PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi raskaiden kuorma-autojen tienkäyttöverosta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 314/2019 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Keskityn tässä lausunnossa esityksen EU-oikeudellisiin ulottuvuuksiin ja niiden merkitykseen perustuslakivaliokunnalle kuuluvassa valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Voin yhtyä hallituksen esityksen säätämisjärjestelyperusteluiden kannanottoihin ehdotetun rahasuorituksen veroluonteisuudesta sekä verolakien sisältövaatimusten ja julkisen hallintotehtävän yksityiselle siirtämisen edellytysten täyttymisestä.

Säätämisjärjestysperustelujen mukaan ”esitykseen … sisältyy … huomattavaa epävarmuutta siitä, johtaako ehdotettu lainsäädäntö EU-oikeudellisiin seuraamuksiin Suomea kohtaan”. Siksi ”hallitus pitää perusteltuna sitä, että perustuslakivaliokunta arvioisi kansallisen lainsäädännön liikkumavaraa asiaan liittyvien EU-oikeudellisten näkökohtien kannalta”. ”Huomattava epävarmuus” liittyy EU:n ns. vinjettidirektiivin kansalliselle lainsäädännölle asettamiin vaatimuksiin ja EU-oikeudellisen yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumiseen. Kysymys on tienkäyttöveron kompensoimisesta kotimaisille ajoneuvoille alentamalla ajoneuvoverolain mukaista käyttövoimaveroa ja veron kohdistamisesta ainoastaan raskaisiin ajoneuvoihin. Esityksen asian valmistelua käsittelevässä pääjaksossa 4. selostetaan Euroopan komission virkamiesten esittämiä näkökohtia:

> Komission virkamiehet ovat tuoneet ilmi, että EU-oikeuden kannalta ei voida pitää hyväksyttävänä ehdotuksessa pitkälti lähtökohtana olevaa käyttäjämaksujärjestelmän käyttöönottoa siten, että kotimaisten ajoneuvojen verorasituksen kasvu kompensoitaisiin kokonaan. Tällaisessa tapauksessa vinjettijärjestelmä kohdistuisi tosiasiallisesti vain ulkomaisiin kuorma-autoihin ja olisi siten luonteeltaan syrjivä.

> Osittaista hyvitystä verorasituksen kasvusta voitaisiin pitää EU-oikeuden kannalta hyväksyttävänä, jos käyttöönotettava vinjettijärjestelmä edustaa EU:n näkökulmasta hyväksyttäviä tavoitteita saastuttaja maksaa ja käyttäjä maksaa -periaatteiden toteuttamiseksi.
>
> Lisäksi komission virkamiehet ovat katsoneet, että kokonaismassaltaan 3,5—12 tonnin kuorma-autot tulisi direktiivin mukaan sisällyttää vinjettijärjestelmään. Jäsenvaltio voisi jättää kevyet kuorma-autot vinjetin soveltamisalan ulkopuolelle vain silloin, jos direktiivin 7 artiklan 5 kohdan a ja b alakohdissa mainitut edellytykset täyttyvät. … Kevyiden kuorma-autojen rajaaminen vinjetin ulkopuolelle olisi komission virkamiesten mukaan ongelmallista myös syrjivyyden kannalta, koska kyse on tältä osin lähinnä kotimaisista autoista.

Asian valmistelua käsittelevässä esityksen pääjaksossa 4. selostetaan myös oikeuskanslerin antamaa lausuntoa. Oikeuskanslerin 5.11.2018 antamaa lausuntoa (OKV/84/20/2018) on syytä lainata suhteellisen kattavasti:

> Esitysluonnoksessa selostetun komission virkamiesten kannan mukaan EU-oikeuden kannalta ei voida pitää hyväksyttävänä käyttäjämaksujärjestelmän käyttöönottoa siten, että kotimaisten ajoneuvojen verorasituksen kasvu kompensoitaisiin kokonaan. Tällaisessa tapauksessa vinjettijärjestelmä kohdistuisi tosiasiallisesti vain ulkomaisiin kuorma-autoihin ja olisi siten luonteeltaan syrjivä. Lisäksi jäsenvaltio voi jättää kokonaismassaltaan 3,5 – 12 tonnin painoiset kuorma-autot vinjetin soveltamisalan ulkopuolelle vain silloin, jos direktiivissä mainitut edellytykset täyttyvät.
>
> Oikeuskansleri katsoi, että hallituksen esityksessä tulee perustella komission näkemyksestä poikkeava tulkinta. Esityksestä tulee ilmetä se oikeudellinen arvio, jonka perusteella hallitus katsoo, että esitys voidaan antaa ottaen huomioon vinjettidirektiivin säännökset ja Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen määräykset valtiontuesta sekä tavaroiden ja palveluiden vapaasta liikkuvuudesta. Tässä yhteydessä on syytä huomioida eduskunnan riittävää tiedonsaantia koskeva perustuslain 47 §.
>
> Oikeuskanslerin mukaan näyttää ilmeiseltä, että ehdotukseen sisältyvä tienkäyttöveron kompensoiminen käytännössä kokonaan kotimaisille ajoneuvoille on EU-oikeuden kannalta ongelmallista, samoin kuin tienkäyttöveron ulottaminen vain yli 12 tonnia painaviin ajoneuvoihin, mikäli tätä ei voida perustella direktiivin edellytysten mukaisesti. Ottaen huomioon komission virkamiesten kannan ja komission eräitä jäsenvaltioita vastaan samankaltaisesta sääntelystä käynnistämät rikkomusmenettelyt, ilmeiseltä näyttää myös se, että ehdotetun kaltainen sääntely johtaisi rikkomusmenettelyn käynnistämiseen Suomea vastaan. Viime kädessä EU-tuomioistuimen toimivaltaan kuuluu ratkaista, onko Suomen lainsäädäntö EU-oikeuden vastainen. Hallituksen esitys on kuitenkin syytä antaa ehdotetun sisältöisenä vain, mikäli komission tulkinnasta poikkeava näkemys voidaan perustella oikeudellisesti.

Asian valmistelua käsittelevän pääjakson lopussa on otettu kantaa komission virkamiesten näkemykseen tavalla, jonka on ilmeisesti tarkoitettu täyttävän oikeuskanslerin lausunnon vaatimuksen komission tulkinnasta poikkeavan näkemyksen oikeudellisesta perustelemisesta:

> Komission virkamiesten EU-oikeudesta esittämiin näkemyksiin voidaan katsoa liittyvän tulkinnanvaraisuutta. Ehdotettu veron kompensaatio ei olisi kaikkien kotimaisten ajoneuvojen kohdalla täysimääräinen, vaan se toteutettaisiin vain keskimääräisellä tasolla. Verorasituksen lisäys ei siis kohdistuisi yksinomaan ulkomaisiin kuorma-autoihin vaan myös osaan kotimaisista ajoneuvoista. Kyse olisi tältä osin vinjettidirektiivin 7 k artiklan sallimasta käyttäjämaksujen korvaamisesta.
> Alle 12 tonnin kuorma-autoilta kannetaan Suomessa ajoneuvoveroa, vaikka vinjettidirektiivi ei sitä edellytä. Nämä kotimaiset ajoneuvot ovat siten jo verotuksen piirissä, vaikka niiltä ei kannettaisi tienkäyttöveroa. Komissio ei ole tähän mennessä tiettävästi puuttunut niiden Eurovinjettiyhteisöön kuuluvien jäsenmaiden lainsäädäntöön, joissa ei kanneta vinjettiä alle 12 tonnin kuorma-autoilta.
>
> Direktiivin mukaan käyttäjämaksujen korvaaminen ei saa tapahtua valtiontukisäännösten vastaisesti. Alle 12 tonnin kuorma-autojen rajaamiseen pois tienkäyttöveron soveltamisalasta voi myös liittyä valtiotukisäännöksiä koskevia näkökohtia, koska veropohja on tältä osin valikoiva. Molemmissa tapauksissa kyseessä saattaisi kuitenkin olla vähämerkityksinen tuki, jolloin valtiontukisäännökset eivät estäisi ajoneuvoverokompensaatiota tai tienkäyttöveron veropohjan rajausta.
>
> Näiden syiden takia on katsottu, että esitys voidaan antaa tekemättä siihen komission virkamiesten ehdottamia muutoksia. On kuitenkin mahdollista, että ehdotettu lainsäädäntö johtaisi siihen, että Euroopan komissio käynnistäisi rikkomusmenettelyn Suomea vastaan. Tältä osin verojärjestelmän syrjimättömyyttä EU-oikeuden kannalta ei ole mahdollista selvittää sitovasti etukäteen. Lopullinen päätösvalta unionin oikeuden tulkinnasta on EU-tuomioistuimella.

Käsitykseni on, että hallituksen esityksen perustelu ei ole oikeudellisesti vakuuttava. Tämä koskee sekä tienkäyttöveron kompensoimista kotimaisten ajoneuvojen kohdalla että alle 12 tonnin kuorma-autojen rajaamista uuden veron ulkopuolelle. Käsitykseni myös on, että hallituksen esityksessä ei perustella oikeudellisesti komission virkamiesten tulkinnasta poikkeavaa näkemystä siten kuin oikeuskansleri on edellyttänyt. Toinen asia kuitenkin on, kuuluuko perustuslakivaliokunnan tehtäviin arvioida ”kansallisen lainsäädännön liikkumavaraa asiaan liittyvien EU-oikeudellisten näkökohtien kannalta” ja siten täyttää hallituksen säätämisjärjestysperustelujensa lopuksi esittämä pyyntö. Sikäli kuin tiedän, tällaista pyyntöä hallitus ei ole aikaisemmin sisällyttänyt säätämisjärjestysperusteluihin.

Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan toistanut kannan, jonka mukaan ”sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta”. Samalla valiokunta 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. Tämän kannan valiokunta toisti myös sote-uudistusta koskevassa lausunnossaan 26/2017 vp. Valiokunta kuitenkin lisäsi, että on ”sinänsä selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. PeVL 20/2017 vp, s. 6 ja PeVL 51/2014 vp, s. 2/II), eikä suomalaisessa lainsäädännössä ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin”. Lisäystä ei voida tulkita siten, että valiokunta olisi aiemmasta kannastaan poiketen katsonut, että sen tehtäviin kuuluisi mahdollisten ristiriitojen arviointi.

Valiokunta toisti nämä EU-oikeudellista tarkastelua koskevat lähtökohtansa myös sote-uudistusta niin ikään käsittelevässä lausunnossaan 26/2018 vp. Tähän lausuntoon sisältyy varsin laaja jakso, jossa tarkastellaan valinnanvapauslakiehdotuksen suhdetta EU:n valtiontukisääntelyyn ja Euroopan komissiolle tehtävän notifikaation tarpeellisuutta. On kuitenkin syytä huomata, että valiokunnan lähtökohtana tässä tarkastelussa on se vaikutus, joka valinnanvapauslakiehdotuksen ja EU:n valtiontukisääntelyn suhdetta koskevalla oikeudellisella epävarmuudella on perustuslain 19.3 §:n edellyttämien riittävien sosiaali- ja turvaamispalvelujen toteutumiseen. Valiokunnan linjan, jota se on noudattanut arvioidessaan kansallisen lainsäädännön EU-oikeudellisen arvioinnin suhdetta perustuslain 74 §:n mukaisiin tehtäviinsä, voi tiivistää seuraavasti. EU-oikeudellinen arviointi kuuluu valiokunnan tehtäviin vain siinä tapauksessa, että tällainen arviointi on ennakkoedellytyksenä sille, että valiokunta voi antaa ”lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin”.

Lakiehdotusten EU-oikeudelliseen arviointiin ryhtyminen edellyttää aina erityisen perustuslakiin tai ihmisoikeussopimuksiin liittyvän perusteen. Tällaista perustetta ei käsiteltävänä olevassa esityksessä havaitakseni ole. Valiokunta voi kuitenkin toistaa aikaisemmin esittämänsä, oikeudellisesti velvoittamattoman yleisen kannan, jonka mukaan ”suomalaisessa lainsäädännössä (ei) ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin”. Lisäksi valiokunta voisi korostaa oikeuskanslerin asemaa ennakollisessa normikontrollissa ja oikeuskanslerin kannanottojen noudattamista.

Helsingissä 4.2.2019

Kaarlo Tuori