

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnan selvityspyyntö 17.3.2021

Epäselvyydet romutuspalkkiota koskevan lain soveltamisessa

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriöltä perustuslain 47 §:n 2 momentin mukaisesti selvityksen epäselvyyksistä romutuspalkkiota koskevan lain soveltamisessa. Asiaan liittyy kaksi hallituksen esitystä: HE 201/2020 vp ja HE 257/2020 vp.

Ministeriö on pyytänyt selvityksen valmistelua varten Liikenne- ja viestintävirastolta vastaukset virastoa koskeviin kysymyksiin. Liitteenä on valiokunnan pyytämä aikajana asian etenemisestä ja eri vaiheista.

Liikenne- ja viestintäministeriö vastaa kunnioittavasti seuraavaa valiokunnan esittämiin kysymyksiin.

1. Miksi romutuspalkkiota koskevan lain soveltamisessa on ollut erilaisia tulkintoja? Mitkä nämä tulkinnat ovat olleet?

Aiemmin on ollut voimassa kaksi romutuspalkkiota koskevaa lakia: Vuonna 2015 laki ajoneuvojen romutuspalkkiokokeilusta (1212/2014) ja vuonna 2018 laki henkilöautojen romutuspalkkiosta ja sähkökäyttöisten henkilöautojen hankintatuesta sekä henkilöautojen kaasu- tai etanolikäyttöisiksi muuntamisen tuesta (971/2017).

Vuoden 2015 ja 2018 romutuspalkkioiden osalta laissa säädettiin, että avustus voidaan maksaa samasta autosta vain kerran (1212/2014, 2 §:n 3 mom ja 971/2017, 2 §:n 4 mom). Uudessa romutuspalkkiolaissa puolestaan on säädetty, että romutuspalkkio voidaan myöntää samasta romutetusta henkilöautosta ainoastaan kerran (839/2020 2 § 4 mom). Vuoden 2015 romutuspalkkiolain esitöiden perusteella on pääteltävissä, että romutuspalkkiolaissa "samalla autolla" on viitattu uuteen autoon ja näin ollen on ollut tarkoitus säätää nimenomainen kielto käyttää useampaa romutuspalkkiota uuden auton hankintaan. Vuoden 2018 romutuspalkkiolain 2 §:n 4 momentin mukaan "avustusta voidaan maksaa samasta henkilöautosta ainoastaan kerran" ja tällä on viitattu pykälässä määritellyyn uuteen ajoneuvoon. Lain 2 §:n 3 momentissa erityisesti

todettiin, että avustus voidaan myöntää, jos uuden auton myynyt jälleenmyyjä on saanut avustuksen saajalta romutetusta autosta romutustodistuksen.

Lain toimeenpanossa aikaisempien romutuspalkkiokampanjoiden lainsäädäntöä on tulkittu siten, että sama säännös on sisältänyt sekä romutettavaa autoa että hankittavaa autoa koskevan rajoituksen siten, että yhdestä romutetusta autosta voitiin maksaa vain yksi romutuspalkkio ja että yhden auton hankintaan voitiin myöntää vain yksi romutuspalkkio.

Lain soveltamiseen liittynyt epäselvyys on voinut johtua osaltaan siitä syystä, että kokonaisuuden sijaan on luettu ja ryhdytty tulkitsemaan vain yhtä pykälää ja sen säännöksiä (2 §). Lisäksi kun uusi romutuspalkkiolaki on 2 §:n osalta ollut osittain toisen sisältöinen, eikä ennen lainmuutosta säädös sisältänyt nimenomaista kieltoa yhtä useamman palkkion myöntämiseen uuden auton hankintaan, on voinut syntyä tulkinta, että laki mahdollistaa useamman romutuspalkkion käyttämisen.

Romutuspalkkiolain valmistelussa lähtökohtana on kuitenkin ollut, kuten aiemmissakin romutuspalkkioissa, että romutuspalkkion voi saada ainoastaan kerran yhtä hankittavaa uutta autoa tai laissa määriteltyä muuta kohdetta kohden. Valmistelun yhteydessä ei ole arvioitu tai esitetty muuta vaihtoehtoa.

Kaikissa romutuspalkkiolaeissa on säädetty verovarojen käytöstä siten, että avustusta myönnetään tietty euromäärä henkilöauton hankintaa varten tai vastaan (3 §). Tältä osin sääntely on ollut yhdenmukainen. Lain sanamuoto tukee tulkintaa, että yhden uuden henkilöauton hankintaan voidaan myöntää vain laissa nimenomaisesti mainittu euromäärä.

2. Mihin Liikenne- ja viestintäviraston tulkinta useamman romutuspalkkion hyödyntämisestä yhden auton hankintaan perustui?

Liikenne- ja viestintäviraston ja ministeriön asiantuntijat keskustelivat eri vaiheissa lain soveltamisesta. Keskusteltaessa useamman romutuspalkkion hyödyntämisestä tuli myös esiin, että laissa ei ole aivan nimenomaista kieltoa saada useampi romutuspalkkio ja tähän liittyy tulkinnallinen epävarmuus, jos joku tekisi hakemuksen ja virasto tämän joutuisi päättämään. Keskustelut ymmärrettiin virastossa niin, että ministeriössä katsottaisiin usean romutuspalkkion saamisen olevan mahdollista ja että lakia olisi tulkittava asiakkaan eduksi, koska laissa ei ollut nimenomaista kieltoa saada useampi romutuspalkkio.

Keskustelujen sisältöön ja syntyneeseen tulkintaan vaikutti myös se, että sekä ministeriössä että virastossa oli käsitys, että hakemuksia useamman romutuspalkkion hyödyntämisestä tulisi joka tapauksessa hyvin vähän, koska romutuspalkkion muut kriteerit vähentäisivät mahdollisuutta usean palkkion hakemiseen.

3. Miten ja missä vaiheessa Liikenne- ja viestintäviraston tulkinnat pykälästä muuttuivat asian käsittelyn aikana? Millä tasolla (asiantuntijataso, johto) asiaa linjattiin tai siihen otettiin kantaa?

Liikenne- ja viestintävirastossa lain toimeenpanoon valmistauduttiin laatimalla sisäinen ohjeistus ja asiakaspalvelun koulutus siten, että palkkiota olisi jaettu kuten aiemminkin, eli yksi romutuspalkkio yhtä hankittua ajoneuvoa kohden. Muutama päivä ennen romutuspalkkiolain voimaantuloa käytiin kuitenkin Twitter-keskustelu (tarkemmin kohdassa 5.), jossa liikenne- ja viestintäministeriön virkamies vastasi useamman romutuspalkkion hakemista koskevaan kysymykseen. Twitter-keskustelun johdosta Liikenne- ja viestintävirasto tiedusteli lain valmistelijoilta myönnettävien palkkioiden määrästä. Käytyjen keskusteluiden ja keskusteluista asiantuntijoilta saadun tiedon perusteella Liikenne- ja viestintäviraston osaamisalueella¹ muutettiin lain soveltamista koskevaa linjaa siten, että useamman romutuspalkkion myöntäminen olisi mahdollista yhden auton hankintaa varten. Keskusteluissa todettiin, että romutuspalkkiolaki ei selkeästi kiellä useamman palkkion myöntämistä ja, että tällainen säännöksen tulkinta olisi asiakasystävällistä.

Romutuspalkkioiden niputushakemusten määrä suureni jo vuoden 2020 lopussa. Liikenne- ja viestintäministeriössä aloitettiin romutuspalkkiolain muutoksen pikainen valmistelu vuoden 2021 alussa. Hallituksen esitys (HE 257/2020 vp) eduskunnalle laiksi henkilöautojen romutuspalkkiosta vuosina 2020 ja 2021 annetun lain muuttamisesta annettiin 14.1.2021. Esityksen tarkoituksena oli täsmentää tarkemmin romutuspalkkion myöntämisen laissa säädettyjä edellytyksiä siten, ettei usean romutuspalkkion hyödyntäminen yhden auton hankintaan ollut mahdollista.

Liikenne- ja viestintävirastossa oli kuitenkin edelleen epäselvää se, miten voimassa olleen lain perusteella myönnettäisiin romutuspalkkioita. Asiaan vaikutti myös lain muutokseen sisältynyt siirtymäsäännös siitä, että ennen lain muutoksen voimaantuloa tehtyihin hakemuksiin sovelletaan alkuperäistä romutuspalkkiolakia. Edelleen virasto toteaa, että ennen uuden lain voimaantulemista käytettyyn soveltamislinjaan vaikutti lain muuttamista koskevan hallituksen esityksen yhteydessä 14.1.2021 julkaistu liikenne- ja viestintäministeriön tiedote. Virasto toteaa, että ”tiedotteen mukaan oli ilmennyt, että laissa ei oltu riittävän selkeästi määritelty tuen enimmäismäärää hankittavan uuden auton osalta. Edelleen kerrottiin, että laissa ei ollut selvää kieltoa myöntää useampaa romutuspalkkiota”.

Lain soveltamista tarkasteltiin Liikenne- ja viestintävirastossa lain muuttamisesityksen valmistelun aikana. Tarkastelun jälkeen Liikenne- ja viestintävirasto julkaisi 18.1.2021 viraston kotisivuilla tiedotteen, jonka mukaan ”Uuden lain voimaantuloon asti toimitaan kuten tähänkin asti eli uuden vähäpäästöisen auton hankintaan voi hyödyntää useampia romutuspalkkioita. Tukea myönnetään enintään yhden uuden auton hankintahinnan verran.”

¹ <https://www.traficom.fi/fi/traficom/tietoa-traficomista/organisaatio>

Viraston tiedotteen julkaisemisen jälkeen liikenne- ja viestintäministeriö lähetti 22.1.2021 päivätyn kirjeen Liikenne- ja viestintävirastolle. Kirjeessä ministeriö toteaa käsityksensä, että jo voimassaolevan romutuspalkkiolain säännökset mahdollistavat vain yhden romutuspalkkion yhtä hankittavaa henkilöautoa, sähköistä polkupyörää tai joukkoliikenteen palvelua kohden avustukselle asetettujen kaikkien edellytysten muutoin täyttyessä. Kirjeessä korostettiin sitä, että romutuspalkkion edellytysten täyttymisen arvioinnista, myöntämisestä, ja valvonnasta vastaa Liikenne- ja viestintävirasto Traficom. Edelleen kirjeessä todettiin, että ministeriön näkemys ei ole virastoa oikeudellisesti sitova.

Liikenne- ja viestintävirasto keskusteli asiasta viraston johdon tasolla ja muutti avustuksen määrää koskevan säännöksen soveltamista siten, että aiemmasta neuvonnastaan ja viestinnästään huolimatta yhden uuden vähäpäästöisen henkilöauton hankintaa voitaisiin myöntää vain yksi romutuspalkkio. Asiasta tiedotettiin 25.1.2021. Tulkintaperusteeksi palautettiin avustuksen määrää koskevan romutuspalkkiolain 3 §:n 1 momentti, jonka mukaan "romutuspalkkiota myönnetään valtion varoista 2 000 euroa henkilöauton hankintaa vastaan". Momentissa säädetään valtion verovarojen käytöstä. Säännöksen sanamuodon ja otsikon perusteella voidaan tulkita, että säännöksen tarkoitus on se, että avustuksen määrä on 2 000 euroa yhtä uutta hankittavaa henkilöautoa kohden. Lain 2 §:ssä taas säädetään palkkion myöntämisen edellytyksistä, joita ovat muun muassa laissa säädetyn mukaisen auton romuttaminen ja laissa säädetyn mukaisen auton hankkiminen. Sanamuoto pykälän 2 momentissa on sama 1 000 euron romutuspalkkion osalta.

Vastaavasti lain 1 §:ssä säädetään avustuksen eli romutuspalkkion myöntämisestä uuden henkilöauton hankintaan romutettavan auton tilalle ja palkkion määrä on 3 §:n mukaisesti hankittavan auton ominaisuuksien perusteella 1 000 euroa tai 2 000 euroa. Myös hallituksen esityksen (HE 201/2020 vp) perustelut tukevat lain tarkoituksen olevan sen, että yhtä uutta hankittavaa autoa kohden voidaan myöntää vain yksi romutuspalkkio. Samoin tulkintaa tukee se, että aiemman lainsäädännön perusteella vuosina 2015 ja 2018 myönnettiin vain yksi säädetyn suuruinen palkkio uuden auton hankintaan.

Liikenne- ja viestintävirasto on 4.3.2021 tehnyt ensimmäiset päätökset hakemuksista, joissa on haettu yhtä useampaa romutuspalkkiota yhden uuden henkilöauton hankintaan. Päätösten tekeminen viivästyi lain oikean soveltamisen selvittämisen vuoksi. Virasto ei tehnyt päätöksiä ns. niputetuista hakemuksista ennen maaliskuuta 2021, eikä ole tehnyt päätöksiä, joissa olisi myönnetty yhtä useampi romutuspalkkio yhden uuden auton hankintaan.

Useamman palkkion hakemukset on tarkoitus myös jatkossa ratkaista siten, että yhden uuden henkilöauton hankintaan myönnetään vain yksi romutuspalkkio siitä riippumatta, onko palkkiota haettu ennen tai jälkeen romutuspalkkiolain muutoksen (163/2021) voimaantuloa 26.2.2021. Viraston neuvonta ja viestintä ovat poikenneet tästä 25.1.2021 saakka, lukuun ottamatta 4.1.-18.1.2021 välistä aikaa, jolloin lain soveltamisalaa ensimmäisen kerran laajemmin tarkasteltiin.

4. Millä tasolla (asiantuntijataso, johto) liikenne- ja viestintäministeriössä linjattiin lain tulkinta tai otettiin kantaa asiaan eri vaiheissa?

Liikenne- ja viestintäministeriössä romutuspalkkiolakia valmisteltiin kiireisellä aikataululla, koska tarkoitus oli, että romutuspalkkio otettaisiin käyttöön jo vuoden 2020 puolella ja määrärahat sisällytettäisiin 7. lisätalousarvioon.

Normaalin toimintamallin mukaisesti hallituksen esitys on käsitelty ja ministeri hyväksynyt esityksen ministeriön johtoryhmässä ennen kuin hallituksen esitysluonnos on lähetetty lausuntokierrokselle ja ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle. Romutuspalkkiolain valmistelun yhteydessä ei ole arvioitu tai esitetty vaihtoehtoa, että palkkioita voisi niputtaa.

Ministeriön ja viraston virkamiehet ovat keskustelleet erilaisista lain sisältöön ja soveltamisalaan liittyvistä kysymyksistä eri vaiheissa. Keskusteluiden etenemistä on kuvattu tarkemmin oheisessa aikajana-liitteessä.

Ministeriössä tehtiin kansliapäällikön 19.1.2021 antamasta toimeksiannosta oikeudellinen selvitys laista henkilöautojen romutuspalkkiosta vuosina 2020 ja 2021. Selvitys valmistui 21.1.2021. Oikeudellisen arvion lopputuloksena oli, että olemassa olevan romutuspalkkiolain säännökset mahdollistavat vain yhden romutuspalkkion yhtä romutustodistusta vastaan/henkilöauto tai sähköinen polkupyörä tai joukkoliikenteen palvelu. Selvityksessä muun muassa esitettiin, että ministeriö lähettäisi Liikenne- ja viestintävirastolle kirjeen, jossa ministeriö suosittelaisi virastoa noudattamaan romutuspalkkiolain (839/2020) kaikkia säännöksiä, erityisesti lain 1 §:n ja 3 §:n säännöksiä.

Ministeriön lähetti Liikenne- ja viestintävirastolle kirjeen 22.1.2021. Kirjeessä ministeriö kertoi virastolle eduskunnalle annetusta hallituksen esityksestä (HE 257/2020 vp), jolla romutuspalkkiolakiin ehdotettiin tehtäväksi teknisiä tarkennuksia siitä, että palkkio myönnettäisiin nimenomaisesti yhdestä romutettavasta autosta yhden uuden vähäpäästöisen henkilöauton, sähköavusteisen polkupyörän tai joukkoliikenteen matkustusoikeuden hankintaan. Kirjeessä ministeriö totesi käsityksensä, että jo voimassaolevan romutuspalkkiolain säännökset mahdollistavat vain yhden romutuspalkkion yhtä hankittavaa henkilöautoa, sähköistä polkupyörää tai joukkoliikenteen palvelua kohden, avustukselle asetettujen kaikkien edellytysten muutoin täyttyessä. Kirjeessä viitattiin lain 1 §:ään ja 3 §:ään. Kirjeen ovat allekirjoittaneet konserniohjausosaston osastopäällikkö sekä ohjausyksikön johtaja. Kirjeen lähettämistä on puoltanut ministeriön virkamiesjohto sekä ministeri.

Edellä mainittu kirje, ja sitä edeltänyt ministeriön verkko-osaston osastopäällikön suullisesti tammikuun 2021 alussa virastolle antama vastaava ohjeistus, on ainoa ministeriön johdon virastolle antama linjaus lain soveltamisalaan. Muut näkemykset ovat olleet asiantuntijatasolla

käytyä keskustelua, joka on voinut sisältää monenlaisia pohdintoja asiasta ja erilaisten asiakasnäkökulmien esille ottamista.

5. Mitkä ovat ne syyt, jotka johtivat väärän tulkinnan syntymiseen ja väärän ohjeistuksen antamiseen?

Keskustelu niputtamisesta sai alkunsa, kun Twitterissä esitettiin 27.11.2020 kysymys, ”voiko nyt romuttaa 5 autoa ja saada yhteensä 10000 tuen sähköauton hankintaan”. Ministeriön virkamies vastasi tviittiin, että romutuspalkkiota voi hakea useamman kerran, jos lain ehdot täyttyvät. Vastauksen tarkoituksena oli tuoda esiin, että palkkiota voi hakea useamman kerran, jos romuttaa useamman auton ja hankkii yhtä monta uutta autoa. Alkuperäinen kysyjä teki kuitenkin johtopäätöksen, että yhden uuden auton hankintaan voisi käyttää useamman romutuspalkkion ja tviittasi tämän oman tulkintansa. Tätä tviittiä ei ministeriössä enää huomattu, eikä tviittiin näin ollen vastattu ja tulkintaa oikaistu.

Twitter-keskustelun jälkeen Liikenne- ja viestintävirastoon tuli kyselyjä romutuspalkkion niputtamisesta eli usean palkkion hyödyntämisestä yhden auton hankintaan. Viraston virkamiehet päättivät kysyä asiasta tarkennusta ministeriöstä. Myös ministeriön virkamiestasolla oli tässä vaiheessa pohdittu tilannetta, että henkilö romuttaisi usean auton ja hakisi useita palkkioita yhden uuden auton hankkimiseksi. Tällöin oli havaittu, että lain 2 §:ssä ei nimenomaisesti kielletä usean palkkion hakemista. Kun Liikenne- ja viestintäviraston virkamies on ollut yhteydessä ministeriöön, ministeriön virkamies on tuonut esille tämän havainnon.

On tavanomaista, että ministeriön ja viraston virkamiehet ovat yhteydessä säännösten soveltamisalasta ja luonnollisesti virastoa kiinnostavat lakia valmistelleiden virkamiesten näkemykset. Tällöin osapuolille pitäisi kuitenkin olla selvää, että lopulta virasto itsenäisesti päättää lain soveltamisesta. Kunnioittaakseen laissa säädettyä tehtävänjakoa ministeriön ja viraston kesken, ministeriön virkamiehet saattavatkin pyrkiä välttämään kovin yksiselitteistä kommentointia. Tästä toisaalta saattaa aiheutua epäselvyyksiä siitä, mikä asiantuntijan tulkinta on.

6. Mitä Liikenne- ja viestintävirasto tiedotti ja miten se ohjeisti hakijoita? Onko Liikenne- ja viestintävirastosta ohjeiden julkistamisen lisäksi eri vaiheissa oltu yhteydessä romutuspalkkion hakijoihin?

Romutuspalkkiolain voimaantulosta 1.12.2020 alkaen 4.1.2021 saakka ja uudelleen 18.1.-25.1.2021 Liikenne- ja viestintäviraston neuvonnan ja viestinnän mukaan oli mahdollista saada yhtä useampi romutuspalkkio yhtä hankittavaa uutta lain edellytykset täyttävää henkilöautoa kohden. Heti lain voimaantultua Liikenne- ja viestintävirasto ei kuitenkaan erikseen tiedottanut palkkioiden niputuksen mahdollisuudesta. Yksittäisille kyselijöille viraston asiakaspalvelu vastasi suullisesti ja kirjallisesti, että menettely useamman palkkion hakemiseksi olisi mahdollinen.

Niputettujen romutuspalkkioiden myöntämisen mahdollisuus tuli merkittävästi yleisön tietoon 21.12.2020 julkaistussa Iltalehden jutussa ”Laista löytyi porsaanreikä: Samaan autoon voi käyttää useita

romutuspalkkioita". Jutussa myös Liikenne- ja viestintäviraston haastateltu virkamies totesi toimittajalle menettelyn olevan mahdollinen. Niputettujen romutuspalkkiohakemusten määrä suureni oleellisesti jutun julkaisemisen jälkeen.

Lain muutosesityksen valmistelun aikana Liikenne- ja viestintävirastossa keskeytettiin 4.1.-18.1.2021 väliseksi ajaksi neuvonta, jonka mukaan yhtä useamman romutuspalkkion myöntäminen uutta henkilöautoa vastaan olisi mahdollista. Romutuspalkkiolain muuttamista koskeva hallituksen esitys annettiin 14.1.2021. Esitykseen sisältyneen siirtymäsäännöksen ja lakiesityksen antamiseen liittyneen liikenne- ja viestintäministeriön tiedotteen perusteella Liikenne- ja viestintävirasto julkaisi 18.1.2020 tiedotteen, jonka mukaan yhtä useamman romutuspalkkion myöntäminen olisi mahdollista lain muutoksen voimaantuloon saakka.

Tämä tiedote poistettiin kuitenkin nopeasti kotisivuilta ja 25.1.2021 alkaen on Liikenne- ja viestintäviraston neuvonnan ja viestinnän sisältöä muutettu siten, että yhtä uutta autoa kohden on mahdollista saada vain yksi romutuspalkkio. Tämän sisältöinen tiedote julkaistiin Liikenne- ja viestintäviraston kotisivuilla 25.1.2021. Lisäksi korjatusta lain soveltamisesta levitettiin aktiivisesti tietoa median avustuksella.

Liikenne- ja viestintävirastoon on tullut satoja yhteydenottoja nippuromutuspalkkiota hakeneilta henkilöiltä. Useimpien hakijoiden kanssa on keskusteltu tilanteesta useaan kertaan eri vaiheissa. Jokaisen hakijan tilanteen yksilöllisyyden vuoksi ei ole ollut mahdollista tehdä kaikkia hakijoiden kysymyksiä kattavaa tiedotetta, joten viestinnässä on keskitytty peruskysymykseen, ja erikseen hakijoiden kanssa on keskusteltu kyseisen hakijan omasta hakemuksesta ja palkkion ehtojen täyttymisen edellytyksistä.

7. Mitä liikenne- ja viestintäministeriö tiedotti asiasta?

Ministeriö tiedotti 26.11.2020 henkilöautojen romutuspalkkiota koskevan lain voimaantulosta. Tiedotteessa todettiin, että valtio maksaa romutuspalkkiota hankittavan auton käyttövoimasta riippuen 1000–2000 euroa. Romutuspalkkion voi myös käyttää uuden sähköavusteisen polkupyörän, joukkoliikenteen kausilipun tai joukkoliikenteen matkustusoikeutta sisältävän liikkumispalvelun hankintaan, jolloin palkkio on enintään 1000 euroa.

Ministeriö tiedotti 14.1.2021 romutuspalkkion myöntämisen edellytysten tarkentamisesta. Tiedotteessa todettiin, että hallitus esittää henkilöautojen romutuspalkkiota koskevan lain pikaista tarkentamista siten, että palkkio myönnettäisiin yhdestä romutettavasta autosta yhden uuden vähäpäästöisen henkilöauton, sähköavusteisen polkupyörän tai joukkoliikenteen matkustusoikeuden hankintaan. Kyse on teknisestä tarkennuksesta, jotta säännökset vastaisivat selkeästi alkuperäistä tarkoitusta. Tiedotteessa todettiin edelleen, että laki henkilöautojen romutuspalkkiosta vuosille 2020 ja 2021 tuli voimaan 1.12.2020. Romutuspalkkio on 2 000 euroa, kun se käytetään uuden vähäpäästöisen

auton, esimerkiksi sähköauton, hankintaan. Palkkion voi käyttää myös uuden sähköavusteisen polkupyörän, joukkoliikenteen kausilipun tai joukkoliikenteen matkustusoikeutta sisältävän liikkumispalvelun hankintaan, jolloin palkkio on enintään 1 000 euroa. Tiedotteessa myös todettiin, että lain voimaan tulon jälkeen ilmeni, että laissa ei ole riittävän selkeästi määritelty tuen enimmäismäärää hankittavan uuden auton osalta, eikä selvää kieltoa useamman romutuspalkkion käyttämisestä yhden auton hankintaan.

20.2.2021 tiedotettiin romutuspalkkion valmistelun ja tiedonkulun selvittämisestä. Tiedotteessa todettiin, että henkilöautojen romutuspalkkion valmistelusta ja tiedonkulusta on aloitettu selvitys liikenne- ja viestintäministeriössä. Eduskunnan täysistunnossa 12.2.2021 liikenne- ja viestintävaliokunnan puheenjohtaja vahvisti, että valiokunta aikoo pyytää liikenne- ja viestintäministeriöltä selvityksen romutuspalkkioasiasta.

25.2.2021 tiedotettiin romutuspalkkiolain muutosten voimaantulosta. Tiedotteessa todettiin hallituksen esittävän, että Tasavallan presidentti vahvistaisi henkilöautojen romutuspalkkiota vuosina 2020-2021 koskevan lakimuutoksen. Tasavallan presidentin on tarkoitus vahvistaa laki perjantaina 26.2.2021. Kyse on teknisestä tarkennuksesta. Lakiin on lisätty uusi momentti: "Yhden uuden henkilöauton, sähköavusteisen polkupyörän, joukkoliikenteen kausilipun tai joukkoliikenteen matkustusoikeutta sisältävän yhdistämispalvelun hankintaan voidaan myöntää vain yksi romutuspalkkio."

8. Onko liikenne- ja viestintäministeriö eri vaiheissa tiedottanut tai ohjeistanut tiedotteilla, sosiaalisessa mediassa tai sähköpostitse tai muutoin yleisöä ja hakijoita lain tulkinnasta siten, että useampaa romutuspalkkiota voi hyödyntää yhden auton hankkimiseen?

Kohdassa 7 on lueteltu ministeriön tiedotteet asiasta. Twitterissä ministeriö on vastannut 27.11.2020 edellä kohdassa 5 kuvatulla tavalla. Näiden lisäksi ministeriön Facebook-tilillä on 29.12.2020 kysytty yksityisviestillä romutuspalkkiosta. Yksi monista kysymyksistä on ollut, kuinka monta romutuspalkkiota voi saada yhteen autoon. Kysyjä on kertonut, että hän ei saa vastausta virastosta, joten ministeriön viestinnästä on luvattu selvittää asiaa. Viestintä on välittänyt kysyjälle virastosta saamansa tiedon, että yhteen vähäpäästöiseen autoon voi käyttää useamman palkkion. Henkilö on myös ohjattu pyytämään lisätietoa virastosta.

Liikenne- ja viestintäministeriö sai 30.12.2020 kansalaiskirjeen, jossa tiedusteltiin nippuromutuksesta. Kansalaiskirjeeseen vastattiin ministeriöstä lain tarkoituksen mukaisesti, että tukea myönnettäisiin enintään 2000 euroa henkilöauton hankintaa varten. Kansalainen otti uudelleen 31.12.2020 sähköpostitse yhteyttä ja kertoi lukeneensa, että viraston tulkinnan mukaan ns. nippuromutukset hyväksyttäisiin. Ministeriön virkamies oli yhteydessä virastoon ja tämän keskustelun jälkeen kysyjälle kerrottiin viraston linjanneen asian niin, että useamman palkkion voisi käyttää yhden auton hankintaan. Myöhemmin kysyjälle tiedotettiin viraston päivitetyistä ohjeistuksesta.

On varsin yleistä, että ministeriö selvittää asian virastosta ja välittää viraston vastauksen ja samalla viraston asiaa koskevan soveltamiskäytännön, jotta kysyjän ei tarvitse asioida monen tahon kanssa.

9. Miten liikenne- ja viestintäministeriö on ohjeistanut Liikenne- ja viestintävirastoa tai reagoinut viraston kantoihin eri vaiheissa?

Ministeriö on ilmaissut oman näkemyksensä lain tarkoituksesta Liikenne- ja viestintävirastolle kohdassa 4 mainitulla 22.1.2021 lähetetyllä kirjeellä. Ennen kirjeen lähettämistä ministeriön verkko-osaston osastopäällikkö on ollut tammikuun 2021 alussa yhteydessä virastoon ja virastolta on pyydetty analyysiä ratkaisuvaihtoehdoista ja niihin liittyvistä riskeistä.

10. Miten ja missä vaiheissa ministeriö ohjasi Liikenne- ja viestintävirastoa etukäteen ja myöhemmin viraston tulkintojen tultua ilmi?

Tammikuun alussa ministeri Harakka (4.1.2021) oli saanut yhteydenoton, jossa ihmeteltiin romutuspalkkioiden niputtamista ja viitattiin liikenne- ja viestintäministeriön Twitterin kautta tekemään linjaukseen. Ministeriö ryhtyi selvittämään tilannetta.

Ministeriön virkamiehet totesivat selvityksen perusteella, että virastossa oli sovellettu romutuspalkkiolakia toisin kuin ministeriön käsitys lain tarkoituksesta oli. Ministeriön keinoksi puuttua virheelliseksi katsottuun lain soveltamiseen todettiin hallituksen esityksen laatiminen lain sanamuodon tarkentamiseksi. Pikaisena toimenpiteenä ministeriön konserniohjausosasto lähetti virastolle 22.1.2021 kirjeen (vastauksen kohdassa 4 mainittu kirje), jossa ministeriö esitti kantansa lain soveltamisalasta ja totesi, että jo voimassaolevan romutuspalkkiolain säännökset mahdollistavat vain yhden romutuspalkkion yhtä hankittavaa henkilöautoa, sähköistä polkupyörää tai joukkoliikenteen palvelua kohden.

Etukäteen ministeriö ei ohjannut virastoa. Keskeistä on koko ajan ollut, että toimivalta tuen myöntämisessä on yksinomaan Liikenne- ja viestintävirastolla, koska romutuspalkkiolaissa virasto on mainittu toimivaltaiseksi viranomaiseksi.

11. Mikä oli Liikenne- ja viestintäministeriön sekä ministerin rooli asian tulkinnassa?

Ministeriön virkamiehet kävivät viraston kanssa edellä kuvatulla tavalla keskusteluja lain soveltamisalasta. Selvityksen muissa kohdissa on tarkemmin esitetty tapahtumien kulkua sekä ministeriön toimenpiteitä.

Ministeri Harakan käsitys on ollut, että kahden aiemman romutuspalkkiolain tapaan yhden uuden auton hankintaan myönnetään vain yksi romutuspalkkio. Ministeri on saanut tiedon viraston toisenlaisesta

tulkinnasta 4.1.2021 saamansa yhteydenoton perusteella. Ministeri antoi heti tämän jälkeen virkamiehille toimeksiannon selvittää asiaa.

12. Mihin kysymykseen oikeuskansleri otti asiassa kantaa ja miten?

Oikeuskanslerilta tiedusteltiin tammikuun alussa, olisiko henkilöautojen romutuspalkkiosta vuosina 2020 ja 2021 annetun lain (839/2020) 7 §:n asetuksenantovaltuutta mahdollista tulkita siten, se sisältäisi myös valtuuden säätää asetuksella avustuksen myöntämisen edellytyksistä tai avustuksen määrästä. Vastauksessaan Oikeuskansleri totesi, ettei valtuutta voida tulkita kysymyksessä esitetyllä tavalla laajentavasti. Oikeuskansleri kuitenkin tiedusteli, missä määrin olisi oikeudellisesti perusteltua tulkita lain 1 §:n ja 3 §:n sanamuotojen tosiasiallisuutta jo rajaavan romutuspalkkion enimmäismäärää siten, että yhden henkilöauton hankintaa varten voi saada vain yhden romutuspalkkion. Lisäksi Oikeuskansleri totesi, että liikenne- ja viestintäministeriö voi selvittää valtionavustuslain 8 §:n asetuksenantovaltuuden käyttöä ongelman ratkaisemiseksi.

Ministeriö esitti 20.1.2021 sähköpostilla Oikeuskanslerille konsultointipyyynnön ministeriön mahdollisuuksista reagoida tapauksessa jossa viraston tulkinta lain soveltamisesta eroaa keskeisessä asiassa ministeriön käsityksestä. Sähköpostilla saadussa vastauksessa todettiin, että ministeriö voi laissa säädetyissä tehtävissään antaa kirjallisia ohjeita kuten neuvoja ja suosituksia. Ohjeet eivät ole oikeudellisesti sitovia. Ohjeiden luonne oikeudellisesti sitomattomina suosituksina tai neuvoina tulee selkeästi myös ilmetä ohjeista ja niitä koskevasta tiedottamisesta. Vastauksessa todettiin myös, että oikeuskansleri ei voi tarkemmin ottaa kantaa siihen, minkälaisia ohjeita ministeriö edellä mainitun perusteella voi antaa liikenne- ja viestintävirastolle. Vastauksessa myös todettiin, että mahdollisten ohjeiden laadinnassa tulee huomioida, että viranomaiset ovat itsenäisiä niille säädetyin toimivallan käytössä. Liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain (935/2018) 2 §:n mukaan liikenne- ja viestintävirasto muun muassa hoitaa valtiontuki- ja valtionavustustehtäviä (11) kohta). Romutuspalkkiosta annetun lain (839/2020) 2 §:n mukaan romutuspalkkion myöntää liikenne- ja viestintävirasto. Liikenne- ja viestintävirasto kuuluu liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle ja ministeriö valvoo ylempänä viranomaisena viraston toimintaa. Ministeriön yleinen valvonta ei kuitenkaan sisällä toimivaltaa puuttua siihen, miten Liikenne- ja viestintävirasto suorittaa tehtävänsä yksittäisissä asioissa. Ministeriö ei siten voi ottaa ratkaistavakseen Liikenne- ja viestintäviraston asiakkaiden asioita tai määrätä, miten Liikenne- ja viestintäviraston on ne ratkaistava.

13. Miksi hallituksen esitys HE 257/2020vp eduskunnalle laiksi henkilöautojen romutuspalkkiosta vuosina 2020 ja 2021 annetun lain muuttamisesta piti antaa?

Hallituksen esityksellä (HE257/2020 vp) haluttiin selkeyttää lain soveltamisalaa.

Kun ministeriö havaitsee, että lain toimeenpanossa lakia sovelletaan toisin kuin lain tarkoitus on ollut, ministeriön mahdollisuus vaikuttaa lain soveltamiseen on valmistella hallituksen esitys, jossa tarkennetaan epäselvää lain kohtaa. Ministeriön on myös mahdollista antaa kohdassa 12 mainitulla tavalla neuvoja ja suosituksia, mutta niiden avulla ei voida sitovasti ohjata tulkintaa.

14. Mikä on tämänhetkinen tulkinta ja tilanne? Mihin toimenpiteisiin epäselvyyksien korjaamiseksi on ryhdytty ja miten pidetään huolta hakijoiden oikeusturvasta?

Liikenne- ja viestintävirasto on 4.3.2021 tehnyt ensimmäiset päätökset hakemuksista, joissa on haettu yhtä useampaa romutuspalkkiota yhden uuden henkilöauton hankintaan. Päätösten tekeminen viivästyi lain oikean soveltamisen selvittämisen vuoksi. Virasto ei tehnyt päätöksiä ns. niputetuista hakemuksista ennen maaliskuuta 2021, eikä ole tehnyt päätöksiä, joissa olisi myönnetty yhtä useampi romutuspalkkio yhden uuden auton hankintaan.

Useamman palkkion hakemukset on tarkoitus myös jatkossa ratkaista siten, että yhden uuden henkilöauton hankintaan myönnetään vain yksi romutuspalkkio siitä riippumatta, onko palkkiota haettu ennen tai jälkeen romutuspalkkiolain muutoksen (163/2021) voimaantuloa 26.2.2021. Viraston neuvonta ja viestintä ovat poikenneet tästä 25.1.2021 saakka lukuun ottamatta 4.1.-18.1.2021 välistä aikaa, jolloin lain tulkintaa ensimmäisen kerran laajemmin tarkasteltiin.

Liikenne- ja viestintävirasto arvioi yleisesti, että viraston antamasta romutuspalkkioiden niputtamisen hyväksyvistä aiemmasta neuvonnasta ja tiedottamisesta on syntynyt haittaa kansalaisille, jotka ovat toimineet ns. vilpittömässä mielessä. Tämä arvio koskee niitä henkilöitä, jotka ovat viraston neuvonnan, viestinnän tai niihin liittyvän uutisoinnin perusteella romuttaneet useita säädettyjä muut myöntämisedellytykset täyttäviä autojaan ennen 25.1.2021 ja olettaneet perustellusti saavansa romutettujen autojen määrän mukaisesti yhtä useamman romutuspalkkion yhden uuden henkilöauton hankintaan.

Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan viraston neuvonta ja viestintä ei näissä tapauksissa ole ollut hallintolain 6 §:ssä säädetyn hallinnon oikeusperiaatteen mukaista, jonka mukaan viraston toiminnan on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tässä arvioinnissaan virasto on myös käyttänyt analogisesti apunaan verotusmenettelylain (1558/1995) 26 §:n 2 momentissa säädettyjä luottamuksensuojan syntymisen edellytyksiä koskevia säännöksiä ja niiden soveltamista. Luottamuksensuojan syntyminen arvioidaan kuitenkin hakijoiden osalta tapauskohtaisesti.

Luottamuksensuojan syntymistä voi Liikenne- ja viestintävirasto arvioida vain alustavasti. Mahdollisten valtiota koskevien vahingonkorvausvaatimusten osalta toimivaltainen viranomaisena

arvioimaan luottamuksensuojan syntymistä on Valtiokonttori. Liikenne- ja viestintävirasto on keskustellut Valtiokonttorin kanssa menettelyistä, joilla tässä tapauksessa varmistettaisiin mahdollisimman sujuva vahingonkorvausvaatimusten käsittely.

15. Miten monella Liikenne- ja viestintäviraston niin sanottujen niputuspalkkioiden sallimista koskevan tulkinnan perusteella hakemuksen tehneellä jää romutuspalkkio saamatta tai onko heillä mahdollisuus saada korvausta epäselvyyksien johdosta?

Romutuspalkkiohakemuksia on 23.3.2021 mennessä saapunut Liikenne- ja viestintävirastoon yhteensä 3665 kappaletta. Näistä hakemuksista 2327 koskee sähköavusteisia polkupyöriä, 1229 vähäpäästöisiä autoja ja 109 joukkoliikennettä. Autoja koskevista hakemuksista 323 on nippuhakemuksia eli sisältää usean palkkion hakemisen yhtä uutta vähäpäästöistä autoja kohti.

Ennen 25.1.2021 nippuromutushakemuksensa jättäneitä henkilöitä on yhteensä 155. Hakijat, joiden osalta romutuspalkkion saamisen ehdot täyttyvät ja jotka ovat jo rekisteröineet uuden vähäpäästöisen autonsa, ovat jo saaneet palkkiopäätöksen yhdestä palkkiosta sekä ohjeet vahingonkorvausvaatimuksen tekemiseen. Hakijat, joiden osalta romutuspalkkion saamisen ehdot täyttyvät, mutta jotka eivät ole vielä rekisteröineet uutta vähäpäästöistä autoaan, saavat kyselyn siitä, aikovatko rekisteröidä auton. Näitä kyselyitä ja selvityspyyntöjä lähetetään ja niiden vastauksia käsitellään parhaillaan. Romutuspalkkio voidaan lain mukaan myöntää vasta kun uusi auto on rekisteröity palkkioon oikeutetun omistukseen tai hallintaan. Liikenne- ja viestintävirasto avustaa hakijoita vahingonkorvausasiassa yhteistyössä Valtiokonttorin kanssa.

Muut nippuromutuspalkkion hakijat, yhteensä 168 henkilöä, tulevat saamaan kyselyn tai selvityspyynnön omaan hakemukseensa liittyen. Hakemusten käsittely etenee sitä mukaa kun kyselyihin ja selvityspyyntöihin saadaan vastaus hakijalta. Näistä hakemuksista yli 40 sisältää epäselvyyksiä rekisterimerkinnoissa tai romuautojen omistajuudessa. Hakemuksista noin 60 ei täytä romutuspalkkion saamisen muita edellytyksiä esimerkiksi siitä syystä, että romuautojen omistajuus- tai haltijuusaika ei täytä vaadittua 12 kuukautta tai että autoja ei ole vielä romutettu. Lisäksi noin 70 hakijaa on jättänyt hakemuksensa vasta sen jälkeen, kun Liikenne- ja viestintävirasto on oikaissut neuvontaansa. Nämä hakemukset vaativat vielä selvitystyötä ja hakijoiden kuulemista. Tästä joukosta osa tulee saamaan romutuspalkkion yhdestä autosta sekä ohjeet vahingonkorvausvaatimuksen tekemiseen. Osa hakijoista voi saada hylkäävän päätöksen. Selkeistä väärinkäytöksistä tullaan tekemään poliisille rikosilmoitus.

16. Minkälaisia väärinkäytöksiä tai epäselvyyksiä tehdyistä romutuspalkkiohakemuksista on tullut esille?

Id Versionumero

Liikenne- ja viestintäministeriö	Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki	Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto	Puhelin 029516001	www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi
----------------------------------	---	--	----------------------	--

Kohdassa 15 kuvatulla tavalla epäselvyyksiä liittyy rekisterimerkintöihin ja romuautojen omistajuuteen.

17. Lopuksi

Yhteenvedona edellä kerrotusta voidaan todeta, että keskustelu romutuspalkkioiden ns. niputtamisesta näyttää käynnistyneen kansalaisen ministeriön virkamiehen Twitter-kirjoituksesta tekemästä kysymyksestä ja tulkinnasta. Useat ministeriön virkamiehet ovat jo pidempään kohtalaisen aktiivisesti viestineet Twitterissä muun ohella ministeriön hallinnonalan ajankohtaisista asioista. Tavoitteena on ollut hallinnon yleislakien hengessä lisätä toiminnan läpinäkyvyyttä sekä jakaa tietoa (ks. esim. laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 20 §). Jatkuva ja reaaliaikainen keskustelu Twitterissä tai vastaavassa sosiaalisen median alustassa ei kuitenkaan ole mahdollista. Tässä tapauksessa kansalainen teki virkamiehen vastauksesta sellaisen johtopäätöksen, jota sillä ei ollut tarkoitettu. Kansalaisen tekemä tulkinta oli kuitenkin vastauksen perusteella sinänsä tehtävissä. Jatkokeskustelu romutuspalkkioiden niputtamisesta olisi mahdollisesti voitu ehkäistä, mikäli tässä tapauksessa ministeriöstä olisi huomattu nopeasti reagoida Twitterissä esitettyyn tulkintaan.

Twitteristä käynnistyneen keskustelun jälkeen lain soveltamisesta on keskusteltu ministeriön ja viraston asiantuntijoiden kesken tarkemmin tässä selvityksessä edellä kerrotulla tavalla. Osapuolille on ollut selvää, että virasto on itsenäinen viranomainen soveltamiskysymyksiä ratkaistessaan. Asiantuntijoiden välisessä keskustelussa ministeriön asiantuntija ei näytä selvästi pitäneen poissuljettuna sellaista tulkintaa, että niputtaminen olisi mahdollista. Tämän jälkeen lain soveltamisesta on keskusteltu tarkemmin viraston sisällä ja tulkintamahdollisuus niputtamisesta on jäänyt elämään. Tämä käsitys lain soveltamisesta myös tiedotettiin ja sen mukaisesti vastattiin asiaa tiedustelleille.

Vuoden alussa ministeriön virkamiesjohto tuli tietoiseksi viraston toiminnasta romutuspalkkioasiassa. Ministeriön käsitys on, että niputtaminen ei ole ollut mahdollista ja lain tarkoitus. Syntyneestä keskustelusta johtuen ministeriössä päätettiin aloittaa hallituksen esityksen valmistelu, jossa eksplisiittisesti todettaisiin, että niputtaminen ei ole mahdollista. Edelleen ministeriössä käynnistettiin selvityksiä tilanteesta ja tapahtumainkulusta. Selvitysten jälkeen ministeriö lähetti virastolle kirjeen, jossa se toteaa käsityksensä, että jo voimassaolevan romutuspalkkiolain säännökset mahdollistavat vain yhden romutuspalkkion yhtä hankittavaa henkilöautoa, sähköistä polkupyörää tai joukkoliikenteen palvelua kohden. Tämän jälkeen virasto muutti tulkintansa ja tästä tiedotettiin.

On selvää, että vaihtelevat linjaukset lain soveltamisalasta romutuspalkkioasiassa eivät ole olleet omiaan vahvistamaan kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaan. Edelleen yksittäisille kansalaisille on varmastikin aiheutunut tarpeetonta haittaa sekä vaivaa ja tällöin

viranomaisten toimintaa ei voida pitää onnistuneena. Lain soveltamisesta vastaa sääntelyn perusteella Liikenne- ja viestintävirasto, mutta myös liikenne- ja viestintäministeriössä on aiheellista pohtia kuinka voidaan varmistua siitä, että vastaavankaltainen tilanne ei pääse toistumaan.

Romutuspalkkiohakemusten sekä mahdollisten vahingonkorvausasioiden käsittely on edelleen kesken virastossa sekä Valtiokonttorissa. Näiden ratkaisemista tulee arvioida tapauskohtaisesti. On voitava luottaa siihen, että oikeusjärjestyksestä löytyy oikeudenmukainen ja kohtuullinen ratkaisumalli myös tällaisiin tapauksiin. Liikenne- ja viestintävirasto sekä Valtiokonttori varmastikin pyrkivät tekemään jo ensikädessä oikeudellisesti kestäviä sekä perusteltuja päätöksiä erityisesti näissä tapauksissa, jotta kansalaisille ei aiheudu enää ylimääräistä vaivaa. Oikeusjärjestys kuitenkin mahdollistaa sen, että lähtökohdin viranomaisten päätöksiin voidaan hakea muutosta. Viimekädessä itsenäinen riippumaton tuomioistuin ratkaisee lopullisen tulkinnan asiassa. Muussa tapauksessa olisi tarvetta arvioida säädösmuutoksia.

Liikenne- ja viestintäministeriö haluaa pahoitella osaltaan romutuspalkkiolain soveltamisalan epäselvyydestä johtunutta tilannetta ja yksittäisille kansalaisille aiheutettua haittaa ja vaivaa. Ministeriö tulee seuraamaan Liikenne- ja viestintäviraston toimintaa lain toimeenpanossa ja avustusten kohdentamisessa. Lain tavoite on hyvä ja kannatettava.

Timo Harakka
Liikenne- ja viestintäministeri

Harri Pursiainen
Kansliapäällikkö

Liitteet

Aikajana

Id Versionumero

Liikenne- ja viestintäministeriö	Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki	Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto	Puhelin 029516001	www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi
----------------------------------	---	--	----------------------	--