

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 44/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om farledsavgift

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 11 oktober 2005 en proposition med förslag till lag om farledsavgift (RP 150/2005 rd) till kommunikationsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Aila Salminen, kommunikationsministeriet
- juris doktor, docent Pekka Länsineva
- professor Arvo Myllymäki
- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att det stiftas en ny lag om farledsavgift. Förslaget huvudsakliga syfte är att regleringen ska motsvara de krav som enligt grundlagen ställs på en skattelag. Farledsavgiften bestäms enligt ett i lagförslaget specificerat enhetspris som fastställs enligt fartygets isklass samt fartygets nettodräktighet. I lagförslaget ingår bestämmelser om bl.a. grunderna för farledsavgiften samt fastställande och uttagande av farledsavgiften samt om rättsmedel.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2006, dvs. samtidigt som lagen om fartygs isklasser och isbrytarassistans (RP 149/2005 rd) avses träda i kraft.

Lagen hänför sig till budgetpropositionen för 2006 och avses bli behandlad i samband med den.

I motiveringarna för lagstiftningsordningen bedöms regleringen enligt grundlagens 81 § om statliga skatter och avgifter. Myndigheternas behörighet att meddela föreskrifter behandlas med hänvisning till 80 § 2 mom. i grundlagen. Enligt motiveringarna kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen har trots det funnit sig föranledd att inhämta utlåtande av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Farledsavgift

På grundval av lagförslaget är farledsavgiften inte en ersättning eller ett vederlag för en specifik offentlig tjänst eller motsvarande prestation, jämförbar med en statlig avgift enligt 81 § 2 mom. i grundlagen. En farledsavgift till staten är således i konstitutionellt hänseende en skatt (GrUU 46/2004 rd, s. 2/II).

Regleringen bör bedömas med hänsyn till bestämmelserna i 81 § 1 mom. i grundlagen. Där föreskrivs att statsskatt bestäms genom lag, som ska innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättsskydd. Enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis ska skattskyldighetens omfattning entydigt framgå av skattelagen. Lagbestämmelserna måste också vara såtillvida exakta att de lagtillämpande myndigheterna har bunden prövning när det gäller att bestämma skattens storlek (t.ex. GrUU 36/2005 rd, s. 3/I).

Enligt 4 § i lagförslaget är redaren och ett av tullmyndigheten godkänt, i Finland bosatt ombud för redaren skyldiga att betala. Det föranleder i sig inga konstitutionella anmärkningar. Men för tydlighetens skull finns det anledning att göra skillnad mellan den som är skattskyldig och den som är ansvarig för skatten. Enligt bestämmelsens ordalydelse förefaller det nämligen som om både redaren och dennes i Finland bosatta ombud vore skattskyldiga. Om meningens är att bestämma att ombudet ansvarar för att den skattskyldige redarens skatt betalas (se 52 § 5 punkten i lagen om beskattningsförfarande) bör lagförslaget i detta avseende preciseras.

Enligt huvudregeln i 5 § 1 mom. ska farledsavgift betalas när ett fartyg som bedriver handelsjöfart och som enligt 1 och 2 § hör till lagens tillämpningsområde anländer till Finland från utlandet eller från en finsk hamn till en annan finsk hamn. Begränsningar och undantag i fråga om betalningsskyldighet föreskrivs jämförelsevis detaljerat i 5 § 2—3 mom. och i 10 § 1 mom. Grunderna för skattskyldighet framgår

av lagförslaget med klanderfri precision med hänsyn till 81 § 1 mom. i grundlagen.

Lagförslaget innehåller exakta bestämmelser om grunderna för skattens storlek. Enligt 7 § bestäms farledsavgiftens belopp genom att man multiplicerar fartygets nettodräktighet med enhetspriset för farledsavgiften. Bestämmelserna om fastställande av fartygets nettodräktighet ingår i 2 § 5 punkten och 9 §. Enhetspriset för kryssningsfartyg och höghastighetsfartyg framgår av 6 § 2 mom. Enhetspriset för lastfartyg och passagerarfartyg bestäms på grundval av fartygets isklass enligt tabellen i 6 § 1 mom. Tillräckligt detaljerade bestämmelser om fartygets isklass för fastställande av skattens storlek ingår i en annan proposition (RP 149/2005 rd) med förslag till lag om fartygs isklasser och isbrytarassistans (GrUU 43/2005 rd) till vilken hänvisas i 2 § 8 punkten i fråga om isklassen i det nu aktuella lagförslaget om farledsavgift. Farledsavgiftens maximibelopp per fartygsanlop framgår av lagförslaget 8 § och avgifternas årliga maximibelopp av 10 §. Bestämmelserna om nedsatt farledsavgift i 11 och 12 § är tillräckligt exakta. — Lagförslaget innehåller adekvata bestämmelser om den skattskyldiges rättsskydd.

Till dessa delar föranleder regleringen inga anmärkningar med hänsyn till 81 § 1 mom. i grundlagen.

Lagförslaget om fartygs isklasser och isbrytarassistans (RP 149/2005 rd) är i konstitutionellt hänseende bundet till det nu aktuella förslaget till lag om farledsavgift. Därför bör riksdagen behandla det förstnämnda lagförslaget före förslaget till lag om farledsavgift.

Debitering enligt uppskattning

Debitering kan enligt 16 § verkställas enligt uppskattning om en betalningsanmälan som avses i 13 § inte har lämnats eller farledsavgiften inte ens efter rättelse kan debiteras på basis av anmälan.

Sådana bestämmelser om beskattning baserad på myndighetens bedömning är allmänna i skattelagstiftningen (t.ex. 31 § i lagen om be-

skattningsförfarande). Denna typ av reglering bottnar i tanken att försummelse av anmälnings- eller informationsskyldighet i anslutning till skattskyldighet inte får innebära befrielse från betalning. Den skattskyldige kan i allmänhet undvika beskattning enligt uppskattning genom att förse myndigheterna med adekvata uppgifter.

Myndigheten kan bedöma bara faktorer som enligt den förslagna lagen påverkar bestämmandet av farledsavgiften. Debitering enligt uppskattning kan förrättas bara vid i 16 § avsedda undantagssituationer där tillräckliga uppgifter inte är tillgängliga. I sådana situationer finns inga sätt att bestämma farledsavgiften som skulle uppfylla kraven på proportionalitet och god förvaltning.

Myndighetens prövningsrätt binds i betydande utsträckning av att farledsavgiften inte ens vid uppskattning får överstiga de maximibelopp som nämns i 8 och 10 §. Den betalningsskyldige ska enligt 16 § 2 mom. ges tillfälle att bli hörd innan beslutet fattas. Med tanke på rättsskyddet är det dessutom av betydelse att man i avgiftsbeslutet ska nämna grunderna för uppskattningen och att beslutet kan överklagas. Den föreslagna regleringen om debitering enligt uppskattning påverkar inte lagförslagets behandlingsordning.

Lagförslaget bör dock med hänsyn till god förvaltning kompletteras med en bestämmelse om myndighetens skyldighet att med hot om debitering enligt uppskattning uppmana den betalningsskyldige att ge anmälan eller komplettera en bristfällig anmälan inom en av myndigheten utsatt tid.

I 16 § 2 mom. liksom i 21 § ingår specialbestämmelser om hörande av den betalningsskyldige. Utskottet påpekar att förvaltningslagen innehåller de allmänna bestämmelser om hörande av part som ska tillämpas på tullmyndigheter som handlägger frågor i anslutning till farledsavgifter.

Nedsättning av farledsavgift

Med stöd av 23 § 1 mom. i lagförslaget kan Tullstyrelsen nedsätta eller helt avlyfta sådana farledsavgifter som betalats eller skall betalas. Sam-

ma gäller avgiftstillägg, förseningsräntor eller räntor med anledning av anstånd.

Enligt grundlagsutskottets tolkning har denna typ av nedsättningar av skatt varit möjliga i konstitutionellt hänseende (GrUU 17/1982 rd, s. 1/II, GrUU 4/1991 rd, s. 1—2, GrUU 1/1998 rd, s. 4/I, GrUU 19/2002 rd, s. 6/II). Behörigheten att bevilja nedsättning får dock inte vara så omfattande att rättsläget enligt lagens aktuella ordalydelse om grunderna för skattskyldighet och skattebeloppet genom utnyttjande av behörigheten kan ändras väsentligt. Möjligheten att bevilja nedsättning bör således förbli ett undantag i förhållande till de bestämningsgrunder som fastställs i lag. Av lagen ska framgå de godtagbara grunderna för beviljande av nedsättning liksom också i vilken avsikt nedsättning kan beviljas. Dessa krav på regleringen baserar sig delvis på grundlagens 6 § om jämlikhet vilket vederbörligen ska beaktas också vid tillämpning av nedsättningsbehörighet.

Den föreslagna bestämmelsen är i ljuset av utskottets tidigare praxis oproblematiserad till den del behörigheten baserar sig på att det fulla avgiftsbeloppet är uppenbart oskäligt (GrUU 4/1991 rd, s. 2/I). Däremot förblir möjligheten att bevilja nedsättning av "särskilda skäl", vilken i sig syftar på undantagsfall, med hänsyn till precisionen i regleringen alltför öppen särskilt som inga exempel på särskilda skäl anförs och behörigheten inte i dessa avseenden är bundna till några avsikter. En förutsättning för att vanlig lagstiftningsordning ska komma i fråga är därför att omnämmandet om särskilda skäl stryks ur 23 § 1 mom. Om nedsättningsbehörighet vid andra än oskäliga situationer anses behövlig bör lagförslaget kompletteras med tillräckligt detaljerade bestämmelser om godtagbara grunder och avsikter för beviljande av nedsättning (jfr 88 § i lagen om beskattningsförfarande).

Tullstyrelsen kan enligt 23 § 1 mom. bevilja nedsättning "på de villkor den bestämmer". En så öppen bestämmelse om en myndighets behörighet harmonierar varken med kravet på lagstiftning enligt 81 § 1 mom. i grundlagen eller med kravet på att utövning av offentlig makt ska bygga på lag enligt 2 § 3 mom. i grundlagen.

Momentet måste därför kompletteras med omnämmanden som begränsar myndighetens behörighet, såsom villkor för beviljande: vad de gäller, hurdana de är och på vilket sätt de är behövliga. En sådan komplettering är nödvändig för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Övriga omständigheter

Lagförslagets 23 § 2 mom. Med stöd av momentet kan anstånd beviljas med betalning av farledsavgift. Bestämmelser om ställande av säkerhet i sådana situationer liksom om betalningsuppskovsränta utfärdas genom förordning av finansministeriet. Ett öppet bemyndigande — som dessutom gäller ett ministerium — att genom förordning bestämma om frågor av relevans för skyddet för egendom enligt grundlagen uppfyller inte de krav på regleringsnivå som följer av 15 § 1 mom. och 80 § 1 mom. i grundlagen. Bemyndigandet måste således strykas för att lagförslaget i detta avseende ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eventuellt behövliga bestämmelser om grunder för skyldigheten att ställa säkerhet och betala ränta ska utfärdas genom lag liksom bestämmelser om hur räntebeloppet bestäms. I samband med en sådan reglering kan statsrådet bemyndigas att utfärda närmare bestämmelser genom förordning.

Momentets språkdräkt bör ses över, menar utskottet. På språkliga grunder är det nämligen i viss mån oklart vad frasen "till detta" syftar på.

Lagförslagets 18 § 2 mom. Vid fastställande av felavgiftens storlek beaktas enligt lagrummet

dels hur klandervärt förfarandet varit och om det har upprepats, dels "andra omständigheter som inverkar på ärendet". Av lagförslaget eller motiveringarna framgår inte vilka dessa andra omständigheter kunde vara. Oklart är också vilket "ärende" omständigheterna antas inverka på. Momentet bör förtydligas t.ex. genom en komplettering med beskrivande omnämmanden om jämförbarhet ("...övriga härmed jämförbara omständigheter").

Lagförslagets 2 § 3 och 9 punkten. Grundlagsutskottet vill fästa kommunikationsministeriets uppmärksamhet vid paragrafens 3 punkt som innehåller definitioner dels på kryssningsfartyg, dels på kryssningstrafik. Definitionen på kryssningsfartyg baserar sig delvis på materiella rättsnormer om fartyget, vilket inte är adekvat i en definitionsbestämmelse.

Lagförslagets 6 § om farledsavgiftens enhetspris är så pass entydig och klar att definitionen på samma sak i 2 § 9 punkten, som är formulerad som en hänvisning till 6 §, är onödig.

Utlåtande

Grundlagsutskottet meddelar

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning om utskottets konstitutionella anmärkningar till 23 § beaktas på behörigt sätt och om riksdagen godkänner de tillräckligt exakta bestämmelserna om grunderna för skattebeloppet som ingår i en annan proposition (RP 149/2005 rd).

Helsingfors den 8 november 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
medl. Hannu Hoskonen /cent
Sinikka Hurskainen /sd
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Annika Lapintie /vänst
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent

Markku Rossi /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
Jan Vapaavuori /saml
ers. Esko Kiviranta /cent
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.