

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys laiksi raideliikennelain ja liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys laiksi raideliikennelain ja liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (HE 95/2023 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- valiokuntaneuvos Mika Boedeker, liikenne- ja viestintävaliokunta
- liikenneneuvos Risto Saari, liikenne- ja viestintäministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi raideliikennelakia ja liikenteen palveluista annettua lakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.5.2024.

Esitykseen sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNAN LAUSUNTOPYYNTÖ

Liikenne- ja viestintävaliokunta pyytää perustuslakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä HE 95/2023 vp. Erityisesti pyydetään arvioimaan esityksen 1. lakiehdotuksen 140 §:n sääntelyä perustuslain 81 §:n kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 5/2024 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi raideliikennelakia ja liikenteen palveluista annettua lakia. Keskeisin raideliikennelakiin ehdotettu muutos koskee ratamaksun perusmaksun investointiperusteista korotusta. Sääntely on tältä osin merkityksellistä valtion veroja ja maksuja koskevan perustuslain 81 §:n kannalta.

(2) Valtion verosta säädetään perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään perustuslain 81 §:n 2 momentin mukaan lailla.

(3) Perustuslakivaliokunnan käytännössä on ollut toistuvasti esillä kysymys rajanvedosta perustuslain 81 §:n 1 momentissa tarkoitettujen valtion verojen ja 2 momentissa tarkoitettujen maksujen välillä. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan maksuja ei voida pitää perustuslain 81 §:n 2 momentissa tarkoitetuille valtion maksuille ominaisina korvauksina tai vastikkeina yksilöidyistä julkisen vallan palveluista tai muista vastaavista suoritteista, jos maksujen tarkoituksena on yleisesti kattaa viranomaisen toiminnasta aiheutuvia kustannuksia. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että mitä suuremmaksi ero maksun ja etenkin julkisoikeudelliseen tehtävään liittyvän suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kustannusten välillä kasvaa, sitä lähempänä on pitää suoritusta valtiosääntöoikeudellisena verona. Merkittävää voi myös olla, onko asianomaisen suoritteen vastaanottaminen vapaaehtoista vai pakollista. Veron suuntaan viittaa, jos suoritusvelvollisuuden aiheuttamista suoritteista ei voi kieltäytyä ja velvollisuus koskee suoraan lain nojalla tietyt tunnusmerkit täyttäviä oikeussubjekteja (esim. PeVL 31/2018 vp, s. 6, PeVL 21/2018 vp, s. 3, PeVL 52/2010 vp, s. 4).

(4) Perustuslakivaliokunta on aikaisempaa rautatielakia arvioidessaan todennut, että ratamaksun perusmaksu on valtiosääntöoikeudellisessa mielessä perustuslain 81 §:n 2 momentin mukainen maksu (PeVL 66/2002 vp, s. 4/I). Nykyisen raideliikennelain 139 §:n mukaan ratamaksuna rataverkon käytöstä peritään ratamaksun perusmaksua ja muita ratamaksuun liittyviä erikseen säädettyjä maksuja. Ehdotettua korotettua ratamaksun perusmaksua voidaan 140 §:n 5 momentin mukaan periä rataverkon uudistamisesta tai parantamisesta aiheutuneiden investointikustannusten kattamiseksi laissa tarkemmin määriteltyjen edellytysten täytyessä. Perustuslakivaliokunnan mielestä ratamaksun perusmaksua ja korotettua ratamaksun perusmaksua tulee erityisesti maksun vastikkeellisuus huomioon ottaen tarkastella perustuslain 81 §:n 2 momentissa tarkoitettuna valtion maksuna.

(5) Perustuslain 81 §:n 2 momentissa edellytetään, että toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Lailla tulee säätää yleisesti siitä, millaisista virkatoimista, palveluista ja tavaroista maksuja voidaan periä tai millaiset suoritteet ovat kokonaan maksuttomia. Samoin lailla on säädettävä maksujen suuruuden määrittämisessä noudatettavista periaatteista, kuten omakustannusarvon tai liiketaloudellisten perusteiden noudattamisesta (HE 1/1998 vp, s. 135/I).

(6) Raideliikennelakiin ehdotetun 140 §:n 6 momentin mukaan investointikustannusten kattamiseksi perittävä korotettu ratamaksun perusmaksu saa olla korkeintaan viisinkertainen voimassa

Valiokunnan lausunto PeVL 5/2024 vp

olevaan ratamaksun perusmaksuun nähden. Jos investointikustannusten kattaminen kuitenkin edellyttää tätä suurempaa korotusta, rataverkon haltijan on perusteltava esittämänsä korotus kirjallisesti.

(7) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun perusmaksun korotuksen määrittelyn perusteita ei laissa kiinnitetä mihinkään edellytykseen. Laissa mahdollistetaan myös korotuksen enimmäismäärän ylittäminen, jonka aineellisia perusteita tai enimmäismäärää ei kuitenkaan määritellä laissa. Säännökseen sisältyvä velvollisuus perustella tällainen korotus ei sisällä tai edellytä rajoituksia maksun enimmäismäärään.

(8) Korotetun ratamaksun suuruuden yleisistä perusteista ei siten ehdotuksen mukaan säädetäisi lailla. Ehdotettu maksusääntely on perustuslain 81 §:n 2 momentin kannalta ongelmallisen väljä.

(9) Hallituksen esityksessä raideliikennelakiin ehdotettuja muutoksia perustellaan muun muassa sääntelyn saattamisella paremmin vastaamaan raideliikennettä koskevaa EU-lainsäädäntöä. Esityksessä (s. 29) muun muassa arvioidaan rautatiemarkkinadirektiivin yksiselitteisesti edellyttävän, että kaikkien rataverkon hinnoitteluun liittyvien maksuelementtien pitää olla direktiivin asettamissa puitteissa rataverkon haltijan päättävävallassa. Perustelujen (s. 23) mukaan rautatiemarkkinadirektiivi ei aseta mitään kattoa ratamaksun perusmaksun investointiperusteiselle korotukselle ja rataverkon haltijalla on oikeus päättää korotuksen tasosta rautatiemarkkinadirektiivin 32 artiklan 3 kohdassa säädettyin edellytyksin.

(10) Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Valiokunnan mielestä on selvää, että perustuslain tulee muutenkin ohjata kansallisen liikkumavaran käyttöä. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuitenkaan kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 33/2022 vp, kappale 12). Lakiehdotusten EU-oikeudellinen arviointi kuuluu perustuslakivaliokunnan tehtäviin vain siinä tapauksessa, että tällainen arviointi nojautuu perustuslakiin tai ihmisoikeussopimukseen liittyvään perusteeseen (PeVL 79/2018 vp, s. 3). Tällaista perustetta ei käsiteltävänä olevassa esityksessä valiokunnan mielestä ole.

(11) Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on kuitenkin ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltujen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 13 ja PeVL 20/2017 vp, s. 6). Suomalaisessa lainsäädännössä ei tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42).

(12) Hallituksen esityksestä ei perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan käy aivan yksiselitteisesti ilmi, mahdollistaako EU-sääntely nyt ehdotettua täsmällisempää kansallista sääntelyä ratamaksun perusmaksun korotuksen suuruuden yleisistä perusteista. Liikenne- ja viestintävaliokunnan on tarkkaan selvitettävä asiaan soveltuvan EU-oikeuden sisältö ja EU-oikeuden sen mahdollistaessa muutettava sääntelyä siten, että ratamaksun perusmaksun korotuksen suuruuden yleisistä perusteista säädetään laissa. Jollei hallituksen esityksessä ehdotettu sääntelyratkaisu ole kai-

Valiokunnan lausunto PeVL 5/2024 vp

kilta osin EU-lainsäädännössä edellytetty, tällainen muutos on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 140 §:n 6 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 1.3.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Valkonen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala