

JUHLAJULKAISU

ANTTI SUVIRANTA

1923 • 30/11 • 1993

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Gummerus Kirjapaino Oy
Jyväskylä 1993

ISSN 0356-7222
ISBN 951-855-132-4

Mikael Hidén

Vero (HM 61 §), maksu (HM 62 §) ja "erikoislaatuinen ... maksu"

*Joitakin havaintoja verotusvallasta, omaisuuden suojusta ja
tyyppipakosta*

Perustuslakien säännöksistä lienee verosta säätämistä koskeva HM 61 §:n säännös se, joka on HM 6 §:n omaisuuden suoja-säännöksen ohessa useimmin ollut tulkinnan kohteena eduskunnan perustuslakivaliokunnassa. Tulkintaratkaisut ovat pääasiassa koskeneet kahta kysymystä: mitä kaikkea on pidettävä säännöksessä tarkoitettuna verona ja mitä vaatimuksia säännöksen katsotaan asettavan tällaisesta "valtiosääntöoikeudellisesta verosta" säätämislle. Nämä kysymykset ovat periaatteessa toisistaan selvästi erillisiä. Käytännössä saattaa kuitenkin "verosta" säätämislle asetetuilla vaatimuksilla olla ollut vaikutusta siihen, minkälaisen suoritusten on katsottu kuuluvan säännöksen soveltamisalaan.

Säännöksen soveltamisen kannalta on ensisijainen kysymys tietysti se, onko jokin laissa määritelty suoritusvelvoite säännöksessä tarkoitettu "vero". Käytännössä näyttää kuitenkin tulkintakäytännön runsastuminen ensiksi painottuneen siihen, mitä vaatimuksia säännös asettaa verosta säätämislle. Osaksi tämä on ehkä johtunut siitä, että verotukseksi katsotut järjestelyt ovat monimuotoistuneet vasta vähitellen – tutuntyyppisten, veroksi ehkä myös nimettyjen suoritusten kohdalla ei HM 61 §:n säännöksen soveltuvuus ole noussut ongelmaksi. Osaksi ehkä on ollut kysymys siitä, että sotien jälkeisessä käytännössä ovat delegaatiomahdollisuuksia ja oikeusturvaa koskevat kysymykset yleisemminkin saaneet lisää merkitystä.

Hallitusmuodon valtiontaloutta koskevan VI luvun uudistuksessa (1077/22.7.1991), joka tuli voimaan 1.3.1992, on HM 61 §:n

säännökseen lisätty maininta siitä, mitä verosta säätävään lakiin sisältyy.¹ Lisäys heijastelee siihen astisessa käytännössä vakiintunutta tulkintaa. Kun tämän tulkinnan muotoutuminen yleisemmin valaisee valtiosääntönormien tulkinnallisen muuttumisen mahdollisuuksia – ehkä ongelmiaakin – esitän siitä joitakin havain-
toja.²

Käsitykset siitä, mitä vaatimuksia HM 61 §:n säännöksessä asetetaan verosta säätämislle, ovat läpikäyneet huomattavan muutoksen. Vuoden 1934 valtiopäivillä antamassaan, margariinivalmisteista ja rehuaineista suoritettavaa veroa koskevassa lausunnossa (prvl 3/HE 42/34 vp) perustuslakivaliokunta katsoi, että laki voitiin käsitellä VJ 68,1 §:n mukaisessa verolainsäätämisyjärjestyksessä. Ehdotetussa laissa oli jätetty tasavallan presidentin asetuksella määrättäväksi, milloin veroa oli kannettava ja eräiden tavaroiden osalta jäi lopullisen veron määrääminen valtioneuvoston tehtäväksi lain osoittaman enimmäismäärän puitteissa. Vuonna 1944 valiokunta antoi lausunnon hinnantasausrahastoa koskevasta lakiehdotuksesta, jossa mm. ehdotettiin valtioneuvoston määrättäväksi ne perusteet, joiden mukaan rahastosta myönnettiin ja siihen määrättiin suoritettavaksi tassauskorvauksia (prvl 2/HE 151 (43 vp)/44 vp). Lyhyessä lausunnossaan valiokunta totesi vain, että korvauksia voitiin pitää verotuksena eivätkä niiden määräämistä koskeneet säännökset loukanneet omaisuuden suojaa. Kannanotto nojasi tältä osin nähtävästi Y. W. Puhakan kirjalliseen lausuntoon, jossa oli nimenomaisesti lähdetty siitä, ettei lain käsittelemistä verolakina estänyt se, että lakiehdotuksessa ei ollut määräyksiä korvauksien määrästä tai sen laskemisen perusteista.

- 1 Muutokseen asti voimassa ollut HM 61,1 §:n alkuperäinen sanamuoto oli seuraava: "Verosta, myöskin tulliverotuksesta, säädetään lailla, määräämättömäksi tai määrääjäksi. Sama olkoon voimassa entisen veron muuttamisesta tai lakkauttamisesta sekä yleisistä rasituksista." Vuonna 1991 säädetyssä uuden HM 61 §:n sanamuoto on seuraava: "Valtion verosta säädetään lailla, jossa ovat säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta."
- 2 Verosta säätämisen historiallisesta kehityksestä ja verolakeja koskevasta aikaisemmasta eduskuntakäytännöstä yleisesti ks. esim. Kastari, Paavo: Hinnantasaustuuksien oikeusperusteita koskevia näkökohtia, DL 1961, 69–90; Merikoski, Veli: Hinnantasaustuuksien perustuslain kannalta, LM 1947, 271–281; Puhakka, Y. W., Eräitä näkökohtia tullitariffikysymyksessämme, DL 1927, 251–265; Riepula, Esko: Verolakien säätäminen. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus. (Monistettu lisensiaattityö) Tampere 1968; Saraviita, Ilkka: Kunnallisveron säätämisyjärjestyksestä, JFT 1970, 372–392; Sipponen, Kauko: Lainsäädäntövallan delegoiminen, Vammala 1965, 498–527; Suviranta, Antti: Budjetin ulkopuolella olevista rahastoista, LM 1965, 213–230; Vesanen, Tauno: Vientimaksusta, Vammala 1974, 49–63.

Tämän jälkeen valiokunnan kanta kuitenkin muuttui tiukemmaksi. Eräänä syynä epäilemättä oli Merikosken vuonna 1947 hinnantasaustain perustuslainmukaisuudesta eräässä artikkelissa³ esittämä kritiikki. Merikoski päätyi artikkelissaan pitämään tavallisella lailla luotua hinnantasaustajärjestelmää perustuslainvastaisena ja lausui HM 61 §:ssä verolaille asetetuista vaatimuksista mm.:

"Vähin vaatimus, mikä verolaille ymmärtääkseni on asetettava, on se, että siinä on vahvistettava verovelvollisuuden ja veron suuruuden määräämisen perusteet sekä osoitettava, millä tavoin hallintoalamainen voi saada oikeusturvaa verotusasiassa."

Tämän käsityksen Merikoski esitti myös vuonna 1950 perustuslakivaliokunnalle antamassaan, lapsilisälain muuttamista koskeneessa lausunnossa. Valiokunnan asiassa antama lausunto (prvl 5/HE 106/50 vp) on tietääkseni ensimmäinen, jossa valiokunta asetti verosta säätämislle mainitunkaltaiset edellytykset. Tuon kannan omaksuminen oli tapauksessa toisaalta sikäli helppoa, että käsillä olleen lain katsottiin täyttävän asetetut edellytykset. Valiokunnan kannanottojen kehityksen kannalta merkittävämpänä ratkaisuna, eräänlaisena tulkinnan vakiintumisen alkupisteenä voidaankin pitää vuoden 1955 valtiopäivillä annettua lausuntoa (prvl 10/HE 114/55 vp), joka koski hinnantasausrahosta annetun lain muuttamisesta annettua lakiehdotusta. Valiokunta totesi hinnantasausmaksun olevan asiallisesti vero ja lausui mm.:

"Kun ei lakiehdotukseen eikä sillä muutettavaan lakiin kuitenkaan sisälly säännöstä tasausmaksuvelvollisuuden ja tasausmaksun suuruuden määräytymisen perusteista eikä siitä, miten tasausmaksuun velvollinen voi saada oikeusturvaa, merkitsee hallituksen esityksen mukainen lainsäädäntötoimi eduskunnalle yhdessä tasavallan presidentin kanssa kuuluvien valtuuksien siirtämistä valtioneuvostolle. Tämä valtuuksien siirtäminen on valiokunnan mielestä selvästi laajempi kuin valtiosääntömme sallii. Säädettyväksi tarkoitettu laki sisältää näin ollen poikkeuksen hallitusmuodon säännöksestä."

Tästä vuoden 1955 kannanotosta ilmenevää HM 61 §:n tulkintaa ja siihen sisältyvää kolmea vaatimusta – laissa on osoitettava verovelvolliset ja veron määräytyminen ja järjestettävä oikeusturva – seu-

³ Ks. edellä alav. 2 mainittu artikkeli, erit. s. 279; ks. myös Merikoski, Veli: Suomen julkisoikeuden oppikirja II, 1946, s. 153.

rattiin ja täsmennettiin sittemmin hyvin monissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. Käytännön kiinteytymisen voidaan ainakin eräässä merkittävässä kohdassa ajatella merkinneen myös tiukentumista. Kun vuoden 1955 lausunnossa edellytettiin lyhyesti, että verovelvollisuuden ja veron suuruuden määräytymisen ”perusteet” säädetään laissa, vakiintui käytäntö vaatimukseksi, joka perustuslakivaliokunnan keväällä 1992 valtion vakuusrahastoa koskeneesta ehdotuksesta antamassa lausunnossa (prvl 4/HE 32/92 vp) esitettiin seuraavasti:

”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 ...”⁴

Vaativuudesta, jonka mukaan laintasoisen säätelyn ko. asiassa täytyy olla niin tarkkaa, ettei lain soveltajalle – eikä myöskään alemman-tasoisten säädösten antajalle – jää harkintavaltaa, voidaan delegoimismahdollisuuksien ja säätelyn joustavuustarpeiden kannalta pitää hyvin tiukkana.⁵ Tätä periaatteellista tiukkuutta ei ole oleellisesti muuttanut se, että HM 61 §:n säännöksen mukaisiksi on voitu katsoa esim. kohtuusnäkökohtiin perustuva rajoitettu joustamisvalta tai tekniseksi katsottu veron laskentaperusteiden määräämisvalta.⁶

Edellä lyhyesti kuvattu tulkintalinja ei ole menettänyt merkitystään sen vuoksi, että HM 61 §:n säännös on vuonna 1991 muutettu.

4 Lausuman sanamuoto näyttäisi viittaavan siihen, että siinä on pidetty silmällä HM 61 §:n alkuperäistä sanamuotoa ja sen tulkintakäytäntöä. Lausunnon antamisaikaan (9.4.1992) oli kuitenkin jo tullut voimaan HM 61 §:n nykyinen sanamuoto, jonka valossa em. sidotun harkinnan vaatimus ei ole ainakaan ongelmaton. Lausumaa täysin vastaavaa muotoilua oli vähää aikaisemmin käytetty esim. viljan vientikustannusmaksua koskeneessa lausunnossa (prvl 8/HE 113/90 vp), metsästyslain muuttamista koskeneessa lausunnossa (prvl 13/HE 198/90 vp) ja peltoalan perusteella suoritettavaa vientikustannusmaksua koskeneessa lausunnossa (prvl 4/HE 160/91 vp).

5 Yhtenä esimerkkinä ko. tiukkuuden ulottuvuuksista voidaan mainita eräistä talonrakennustöistä suoritettavaa investointiveroa koskenut lausunto (prvl 5/HE 96/73 vp). Ko. vero olisi peritty tietyissä työvoimapiireissä tapahtuvasta rakentamisesta suhdan-
netilanteen hallitsemiseksi ja maan eri osien työllisyystilanteen tasapainottamiseksi. Kun työvoimapiirien rajojen määrääminen muun lainsäädännön nojalla kuului valtioneuvostolle, katsoi valiokunta, että lakiehdotus jätti valtioneuvostolle HM 61 §:n kanssa ristiriidassa olevan vallan määrätä suhdanneveron soveltamisesta.

6 Ks. näistä esimerkiksi peltoalan perusteella suoritettavaa vientikustannusmaksua koskenut prvl 4/HE 160/91 vp ja elintarviketuotteiden valmisteverosta säädettyä lakia koskenut prvl 5/HE 24/89 vp.

Säännöksen muuttamisessa on selvästi tähdätty vakiintuneen käytännön mukaisen normin osoittamiseen säännöstekstissä. Uuden säännöksen säätämisivaiheiden valossa on kuitenkin ongelmallista, missä määrin uusi säännös merkitsee irrottautumista edellä viitatus- ta sidotun harkinnan vaatimuksesta.⁷

Säännökselle ei vielä ole ehtinyt syntyä huomionarvoista tulkin- takäytäntöä.

Edellä viitattu delegointimahdollisuuksien varsin ehdoton pois- sulkeminen verorasituksesta säätämisessä voidaan nojata ja on usein nojattu ajatukseen kansan vanhasta itseverotusoikeudesta ts. siitä, että kansanedustuslaitoksen täytyy saada määrätä kansaan kohdis- tuvasta verorasituksesta. Tältä kannalta voidaan noudatettua, dele- goinnin torjuvaa tulkintaa pitää hyvin legitiiminä. Tulkintaa voidaan toisaalta pitää jäykistävänä tekijänä. Verotuksen monimuotoisuus ja jatkuva muuttuminen huomioon ottaen voidaan olettaa, että tuo tulkinta osaltaan luo paineita rajatapauksissa katsoa, että tietty jär- jestely ei ole HM 61 §:n säännöksen mielessä vero. Tämän suuntaisia paineita saattoi aikaisemmin omalta osaltaan lisätä se, että verosta säätämisestä oli voimassa erityisiä, vaikeutettuja säätämisyjärjestyk- siä. Tämä seikka on menettänyt merkityksensä vuonna 1992 tehdys- sä valtiopäiväjärjestyksen lainsäätämisyjärjestyksestä koskevien sään- nösten uudistuksessa, jossa mm. kumottiin verolainsäätämisyjärjes- tystä koskenut VJ 68 § (L 818/28.8.1992).

Jonkin lain katsominen "verosta" säätäväksi laiksi – tai toisesta kulmasta katsottuna: jonkin hankkeen toteuttaminen juuri verotuk-

7 Säännöksen nykyinen sanamuoto, jossa edellytetään laissa säädettäväksi verovelvolli- suuden ja veron suuruuden "perusteista", näyttäisi merkitsevän sitä, että kaikkien keskeisten ohjaavien ja rajaavien seikkojen täytyy olla osoitettu laissa, mutta niiden puitteissa voi esim. asetuksenantajalle jäädä sellaista valtaa yksityiskohtien hienosää- töön, joka jo poikkeaa suoraan lakitekstistä aiheutuvan sidotun harkinnan vaatimuk- sesta. Näin käsitettynä säännös on joustavampi kuin se ehdotus, joka tehtiin ko. uudistukseen johtaneessa hallituksen esityksessä ja myös sen pohjana olleessa komi- tean mietinnössä (HE 262/90 vp ja KOM 1990:7). Niissä oli 61 §:lle ehdotettu muotoa: "Valtion verosta säädetään lailla, jossa on säännökset verovelvollisuudesta, veron suuruudesta ja verovelvollisen oikeusturvasta." Säännös muutettiin nykyiseen muo- toonsa perustuslakivaliokunnan mietinnössä (prvm 17/HE 262/90 vp). Valiokunnan muutokselle esittämien perustelujen valossa ei ole mitenkään selvää, että valiokunta tähtäisi suurempaan joustavuuteen ja irrottautumiseen jo lakitekstin nojalla sidotun harkinnan vaatimuksesta. Valiokunta totesi vakiintuneen käytännön mukaisia vaati- muksia olevan "ensiksikin verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteiden säätä- minen niin tarkasti, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa ja toiseksi sen säätäminen, miten verovelvollinen voi saada oikeusturvaa." Valiokunta jatkoi: "Valiokunnan käsityksen mukaan edelliseltäkin osalta hallitusmuodon tekstin tulisi vastata vakiintunutta käytäntöä ja pykälässä niin ollen säätää verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista, minkä vuoksi valio- kunta on muuttanut ehdotusta tällä tavoin."

sen keinoin – ei kuitenkaan ole tämänkään jälkeen säätämisyjärjestyksen kannalta merkityksetöntä. Säätämisyjärjestykseen tietysti vaikuttaa jo se, katsotaanko lain täyttävän edellä esillä olleet verosta säätämisen edellytykset. Säätämisyjärjestyksen kannalta on merkitystä myös sillä, että äsken mainitussa vuoden 1992 uudistuksessa jätettiin lepäämäänjättämissäännösten kumoamisessa jäljelle mahdollisuus jättää lepäämään laki, joka heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa kuitenkin samalla edellyttäen, ettei ko. lakiehdotus ”koske verosta säätämistä” tai valtiosopimukseen sisältyvien määräysten hyväksymistä. Pyrkimys välttää lepäämäänjättämismahdollisuutta voi nyt lisätä kiinnostusta jonkin tavoitteen toteuttamiseen juuri verotuksellisin keinoin – ja ehkä joskus myös HM 61 §:n soveltamisalan laajaan tulkitsemiseen.

Vaikka HM 61 §:n soveltamisalaa koskevien ratkaisujen merkitykseen vaikuttavat tekijät ovatkin viime aikoina muuttuneet, on tässä kohden keskeinen kysymys – mitä pidetään verona – säilynyt vuosikymmenien mitassa varsin ennallaan. Ehkä hieman yllättävääkin voi tuntua se, ettei perustuslakivaliokunnan tulkinnoissa näytä olleen suurtakaan merkitystä veron finanssiopillisilla tai muilla määritelmillä tai sillä, mihin tarkoitukseen veroa kannetaan tai miten veroina kerättyjen varojen käyttö järjestetään tai vaikkapa sillä, että veron uhalla vain yritetään estää jotakin. Käytännössä merkittävämpää näyttää olleen se, onko sitä suoritusta, jonka mahdollinen kuuluminen HM 61 §:n soveltamisalaan on harkittavana, ehkä pidettävä jonakin muuna, oikeudellisesti yksilöitävissä olevana järjestelynä, lähinnä HM 62 §:ssä tarkoitettuna maksuna. Näihin tarkasteluihin on taustalla liittynyt myös kysymys omaisuuden suojasta ja tyyppipakosta – toimintamuodon merkityksestä – omaisuuden suojaan ka- jottaessa.

Hallitusmuodon 62 §:ssä tarkoitettujen maksujen ja HM 61 §:ssä tarkoitettujen verojen rajanvedosta tyydyn tässä muutama ulkoiseen toteamukseen. Kysymyksessä olevan suorituksen nimityksellä ei juuri ole merkitystä – itse asiassa hyvin monet maksuiksi nimitetyt suoritukset ovat HM 61 §:ssä tarkoitettuja veroja. Oleellista HM 62 §:n soveltamiselle on ko. suorituksen käsittäminen vastikkeeksi jostakin yksilöitävissä olevasta suorituksesta tai palvelusta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä ei HM 62 §:n soveltaminen ole merkittävästi ollut esillä – viittaukset säännökseen ovat yleensä rajoittuneet toteamukseen, että käsillä olleessa asiassa ei ollut kysymys HM 62 §:ssä tarkoitettusta vastikkeena tehdystä suorituksesta. Hallitusmuodon VI luvun uudistus vuonna 1991

muutti jossain määrin HM 62 §:ssä asetettua vaatimusta laissa säädettävistä asioista, ei sen sijaan em. vastikkeellisuusvaatimusta.

Vuoden 1957 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta totesi vientimaksua koskeneesta ehdotuksesta antamassaan lausunnossa (prvl 3/HE 24/57 vp) mm.:

"Valtion hallintotehtäviinsä ja tarkoitustensa toteuttamiseen tarvitsemat varat kertyvät, paitsi yksityisoikeudellisista sekä rikosoikeudelliseen perusteeseen pohjautuvista julkisoikeudellisista tuloista, sellaisista tuloista, jotka ovat yleensä joko maksuja tai veroja. Mahdollista on myös, että valtio poikkeuksellisen varaintarpeen tyydyttämiseksi turvautuu pakko-ottoon eli konfiskaatioon."

Sama lausuma sisältyi – tosin ilman konfiskaatiota koskevaa mainintaa – myös eräisiin muihin valiokunnan noina vuosina antamiin lausuntoihin.⁸ Maksuilla lausunnoissa tarkoitetaan HM 62 §:n mukaisia maksuja. Tässä tarkoitetut lausumat eivät ole ko. lausunnoissa keskeisiä kohtia eikä niitä voida – jo "yleensä"-sanankaan vuoksi – käsittää kannanotoiksi, jotka täysin sulkevat pois muut kuin mainitut varojen kertymistavat. Lausumat viittaavat yhteydessään kuitenkin vahvasti sellaiseen ajatteluun, että varoja voi valtiolle kertyä tai – toisesta kulmasta tarkasteltuna – taloudellisia rasituksia voidaan kansalaisille asettaa vain tiettyjen järjestelytyyppien muodossa. Jos sivuutetaan yksityisoikeudelliset järjestelyt ja säännöstit ja rikosoikeudelliset seuraamukset sekä konfiskaatio, näyttää valiokunnan ajattelu olevan se, että jäljelle jäävät julkisen vallan varojenkeruumahdollisuuksina vain verot ja HM 62 §:n mukaiset maksut. Tällainen ajattelu on nähtävissä joissakin muissakin valiokunnan verola-keja koskevissa lausunnoissa, ehkä viimeksi ja varsin selvänä valiokunnan vuonna 1992 antamassa lausunnossa, joka koski siirtymä-maksuja muutettaessa valtion virastoja, laitoksia ja liikelaitoksia osakeyhtiöiksi (prvl 34/HE 265/92 vp). Tuossa lausunnossa valiokun-ta totesi mm.:

"Valtiolle tulevia rahasuorituksia tulee valiokunnan käytännön mukaan arvioida hallitusmuodon veroja koskevan 61 §:n ja

⁸ Ks. hinnantasausrahaa koskeneesta lakiehdotuksesta annettu prvl 10/HE 114/55 vp, työttömyysvakuutuslakiehdotuksesta annettu prvl 5/HE 40/59 vp ja sairausva-kuutusta koskeneesta lakiehdotuksesta annettu prvl 1/HE 129 (62 vp) / 63 vp.

maksuja koskevan 62 §:n perusteella, jollei suoritus nojau-
du yksityisoikeudelliseen perusteeseen tai ole luonteeltaan ran-
gaistus.”⁹

Lausunnon lopussa valiokunta toisaalta katsoi, että kyseessä ”poik-
keuksellisesti” oli maksu, joka ei ollut hallitusmuodossa tarkoitettu
maksu tai vero.

Ajatus, jonka mukaan lainsäätäjä voi – perustuslainsäätämisjär-
jestystä käyttämättä – yleensä vain tiettyjen järjestelytyyppien muo-
dossa luoda kansalaiselle taloudellisia velvoitteita julkisen vallan
suuntaan, saattaa vaikuttaa lainsäätäjän valtuuksia liiaksi rajoitta-
valta ja herättää helposti kysymyksen tällaisen käsityksen perustel-
tavuudesta. Asiaa on kuitenkin syytä tarkastella myös valtiosääntö-
kokonaisuuden kannalta. Perustuslaki suojaa kansalaisen taloudelli-
sia intressejä julkisen vallan taholta tulevilta puuttumisilta. Tämän
suojan ei ole koskaan käsitetty estävän sellaisia kansalaisen varalli-
suuteen puuttumismuotoja, joita on nimenomaisesti perustuslaissa
edellytetty kuten verojen tai maksujen periminen (HM 61 ja 62 §) tai
joita muuten on vanhastaan pidetty selvinä tapauksina kuten rikos-
oikeudelliset rangaistus- ja menettämisseuraamukset. Sen sijaan py-
rittäessä tällaisten puuttumismuotojen ulkopuolella kajoamaan kan-
salaisen omaisuuteen tai taloudellisiin intresseihin on aina jouduttu
erikseen selvittämään aiotun toimenpiteen suhde perusoikeussään-
nösten antamaan suojaan. Esim. pohdiskeluissa siitä, onko jotakin
lainsäädännöllistä järjestelyä pidettävä HM 61 §:ssä tarkoitettu-
na verosta säättämisenä, ei siten ole kysymys vain jonkin itsetarkoi-
tuksellisen, lainsäätäjän toimenpiteitä koskevan tyyppipakon yllä-
pitämisestä ja käsitejuridiikasta, vaan kannanotosta siihen, onko
aiottu järjestely sisällöltään sellainen, että se jo perustuslain tuon
säännöksen – ja sen ilmentämän vanhan käytännön – nojalla ei yleen-
sä voi olla ristiriidassa perustuslain omaisuudensuojasäännöksen
kanssa.

Hallitusmuodon verotusta ja omaisuudensuojaa koskevien sään-
nösten kuvatunkaltainen yhteys toisiinsa tulee jollakin tavoin esille
useissakin perustuslakivaliokunnan verotusta koskevissa lausun-

9 Sama ajatus on itse asiassa varsin selvänä nähtävissä myös sen tyyppisessä argumen-
toinnissa, jota valiokunta käytti esim. metsästyslain muuttamisesta antamassaan
lausunnossa prvl 13/HE 198/90 vp. Kysymys oli riistanhoitomaksun korottamisesta.
Valiokunta lähti hyvin selvästi siitä, että tarjolla olevina vaihtoehtoina oli vain HM 61
§:n mukainen vero ja HM 62 §:n mukainen maksu ja päätyi niistä edelliseen vaihtoehtoi-
toon.

noissa. Suoraan se on todettu valiokunnan vuonna 1957 antamassa lausunnossa (prvl 8/HE 65/57 vp), joka koski lapsilisälain muuttamista. Valiokunta totesi siinä mm.:

"Kun käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen mukaan siinä tarkoitettut henkilöt tulisivat velvollisiksi palauttamaan valtiolle jo nostamansa lapsilisät, näyttäisi edellä lausuttu johtavan siihen, että ehdotus merkitsisi sellaista puuttumista perustuslain turvaamaan omaisuuteen, jonka toteuttaminen on mahdollista vain valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä hyväksytyllä lailla. On kuitenkin huomattava, ettei jokainen lainsäädäntötoimi, joka tietää puuttumista omaisuuteen, edellytä perustuslainsäätämisyjärjestyksen noudattamista, vaan on se erinäisissä tapauksissa ja tietyissä rajoissa mahdollista myös tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Erityisen laaja ja omaa erikoislaatuaan oleva on se omaisuuteen kajoaminen, joka tapahtuu hallitusmuodon 61 §:ssä tarkoitetun ja valtiopäiväjärjestyksen 78 (p.o.68) §:ssä säädettyssä järjestyksessä käsitellyn verolain nojalla verotusteilse. Tämän vuoksi onkin tutkittava, onko lapsilisän palautus asiallisesti vero ja täyttääkö lakiehdotus sisällykseltään ja lakitekniseltä rakenteeltaan verolaille asetettavat vaatimukset."

Sitä vastaan, että HM 61 ja 62 §:ssä tarkoitettujen varojen ja maksujen (ja perusteitaan yksityisoikeudellisten tai rikosoikeudellisten suoritusvelvoitteiden) ulkopuolella olisi kansalaiselle vapaasti tavalisessa laissa kehiteltävissä rahasuoritusvelvoitteita, puhuu myös se, että uudistettaessa vuonna 1991 valtiontaloutta koskevaa Hallitusmuodon VI lukua ja siinä siis myös veroja ja maksuja koskevia säännöksiä, ei lainsäätämisasiakirjoissa missään vaiheessa viitattu sellaiseen mahdollisuuteen, että voisi olla vielä muita kansalaisiin kohdistettavissa olevia rahasuoritusten keruutyyppejä.

Perustuslakivaliokunnan omaksumien tulkintakäsitysten voidaan sanoa vastaavan edellä esitettyä. Kuva ei kuitenkaan ole enää selkeä ja johdonmukainen, koska valiokunta on kolmessa verraten tuoreessa tapauksessa katsonut, että tarkasteltavana ollut maksu ei ollut sen kummemmin HM 61 §:n mukainen vero kuin HM 62 §:n mukainen maksukaan (eikä johtunut rikosoikeudellisista tai yksityisoikeudellisista perusteista). Ajallisesti ensimmäinen näistä oli ydinjätehuoltomaksua koskenut lausunto vuoden 1985 valtiopäivillä (prvl 17/HE 16/85 vp). Siinä valiokunta ensin totesi, ettei ko. maksua voitu pitää verona eikä HM 62 §:n mukaisena maksuna eikä myöskään rikosoikeudellisena seuraamuksena ja jatkoi:

"Ydinjätehuoltomaksu on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan erikoislaatuinen ydinjätehuoltorahastoon suoritettava maksu, jota ei ole mahdollista sijoittaa oikeudellisesti mihinkään edellä mainituista luokista."

Valiokunnan kannanotto on omituinen, ei ensisijaisesti siksi, että siihenastisen käytännön valossa ko. maksua olisi ollut perusteltua pitää verona, vaan ennen kaikkea siksi, että valiokunta on pitänyt perustulain säännöksille ja tulkintakäytännölle täysin tuntemattoman **sui generis** -maksutyypin mahdollisena noin vain, ilman minkäänlaista osoitusta millä perusteilla ja minkälaisin rajoituksin.

Toinen edellä tarkoitetuista lausunnoista on vuoden 1992 keväällä annettu lausunto, joka koski työntekijäin eläkemaksua (prvl 8/HE 230(91 vp)/92 vp).¹⁰ Esityksessä ehdotettiin työntekijäin eläketurvaa koskevien säädösten muuttamista niin, että eläketurvan kustantamiseen, joka siihen asti oli yksityisellä sektorilla kuulunut työnantajalle, valtion eläkejärjestelmässä valtiolle ja kunnallisella sektorilla kunnille ja kuntainliitoille, osallistuisivat myös työntekijät maksamalla eläkemaksua kolme prosenttia palkasta. Valiokunta totesi mm.:

"Valiokunta on erikseen arvioinut sen seikan merkitystä, että toisen ja kolmannen lakiehdotuksen mukaan työntekijäin eläkemaksu tulee tavanomaisina veronsaajina pidettävälle valtiolle ja kunnille valtion eläkerahastoon ja kunnalliselle eläkelaitokselle tilitettäväksi. Myös näissä tapauksissa, kuten yksityiselläkin sektorilla, on työntekijäin eläkemaksu tarkoitettu jakamaan valtion ja kuntien työnantajaominaisuuteen kytkeytyvää sitä taloudellista rasitusta, joka perustuu tavallisella lailla sinänsä järjestettävään kysymykseen työnantajan eli tässä tapauksessa valtion ja kuntien velvollisuudesta vastata palveluksessaan olevan henkilöstön eläketurvan kustannuksista. Työntekijäin eläkemaksulla on sama tarkoitus eläkejärjestelmästä ja siten siitäkin riippumatta, kuka on työnantaja. Tähän nähden valiokunta katsoo, että valtion eläkejärjestelmään liittyvän työntekijäin eläkemaksun osalta on valtiosäännön kannalta poikkeuksellisesti esillä sellainen valtion työnantajaominaisuudesta johtuva erityisperuste, jonka vuoksi tätä valtiolle tulevaa rahasuoritusta ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisessakaan mielessä

10 Lausunnossa käsitelty työntekijäin eläkemaksuja koskeva järjestely oli tarkoitettu väliaikaiseksi. Kun eläkemaksun säätäminen pysyväksi oli valiokunnassa esillä keväällä 1993, valiokunta tyytyi vain lyhyesti viittaamaan lausuntoonsa 8/92 vp (prvl 10/HE 26/93 vp).

verona. Vastaavasti myöskään kunnalliseen eläkejärjestelmään liittyvää työntekijäin eläkemaksua ei voida pitää verona."

Tässäkin tapauksessa näyttäisi siihen astisen käytännön valossa siltä, että ko. maksuja olisi valtion ja yksityisen sektorin osalta ollut syytä pitää veroina (kuntien järjestelyihin ei HM 61 §:n säännöstä voida sen sanamuodonkaan vuoksi soveltaa). Ydinjätehuoltomaksua koskevasta lausunnosta po. lausunto poikkeaa edukseen siinä, että omaksuttua ratkaisua on perusteltu. Perustelut ovat kuitenkin ongelmallisia sikäli, ettei kerättävien maksujen kuuluminen johonkin kustannustenjakojärjestelyyn taikka näiden kustannusten perustuminen tavalliseen lakiin sinällään tietysti voi tehdä maksusta, joka muuten olisi vero, laadultaan veron ulkopuolelle jäävää. Ongelmattomana ei voida pitää myöskään vetoamista valtion työnantajaominaisuuteen. Käytännössä on ollut hyvin selvää, että veroja voidaan kantaa myös määrätarkoitukseen ja veroina kerättyjen varojen käytön hallinnointi voidaan järjestää eri tavoin. Valtion "työnantajaominaisuuteen" voitaisiin katsoa kuuluvan myös palvelussuhteessa valtioon olevien henkilöiden palkkojen maksamisen. Voitaisiinko tästä ehkä johtaa "erityisperuste" palkkaukseen tarvittavien varojen keräämiseen niin, että HM 61 §:n säännöstä ei tarvitse soveltaa? Yleisemminkin lienee säädösvallan järjestelyssä syytä suhtautua varovasti siihen, että valtion katsotaan tekevän jotakin jossakin ominaisuudessa.

Kolmas edellä tarkoitettu lausunto on syksyllä 1992 annettu lausunto, joka koski lakia siirtymämaksusta muutettaessa valtion virastoja, laitoksia tai liikelaitoksia osakeyhtiöiksi (prvl 24/HE 265/92 vp). Työntekijöiden siirtyessä yhtiöittämisen yhteydessä valtion eläkejärjestelmästä yksityisen eläkejärjestelmän piiriin tulivat uudet yhtiöt osallistumaan yhteisesti kustannettaviin eläkemenoihin suuremmalla osuudella kuin ne itse alkuvuosina aiheuttivat yhteisesti kustannettavia eläkkeitä. Ehdotetulla eläkelaitoksen maksettavalla siirtymämaksulla oli tarkoitus tulouttaa osa siirtyvän henkilöstön valtiolle aiheuttamia kustannuksia takaisin valtiolle. Valiokunta totesi mm.:

"... Maksu on kiinteästi sidoksissa nyt ja myöhemmin toteutettaviin yhtiöittämissiin. Maksun aiheena olevan tasaustarpeen valossa lainsäädäntötoimen tarkoituksen voidaan sanoa johtuvan eläkejärjestelmien erilaisuudesta ja siitä, että yhtiöittämisen johdosta henkilöstö siirtyy eläkejärjestelmästä toiseen. Siirtymämaksun säätämällä on välitön yhteys nykyiseen eläkelainsäädäntöön, jonka järjestäminen puolestaan kuuluu lähtökohtaisesti tavalliseen lain alaan.

Siirtymämaksua on edellä esitetty huomioon ottaen valtiokunnan mielestä pidettävä poikkeuksellisesti sellaisena valtiolle tulevana rahasuorituksena, joka ei ole sen pamremmin hallitusmuodossa tarkoitettu maksu kuin myöskään sen 61 §:ssä tarkoitettu vero. Tällaisesta rahasuorituksesta voidaan säätää sinänsä tavallisella lailla, jossa maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteet yksilöidään riittävästi, jollei esimerkiksi hallitusmuodon turvaamista kansalaisten perusoikeuksista muuta johdu.”

Perusteluista voidaan esittää samankaltaisia näkökohtia kuin edellisen lausunnon perusteluista. Tasaustarpeen olemassaolo tai ylipäänsä se, että menettely välittömästi liittyy johonkin tavallisen lainsäädännön alaan kuuluvaan järjestelyyn, sinänsä tuskin voi olla mikään HM 61 §:ssä tarkoitetuista veroista erottava peruste.¹¹

Kuinka tällaiseen erikoislaatuiseen maksun ideaan olisi syytä suhtautua? Sinänsä perustellulta vaikuttaa kyllä kysymys, miksi ei tavallisen lain säätäjän yleiseen kompetenssiin voisi kuulua myös valta säätää kansalaisille erilaisia maksuja. Joissakin rajoissa täytyy myös aikaisempien tulkintojen muuttamisen olla mahdollista. Valtionsäännön tulkinnallisen kehittämisen kannalta voitaisiin ajatella, että HM 61 ja 62 §:n ulkopuolisten maksujen katsominen mahdolliseksi sallii mainittujen säännösten soveltamista suuremman joustavuuden ja on sen vuoksi suotavaa. Viimeksimainittu näkökohta on toisaalta menettänyt paljon merkitystään sen jälkeen kun erillinen verolakien säätämisyjärjestys ja miltei kokonaan myös lepäämäänjättämismahdollisuus vuonna 1992 poistettiin. Verolakien säätämiseen liittyvästä säätelyn ”jäykkyydestä” verrattuna (muiden) tavallisten lakien säätämiseen on itse asiassa jäljellä vain se, että HM 61 §:ssä asetetaan verolaille tietyt sisällölliset vaatimukset. Tämäkin verolain ja ”erikoislaatuiseen maksun” säätävän lain välinen ero näyttäisi supistuvan olemattomiin, jos seurataan edellä viimeksi siteeratussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa näkyvää ajatuskulkua. Siinähan valiokunta edellytti, että ”maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteet yksilöidään riittävästi”. Tällainen edellytys ei voi merkittävästi poiketa siitä, mitä HM 61 §:n nykyinen sanamuoto edellyttää, eikä toisaalta voitane ajatella, että säännöksessä tarkoitetusta oi-

11 Tässä suhteessa hyvän vertailukohteen tarjoaa esim. aivan samaan aikaan perustuslakivaliokunnassa käsiteltävänä ollut tapaturma- ja liikennevakuutuslaitoksilta vuodelta 1993 perittävää maksua koskenut lausunto (prvl 22/HE 248/92 vp), jossa ko. maksu katsottiin veroksi, tai metsästyslain muuttamista koskenut lausunto (prvl 13/HE 198/90 vp), jossa riistanhoitomaksu katsottiin veroksi.

keusturvasta huolehtimisen tapa muodostuisi tässä suhteessa merkittäväksi erontekoperusteeksi.

Erikoislaatuisten maksujen ideaan liittyy kuitenkin vakavia ongelmia. Vaikka tavallisen lain säätäjän kompetenssia rajoittaakin vain perustuslaintasoinen normisto, ei tämän normiston sisältöä tässä arvioitaessa voida sivuuttaa perustuslain säännösten vakaaksi muodostunutta tulkintakäytäntöä eikä mielestäni myöskään sitä, että perustuslakien valtionaloutta koskevien säännösten vuonna 1991 toteutetussa kokonaisuudistuksessa ei näy mitään viitettä siihen, että perustuslainsäätaja olisi edellyttänyt lainsäätäjän käytettävissä olevan perustuslain (uusien) säännösten ulkopuolelle jääviä ja siihen astiselle käytännölle vieraita rahasuoritusten kansalaisilta valtiolle keräämisen muotoja. Tällaisen "vapaan kategorian" luominen tulkinnan keinoin potentiaalisesti merkittävissä asioissa¹² ja heti ao. kysymysryhmiä koskevan perustuslain uudistuksen jälkeen ei kitkatta sovellu perustuslakivaliokunnan rooliin perustuslakien soveltajana ja merkitsisi ainakin alkuvaiheissa ennustettavuuden heikkenemistä tulkintaratkaisuisa. Täysin avoin kysymys tällaisen "vapaan kategorian" kohdalla olisi siihen luettujen maksujen suhde omaisuuden suojaan: jos lailla annetaan valtuuksia ottaa kansalaiselta omaisuutta sellaisten maksujen muodossa, joihin ei liity verotuksen ikivanhaa ja säänneltyä oikeutusta, ei pitkään voida väistää kysymystä, millä perusteilla ja missä rajoissa näin voidaan tavallisessa laissa tehdä.¹³

12 Jos tällainen uusi "kategoria" tosiasiaa vahvasti sidottaisiin tekstissä siteeratussa lausunnossa (prvl 24/92 vp) ilmenevällä tavalla HM 61 §:ssä säädettyihin edellytyksiin, jäisi sen menettelyllinen ja poliittinen merkitys luultavasti vähäiseksi. Tällaisen sidonnan omaksuminen on kuitenkin vielä avoin kysymys, samoin kuin on sekin, kuinka tiukasti uuden HM 61 §:n soveltaminen tullaan käytännössä sitomaan säännöksen vanhan sanamuodon soveltamiskäytäntöön.

13 Omaisuuden suojan kohdalla usein esillä ollut, oikeuteen puuttumisen vähäisyyteen nojaavaa kriteeriä voitaisiin sinänsä tietysti ajatella sovellettavaksi myös "vapaan kategorian" maksujen kohdalla. Kriteerin kantavuus voisi kuitenkin jäädä heiveröiseksi: esim. tekstissä käsiteltyä työntekijäin eläkemaksua tuskin voitaisiin pitää HM 6 §:n yleisen tulkintakäytännön valossa kansalaisen kannalta vähäisenä puuttumisena omaisuuden suojaan.