

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 12/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till ändring av lagen om underhåll och renhållning av gator och vissa allmänna områden

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 februari 2005 en proposition med förslag till ändring av lagen om underhåll och renhållning av gator och vissa allmänna områden (RP 281/2004 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Helena Korhonen, miljöministeriet
- chef för samhällstekniken Jussi Kauppi, Finlands Kommunförbund
- professor Ari Ekroos
- professor Mikael Hidén.

Skriftligt utlåtande har lämnats av

- juris doktor, docent Pekka Lämsineva
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om underhåll och renhållning av gator och vissa allmänna områden ändras.

Kommunen ska, under de förutsättningar som anges i lag, åta sig att sköta det underhåll som tomtägarna ansvarar för, främst vinterunderhållet. Kommunen kan hos områdets tomtägare ta ut en avgift som motsvarar kostnaderna för underhållet. Kommunen ska underrättas om arbeten som utförs på gator och allmänna områden. Kommunen får rätt att utfärda bestämmelser om arbetets utförande och ta ut avgifter. Kommu-

nen föreslås få rätt att utfärda bestämmelser om underhåll och renhållning som preciserar lagen.

Lagen avses träda i kraft i början av september 2005.

I motiven till lagstiftningsordning resonerar regeringen kring frågan om rättvisa och skälighet när det gäller vissa skyldigheter som åläggs tomtägarna. För alla avgifters del poängterar regeringen att det handlar om avgifter och inte skatter. Enligt motiven till lagstiftningsordning kan den föreslagna lagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Bestämmelser om underhåll och renhållning

Kommunen kan enligt föreslagna 14 § 1 mom. utfärda närmare bestämmelser om hur vinterunderhållet, det övriga underhållet samt renhållningen av gator och allmänna områden ska skötas med iakttagande av de lokala förhållandena. Kommunerna har sedan gammalt haft på den kommunala självstyrelsen baserad behörighet att utfärda föreskrifter och tanken var att grundlagsreformen inte väsentligt skulle ändra detta läge (RP 1/1998 rd, s. 134). I och för sig är det viktigt att sådana bestämmelser utfärdas.

Bemyndigandet i 14 § 1 mom. är mycket generellt utformat i motsats till de föregående lagrummen med sina detaljerade bestämmelser om underhåll och renhållning av gator och allmänna områden. Utskottet har i fråga om kommunala miljöskyddsföreskrifter godkänt att dessa kan vara något generellare än vad som krävs av bestämmelser som tangerar de grundläggande fri- och rättigheterna. Motiveringen har varit att beslutet om att godkänna dem kan hänskjutas till en oberoende domstol för prövning (GrUU 11/1999 rd, s. 4/II och GrUU 45/2004 rd, s. 4/I). Det förefaller som om bemyndigandet måste preciseras för att besvärsträtten i 18 § 1 mom. ska kunna utnyttjas fullt ut.

Utskottet refererar till ställningstagandet till de bestämmelser i byggnadsordningen som bygger på markanvändnings- och bygglagen i ett av sina tidigare utlåtanden. Där slog utskottet fast att en förteckning över bestämmelser i princip ska vara uttömmande (GrUU 38/1998 rd, s. 4/II). Samma kritik anfördes i fråga om miljöskyddsföreskrifter enligt miljöskyddslagen (GrUU 11/1999 rd, s. 4), vilket ledde till att det lagstiftades om en i princip uttömmande förteckning över kommunala miljöskyddsföreskrifter i 19 § i miljöskyddslagen. Samma gäller för förteckningen över kommunala avfallshanteringsbestämmelser i 17 § i avfallslagen.

Det korrekta är, menar utskottet, att det föreslagna bemyndigandet preciseras.

Avgifter

Kommunen kan med stöd av 14 b § ta ut olika slags avgifter och godkänna en taxa som innefattar grunderna för beräkning av dem. För det första får kommunen årligen hos ägarna till de tomter som ligger invid gator som upplåtits till allmänt bruk inom dessa områden ta ut en avgift som motsvarar kostnaderna för det underhåll och den renhållning som kommunen åtagit sig att sköta enligt 8 § 1 och 2 mom. samt 13 § 1 mom. För det andra får kommunen ta ut en avgift som grundar sig på de kostnader som orsakats kommunen av granskningen av en sådan anmälan som avses i 14 a § och för övervakning av arbetet. För det tredje får kommunen för tillfällig användning av ett område som arbetsplats på det sätt som avses i 14 a § ta en skälig avgift som grundar sig på tid, områdets storlek och på hur centralt beläget området är, när området avstängs för allmänt bruk. För det fjärde får kommunen och polisen hos den vars verksamhet eller försummelse har orsakat fara ta ut en avgift som motsvarar de särskilda kostnader som orsakats av avvärjandet av omedelbar fara enligt 16 § 4 mom.

De föreslagna avgiftsbestämmelserna äger konstitutionell relevans med tanke på grundlagens 81 § om statliga skatter och avgifter. Vilka krav grundlagen ställer på sättet att föreskriva om betalningen beror på betalningens karaktär. Grundlagens 81 § har bestämmelser om statliga skatter och avgifter. Enligt paragrafen bestäms om statsskatt genom lag, som ska innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättsskydd. Bestämmelser om avgifter samt de allmänna grunderna för storleken av avgifter för de statliga myndigheternas tjänsteåtgärder, tjänster och övriga verksamhet utfärdas genom lag. Grundlagens 121 § 3 mom. ger kommunerna beskattningsrätt. Bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och för hur skatten bestäms samt om de skattskyldigas rättsskydd utfärdas genom lag. Däremot finns det inte några bestämmelser om kommunala avgifter i grundla-

gen. Avgifterna brukar indelas i offentligrättsliga och privaträttsliga. Utskottet har intagit ståndpunkten att en offentligrättslig kommunal avgift kan bygga på bestämmelser i lag, men också ansett det möjligt att de påförs direkt med stöd av den kommunala självstyrelsen (GrUU 53/2002 rd, s. 2/II).

Utskottet har av hävd ansett att det typiska för konstitutionella avgifter är att de är ersättningar eller vederlag för tjänster från det allmännas sida. Övriga betalningar till staten är däremot skatter i konstitutionell bemärkelse. Om det inte finns en motprestation ska betalningen betraktas som skatt (GrUU 66/2002 rd, s. 3, GrUU 67/2002 rd, s. 3—4 och GrUU 3/2003 rd, s. 2/I). I bedömningen av om det finns en motprestation till betalningen eller inte bör hänsyn tas till bl.a. om betalningen går att specificera, om den motsvarar kostnaderna och om den är frivillig eller obligatorisk (GrUU 61/2002 rd, s. 5—6). Utskottets åsikt har varit att en kommunal avgift i princip ska motsvara kostnaderna (GrUU 53/2002 rd) men också specificerbarheten och disposiviteten anses i regel vara avgörande för tolkningen om det handlar om skatt eller avgift. Utskottet har gjorts sin bedömning av avgifterna i 14 b § utifrån denna plattform.

Specifikation. För att en betalning ska kunna betraktas som avgift, ska det av lag framgå vilka tjänsteåtgärder, tjänster och varor som kan avgiftsbeläggas eller vilka typer av prestationer som är avgiftsfria. Grund för avgifterna är enligt 14 b § underhåll och renhållning, granskning av anmälan och övervakning av arbete, tillfällig användning av ett område samt avvärjande av omedelbar fara i enlighet med vad som närmare sägs i bestämmelserna. Övervakning av arbete, som nämns i 14 b § 2 mom., kan inte anses vara en sådan generell övervakning från myndigheternas sida att den avgift som tas ut för åtgärden kan betraktas som skatt (GrUU 67/2002 rd, s. 3/II och 4/I). Avgifterna uppfyller alltså kravet på specifikation.

Kostnadstäckning. Avgifterna enligt 14 b § bygger på lagrum som föreskriver om avgifts-

storleken. Avgifterna för de åtgärder som nämns i 1, 2 och 4 mom., dvs. underhåll och renhållning, granskning av anmälan och övervakning av arbete samt avvärjande av omedelbar fara, fastställs enligt orsaksprincipen. Det innebär att kommunen bara får ta betalt för kostnaderna för respektive åtgärder. Utskottet har emellertid inte krävt att avgifterna till punkt och pricka ska motsvara kostnaderna. Men å andra sidan har utskottet påpekat att ju större avgiften blir jämfört med kostnaderna för att producera en tjänst, desto närmare ligger det till hands att betrakta betalningen som en skatt (GrUU 53/2002 rd, s. 2/II). I och med att orsaksprincipen följts uppfyller avgifterna kravet att de till storleken motsvarar kostnaderna.

Frågan om tillfällig användning av ett område måste dock ses mot en annan bakgrund. Här handlar det inte om att producera tjänster som läggs till grund för avgiften. Snarare är det fråga om en engångsbetalning av arrendetyp och motprestationen är rätten att använda området. Som grund för avgiften anger lagen den tid gatan eller det allmänna området används, hur stort området är och hur centralt beläget det är. Att som en grund för avgiften beakta hur centralt området är tillåter enligt propositionsmotiven lägre enhetsavgifter på perifera eller lugna gator än i centrala områden. Utskottet har ingenting att invända mot avgiftsgrunderna. Det skälighetskrav som begränsar avgiftens storlek kan anses vara förenligt med utskottets linje att en kommunal avgift inte ovillkorligen behöver motsvara kostnaderna (GrUU 53/2002 rd, s. 2/II). Avgiften uppfyller alltså kravet på kostnadstäckning.

Disposivitet. Om det inte går att avsäga sig betalningsskyldigheten och skyldigheten gäller i lagen nämnda rättsobjekt, kan avgiften betraktas som skatt. Betalningens eventuella syfte spelar ingen roll vid bedömningen av betalningens konstitutionella natur (GrUU 61/2002 rd, s. 6/I). Avgift tas inte ut för tillfällig användning av området, om arbetet hänförs till något annat arbete som kommunen utför i anslutning till bygandet av gatan. Avgift tas inte heller ut för den tid då området är arbetsplats av ett sådant oförtuse-

GrUU 12/2005 rd — RP 281/2004 rd

bart skäl som inte beror på den som ansvarar för arbetet. Ett sådant skäl kan enligt propositionens motiv vara t.ex. ett fornminne vars existens man inte känt till och som enligt lag är skyddat, eller om kommunen kräver att det samtidigt läggs ner andra ledningar eller anordningar och arbetsplatsen därför inte kan stängas eller arbetet inte framskrider. Det förefaller som om avgiften kan undvikas i mycket få fall.

Sett i ett övergripande perspektiv anser utskottet trots allt att enbart skyldigheten att på ovan angivna grunder betala de i lagen nämnda avgifterna inte gör dem till skatter. Avgifterna är klart och tydligt specificerade i lagen och uppfyller kravet på kostnadstäckning. Regleringen

uppfyller också kravet i grundlagens 81 § att bestämmelser om kommunala avgifter ska utfärdas genom lag. Därför är grundlagens 121 § 3 mom. om kommunal skatt inte tillämplig på avgifterna. Utskottet har följaktligen ingenting att anmärka mot avgiftsbestämmelserna. Men det gäller för statsrådet att hålla ett öga på att avgifterna inte överskrider kostnadstäckningsnivån, understryker utskottet.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 15 april 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Irina Krohn /gröna
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst

Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Seppo Särkiniemi /cent
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen,
utskottsråd Sami Manninen.