siltä osin kuin se kohdistuu Ahvenanmaalta ulkomaille suuntautuviin matkoihin. Verovelvollisuutta sääntelevän 2 §:n perustelujen johdosta valiokunta kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, ettei matkatoimistoasetus ole voimassa Ahvenanmaalla. Siellä vastaava säädös

on matkatoimistoista annettu maakuntalaki (ÅFS 56/75).

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 68 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, jäsenet Jansson, Kekkonen, Koskinen, J. Leppä-

nen, Nikula, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsenet von Bell ja Saastamoinen.

Eriävä mielipide

Yhdyn lausunnon ponteen siitä, että tämä laki on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 68 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, mutta en voi hyväksyä kolmessa pontta edeltävässä kappaleessa esitetyt perusteluja seuraavista syistä:

1) Ahvenanmaan itsehallintolain 11 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntöelimillä on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat valtakunnassa yleisesti kannettavia veroja ja maksuja, 23 §:ssä mainituin poikkeuksin. Lain 23 §:n mukaan maakunnalla on oikeus käyttää tarpeisiinsa elinkeinoveroista ja huviveroista saadut tulot. Näistä veroista päätävät maakuntapäivät.

Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyessä vuonna 1974 matkustajamaksua koskevan maakuntalain (ÅFS 83/74) korkein oikeus totesi tasavallan presidentille antamassaan lausunnossa, joka pyydettiin itsehallintolain 14 §:n 2 momentin nojalla, että matkustajamaksua on sen maakuntapäivien päätöksessä saamassa muodossa pidettävä itsehallintolaissa tarkoitettuna elinkeinoverona. Presidentti, joka yksinomaaisesti tarkastaa, kuuluvatko maakuntapäivien päätökset maakuntapäivien toimivaltaan, hyväksyi maakuntalain eli ei määrännyt sitä raukeamaan. Maakuntalaki tulikin voimaan ja on edelleen voimassa.

Valiokunnan kuulemat valtiosääntöasiantuntijat ja muut maakuntalainsäädännön asiantuntijat ovat käytännöllisesti katsoen yksimielisesti

lausuneet, että kyseistä veroa on pidettävä elinkeinoverona. Vero-oikeusasiantuntijat ovat kutsuneet matkustajaveroa ”erityiseksi kulutusveroksi”.

2) Ahvenanmaan itsehallintolain säätämä maakuntalakeja koskevan toimivallan valvonta tapahtuu ilman eduskunnan ja sen elinten myötävaikutusta. Itsehallintolain mukaan repressiivinen valvonta kuuluu Ahvenanmaan valtuuskunnalle, korkeimmalle oikeudelle ja tasavallan presidentille. Lisäksi preventiivistä toimivallan valvontaa harjoittavat maakunnan lainsäädäntöelimet.

Maakuntalait ovat voimassa itsehallintolain määräämillä alueilla maakuntapäivien päättämässä valvotussa muodossa. Valtakunnan lait eivät voi syrjäyttää maakuntalainsäädäntöä samoin kuin maakuntalaitkaan eivät voi syrjäyttää valtakunnan lakeja. Samalla oikeusallalla valtakunnan laeilla ja maakuntalaeilla voi olla erilainen sisältö. Ratkaisevaa ei siis ole lakien muotoilu, vaan kyse on siitä, millä lainsäätäjällä — eduskunnalla vai Ahvenanmaan maakuntapäivillä — on lainsäädäntövalta kyseisellä alueella. Tämän rajanvedon on eduskunta Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksella vahvistanut Ahvenanmaan itsehallintolaissa. Jos toimivallasta syntyy erimielisyys, tulee korkeimman oikeuden ratkaista asia itsehallintolain 43 §:n 2 momentin nojalla.

Edellä olevaan viitaten katson, että valiokun-

nan olisi tullut todeta, miten maakuntalainsäädäntö suhtautuu muuhun lainsäädäntöön ja miten toimivallan valvonta tapahtuu sekä miten valtakunnan ja maakunnan toimivalta-alueita koskevat erimielisyydet ratkaistaan.

Lisäksi katson, että valiokunnan olisi tullut kunnioittaa korkeimman oikeuden ja tasavallan presidentin kannanottoja vuodelta 1974 ja että valiokunnan olisi tullut kiinnittää suurempaa

huomiota käytännöllisesti katsoen yksimielisiin valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden lausuntoihin.

Lopuksi katson, ettei valiokunnan olisi tullut lausua lain soveltamisesta Ahvenanmaan maakunnasta ulkomaille tapahtuvaan matkustamiseen, koska valtiosäännön mukaan muut elimet kuin perustuslakivaliokunta ratkaisevat tällaiset kysymykset.

Helsingissä 13 päivänä marraskuuta 1991

Gunnar Jansson