

RIKSDAGENS  
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors  
den 15 maj 1992  
Utlåtande nr 9

*Till Statsutskottet*

Statsutskottet har genom en skrivelse av den 22 april 1992 begärt utlåtande av grundlagsutskottet om regeringens proposition nr 15 med förslag till lotteriskattelag samt vissa lagar som har samband med den.

Utskottet har hört äldre regeringssekreteraren Marja-Liisa Lindström och äldre budgetsekreteraren Reijo Lindh vid finansministeriet, medlemmen av Ålands landskapsstyrelse Lars-Åke Wiklöf, professorn Edward Andersson, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki, professorn Esko Linnakangas, extraordinarie förvaltningsrådet Olof Olsson, professorn Ilkka Saraviita och professorn Kari S. Tikka.

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

**Regeringens proposition**

I propositionen föreslås att den gällande lotteriskattelagen skall ersättas med en ny lag. Avsikten med reformen är att göra beskattningen av olika former av lotterier och spel enhetligare, eliminera tolkningsproblem, förenkla uträkningen och betalningen av skatten och möjliggöra en effektiv skatteuppbörd.

Regeringen föreslår att den nuvarande beskattningen, som grundar sig på vinstbeloppet och delvis är progressiv, skall ersättas med en lotteriskatt som fastställs på grundval av avkastningen av verksamheten eller i vissa fall på basis av det sammanlagda värdet av de i lotteriet utdelade vinsterna.

I förslaget har skattesatserna för olika former av lotterier och spel bestämts så att det skattebelopp som för närvarande betalas av dem som anordnar lotterier inte ändras väsentligt.

Lagarna avses träda i kraft så snart de har antagits och blivit stadfästa.

Enligt propositionens motivering till lagstiftningsordningen är det i den föreslagna lotteriskattelagen delvis fråga om ökad skatt, varför lagförslaget måste behandlas i den ordning som 68 § riksdagsordningen föreskriver för skatt som skall uppbäras under längre tid än ett år. Förslagen till ändring av lagen angående stämpel­skatt och av lagen om skatt på inkomst och förmögenhet bör behandlas i den ordning som stadgas i 66 § riksdagsordningen.

**Utskottets ställningstaganden**

Den föreslagna lotteriskattelagen är en skattelag. Den uppfyller villkoren i 61 § regeringsformen för lagstiftningsordningen för en skattelag, dvs. i den skall stadgas om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättsskydd. Från den synpunkten sett finns det sålunda inte något hinder för att lagförslaget behandlas i den ordning som stadgas i 68 § riksdagsordningen.

Lotteriskattelagen kommer allmänt att gälla lotterier som anordnas i Finland och således också lotterier i landskapet Åland. Lagen skall även tillämpas på lotterier som anordnas på ett finskt fartyg eller luftfartyg då det befinner sig utanför finskt territorium. Eftersom lagen kommer att tillämpas på detta sätt har utskottet bedömt om det ingår i rikets eller landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet att stadga om en skatt av detta slag, till den del den gäller landskapet Åland.

Enligt gällande självstyrelselag för Åland (670/51; 11 § 2 mom. 5 punkten) ingår lagstiftningen om ”skatter och avgifter, vilka skola i

riket allmänligen utgöras" i rikets lagstiftningsbehörighet med de i 23 § nämnda undantagen. Med stöd av 23 § 1 mom. har landskapet "rätt att för sina behov använda inkomsterna från närings- och nöjesskatter". Landstinget fattar beslut om dessa skatter.

Redan i 1920 års självstyrelselag fanns det till denna del likadana stadganden om uppdelningen av rikets och landskapets lagstiftningsbehörighet. Därför bör det, såsom grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande nr 5/1991 rd, utredas vad som ursprungligen avsågs med näringskatt och nöjesskatt i självstyrelselagen. Förarbetet till varken självstyrelselagarna från 1920 och 1951 eller den nya lagen, som träder i kraft 1.1.1993 och som till denna del är oförändrad, ger någon klarhet i vad som avses med en näringskatt eller en nöjesskatt. Som utskottet ser det måste saken granskas utifrån vad som sannolikt avsågs med näringskatt i samhället på den tiden när den första självstyrelselagen stiftades.

I sitt utlåtande nr 5/1991 rd har utskottet utrett vad som avses med en näringskatt. Utskottet ansåg då att begreppet näringskatt på den tiden då den första självstyrelselagen stiftades avsåg en likadan skatt på avkastningen från en viss näringsverksamhet som fortfarande uppbars på 1920-talet. Enligt utskottets mening är det befogat att anse att berettet alltjämt har samma innebörd i självstyrelselagen, eftersom senare självstyrelselagar inte har avsett att ändra dess betydelse.

Enligt 4 § lotteriskattelagen grundar sig skatten på avkastningen av lotterier eller vinsternas sammanlagda värde. När det gäller avkastningen av lotterier kan skatten formellt sett anses hänföra sig till avkastningen från näringsverksamhet. Skattens finansrättsliga karaktär framgår dock av det tredje lagförslaget i propositionen. Enligt förslaget är lotterivinsten inte skattepliktig inkomst för vinsttagaren. Lotteriskatten är således i sak en skatt som här ersätter inkomstskatten för vinsttagaren. Det tekniska uträknings sättet för skatten i lagförslaget betyder inte att skatten är en näringskatt som hänföra sig till avkastningen av näringsverksamhet och som landskapet har behörighet att stadga om.

Nøjesskatten har uppenbarligen aldrig blivit ett lika hävdvunnet begrepp som näringskatten. Med nöjesskatt har närmast avsetts en skatt som skall betalas på inträdesbiljetter till nöjeställningar. I vidare bemärkelse har med en nöjesskatt också avsetts skatt på biografföreställ-

ningar. Det må dessutom framhållas att statsutskottet då det 1980 föreslog att stadgandena om nöjesskatt i lagen angående stämpelskatt skulle upphävas avsåg att nöjesskatten helt skulle slopas (StaUB 39/1980 rd).

I Finland härstammar skatten på inträdesbiljetter till nöjeställningar från 1915 (Nådig förordning angående temporär skatt å offentliga föreställningar och förlustelsetillfällen, FörfS 59/14). Nöjen beskattades visserligen redan innan skatter på inträdesbiljetter infördes, och skatterna gällde fortfarande då 1920 års självstyrelselag stiftades. Det kan nämnas att åtminstone spinnhusavgift enligt Commerce-Collegii kungörelse från 1782 samt fattig- och arbetshusavgift enligt nådiga kungörelsen från 1818 skulle betalas för vissa offentliga nöjen, tillställningar och förevisningar (Finansexpeditionens bref till samtliga Guvernörer, angående erläggande af föreskrifna afgifter för offentliga nöjen och förevisningar; FörfS 40/1897). Enligt vad utskottet erfarit räknades bl.a. lotterier på den tiden till offentliga nöjen. Detta tyder på att beskattningen av lotterier är en sådan nöjesskatt som det ankommer på landskapet att lagstifta om.

I fråga om förslaget till lotteriskattelag bör emellertid också den föreslagna skattens finansrättsliga karaktär beaktas med tanke på denna synpunkt. Såsom det ovan konstaterades ersätts vinsttagarens inkomstskatt här med den föreslagna lotteriskatten. Det är således inte fråga om en skatt på lotterier som kan likställas med nöjesskatt enligt självstyrelselagen och som landskapet har behörighet att besluta om.

Med beaktande av det ovan anförda kan det stadgas om lotteriskatten genom en rikslag också för Ålands vidkommande såsom meningen är enligt propositionen. En rikslag begränsar inte landskapets lagstiftningsbehörighet på kommunalbeskattnings område. Grundlagsutskottet gör statsutskottet uppmärksam på frågan om det med tanke på rikets och landskapets ekonomiska relationer vore motiverat att ändra den föreslagna lagen så att skatter som betalas i landskapet Åland återbetalas till landskapet (jfr EkUB 17/1990 rd).

Utskottet uppmärksammar 18 § i förslaget till lotteriskattelag där myndigheterna ges rätt att bevilja skattelättnader. Det har i och för sig ansetts möjligt att förvaltningsmyndigheterna ges sådana befogenheter (t.ex. GrUU 4/1991 rd). Inte heller detta förslag, som innebär att myndigheternas prövning är bunden vid lag, bör

kritiseras i statsförfattningsrättsligt hänseende enligt 61 § regeringsformen. Det kan emellertid inte anses att 18 § är helt korrekt, eftersom den inte alls reglerar i vilket syfte — t.ex. av billighetsskäl — lättnader kan beviljas.

Avslutningsvis konstaterar utskottet att begreppsapparaten i självstyrelselagen för Åland, också i den nya lagen som träder i kraft vid årsskiftet, är föråldrad i den sak som utlåtandet gäller. Denna omständighet medför oklarheter i uppdelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet såsom fallet varit två gånger tidigare (reseskatten och lotteriskatten). Utskottet anser att regeringen borde utreda om det är skäl att vidta åtgärder för att modernisera

formuleringen i 18 § 5 punkten i självstyrelselagen för Åland som träder i kraft vid ingången av 1993.

På basis av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

*att det första lagförslaget i regeringens proposition bör behandlas i den ordning som föreskrivs i 68 § riksdagsordningen och*

*att de övriga lagförslagen i regeringens proposition kan behandlas i den ordning som stadgas i 66 § riksdagsordningen.*

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Zyskowicz samt medlemmarna Jansson, Koskinen, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen,

Moilanen, Nikula, Näsi (delvis), Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki och Väistö.

