

RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors
den 25 november 1992
Utlåtande nr 26

Till Statsutskottet

Statsutskottet begärde genom en skrivelse av den 16 november 1992 utlåtande av grundlagsutskottet om regeringens proposition nr 202 med förslag till lag om skatteskalorna för 1993 till den del det gäller att bedöma om behandlingsordningen för lagförslaget i propositionen påverkas av att den ändring som avses i finansministeriets skrivelse av 12.11.1992 görs i det.

Utskottet har hört äldre regeringssekreteraren Marja-Liisa Lindström vid finansministeriet, professorn Edward Andersson, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki, professorn Ilkka Saraviita och professorn Kaarlo Tuori.

Efter att ha behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt anför grundlagsutskottet vördsamt följande.

Regeringens proposition och finansministeriets skrivelse

Propositionen innehåller ett förslag till progressiv inkomstskatteskala, progressiv förmögenhetsskatteskala samt förmögenhetsskatteprocentsats för samfund för skatteåret 1993.

Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för 1993.

Lagen avses träda i kraft vid ingången av 1993.

I finansministeriets skrivelse av den 12 november 1992 till statsutskottets skattedelegation framställs en begäran om att 5 § i lagen om skatteskalar för 1993 skall ändras jämfört med regeringens proposition. Enligt ändringen skall den inkomstskatt till staten som inflyter enligt skalan i 2 § höjas enligt skalan i skrivelsen till den del det gäller förskottsuppbörd hos andra än samfund. Om lagförslaget ändras på detta sätt överensstämmer det med statsrådets principbeslut av den 14 oktober 1992 om åtgärder för att åstadkomma bättre balans inom den offentliga ekonomin.

Utskottets ställningstaganden

Den i finansministeriets skrivelse föreslagna åtgärden är statsförfattningsrättsligt sett anmärkningsvärd eftersom den innebär att förskott med avsikt skall uppbäras till ett klart större belopp än vad den slutliga skatten vederligen blir enligt inkomstskatteskalan.

Ett arrangemang som betyder att ett tvångslån tas upp hos medborgarna kan i princip anses stå i strid med det som stadgas om egendomsskydd i 6 § regeringsformen (jfr t.ex. GrUU 6/1976 rd och 14/1990 rd). Å andra sidan bör det noteras att det som stadgas om egendomsskydd inte i sig ansetts kunna hindra att olika slags fiskala metoder anlitas för anskaffning av offentligt rättsliga tillgångar (GrUU 14/1990 rd).

Med tanke på det föreliggande fallet är det skäl att konstatera att staten genom en skattelag som stiftas enligt 61 § regeringsformen obestriddligen kunde uppbära en skatt hos medborgarna av den storlek som den nu föreslagna skatteskalan och den extra förhöjningen av förskottsuppbörden sammantaget betyder. Det i skrivelsen föreslagna arrangemanget kan enligt utskottets mening inte anses strida mot grundlagen enbart på den grunden att den summa som bärs upp i form av förhöjd förskottsuppbörd vid ett typiskt förskottsuppbördsförfarande återbetalas till betalaren.

I statsförfattningsrättsligt hänseende är det avgörande om den i skrivelsen föreslagna åtgärden faller under 61 § regeringsformen, som gäller stadgande om skatt, eller inte. Till sitt innehåll är de nu föreslagna stadgandena stadganden om skatt på det sätt som avses i detta lagrum i grundlagen. Upplåningssyftet i lagens 5 § ändrar inte denna bedömning. Med hänsyn till att lagförslaget kompletterat på det sätt som föreslås i finansministeriets skrivelse uppfyller de krav på innehållet i en skattelag som anges i 61 § regeringsformen kan lagförslaget utan hinder av egendomsskyddet behandlas som en vanlig lag.

Utskottet har uppmärksammat ordalydelsen i 5 § 1 mom. i skrivelsen, eftersom den bara tar upp förskotts innehållning bland alla förskotts-uppbördsformer. För att de skattskyldiga skall bli lika behandlade bör det enligt utskottets mening utredas om det inte i lagrummet borde hänvisas också till 37 § lagen om förskottsuppbörd.

Slutligen har utskottet bedömt förfarandet i det aktuella ärendet till den del finansministeriet i en skrivelse har framställt ett ändringsförslag som är av väsentlig betydelse både för innehållet i regeringens proposition och för hela budgetpropositionen och som tillställts det utskott som behandlar propositionen, rättare sagt en delegation i utskottet. Enligt grundlagsutskottets uppfattning är det svårt att se hur ett sådant förfarande, som föranleds av praktiska behov, skall anses stå i samklang med stadgandena i saken i vår statsförfattning. En sådan praxis är inte önskvärd med tanke på proceduren vare sig i statsrådet eller riksdagen. Som exempel kan nämnas att ett förfarande som detta åsidosätter den s.k. remissdebatten vid riksdagens plenum och kringskar möjligheterna för justitiekanslern i statsrådet till laglighetsövervakning i statsrådet.

Enligt utskottets mening bör det inom regeringen övervägas om det med tanke på statsförfattningen är skäl att låta utreda de procedurer som skall iakttas i situationer av detta slag. En specialfråga med stor bärvidd som också kunde bedömas i detta sammanhang är om statsförfattningen uttryckligen borde tillåta att en proposition avlåts till riksdagen om ändring av budgetpropositionen och kanske även med den förknippade lagförslag. En proposition med ändringsförslag är under snabba omsvängningar i de ekonomiska förhållandena behövlig framför allt därför att de grundläggande besluten om budgetpropositionens innehåll fattas flera månader innan den avgörande utskottsbehandlingen slutförts i riksdagen.

På basis av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget även kompletterat på det sätt som anføres i finansministeriets skrivelse kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Zyskowicz samt medlemmarna Jansson, Jäätteenmäki, Kaarilahti, Kekkonen,

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