Olli Mäenpää
1.3.2019

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi raskaiden kuorma-autojen tienkäyttöverosta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 314/2018 vp)

Lakiehdotuksen suhde Ahvenanmaan itsehallintoon

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Arvioitaessa hallituksen esitykseen sisältyvää 1. lakiehdotusta Ahvenanmaan itsehallintolain kannalta on peruslähtökohtana Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) säännösten mukaan määräytyvä lainsäädäntövallan jako maakunnan ja valtakunnan välillä. Itsehallintolain mukaan lainsäädäntövallan jakautumisen peruskriteerinä on asia, jota säädettävä laki koskee.

Lainsäädäntövallan määräytymisen perusteet

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita samoin kuin kunnalle tulevaa veroa. Maakunnalla on 18 §:n 21 kohdan mukaan lainsäädäntövalta myös asioissa, jotka koskevat teitä ja tieliikennettä. Lisäksi itsehallintolain 18 §:n 27 kohdan maakunnan lainsäädäntövalta koskee muita tämän lain perusteiden mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavia asioita.

Valtakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat veroja ja maksuja itsehallintolain 18 §:n 5 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Valtakunnan lainsäädäntövalta koskee lisäksi 27 §:n 42 kohdan mukaan muita tämän lain perusteiden mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavia asioita.

Lainsäädäntövallan määräytymisen kannalta on keskeinen kysymys, koskeeko ehdotettu tienkäyttövero veroa tai maksua itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan tarkoittamalla tavalla vai onko kyseessä itsehallintolain 18 §:n 5 kohdassa tarkoitettu maakunnalle perittävä maksu. Kysymykseen vastaaminen edellyttää tarkempaa arviointia siitä, mitä asiaa ehdotettu tienkäyttövero koskee.

Tienkäyttöveron kohde ja luonne

Hallituksen esityksen mukaan käyttöön otettaisiin uusi valtiolle tuloutettava vuotuinen tienkäyttövero, joka kohdistuisi kuorma-autojen sekä ajoneuvoyhdistelmien käyttöön Suomen tieverkolla. Esityksen taustalla on hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan käyttöön otetaan raskaan liikenteen tienkäyttömaksu. Ehdotettu tienkäyttövero vastaisi vinjettidirektiivissä tarkoitettua käyttäjämaksua (s. 21).

Veroa kannettaisiin kuorma-auton käytöstä kaikilla teillä Suomessa. Veron käyttöpohjaisuuteen viittaa suoraan 1. lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin peruslähtökohta: ”Kuorma-auton käyttämisestä Suomessa tiellä on suoritettava valtiolle tienkäyttöveroa siten kuin tässä laissa säädetään.” Kyseessä olisi yleiskatteellinen vero, jolla ei olisi yhteyttä tienpidon rahoitukseen (s. 12).

Toisaalta kysymys olisi esityksen perustelujen mukaan myös (veronluonteisesta) käyttäjämaksusta. Ehdotettu laki pohjautuu vinjettidirektiivin käyttäjämaksuja koskevaan sääntelyyn. Rinnastus käyttäjämaksuun käy säännöstasolla ilmi myös 1. lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin rajauksesta, jonka mukaan ehdotettu laki ei tule sovellettavaksi, jos kuorma-auton käyttämisestä tiellä peritään tienpidon rahoittamiseksi ”muuta käyttäjämaksua”.

Tienkäyttövero lainsäädäntövallan kohteena

Lainsäädäntövallan käyttäjän määräytymiseen vaikuttaa asiallisesti se, että maakunnalla on itsehallintolain 18 §:n 21 kohdan mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat teitä ja tieliikennettä. Teitä ja tieliikennettä koskeva sääntely voi sisältää Ahvenanmaalla sijaitsevan tien käyttöä koskevia velvoitteita ja rajoituksia. Laintasoinen sääntely voi määritellä myös tien käytöstä maakunnalle perittäviä maksuja. Tällainen käyttäjämaksua asia kuuluu vastaavasti maakunnan lainsäädäntövaltaan, joten maakunta päättää lainsäädäntövaltansa puitteissa itsenäisesti mahdollisesta tienkäytön maksullisuudesta maakunnassa.

Hallituksen esityksessä ehdotettu tienkäyttövero on oikeudelliselta luonteeltaan ja muodollisesti arvioituna vero. Veroa ja maksua koskeva lainsäädäntövalta kuuluu itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan yleensä valtakunnalle. Tästä lähtökohdasta ovat säännöksen mukaan kuitenkin poikkeuksena muun muassa maakunnalle perittävät maksut, joiden perusteiden määrittely kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Hallituksen esityksessä ehdotettu tienkäyttövero rinnastuu esityksen perustelujen mukaan asiallisesti ja tarkoitukseltaan maksuun, joka perustuu tai kohdistuu tien käyttöön. Perustelujen mukaan tienkäyttöveron on tarkoitettu asiallisesti rinnastuvan käyttäjämaksuun. Lakiehdotus perustuu lisäksi vinjettidirektiivin käyttäjämaksua koskevaan sääntelyyn. Nämä seikat puoltavat ensisijaisesti arviota, jonka mukaan kyseessä on tien käyttämisestä veron muodossa perittävä maksu.

Myös tällä perusteella tien käytöstä Ahvenanmaalla perittävää maksua koskevan lainsäädäntövallan on perusteltua katsoa kuuluvan Ahvenanmaan maakunnalle. Se, että tien käyttämisestä perittävä maksu on valtakunnan lainsäädäntöä koskevassa hallituksen esityksessä nimetty veroksi, ei voi muuttaa Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan määräytyvän lainsäädäntövallan jakautumisen asiallisia perusteita.

Soveltamisalan rajoitus

1. lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentti sisältää seuraavan säännöksen: ”Tätä lakia ei sovelleta sellaisella tiellä tai tieosuudella, jolla kuorma-autojen käyttämisestä kannetaan tienpidon rahoittamiseksi kustannusperusteisesti muuta käyttäjämaksua tai tietullia.” Tällainen rajaus voidaan sisällyttää valtakunnassa sovellettavaan lakiin.

Esityksen perustelujen mukaan tällä rajauksella varmistettaisiin myös se, ettei tienkäyttövero ole ristiriidassa Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan kanssa, joka mahdollistaa maakunnalle oikeuden päättää tienpidosta perittävien maksujen perusteista (s. 21). Ehdotettu rajaus 1 §:n 2 momentissa ei kuitenkaan mahdollista sitä, että tienkäyttöveroa koskeva laki tulisi sovellettavaksi myös Ahvenanmaan maakunnassa, koska asia kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Ehdotetun kaltaisella rajauksella ei myöskään voida muuttaa lainsäädäntövallan käyttämistä koskevan sääntelyn peruslähtökohtia Ahvenanmaan itsehallintolaissa.