

RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors
den 13 november 1991
Utlåtande nr 5

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 158 med förslag till lag om reseskatt.

Utskottet har hört äldre regeringssekreteraren Hannele Kerola vid finansministeriet, understatssekreteraren Nils Wirtanen vid statsrådets kansli, lagstiftningsrådet Sten Palmgren vid justitieministeriet, lantrådet Sune Eriksson och kanslichefen Peter Lindbäck vid Ålands landskapsstyrelse, professorn Edward Andersson, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyräki, extraordinarie förvaltningsrådet Olof Olsson, biträdande professorn Matti Pellonpää, professorn Ilkka Saraviita och professorn Kari S. Tikka.

Grundlagsutskottet har behandlat ärendet enbart ur statsförfattningsrättslig synpunkt och anför vördsamt följande.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår i propositionen en lag om reseskatt. Enligt den skall reseskatt betalas till staten för passagerare som avreser med flygplan eller båt från Finland till utlandet. Skatten uppgår till 30–200 mark. Enligt förslaget betalas inte reseskatt för barn under 12 år. Biljettförsäljarna är skattskyldiga.

Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för 1992. Lagen avses träda i kraft så snart den har antagits och blivit stadfäst.

I motiveringen till lagstiftningsordningen anförs att lagförslaget bör behandlas i den ordning som enligt 68 § riksdagsordningen gäller för skatt som skall uppbäras för längre tid än ett år.

Utskottets ställningstaganden

Den föreslagna lagen är innehållsmässigt sett en skattelag. Den uppfyller de villkor som enligt vedertagen tolkning av 61 § regeringsformen

skall föreligga för att lagstiftningsordningen för skattelagar skall kunna anlitas. Det finns därför inga hinder för att lagförslaget behandlas i den ordning som föreskrivs i 68 § riksdagsordningen.

Av motiveringen till propositionen framgår att avsikten är att skattskyldigheten också skall gälla resor från landskapet Åland till utlandet och ålänningar som är researrangörer eller i övrigt är skattskyldiga enligt 2 §. Utskottet har därför även tagit ställning till frågan om det faller inom rikets eller landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet att stadga om en skatt av denna typ.

Enligt den gällande självstyrelselagen för Åland (670/51) hänförs till rikets lagstiftningsbehörighet ”skatter och avgifter, vilka skola i riket allmänligen utgöras, med de i 23 § nämnda undantag” (11 § 2 mom. 5 punkten). Med stöd av 23 § 1 mom. har landskapet ”rätt att för sina behov använda inkomsterna från närings- och nöjesskatter”. Det är landstinget som fattar beslut om dessa skatter.

En likadan uppdelning av rikets och landskaps lagstiftningsbehörighet ingick redan i 1920 års självstyrelselag. Det bör därför utredas vad som ursprungligen avsågs med näringskatt i självstyrelselagen. Här kan dessutom påpekas att denna reglering ingår oförändrad i den nya självstyrelselagen som träder i kraft 1993. — Inledningsvis är det dock motiverat att ge en kort översikt över landstingets lagstiftningspraxis när det gäller näringskattelagar.

För det första har landstinget stiftat en landskapslag om apoteksavgift i landskapet (ÅFS 6/47). Därtill uppbär landskapet näringskatt för näringsstillstånd. År 1974 fick Åland en landskapslag om resandebavgift (ÅFS 83/74). Enligt 1 § är det den som idkar regelbunden passagerartrafik med fartyg mellan en utländsk hamn och en hamn i landskapet som är skyldig att betala näringskatt till landskapet i form av en resandebavgift. Avgiften ansågs således enligt landskapslagen vara en näringskatt.

Skyldigheten att betala avgift utvidgades 1975

till att omfatta även passagerartrafik mellan landskapet och riket. Ett villkor för att skyldigheten att betala avgift skall träda i kraft är att landstinget fattar beslut om detta. Beslutet skall gälla avgiftens storlek som måste vara minst två mark per passagerare. Än så länge har ingen resandeavgift uppburits. De uppburna medlen skall främst användas för miljövård och främjande av turism.

I sitt förslag till landskapslag om resandeavgift (27/1973—74) hänvisar landskapsstyrelsen kort till att de juridiska förutsättningarna för avgiftens generella genomförande är osäkra. Landskapsstyrelsen konstaterade dock att resandeavgiften till sin natur är en näringskatt, varom stadgas i självstyrelselagen. Denna uppfattning grundade sig på att avgiften gällde verksamhet som kunde anses vara näringsverksamhet. Några andra synpunkter på begreppet näringskatt framfördes inte i lagutskottets utlåtande till lag- och ekonomiutskottet, och inte heller i lag- och ekonomiutskottets betänkande till landstinget.

Republikens president begärde i enlighet med 14 § 2 mom. självstyrelselagen utlåtande av högsta domstolen om landskapslagen. Utlåtandet avgavs den 7 november 1974 (nr 2498). Högsta domstolen konstaterade till den del saken har relevans i detta sammanhang att resandeavgiften i den utformning den erhållit i landstingsbeslutet är att anse som en i självstyrelselagen avsedd näringskatt.

Förarbetet vare sig till självstyrelselagarna från 1920 och 1951 eller till den nya lagen ger inte någon klarhet i vad som avses med en näringskatt. Som utskottet ser det måste saken granskas utifrån vad som sannolikt avsågs med näringskatt i den tidens samhälle när den första självstyrelselagen stiftades.

Så sent som på 1800-talet var det relativt vanligt att uppbära näringskatter som i viss mån påminde om jordskatter. Då jordskatterna uppbars för intäkter från lantbruk, hänförde sig näringskatterna till avkastningen från bestämda näringsgrenar. Enligt *Willgren* (Finlands finansrätt, 1906) existerade följande näringskatter i början på 1900-talet: landthandlandes näringsavgift, näringskatt för apoteksprivilegier, afgift från guld- och silfverfyndigheter, skatt å bank- och försäkringsrörelse och skatt för utskänkning af brännvin.

Sedan en generell inkomstskatt infördes har behovet av specialskatter på avkastningen av särskilda näringsgrenar minskat. Detta faktum kan enligt utskottets uppfattning dock inte i sig

påverka hur en näringskatts innebörd enligt självstyrelselagen bör förstås. Eftersom den första självstyrelselagen inte utgår från att en näringskatt innebär någonting annat än det som allmänt avsågs på den tiden då lagen stiftades, är det motiverat att utgå från att med begreppet avsetts en sådan skatt på avkastningen från en särskild näringsverksamhet som fortfarande uppbars på 1920-talet. Det är även befogat att anse att begreppet alltså har samma innebörd, eftersom man inte i senare självstyrelselagar haft för avsikt att ändra dess betydelse.

Med tanke på det aktuella förslaget till lag om reseskatt blir den centrala frågan alltså om avsikten med den nya skatten är att beskatta avkastningen från flyg- och båtresearrangörernas näringsverksamhet hårdare än genom den allmänna inkomstskatten eller att belägga service i form av flyg- och båtresor med skatt, varvid skatten kan karakteriseras som en särskild konsumtionsskatt. Kännetecknande för konsumtionsskatter är i regel att det är varu- eller serviceproducenten som är skattskyldig och att skattebördan i och med att den ingår i priset drabbar köparen.

Regeringen konstaterar entydigt i motiveringen till propositionen att skatten gäller resande, inte turistnäringen, även om det av praktiska skäl är biljettförsäljarna som är skattskyldiga. Biljettförsäljarna står bara för skatteuppbörden, och skatten uppbärs inte på avkastningen från deras arbete. Avsikten är att skatten skall ingå i biljettpriset. Biljettförsäljarna betalar sedan in skatten månatligen till staten senast den sista dagen i därpåföljande månad.

Med hänsyn till det ovan anförda konkluderar grundlagsutskottet att den föreslagna reseskatten inte kan anses vara en sådan näringskatt som landstinget har rätt att besluta om enligt 23 § 1 mom. självstyrelselagen för Åland. Ärendet kan, såsom propositionen avser, regleras genom en rikslag också till den del skatten gäller resor från Åland till utlandet. Med anledning av motiveringen till 2 § om skattskyldigheten påpekar utskottet dock att förordningen om resebyråer inte gäller på Åland. Åland har en egen landskapslag om resebyråer (ÅFS 56/75).

Med hänvisning till det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget i regeringens proposition bör behandlas i den ordning som föreskrivs i 68 § riksdagsordningen.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Zyskowicz, medlemmarna Jansson, Kekkonen, Koskinen, J. Leppänen, Nikula,

Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki och Väistö samt suppleanterna von Bell och Saastamoinen.

Avvikande åsikt

Jag instämmer i utlåtandets kläm om att denna lag skall behandlas i den ordning, som följer av 68 § riksdagsordningen, men kan inte omfatta motiveringarna i de tre sista styckena före klämman. Skälen är följande:

1. Enligt 11 § 2 mom. 5 punkten självstyrelselagen för Åland tillkommer rikets lagstiftande organ rätt till lagstiftning i ärenden, som rör skatter och avgifter, vilka skall i riket allmänligen utgöras, med de i 23 § nämnda undantag. Enligt 23 § har landskapet rätt att för sina behov använda inkomsterna från närings- och nöjes-skatter. Om dessa skatter besluter landstinget.

När Ålands landsting år 1974 antog landskapslagen om resandeavgift (ÅFS 83/74), konstaterade Högsta domstolen i sitt utlåtande till Republikens President vilket inhämtades med stöd av 14 § 2 mom. självstyrelselagen, att resandeavgiften i den form den erhållit i landstingsbeslutet är att anse som en i självstyrelselagen avsedd näringskatt. Presidenten, som exklusivt granskar huruvida landstingsbesluten hör till landstingets behörighet, godkände lagen dvs. han förordnade inte att landskapslagen skulle förfalla. Landskapslagen trädde därför i kraft och gäller fortfarande.

De statsförfattningssakkunniga och annan expertis på landskapslagstiftning som utskottet hört, har praktiskt taget enhälligt uttalat att föreliggande skatt är att betrakta som en näringskatt. Skatterättslig expertis har benämnt reseskatten "en särskild konsumtionsskatt".

2. Den kompetenskontroll, som självstyrelselagen för Åland föreskriver beträffande landskapslagar, sköts utan inblandning av riksdagen och dess organ. Den repressiva kontrollen ut-

övas enligt självstyrelselagen av Ålandsdelegationen, Högsta domstolen och Republikens President. Dessutom utförs en preventiv kompetenskontroll av landskapets lagstiftande organ.

Landskapslagarna gäller på de områden självstyrelselagen anger och i den kontrollerade form landstinget bestämmer. Rikslagar kan inte tränga undan landskapslagstiftning lika litet som landskapslagar kan göra det beträffande rikslagar. Inom samma rättsområde kan rikslagar och landskapslagar ha olika innehåll. Det är sålunda inte lagarnas utformning som är avgörande utan frågan om vilken lagstiftande församling — riksdagen eller Ålands landsting — som är kompetent att lagstifta på området. Den gränsdragningen har riksdagen med samtycke av Ålands landsting lagt fast i självstyrelselagen för Åland. Uppstår meningsskiljaktighet om behörighet skall Högsta domstolen enligt 43 § 2 mom. självstyrelselagen avgöra frågan.

Hänvisande till ovanstående anser jag att utskottet borde ha konstaterat hur landskapslagstiftningen förhåller sig till annan lagstiftning och hur kompetenskontrollen utförs samt hur meningsskiljaktigheter löses mellan rikets och landskapets kompetensområden.

Jag anser dessutom att utskottet borde ha respekterat Högsta domstolens och Republikens Presidents ställningstaganden från år 1974 samt fäst större avseende vid en praktiskt taget enig statsförfattningsrättslig expertis.

Slutligen anser jag att utskottet inte borde ha uttalat sig om lagens tillämplighet på resande från landskapet Åland till utlandet eftersom sådana frågor enligt författningen avgörs av andra än grundlagsutskottet.

Helsingfors den 13 november 1991

Gunnar Jansson

