

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 66/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till järnvägs- lag och till lagar som har samband med den

Till trafikutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 1 oktober 2002 en proposition med förslag till järnvägs- och till lagar som har samband med den (RP 162/2002 rd) till trafikutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i saken till trafikutskottet.

- regeringsråd Hannu Pennanen, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsråd Risto Eerola, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- assistent Juha Lavapuro
- professor Tuomas Ojanen
- juris licentiat Maija Sakslin
- professor Kaarlo Tuori.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en järnvägs- lag som skall ersätta i första hand lagen om statens bannät, bannhållningen och användningen av bannätet. Genom den nya lagen skall Europeiska unionens första järnvägs- paket sättas i kraft och förutsättningar skapas för fler än ett järnvägs- företag att bedriva verksamhet på bannätet. Men bara VR Aktiebolag skall fortfarande vara det enda som beviljas tillträde till bannätet för inhemsk järnvägs- trafik. I propositionen ingår också förslag till lag om Banförvaltningscentralen, en lag om ändring av lagen om driftskompatibiliteten hos

det transeuropeiska järnvägs- systemet och en lag om ändring av 2 § i järnvägs- transportlagen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 15 mars 2003.

I motiveringen till lagstiftnings- ordningen behandlas näringsfriheten, avgifter för statens myndighets- verksamhet och delegering av offentliga förvaltnings- uppgifter och lagstiftnings- befogenhet. Regeringen menar att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftnings- ordning. Men den har ansett det tillräddigt att inhämta utlåtande från grundlagsutskottet under behandlingen i riksdagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Näringsfrihet

Koncession. Enligt föreslagna 5 § krävs det koncession för att bedriva järnvägstrafik. Bestämmelsen är betydelsefull med tanke på den i 18 § 1 mom. i grundlagen tryggade näringsfriheten.

Grundlagsutskottet har ansett att huvudregeln enligt grundlagen är näringsfrihet men att det i undantagsfall är möjligt att kräva tillstånd för näringsverksamhet. Det skall dock föreskrivas om tillståndsplikt i lag och lagen skall uppfylla de generella villkoren för en lag som inskränker en grundläggande fri- eller rättighet. De lagfästa inskränkningarna i näringsfriheten bör vara exakta och noggrant avgränsade och dessutom skall det framgå av lagen hur omfattande inskränkningarna är och på vilka villkor de görs. Beträffande själva regleringen har utskottet ansett det viktigt att bestämmelserna om tillståndshavaren och tillståndets längd gör myndighetsverksamheten tillräckligt förutsebar. Ur denna synvinkel spelar det en viss roll i vilken utsträckning myndigheternas befogenheter bestäms utifrån s.k. bunden prövning eller lämplighetsprövning (se t.ex. GrUU 28/2000 rd, s. 1—2 och GrUU 28/2001 rd, s. 6/II).

Med hänsyn till de stora säkerhetsriskerna med järnvägstrafiken är det helt motiverat och med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna fullt acceptabelt att kräva koncession. För ett koncessionssystem talar också det särskilda behovet av att reglera, styra och kontrollera järnvägstrafiken som beror på att det finns begränsat med trafikleder. Med hänsyn till verksamhetens natur innehåller lagförslaget motiverade och tillräckligt exakta bestämmelser om villkoren för koncession. Myndigheternas prövning beträffande koncessioner är bunden genom bestämmelserna i 6 §. Regleringen utgör inget problem för den i grundlagen tryggade näringsfriheten.

Utifrån 5 § 2 mom. granskar ministeriet koncessionen och koncessionsvillkoren vart femte år. Av bestämmelsen ser det indirekt ut att framgå att koncessionen kan förknippas med vissa

villkor. På detta tyder också 8 § 2 mom. om återkallande av koncessionen. Utskottet påpekar att myndigheten inte kan fatta beslut om andra än lagfästa koncessionsvillkor och att myndighetens befogenhet för detta bör grunda sig på tillräckligt exakta bestämmelser i lag (GrUU 19/2002 rd, s. 2/I). I lagförslaget finns inga bestämmelser om ministeriets befogenhet att besluta om koncessionsvillkoren. Det är skäl att precisera regleringen.

Återkallande av koncession. Ministeriet skall enligt 8 § 1 mom. återkalla koncessionen helt eller för viss tid om koncessionshavaren inte längre uppfyller villkoren för koncessionen eller om koncessionshavaren har försatts i konkurs och dennes ekonomiska ställning inte inom en rimlig tid når upp till den nivå som den koncessionsenliga järnvägstrafiken förutsätter. Vidare kan ministeriet med stöd av 8 § 2 mom. återkalla koncessionen om koncessionshavaren trots anmärkningar allvarligt och upprepade gånger har brutit mot koncessionsvillkoren eller mot bestämmelser eller föreskrifter om järnvägstrafik.

Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att återkallande av ett tillstånd är en myndighetsåtgärd som ingriper i den enskildes rättsliga ställning och som har mycket mera radikala effekter än avslag på en tillståndsansökan (GrUU 28/2001 rd, s. 7/I, GrUU 19/2002 rd, s. 2/II). Därför har utskottet ansett det nödvändigt för att bestämmelsen skall vara rätt proportionerad att möjligheten att återkalla tillstånd binds vid allvarliga eller väsentliga förseelser eller försummelser och vid att eventuella anmärkningar och varningar till tillståndsinnehavaren inte har lett till att uppenbara brister i verksamheten har korrigerats (GrUU 40/2002 rd, s. 4 /II).

Bestämmelserna i 8 § 2 mom. svarar i sak mot de krav som grundlagsutskottet brukat ställa. Med tanke på proportionaliteten är det lämpligt att ministeriet utifrån bestämmelsen kan tilldela koncessionshavaren en varning för en mindre förseelse i stället för att återkalla koncessionen. Däremot är det problematiskt med tanke på pro-

proportionalitetsprincipen att koncessionen utifrån 8 § 1 mom. måste återkallas oberoende av hur stor eller bestående brist i koncessionsvillkoren det är fråga om. Bestämmelserna måste absolut kompletteras med att koncessionshavaren innan koncessionen återkallas skall beredas tillfälle att rätta till någon annan med tanke på bedrivande av järnvägstrafik eller trafiksäkerheten väsentlig brist i koncessionsvillkoren.

Enligt 11 § 4 mom. är det möjligt att återkalla ett säkerhetsintyg som krävs för koncession om ett järnvägsföretag allvarligt bryter mot något villkor som ställdes då säkerhetsintyget beviljades. Det framgår inte av propositionen vilka villkor bestämmelsen avser. Utskottet påpekar att myndigheten inte kan återkalla ett säkerhetsintyg annat än vid brott mot de lagfästa villkoren eller förutsättningarna för att bevilja intyget. Bestämmelserna bör preciseras på denna punkt.

Utnyttjande av bankapaciteten. I 4 kap. regleras tillträdesrätten till bannätet och rätten att utnyttja bankapaciteten som är viktiga för bedrivande av näringen. I inhemsk gods- och persontrafik får bankapaciteten utnyttjas bara av det bolag som avses i 17 § 1 mom. 2 punkten, dvs. i praktiken VR Aktiebolag. Detta är i princip problematiskt med tanke på bestämmelserna om näringsfrihet i grundlagen. Men i det rådande läget är begränsningen enligt utskottets mening acceptabel inom järnvägstrafikbranschen och motiverad med tanke på hanteringen av trafiksäkerhetsriskerna och tillgången till trafiktjänster i hela landet.

Banavgift

Bedömningsgrunderna. Bestämmelserna om banavgifter i 14 § är betydande med tanke på vad som föreskrivs om statliga skatter och avgifter i 81 § i grundlagen. Penningprestationens konstitutionella karaktär inverkar på de krav som grundlagen ställer på sättet att föreskriva om prestationen.

Enligt 81 § 1 mom. i grundlagen bestäms om statsskatt genom lag, som skall innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas

rättsskydd. Skattskyldighetens omfattning skall entydigt framgå av skattelagen. Bestämmelserna i lagen skall också vara på så vis exakta att de tillämpande myndigheterna har bunden prövning när de fastställer skatten. Bestämmelser om avgifter samt de allmänna grunderna för storleken av avgifter för de statliga myndigheternas tjänsteåtgärder, tjänster och övrig verksamhet utfärdas enligt 81 § 2 mom. i grundlagen genom lag. Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att det typiska för grundlagsfästa avgifter är att de är ersättningar eller vederlag för tjänster från det allmännas sida. Övriga betalningar till staten är däremot skatter i konstitutionell mening (RP 1/1998 rd, s. 135, GrUU 61/2002 rd, s. 5/II).

I ett färskt utlåtande anser utskottet att förekomsten av ett motprestationsförhållande bör bedömas med hänsyn till en rad olika aspekter (GrUU 61/2002 rd, s. 5—6). De prestationer som det tas ut avgifter för bör gå att specificera på något vis. Enligt grundlagen skall det genom lag utfärdas allmänna bestämmelser om vilka tjänsteåtgärder, tjänster och varor som kan avgiftsbeläggas eller vilka typer av prestationer som är avgiftsfria. Likaså skall det utfärdas bestämmelser genom lag om de principer som skall iakttas när avgiftens storlek bestäms. Om det däremot allmänt tas ut ett penningbelopp för finansiering av någon verksamhet är det snarare fråga om en konstitutionell skatt än en avgift. Det oaktat är full kostnadsmotsvarighet inte villkoret för att en penningprestation skall betraktas som avgift. Avgiftens storlek och grunderna för bestämning av avgiften skall i alla fall ha kvar något slag av samband med kostnaderna för prestationen. Ju större skillnaden mellan en avgift och kostnaderna för en prestation inte minst i samband med en offentligrättslig uppgift är, desto närmare ligger det till hands att betrakta prestationen som en konstitutionell skatt. Det spelar också en viss roll om det är frivilligt eller obligatoriskt att ta emot prestationen. Det talar för en skatt om det inte går att tacka nej till prestationer som någon är skyldig att tillhandahålla och skyldigheten direkt med stöd av lag gäller rättssubjekt som uppfyller vissa rekvisit. Att en penningprestation möjligen har ett begränsat syfte spelar ingen roll

vid bedömningen av prestationens konstitutionella natur.

Grunddel. I 14 § 2 mom. föreskrivs om banavgiftens grunddel som är en avgift i konstitutionell mening. Den tas ut för i 13 § 1 mom. avsedda tjänster och nyttigheter som järnvägsmyndigheten tillhandahåller enligt deras användning. Avgiftens storlek står i direkt relation till kostnaderna för bedrivande av järnvägstrafik.

Kapacitetsbristsavgift, investeringsavgift och bokningsavgift. I 14 § 3 mom. föreskrivs om en kapacitetsbristsavgift för överbelastad bankapacitet (2 punkten), investeringsavgift (4 punkten) och en bokningsavgift (5 punkten) som har ett allmänt samband med järnvägsmyndighetens uppgift att upprätthålla, utveckla och fördela bankapaciteten. Därmed har prestationerna ett för konstitutionella avgifter typiskt samband med myndighetsprestationer.

Enligt utredning till utskottet kommer kapacitetsbristsavgift bara att tas ut hos de järnvägstrafikidkare som utnyttjar en del av det överbelastade bannätet. Investeringsavgiften gäller i sin tur användningen av en viss del av bannätet, vilket betyder att avgiften inte kan tas ut om järnvägsoperatören utnyttjar alternativa rutter. Bokningsavgiften för outnyttjad kapacitet skall tas ut hos en järnvägsoperatör som i onödan reserverat kapacitet. Det ligger en viss frivillighet i att ta emot betalningarna, vilket pekar i riktning mot en konstitutionell avgift. Men om några sådana begränsningar i betalningsskyldigheten nämns ingenting i lagen och därför förefaller de enligt formuleringarna i förslaget att drabba alla järnvägsoperatörer som en skatt.

Det väsentliga är att lagförslaget inte innehåller bestämmelser om vare sig grunderna för bestämning av storleken på avgiften enligt 81 § 2 mom. i grundlagen eller om grunderna för skattens storlek enligt 81 § 1 mom. i grundlagen, trots att det enligt 14 § 4 mom. föreskrivs om dem genom förordning av ministeriet. Därför kan lagförslaget till dessa delar inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

För att lagen skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste den kompletteras med bestämmelser om de allmänna grunderna för avgifternas storlek som har ett tillräckligt starkt samband med kostnaderna för myndigheternas prestationer (RP 1/1998 rd, s. 135) eller — om meningen är att ta ut betalningar som överskrider det för konstitutionella avgifter typiska vederlaget — måste bestämmelsen justeras så att den uppfyller kravet på exakthet i en skattelag. Alternativt måste 14 § 3 mom. 2, 4 och 5 punkten strykas.

Den öppna bemyndigandebestämmelsen i 14 § 4 mom. står också i strid med grundlagen. Där sägs att bestämmelser om förutsättningarna för fortsatt uttag av kapacitetsbristsavgiften ges genom förordning av ministeriet. För att lagen till denna del skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste bestämmelsen genomföras som föreslås ovan, med den noggrannhet som krävs antingen av en skattelag eller av en avgiftslag. Alternativt måste bemyndigandet strykas i lagförslaget.

Tilläggsavgift och miljöavgift. Av järnvägsoperatörerna kan utifrån 14 § 3 mom. tas ut tilläggsavgift (3 punkten) för att täcka kostnaderna för banhållning. I propositionens motivering framhålls att en tilläggsavgift närmast kan tas ut i situationer där man önskar att järnvägsoperatörerna täcker en större del av banhållningsutgifterna än vad grunddelen inbringar. Enligt utredning till utskottet avses tilläggsavgiften öka de fasta banhållningskostanderna som utgör merparten av kostnaderna för banhållning. Utifrån samma moment kan miljöavgift (1 punkten) tas ut för järnvägstrafikens miljöpåverkan.

På grund av det ovan sagda ser utskottet inte tilläggsavgiften som ett för en konstitutionell avgift typiskt vederlag för en tillräckligt specificerad prestation, eftersom den allmänt tas ut för finansiering av myndighetens verksamhet. Miljöavgiften har i sin tur inget samband med myndighetens prestationer, som åtgärder som miljöskador kräver av myndigheterna. Det handlar snarare om en sanktion som styr järnvägsoperatörens verksamhet.

Det finns inga bestämmelser om grunderna för fastställande av tilläggsavgiften eller miljöavgiften utan de kan också bestämmas med stöd av 14 § 4 mom. genom förordning av ministeriet. Tilläggsavgiften och miljöavgiften är enligt utskottets mening skatter i konstitutionellt hänseende. För vanlig lagstiftningsordning krävs det därför att bestämmelsen på dessa punkter harmoniseras med kraven på en skattelag i 81 § 1 mom. i grundlagen eller att 14 § 3 mom. 1 och 3 punkten stryks i lagförslaget.

Undantagslag. Om 14 § 3 och 4 mom. inte i detta sammanhang kan justeras i linje med utskottets konstitutionella anmärkningar måste hela lagförslaget på grund av dem behandlas i grundlagsordning. Utskottet finner det olämpligt och anser att det i så fall måste stiftas en särskild temporär undantagslag om banavgiftens grundavgift och anknytande andra avgifter som behandlats ovan. Giltighetstiden av en sådan lag bör lämpligen begränsas till exempel till två år. Medan undantagslagen är i kraft bör det lagstif-

tas om banavgiften genom en permanent lag som uppfyller kraven i grundlagen (se GrUU 61/2002 rd, s. 6—7 och andra klämman i utlåtandet).

Andra synpunkter

Utifrån 44 § 1 mom. får rättelse sökas i banförvaltningscentralens beslut, om det enligt momentets 1 punkt gäller ärenden som regleras i beskrivningen av bannätet. Bestämmelsen bör ses över till denna del eftersom det utifrån lagförslaget inte går att reglera någonting genom en beskrivning av bannätet.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför som sitt utlåtande

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men det första lagförslaget bara om utskottets konstitutionella anmärkningar beträffande 14 § 3 och 4 mom. blir behörigen beaktade.

Helsingfors den 21 januari 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Klaus Hellberg /sd
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /saml

Johannes Leppänen /cent
Pekka Nousiainen /cent
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.