

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av spårtrafiklagen och lagen om transportservice

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av spårtrafiklagen och lagen om transportservice (RP 95/2023 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utskottsråd Mika Boedeker, kommunikationsutskottet
- trafikråd Risto Saari, kommunikationsministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att spårtrafiklagen och lagen om transportservice ändras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 maj 2024.

I propositionen ingår ett avsnitt om förhållandet till grundlagen och lagstiftningsordningen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Kommunikationsutskottet begär utlåtande av grundlagsutskottet om propositionen RP 95/2023 rd. I synnerhet ombeds grundlagsutskottet bedöma bestämmelserna i 140 § i lagförslag 1 med avseende på 81 § i grundlagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) Regeringen föreslår att spårtrafiklagen och lagen om transportservice ändras. Den viktigaste ändring som föreslås i spårtrafiklagen gäller en förhöjning av banavgiftens grundavgift för att täcka investeringskostnader. Regleringen är till denna del betydelsefull med avseende på 81 § i grundlagen, som gäller statliga skatter och avgifter.

(2) Enligt 81 § i grundlagen ska bestämmelser om statsskatt utfärdas genom lag, som ska innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättsskydd. Enligt 81 § 2 mom. i grundlagen ska bestämmelser om avgifter samt de allmänna grunderna för storleken av avgifter för de statliga myndigheternas tjänsteåtgärder, tjänster och övriga verksamhet utfärdas genom lag.

(3) Grundlagsutskottet har i sin praxis upprepade gånger tagit upp frågan om gränsdragningen mellan statsskatter enligt 81 § 1 mom. och avgifter enligt 81 § 2 mom. i grundlagen. Enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis kan en avgift inte anses vara en sådan statlig avgift som avses i 81 § 2 mom. i grundlagen och som kännetecknas av att den utgör ersättning eller vederlag för en specificerad tjänst inom det allmänna eller för någon annan motsvarande prestation, i det fall att syftet med avgiften är att täcka kostnaderna för myndigheternas verksamhet i allmänhet. Grundlagsutskottet har i sin praxis ansetts att ju större skillnaden mellan avgiften och kostnaderna för en prestation inte minst i anknytning till ett offentligrättsligt uppdrag är, desto närmare ligger det till hands att betrakta betalningen som en konstitutionell skatt. Det kan också spela en viss roll om det är frivilligt eller obligatoriskt att ta emot prestationen. Om det inte går att tacka nej till en prestation som det finns en skyldighet att leverera och skyldigheten direkt med stöd av lag gäller rättssubjekt som uppfyller vissa rekvisit, ligger det nära till hands att tolka betalningen som en skatt (t.ex. GrUU 31/2018 rd, s. 6, GrUU 21/2018 rd, s. 3, GrUU 52/2010 rd, s. 4).

(4) Grundlagsutskottet har vid bedömningen av den tidigare järnvägslagen konstaterat att banavgiftens grundavgift i konstitutionellt hänseende är en avgift enligt 81 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 66/2002 rd, s. 4/I). Enligt 139 § i den gällande spårtrafiklagen tas banavgift ut för användning av bannät i form av grundavgifter och andra särskilt föreskrivna avgifter som har samband med banavgiften. Enligt 140 § 5 mom. kan den föreslagna förhöjda grundavgiften tas ut för att täcka investeringskostnaderna för modernisering eller ombyggnad av bannätet när de förutsättningar som närmare anges i lagen uppfylls. Grundlagsutskottet anser att banavgiftens grundavgift och den förhöjda grundavgiften särskilt med beaktande av att avgiften utgör ett vederlag bör betraktas som en statlig avgift enligt 81 § 2 mom. i grundlagen.

(5) Enligt 81 § 2 mom. i grundlagen ska bestämmelser om avgifter samt de allmänna grunderna för storleken av avgifter utfärdas genom lag. Det ska genom lag utfärdas allmänna bestämmelser om vilka tjänsteåtgärder, tjänster och varor som kan avgiftsbeläggas eller om vilka typer av prestationer som är helt avgiftsfria. De principer som ska iakttas när avgifter bestäms, såsom självkostnadsvärden eller företagsekonomiska grunder, ska likaså föreskrivas i lag (RP 1/1998 rd, s. 135/II).

(6) Enligt föreslagna 140 § 6 mom. i spårtrafiklagen får en förhöjd grundavgift för att täcka investeringskostnaderna vara högst fem gånger så hög som den gällande grundavgiften. Om en

Utlåtande GrUU 5/2024 rd

ännu större förhöjning krävs för att täcka investeringskostnaderna, ska bannätsförvaltaren skriftligen motivera förhöjningen.

(7) Grundlagsutskottet noterar att grunderna för att fastställa den föreslagna förhöjningen av grundavgiften inte i lagen fästs vid något villkor. Lagen gör det också möjligt att överskrida detta maximibelopp, men några materiella grunder för en överskridning eller något maximibelopp anges dock inte i lagen. Skyldigheten enligt bestämmelsen att motivera en sådan förhöjning innehåller inte eller förutsätter inga begränsningar av avgiftens maximibelopp.

(8) De allmänna grunderna för storleken på den förhöjda banavgiften regleras enligt förslaget alltså inte genom lag. Den föreslagna bestämmelsen om avgiften är relevant med tanke på 81 § 2 mom. i grundlagen.

(9) De ändringar som föreslås i spårtrafiklagen motiveras bland annat med att regleringen bättre ska motsvara unionslagstiftningen om spårtrafik. I propositionen (s. 29) bedömer regeringen att järnvägsmarknadsdirektivet entydigt kräver att alla avgiftselement som ingår i prissättningen av användningen av bannätet ska fastställas av bannätsförvaltaren inom de ramar som anges i direktivet. Enligt motiven (s. 23) anger järnvägsmarknadsdirektivet inget tak för förhöjningar av banavgiftens grundavgift som görs för att täcka investeringskostnader, och bannätsförvaltaren har rätt att fastställa nivån på förhöjningen på de grunder som anges i artikel 32.3 i järnvägsmarknadsdirektivet.

(10) Grundlagsutskottet har sett det som viktigt att det i den mån som EU-lagstiftningen kräver reglering på det nationella planet eller möjliggör sådan tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella handlingsutrymmet utnyttjas. Utskottet anser det vara klart att grundlagen också i övrigt bör styra användningen av det nationella handlingsutrymmet. Det ingår dock inte i grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag att bedöma den nationella genomförandelagstiftningen med avseende på den materiella EU-rätten (se t.ex. GrUU 33/2022 rd, stycke 12). Den EU-rättsliga bedömningen av lagförslagen hör till grundlagsutskottets uppgifter endast om bedömningen görs utifrån en grund som berör grundlagen eller människorättskonventioner (GrUU 79/2018 rd, s. 3). Någon sådan grund föreligger inte i den aktuella propositionen, anser utskottet.

(11) I EU-domstolens vedertagna rättspraxis har unionslagstiftningen dock företrädelse framför nationell rätt i överensstämmelse med de villkor som lagts fast i denna rättspraxis (se till exempel GrUU 14/2018 rd, s. 12—13, och GrUU 20/2017 rd, s. 6). I vår nationella lagstiftning finns det inte skäl att gå in för lösningar som strider mot EU-rätten (GrUU 15/2018 rd, s. 49, GrUU 14/2018 rd, s. 12—13, GrUU 26/2017 rd, s. 42).

(12) Enligt grundlagsutskottets uppfattning framgår det inte helt entydigt av propositionen om unionsregleringen möjliggör mer exakta nationella bestämmelser om de allmänna grunderna för förhöjning av grundavgiften än vad som nu föreslås. Kommunikationsutskottet måste noggrant utreda innehållet i den unionsrätt som är tillämplig på ärendet och om unionsrätten tillåter det ändra regleringen så att de allmänna grunderna för storleken på förhöjningen av banavgiftens grundavgift ges i lag. Om den reglering som föreslås i propositionen inte till alla delar motsvarar

Utlåtande GrUU 5/2024 rd

unionslagstiftningen, är en sådan ändring en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning till dess 140 § 6 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 1.3.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
medlem Maria Guzenina sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Anna Kontula vänst
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Onni Rostila saf
medlem Ville Valkonen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.