Tuomas Ojanen
7.1.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 314/2018 vp eduskunnalle laiksi raskaiden kuorma-autojen tienkäyttöverosta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Arvioinnin lähtökohtia

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki raskaiden kuorma-autojen tienkäyttöverosta, millä otettaisiin käyttöön uusi valtiolle tuloutettava vuotuinen vero, joka kohdistuisi kuorma-autojen sekä ajoneuvoyhdistelmien käyttöön Suomen tieverkolla. Veronalaisia olisivat kuorma-autot ja ajoneuvoyhdistelmät, joiden kokonaismassa on yli 12 000 kilogrammaa. Vero koskisi Suomessa ja ulkomailla rekisteröityjä kuorma-autoja ja ajoneuvoyhdistelmiä. Vero määrättäisiin veroilmoitusten perusteella. Verotustehtävää hoitaisi Liikenne- ja viestintävirasto. Veroa valvoisivat poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos. Jos havaittaisiin, että tieliikenteessä käytetään kuorma-autoa, josta ei ole tehty lain edellyttämää ilmoitusta, kannettaisiin sanktioluonteista seuraamusmaksua.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tarkasteltu ehdotettua sääntelyä perustuslain 81 §:n mukaisen verojen ja maksujen erottelua koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa – tosin valiokunnan lausuntokäytäntöön yksilöidysti viittaamatta – päätyen johtopäätökseen, jonka mukaan kuorma-autojen ”tienkäyttövero olisi perustuslain näkökulmasta vero, vaikka se pohjautuisi direktiivin käyttäjämaksuja koskevaan sääntelyyn.”

Ehdotettua sääntelyä on myös arvioitu säätämisjärjestysperusteluissa yhtäältä perustuslain 124 §:n kannalta siltä osin kuin liikenne- ja viestintävirastolla olisi lakiin sisältyvän viittaussäännöksen perusteella mahdollisuus siirtää veroon liittyviä avustavia tehtäviä sopimuskumppaneille kuten nykyisin ajoneuvoverotuksessa. Toisaalta ehdotusta raskaiden kuorma-autojen tienkäyttöveron valvonnasta ajoneuvoja kuvaamalla on tarkasteltu perustuslain 10 §:n kannalta.

Arvio

Säätämisjärjestysperusteluiden ongelmia

Esityksen säätämisjärjestysperusteluja voidaan kritisoida ylimalkaisuudesta ensinnäkin siksi, että ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa ei ole huomioitu yksilöidysti siihen viitaten perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä perustuslain 81 §, 124 ja 10 §:istä. Lisäksi säätämisjärjestysperusteluissa ei ole lainkaan arvioitu ehdotettua sanktioluontoista seuraamusmaksusääntelyä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa edellä mainituista säätämisjärjestysperusteluiden puutteellisuuksista. Sinänsä en pidä ehdotettua sääntelyä erityisen ongelmallisena *perustuslain* kannalta.

Sitä vastoin ehdotetun sääntelyn keskeiset ongelmat *EU-oikeudellisia.* Kuten säätämisjärjestysperusteluissakin todetaan muualta esityksestä ilmenevään viitaten esitykseen ”kuitenkin sisältyy perusteluissa kuvatulla tavalla huomattavaa epävarmuutta siitä, johtaako ehdotettu lainsäädäntö EU-oikeudellisiin seuraamuksiin Suomea kohtaan. Tämän takia hallitus pitää perusteltuna sitä, että perustuslakivaliokunta arvioisi kansallisen lainsäädännön liikkumavaraa asiaan liittyvien EU-oikeudellisten näkökohtien kannalta.”

Siteerattu lausuma on hyvin erikoinen jo yksistään sen takia, että perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan sen valtiosääntöisiin tehtäviin *ei* ”lähtökohtaisesti kuulu” esimerkiksi kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 48/2018 vp ja 31/2017 vp). Vaikka nyt ei ole kysymys varsinaisesti EU-oikeuden täytäntöönpanosääntelystä, voidaan silti pitää hyvin erikoisena sitä, että hallituksen mukaan perustuslakivaliokunnan tulisi arvioida asiaan liittyviä EU-oikeudellisia näkökohtia (mitä kansallisen liikkumavaran arviointi osaltaan väistämättä edellyttää).

Vielä ongelmallisempi siteerattu lausuma on kuitenkin siksi, että perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut viime vuosina, että *hallituksen esityksessä* on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (ks. esim. PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42).” (ks. kootusti esim. PeVL 48/2018 vp). Vaikka nyt ehdotetun sääntelyyn valtiosääntöoikeudellinen merkittävyys liittyy ehkä enemmän perustuslain 81 §:ään ja 124 §:ään kuin varsinaisesti perusoikeuksiin, arviointi kansallisesta liikkumavarasta ja siihen liittyvistä EU-oikeudellisista näkökohdista pitäisi tehdä nimenomaan hallituksen esityksessä siirtämättä tätä tehtävää perustuslakivaliokunnalle, etenkin kun huomioidaan perustuslain 74 §, jonka mukaan valiokunnan ”tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.” Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä painokkaasti huomauttaa siitä, että esityksessä on laiminlyöty tehdä asianmukaisen riittävästi sellainen arviointi, joka kuuluisi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa juuri hallituksen esitykseen sen sijaan, että esityksessä tämä arviointi yritetään siirtää valiokunnan tehtäväksi.

Ehdotetun sääntelyn EU-oikeudellinen ongelmallisuus

Kuten esityksen valmistelua kuvaavasta jaksosta ilmenee, esityksen valmistelun aikana ”on selvitetty Euroopan komission liikenteen ja liikkumisen pääosaston virkamiesten näkemystä tienkäyttöveron suunnitellusta toteutustavasta ja siihen liittyen vinjettidirektiivin tulkinnasta”. Komission virkamiehet ovat tuoneet ilmi erilaisia ehdotettuun sääntelyyn liittyviä EU-oikeudellisia ongelmia, joita selostetaan esityksen valmistelua selostavassa jaksossa.

Edelleen esityksen valmisteltua kuvaavasta jaksosta ilmenee, että myös valtioneuvoston 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.”

Hallitus on kuitenkin edellä selostetusta huolimatta päätynyt siihen, että esitys ”voidaan antaa tekemättä siihen komission virkamiesten ehdottamia muutoksia”. Esityksessä kuitenkin todetaan, että on ”…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.”

Oma arvioni on, että ehdotettuun sääntelyyn sisältyy edelleen sellaisia ongelmia EU-oikeuden kannalta kuin komission virkamiehet ja valtioneuvoston oikeuskansleri ovat jo aiemmin tuoneet esiin valmistelun aikana. Ehdotettu sääntely vaikuttaa siis edelleen ongelmalliselta etenkin EU-oikeuden perusperiaatteisiin kuuluvan syrjimättömyysperiaatteen (tai kansalaisuusperusteisen syrjinnän kielto) kannalta, koska ehdotettu sääntely edelleen tosiasiallisesti vaikuttaa asettavan ulkomaiset ajoneuvot eri asemaan kotimaisiin verrattuna. Samoin ongelmia näyttäisi olevan suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta sikäli, että tavoiteltavia päämääriä vaikuttaisi olevan mahdollista toteuttaa EU-oikeuden kannalta vähemmän ongelmallisilla keinoilla.

> Koska kysymys olisi kuorma-autoista ja ajoneuvoyhdistelmistä, joita tyypillisesti käytetään tavarakuljetuksissa, ehdotettu sääntely voisi olla syrjinnän kiellon ohella ongelmallista unionin perussopimuksissa turvatun tavaroiden vapaan liikkuvuuden kannalta, jos se tosiasiassa rajoittaisi Suomeen saapuvien ulkomaalaisten kuorma-autojen määrää ja niiden käyttöaikaa.[1]
>
> Tässä yhteydessä on huomautettava, että EU-oikeuden kannalta vinjettijärjestelmällä on sinänsä sallittua tavoitella sellaisia päämääriä kuin ”käyttäjä maksaa -periaatetta” ja ”aiheuttamisperiaatetta” sekä yleisemmin ympäristönsuojelullisia tavoitteita, kunhan se vain

[1] EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on tuomiosta asiassa C-8(74 *Dassonville* lähtien katsottu, että määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä ovat kaikki kauppaa koskevat jäsenvaltioiden säädökset, jotka voivat tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa unionin sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti. Oikeuskäytännössä on tiivistetty SEUT 34 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen tarkoitus siten, että ”asiassa… *Dassonville* annettuun tuomioon …pohjautuvan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että [SEUT 34 ja SEUT 35 artiklan], kun niitä tarkastellaan niiden asiayhteydessä, on tulkittava tarkoittavan, että kaikki esteet, jotka voivat tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti, on poistettava”. Ks. esim. C-112/00 *Schidberger*, 56 kohta. Tapauksessa EU-tuomioistuin arvioi tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksena sitä, että liikennöinti moottoritiellä oli mielenosoituksen takia tilapäisesti estynyt ja liikenne oli jouduttu ohjaamaan vaihtoehtoisten reittien kautta.

> ei merkitse kansalaisuuteen, asuin- tai kotipaikkaan tms. perustuvaa välitöntä tai välillistä syrjintää. Kuten esityksen vaikutusarviointijaksosta kuitenkin ilmenee, esimerkiksi ehdotetun sääntelyn ympäristövaikutukset jäisivät välillisiksi ja vähäisiksi (3.3).
>
> EU-oikeudessa kieltää siis paitsi *välittömän* myös *välillisen* syrjinnän. Välillisessä syrjinnässä on kysymys sellaisesta eriarvoisesta kohtelusta, joka ei ole nimenomaisesti sidoksissa kansalaisuuteen tai asuin- tai kotipaikkaan, mutta joka muiden erotteluperusteiden myötä tosiasiassa syrjii toisten unionin jäsenvaltioiden valtioiden kansalaisia tai yrityksiä (välillinen syrjintä).[2]Toisin sanoen kansallinen toimenpide, jota sinänsä sovelletaan sekä maan omiin kansalaisiin tai yrityksiin että ulkomaalaisiin (tässä tapauksessa ajoneuvoihin) voi myös olla syrjivä.[3]

On syytä huomauttaa, että EU-oikeuden kannalta oikeudellisena seuraamuksena ehdotetusta sääntelystä ei pelkästään välttämättä olisi komission jatkotoimet Suomea vastaan ns. sopimusrikkomusmenettelyssä. Riskinä olisivat myös *kansalliset oikeudenkäynnit*, joissa perusteiltaan olisi kysymys ehdotetun sääntelyn EU-oikeudenmukaisuuden selvittämisestä ja yksityisten (esimerkiksi ulkomaisten kuljetusyritysten) EU-oikeuteen perustuvien oikeuksien suojaamisesta.

On edelleen huomautettava, että voimaantullessaan ehdotettu sääntely asettaisi suomalaiset virkamiehet ja tuomarit hankalaan asetelmaan, koska EU-oikeus on ensinnäkin osa sitä ”lakia”, johon julkisen vallan käytön tulee perustua ja jota kaikessa julkisessa toiminnassa on ”tarkoin” noudatettava perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesti. Ennen kaikkea kaikilla suomalaisilla viranomaisilla ja tuomioistuimilla on kuitenkin velvollisuus tutkia kansallisen oikeuden EU-oikeudenmukaisuutta ja jättää ristiriitaiseksi katsottu kansallinen lainsäädäntö soveltamatta EU-oikeuden nojalla.[4]

Lisäksi riskinä olisivat vahingonkorvausvaatimukset valtiota vastaan jäsenvaltion vahingonkorvausvastuuta EU-oikeudessa koskevan periaatteen mukaan, jos ehdotettu sääntely todetaan EU-oikeuden vastaiseksi.[5]

On sinänsä selvää, että EU-oikeuden sitova tulkitseminen kuuluu viime kädessä EU-tuomioistuimelle ja että komission virkamiesten valmisteluvaiheessa ilmaisemat käsitykset ehdotetun sääntelyn EU-oikeuden mukaisuudesta eivät edusta komission virallista kantaa. Alaviitteessä 3 tarkasteltu Slovenian tapaus myös havainnollistaa, että komissio voi päättää luopua rikkomusmenettelystä. Tämä kuitenkin yleensä edellyttää,

---

[2] C-398/92, *Mund & Fester v. Hatrex International Transport*, Kok. 1994. s. 467, 14 kohta. Ks. myös esim. asia 22/80, *Boussac*, tuomio 29.10.1980, Kok. 1980, s. 3427, 9 kohta. Ks. myös esim. asia C-279/93, *Schumacker*, tuomio 14.2.1995, Kok. 1995, s. I-225, 28 ja 29 kohta.

[3] Monet EU:n jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön myös *yksityisajoneuvoja* koskevia vinjettijärjestelmiä. Esimerkin välillisesti syrjivästä järjestelmästä tarjoaa 2000-luvulla *Sloveniaan* suunniteltu järjestelmä, jota vastaan komissio käynnisti rikkomusmenettelyn vuonna 2008, koska se komission mukaan haittasi muiden jäsenvaltioiden kansalaisia tarjoamalla vain vuosi- ja puolivuotisvinjettejä Slovenian moottoriteiden käyttäjille. Komission mukaan kyse oli välillisestä syrjinnästä kansalaisuuden perusteella. Rikkomusmenettelyn aikana Slovenia päätti kuitenkin ottaa käyttöön viikko- ja kuukausivinjetit vuosivinjettien ohella. Siten komissio luopui rikkomusmenettelystä, koska se katsoi muutoksen poistaneen riskin siitä, että vinjettijärjestelmä syrjisi välillisesti Slovenia moottoritieverkkoa vain tilapäisesti esimerkiksi turismin takia käyttäviä muiden jäsenvaltioiden kansalaisia. Vaikka tapaus koskee yksityisajoneuvoja, se havainnollistaa, mistä EU-oikeuden kieltämässä välillisessä syrjinnässä kansalaisuuden perusteella on kyse.

[4] Ks. tarkemmin jäsenvaltioiden viranomaisten ja tuomioistuinten velvollisuuksista EU-oikeuden mukaan Tuomas Ojanen, EU-oikeuden perusteita, Helsinki 2016, s. 53-114, erit. s. 74-78.

[5] Ks. tarkemmin Ojanen, s. 92-97.

että sopimusrikkomusmenettelyn kohteena oleva jäsenvaltio luopuu rikkomusmenettelyn kohteena olevasta kansallisesta toimenpiteestä tai ainakin muuttaa sitä paremmin EU-oikeuden vaatimukset täyttäväksi taikka että EU-tuomioistuin linjaisi jossakin muussa asiassa EU-oikeuden tulkintaa eri tavoin verrattuna komission käsitykseen tavalla, joka olisi merkityksellistä myös rikkomusmenettelyssä olevan asian näkökulmasta.

Edellä esitetyn perusteella, ja ottaen samalla huomioon ehdotettuun sääntelyyn valmisteluvaiheessa kohdistetun muun kritiikin, ehdotetun sääntelyn hyväksymistä ei voi ”suositella” EU-oikeuden näkökulmasta.

Helsingissä 7. päivänä helmikuuta 2019

Tuomas Ojanen
professori
Helsinki