

RIKSDAGENS  
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors  
den 7 november 1991  
Utlåtande nr 4

*Till Statsutskottet*

Statsutskottet har genom en skrivelse av den 29 oktober 1991 i enlighet med riksdagens beslut begärt utlåtande av grundlagsutskottet om regeringens proposition nr 160 med förslag till lag om ändring av lagen om exportkostnadsavgift enligt åkerarealen.

Utskottet har hört specialforskaren Esko Juvonen vid jord- och skogsbruksministeriet, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki och professorn Ilkka Saraviita.

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

**Regeringens proposition**

I propositionen föreslås att giltighetstiden för lagen om exportkostnadsavgift enligt åkerarealen förlängs till utgången av 1992. Den betalningsskyldige skall befrias från exportkostnadsavgift, om han lägger en del av sin åkerareal i träda. Arealen av de åkrar som skall läggas i träda graderas enligt fysiska personers löne- och pensionsinkomster så att den del som trädeläggs är 15—30 procent av åkerarealen. Under vissa förutsättningar skall samma principer tillämpas också på sammanslutningar och dödsbon. För att juridiska personer skall befrias från avgiften bör de lägga hälften av sin åkerareal i träda. Jordbruksstyrelsen kan emellertid på ansökan besluta att samma villkor tillämpas på en juridisk person som på sammanslutningar och dödsbon.

Lagen, som ansluter sig till 1992 års budgetproposition, avses träda i kraft vid ingången av 1992.

Enligt propositionen bör lagen stiftas i den ordning som enligt 68 § riksdagsordningen skall iakttas i fråga om skatt som uppbärs under högst ett år. Regeringen har emellertid ansett det vara önskvärt att utlåtande av grundlagsutskottet

inhämtas om lagförslagets behandlingsordning, eftersom det framförts olika synpunkter om den.

**Utskottets ställningstaganden**

Som det konstateras i propositionen är exportkostnadsavgiften enligt åkerarealen till sin juridiska karaktär en avgift av skattetyyp. Behandlingsordningen för lagförslaget i saken bör bedömas utgående från 61 § regeringsformen.

Enligt 61 § regeringsformen stadgas angående skatt genom lag. I vedertagen lagstiftningspraxis har det ansetts att stadgandet kräver att det i den aktuella lagen, för att den skall kunna behandlas i den ordning som stadgas för en skattelag, bör stadgas om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek så exakt att de myndigheter som tillämpar lagen iakttar bunden prövning när skatten fastställs. Dessutom bör det anges i lagen hur den skattskyldige kan få rättsskydd.

Utskottet har separat bedömt lagförslagets 8 § med tanke på dessa allmänna krav på skattelagar i regeringsformen. Med stöd av paragrafen skall jordbruksstyrelsen på ansökan kunna sänka exportkostnadsavgiften och den trädesprocent som medför befrielse från avgiften för en juridisk person till den nivå som enligt lagen tillämpas på sammanslutningar och dödsbon. En förutsättning för ett sådant, för den skattskyldige förmånligt beslut är bl.a. att den aktuella juridiska personens huvudsakliga syfte är att bedriva jordbruk och att den består av fysiska personer. Dessutom krävs det att dessa fysiska personer odlar åkrarna genom att själva delta i arbetet.

Lagförslagets 8 § ger jordbruksstyrelsen behörighet att bevilja skattelättnader. Grundlagsutskottet har ansett att det i och för sig är möjligt att ge förvaltningsmyndigheter en dylik behörighet. Befogenheterna att bevilja skattelättnader får emellertid till följd av 61 § regeringsformen inte vara så omfattande att man genom att

utnyttja dem väsentligt skulle rubba det rättsläge som ordalydelsen i respektive lag förutsätter i fråga om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek (jfr GrUU 17/1982 rd).

I lagförslagets motivering konstateras att lätnaderna kunde beviljas juridiska personer ”i vissa fall”. Ordalydelsen tyder på att lätnadsförfarandet är exceptionellt. Om lagförslaget förstås på detta sätt harmonierar det med det krav som föranleds av 61 § regeringsformen, nämligen att betalningsskyldigheten bör fastställas enligt lagens 2 samt 7 och 7 a §§ och att lagens 8 § inte får medföra någon ändring i denna utgångspunkt.

I lagförslagets 8 § stadgas om vissa förutsättningar för lätnader. Till denna del är jordbruksstyrelsens prövning bunden vid lag. Enligt utskottets uppfattning är denna lagbundenhet, som i och för sig är endast partiell, i detta fall tillräcklig med tanke på 61 § regeringsformen.

Enligt utskottets mening kan förslagets 8 § emellertid inte anses vara ändamålsenlig till den del det i paragrafen inte alls regleras i vilket syfte — t.ex. av billighetsskäl — lätnader skall kunna beviljas. Det vore skäl att komplettera lagen med dylika stadganden om syftet.

Att den i propositionen omfattade uppfattningen om lagstiftningsordningen ger rum för tolkning beror enligt motiveringen på att olika inkomstslag och de som erhåller dem behandlas olika samt på nyttjandeskyddet av egendom. Med olika bemötande syftar man sannolikt på att villkoret för trädeläggning, som befriar en fysisk person från skyldigheten att betala exportkostnadsavgift, är graderat enligt de personliga inkomsterna. Stadgandet i 5 § regeringsformen utgör emellertid inte något hinder för en dylik åtskillnad som kan jämföras med skattegradering.

Med tanke på egendomsskyddet är det väsentligt i förslaget att lagen ger den betalningsskyldige två alternativ, nämligen att betala exportkostnadsavgift eller att lägga åkern i träda. Att det stadgas att trädeläggning är ett villkor för befrielse från exportkostnadsavgiften innebär ett faktiskt ingrepp i ägarens nyttjanderätt. I fråga om egendomsskyddet är det emellertid väsentligt att en jordbrukare fritt får besluta om han lägger en åker i träda eller ej. Utskottet konstaterar att det vedertaget har ansetts möjligt att man t.ex. genom marknadsföringsavgifter för jordbruket, dvs. genom skattemässiga metoder som är jäm-

förbara med den aktuella exportkostnadsavgiften, försöker påverka den skattskyldiges beteende. En dylik reglering har ansetts komma i fråga också då det gäller ettåriga skattelagar.

Utskottet har dessutom behandlat lagförslagets 7 b § 1 mom., där man utgår från att de vid statsbeskattningen för 1990 konstaterade skattepliktiga inkomsterna betraktas som löne- och pensionsinkomster som bestämmer villkoren för träda. På grund härav uppmärksamgör grundlagsutskottet statsutskottet på att det bör överväga om det i den aktuella lagen behövs uttryckliga stadganden om den effekt som vid ändring i inkomstbeskattningen konstaterade justeringar av lantbrukarnas skattepliktiga inkomster har med tanke på trädesvillkoret i lagens 7 §. Utskottet hänvisar till rättsskydds- o.a. problem som föranleds av att trädesvillkoret från första början fastställs till en viss omfattning och uppfylls enligt detta, medan lantbrukarens skattepliktiga inkomster härefter eventuellt fastställs till ett belopp som skulle förutsätta lindrigare trädesvillkor. Eventuella problem kunde elimineras om det stadgas i lagens 7 c § att förhandsbesked är bindande. Härvid borde det emellertid allvarligt övervägas om jordbruksdistriktet i enlighet med förslagets 17 § skall kunna fatta det slutliga beslutet om förhandsbeskedet.

Slutligen ägnar utskottet uppmärksamhet åt ikraftträdelsestadgandet i både lagförslaget och den gällande lagen. Det har en misslyckad formulering eftersom en del av lagens stadganden bl.a. på grund av ändringssökande kan behöva tillämpas även efter 1992. Lagens 24 § kunde ändras t.ex. som följer: ”Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991 (utesl.). Lagen gäller exportkostnadsavgiften för 1991 och 1992.” Om paragrafen ändras på detta sätt kunde de nya stadgandena i lagförslaget tillämpas i enlighet med den ändrade lagens ikraftträdelsestadgande, dvs. från 1.1.1992.

På basis av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

*att lagförslaget i regeringens proposition bör behandlas i den ordning som 68 § riksdagsordningen stadgar om behandlingen av lagförslag som gäller skatt som skall uppbäras för högst ett år.*

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Zyskowitz, medlemmarna Jansson, Kaarilahti, M. Laukkanen, J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Vistbacka, Vähänäkki och Väistö samt suppleanterna Helle och Viljanen.

---

