

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 46/2004 rd

### Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om farledsavgift

*Till kommunikationsutskottet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 23 november 2004 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om farledsavgift (RP 240/2004 rd) till kommunikationsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till kommunikationsutskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- överdirektör Harri Cavén och regeringsråd Aila Salminen, kommunikationsministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Arvo Myllymäki
- professor Olli Mäenpää
- juris licentiat Maija Sakslin
- professor Peter Wetterstein.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om farledsavgift ändras. Det huvudsakliga syftet är att ta in nya bestämmelser om Sjöfartsverkets befogenhet att utfärda isklassbestämmelser och avvikelser från dem.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2005.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms lagstiftningen med tanke på grundlagens 81 § om statliga skatter och avgifter och med tanke på 80 § 2 mom. om delegering av lagstiftningsbehörighet. Där anses att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning

#### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

##### *Motivering*

##### *Isklassbestämmelser*

Med stöd av det föreslagna 12 a § 1 mom. utfärdar Sjöfartsverket isklassbestämmelser om de krav som ställs på fartygskonstruktion och ma-

skineffekt i vintertrafik och skillnaderna mellan de olika isklasserna.

Förslaget är betydelsefullt med tanke på 80 § 2 mom. i grundlagen. Där sägs att också andra myndigheter än de som nämns i 1 mom. genom lag kan bemyndigas att utfärda rättsnormer i bestämda frågor, om det med hänsyn till föremålet

för regleringen finns särskilda skäl och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning. Dessutom ska tillämpningsområdet för ett sådant bemyndigande vara exakt avgränsat.

De grundläggande bestämmelserna om isklasser finns i 12 § 1 mom. i den gällande lagen om farledsavgifter. Bestämmelserna är i sig rätt lösa men de kan anses begränsa myndighetens behörighet att meddela bestämmelser i tillräckligt hög grad i en lagstiftning som denna som innehåller gott om fackliga detaljer, anser utskottet. Med hänsyn dessutom till att myndigheternas bestämmelser handlar om de tekniska kraven på fartygskonstruktion och maskineffekt är förslaget inte problematiskt med tanke på grundlagens 80 § 2 mom. Men utskottet ser det som viktigt att bemyndigandet formuleras så att det avser utfärdande av bestämmelser som är noggrannare än lag (jfr 12 § 3 mom. som föreslås bli upphävt).

#### *Avvikelser från isklassbestämmelserna*

Med stöd av 12 a § 2 mom. kan Sjöfartsverket godkänna en isklass som fastställts för ett fartyg genom ett alternativt förfarande. Men då måste fartyget vara så konstruerat att dess tekniska isforceringsförmåga håller samma nivå som om fartygets isklass hade fastställts enligt de bestämmelser som nämns i 1 mom.

Formuleringen är svårtydd och lös, vilket inte är helt lämpligt med tanke på att all utövning av offentlig makt enligt grundlagens 2 § 3 mom. ska bygga på lag. Å andra sidan är en viss löshet delvis begriplig på grund av särdragen i de faktorer som det lagstiftas om. Enligt propositionens motivering behövs det alternativa sätt att fastställa ett fartygs isklass, eftersom skeppsbyggnadstekniken utvecklas snabbt och det går långsamt att ändra bestämmelserna om isklass på grund av de internationella kopplingarna. Regeringen anser att det ska kunna finnas alternativa sätt att godkänna också konstruktioner som avviker från isklassbestämmelserna. Om bestämmelsen förstås på detta sätt och inskränker sig till skeppsbyggnadstekniska faktorer är den enligt utskottets mening inte problematiskt med tanke på grundlagens 2 § 3 mom. Det väsentliga är att fartygets

isforceringsförmåga i en jämförelse är likadan som för ett fartyg vars kapacitet fastställts enligt isklassbestämmelserna. — Men det är motiverat att försöka precisera formuleringen i bestämmelsen.

Utskottet ser inte heller något problem med tanke på grundlagens 2 § 3 mom. i det föreslagna 12 a § 3 mom. om att Sjöfartsverket kan fastställa en bättre isklass för ett fartyg än det enligt isklassbestämmelserna skulle ha, om det finns särskilda skäl för det och fartyget bara i mycket liten utsträckning avviker från bestämmelserna om den behöriga isklassen. Dessutom ska fartyget ha varit i trafik utan svårigheter i isförhållanden eller fartygets isforceringsförmåga utifrån de övriga egenskaperna anses vara god.

#### *Hur farledsavgifter i utrikestrafik fastställs*

Ett fartygs isklass har en avgörande inverkan på hur stor farledsavgift i utrikestrafik som tas ut enligt 7 §. Därför är det föreslagna 12 a § 3 mom. om att Sjöfartsverket har befogenhet att fastställa en bättre isklass än enligt isklassbestämmelserna betydelsefullt också med tanke på 81 § om statliga skatter och avgifter. Betalningens konstitutionella art inverkar nämligen på de krav som grundlagen ställer på sättet att lagstifta om betalningen.

Enligt grundlagens 81 § 1 mom. ska om statskatt bestämmas genom lag, som ska innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om den skattskyldigas rättsskydd. Av skattelagen ska entydigt framgå vad som omfattas av skattskyldigheten. Lagens bestämmelser ska också vara såtillvida exakta att de myndigheter som tillämpar lagen har bunden prövning när de bestämmer om skatten. Bestämmelser om de statliga myndigheternas tjänsteåtgärder, tjänster och övriga verksamhet och de allmänna grunderna för avgifternas storlek ska enligt grundlagens 81 § 2 mom. utfärdas genom lag. Det typiska för konstitutionella avgifter är att de är ersättningar eller vederlag för det offentligas tjänster; övriga betalningar till staten är däremot skatter i konstitutionellt hänseende (t.ex. GrUU 61/2002 rd, s. 5/II, GrUU 66/2002 rd, s. 3/II, GrUU 67/2002 rd, s. 3/II).

Enligt lagens 1 § tas en farledsavgift ut till staten för att täcka de kostnader som staten åsamkas genom byggande, underhåll och skötsel av allmänna farleder för sjöfarten och av säkerhetsanordningar som behövs för sjötrafiken samt isbrytarassistans. Farledsavgiften är därmed enligt utskottets mening inte ett vederlag för en specificerad prestation utan en betalning som allmänt tas ut för att finansiera myndighetens verksamhet. Utskottet har i sin praxis ansett 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 betalningen. Det tyder på en skatt om det inte går att tacka nej till betalningar som det finns en skyldighet att betala och skyldigheten direkt med stöd av lag rör rättssubjekt som uppfyller vissa rekvisit. Skyldigheten att betala farledsavgift i utrikestrafik uppkommer genom att ett fartyg anländer till Finland. Skyldigheten att betala avgift inbegriper därmed inte sådan frivillighet som avses i grundlagsutskottets praxis. Betalningens eventuella begränsade syfte spelar ingen roll i bedömningen av betalningens konstitutionella art. Utifrån detta anser utskottet att farledsavgiften i utrikestrafik i konstitutionellt hänseende är en skatt.

En farledsavgift som tas ut som engångsavgift i utrikestrafik bestäms enligt lagens 7 § 2 mom. på grundval av fartygets nettodräktighet och isklass. Av lagen framgår däremot inte vilka räkneregler som ska följas när skatten bestäms utifrån de här omständigheterna. Räkneformeln läggs fast i en förordning av statsrådet, vilket är problematiskt med tanke på både 81 § 1 mom. och 2 mom. i grundlagen (GrUU 66/2002 rd, s. 4).

Sjöfartsverkets beslut om ett fartygs isklass har en avgörande inverkan på storleken på den engångsavgift som fastställs utifrån detaljbestämmelserna i förordningen om farledsavgift. Så betalar ett fartyg t.ex. i isklass II enligt motiveringen en fem gånger större avgift än ett fartyg i isklass I A Super.

Föreslagna 12 a § 3 mom. om att Sjöfartsverket ska kunna fastställa en bättre isklass för ett fartyg än vad det enligt lagen och isklassbestämmelserna enligt lagen skulle ha rätt till uppfyller inte lagkraven i grundlagens 81 § 1 mom. Förslaget innebär att myndigheten, med hänsyn till hela den gällande lagstiftningen om farledsavgifter, får så pass stor prövningsrätt i fråga om skattens storlek att förslaget inte kan anses stämma överens med grundlagen.

För att lagförslaget på denna punkt ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste bestämmelsen om farledsavgifter i utrikestrafik i sin helhet harmoniseras med grundlagens 81 § om statliga skatter eller — om meningen är att ta ut avgifter för specifika myndighetsprestationer — statliga avgifter. Det förutsätter bland annat att myndighetens prövning binds genom lag. Alternativt måste 3 mom. strykas i den föreslagna 12 a §.

#### *Möjligheter att stifta en undantagslag*

Om lagförslaget i detta sammanhang inte kan justeras i enlighet med utskottets konstitutionella anmärkningar och om det på grund av bristerna i de nuvarande bestämmelserna finns ett tvingande behov att införa en nedsättningsbefogenhet enligt föreslagna 12 a § 3 mom., kan lagförslaget behandlas i den ordning som föreskrivs i grundlagens 73 §. Då bör lagens giltighetstid lämpligen begränsas till högst två år. Medan undantagslagen är i kraft bör en lagstiftning om farledsavgifter i utrikestrafik som uppfyller grundlagens krav fås till stånd på permanent basis (se GrUU 66/2002 rd, s. 5).

#### *Övriga frågor*

Lagen om farledsavgifter stiftades 2002 och alltså innan nuvarande praxis att tolka grundlagens 81 § hade utformats (GrUU 61/2002 rd, s. 5—7, GrUU 66/2002 rd, s. 3—5, GrUU 67/2002 rd, s. 3—4). Därför ser utskottet det som viktigt att regeringen bedömer hur lagen om fartygsavgift ställer sig till denna praxis också på andra punkter än i fråga om farledsavgifter i utrikestrafik och vid behov vidtar åtgärder för att anpassa bestämmelserna till de praktiska kraven.

**GrUU 46/2004 rd — RP 240/2004 rd**

***Utlåtande***

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets kon-*

*stitutionella anmärkning om 12 a §  
3 mom. blir behörigen beaktad.*

Helsingfors den 3 december 2004

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Arja Alho /sd  
medl. Leena Harkimo /saml  
Hannu Hoskonen /cent  
Roger Jansson /sv  
Miapetra Kumpula /sd  
Annika Lapintie /vänst  
Reino Ojala /sd  
Klaus Pentti /cent

Markku Rossi /cent  
Simo Rundgren /cent  
Arto Satonen /saml  
Seppo Särkiniemi /cent  
Ilkka Taipale /sd  
Astrid Thors /sv  
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.