

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 44/2005 vp**

Hallituksen esitys väylämaksulaiksi

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä lokakuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen väylämaksulaiksi (HE 150/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikenne- ja viestintävaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Aila Salminen, liikenne- ja viestintäministeriö
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Lämsineva
- professori Arvo Myllymäki
- professori Tuomas Ojanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi väylämaksulaki. Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on saattaa sääntely vastaamaan verolaille perustuslaista johtuvia vaatimuksia. Väylämaksu määräytyy lakiehdotuksesta ilmenevän väylämaksun yksikköhinnan ja aluksen nettovetoisuuden perusteella. Lakiehdotus sisältää säännöksiä muun ohella väylämaksun perusteista sekä maksun määräämisestä ja kantamisesta samoin kuin oikeussuojakeinoista.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2006 eli samana päivänä kuin toisessa hallituksen esityksessä (HE 149/2005 vp) säädettäväksi ehdotettu laki

alusten jääluokista ja jäänmurtaja-avustuksesta on tarkoitettu tulemaan voimaan.

Esitys liittyy valtion vuoden 2006 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 81 §:n säännösten kannalta valtion veroista ja maksuista. Viranomaisen määräystenantovaltuuksia perusteluissa tarkastellaan perustuslain 80 §:n 2 momentin näkökulmasta. Perustelujen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Väylämaksu

Väylämaksu ei lakiehdotuksen perusteella ole perustuslain 81 §:n 2 momentissa tarkoitettulle valtion maksulle ominainen korvaus tai vastike yksilöidystä julkisen vallan palvelusta tai muusta vastaavasta suoritteesta. Valtiolle suoritettava väylämaksu on siten valtiosääntöoikeudellisessa mielessä vero (PeVL 46/2004 vp, s. 3/I).

Sääntelyä on arvioitava perustuslain 81 §:n 1 momentin säännösten kannalta. Valtion verosta säädetään sen mukaan lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Verolaista tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan ilmetä yksiselitteisesti verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee myös olla sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua (esim. PeVL 36/2005 vp, s. 2—3).

Maksuvelvollisia ovat lakiehdotuksen 4 §:n perusteella laivanisäntä ja tulliviranomaisen hyväksymä Suomessa asuva laivanisännän edustaja. Tästä ei sinänsä ole perustuslain näkökulmasta huomautettavaa. Sääntelyn selkeyden takia saattaisi kuitenkin olla aiheellista tehdä ero verovelvollisen ja verosta vastuussa olevan välille. Laivanisäntä ja tämän Suomessa asuva edustaja näyttäisivät nimittäin molemmat olevan säännöksen sanamuodon mukaan verovelvollisia. Jos tarkoitus on säätää edustajan olevan vastuussa verovelvollisena olevan laivanisännän suoritettavaksi kuuluvan veron maksamisesta (ks. verotusmenettelylain 52 §:n 5 kohta), on lakiehdotusta tältä osin syytä täsmentää.

Väylämaksu on 5 §:n 1 momentista ilmenevän pääsäännön mukaan suoritettava, kun lain soveltamisalaan 1 ja 2 §:n perusteella kuuluva, kauppamerenkulkua harjoittava alus saapuu ulkomailta Suomeen tai suomalaisesta satamasta toiseen suomalaiseen satamaan. Rajoituksista ja poikkeuksista maksun suoritusvelvollisuuteen on verraten yksityiskohtaiset säännökset 5 §:n

2—3 momentissa ja 10 §:n 1 momentissa. Verovelvollisuuden perusteet ilmenevät lakiehdotuksesta perustuslain 81 §:n 1 momentin kannalta moitteettomalla tarkkuudella.

Veron suuruuden perusteista on lakiehdotuksessa täsmälliset säännökset. Väylämaksun suuruus määräytyy 7 §:ssä olevan laskentasäännön mukaan kertomalla aluksen nettovetoisuus väylämaksun yksikköhinnalla. Säännökset aluksen nettovetoisuuden määrittämisestä ovat 2 §:n 5 kohdassa ja 9 §:ssä. Risteilyaluksen ja suurnopeusaluksen yksikköhinta käy ilmi 6 §:n 2 momentista. Lastialuksen ja matkustaja-aluksen yksikköhinta taas määräytyy aluksen jääluokan perusteella 6 §:n 1 momentista ilmenevän taulukon mukaisesti. Aluksen kuulumisesta jääluokkaan sisältyvät veron suuruuden perusteisiin kohdistuvan sääntelytasovaatimuksen kannalta riittävän täsmälliset säännökset toisessa hallituksen esityksessä (HE 149/2005 vp) säädettäväksi ehdotettuun lakiin alusten jääluokista ja jäänmurtaja-avustuksesta (PeVL 43/2005 vp), johon nyt arvioitavana olevan väylämaksulakiehdotuksen 2 §:n 8 kohdassa jääluokan osalta viitataan. Väylämaksun enimmäismäärä aluskäynniltä käy ilmi lakiehdotuksen 8 §:stä ja maksujen vuotuinen enimmäismäärä 10 §:stä. Säännökset alennetusta väylämaksusta 11 ja 12 §:ssä ovat riittävän täsmälliset. — Lakiehdotus sisältää asianmukaiset säännökset verovelvollisen oikeusturvasta.

Sääntelystä ei näiltä osin ole perustuslain 81 §:n 1 momentin kannalta huomautettavaa.

Lakiehdotus alusten jääluokista ja jäänmurtaja-avustuksesta (HE 149/2005 vp) on valtiosääntöoikeudellisesti sidoksissa nyt arvioitavana olevaan väylämaksulakiehdotukseen. Siksi on asianmukaista, että eduskunta käsittelee ensiksi mainitun lakiehdotuksen ennen väylämaksulakiehdotusta.

Arviomaksatus

Väylämaksun maksatus on 16 §:n perusteella toimitettava arvion mukaan, jos 13 §:ssä tarkoitettua väylämaksuilmoitusta maksun määrää-

mistä varten ei ole annettu tai ilmoitusta ei voida oikaistunakaan panna väylämaksun määräämisen perusteeksi.

Ehdotetun kaltaiset säännökset viranomaisen arvioon perustuvasta verotuksesta ovat verolainsäädännössä yleisiä (esim. verotusmenettelylain 31 §). Tällaisen sääntelyn taustalla on ajatus, ettei verovelvollisuuden liittyvän ilmoitus- tai tietojenantovelvollisuuden laiminlyönti saa merkitä vapautusta veron suorittamisesta. Verovelvollinen voi yleensä välttää arvioverotuksen antamalla verotuksen toimittamista varten asianmukaiset tiedot viranomaiselle.

Viranomaisen arvion kohteena voivat olla vain veron eli väylämaksun määräämiseen ehdotetun lain mukaan vaikuttavat seikat. Arviomaksatus voidaan toimittaa vain ehdotetussa 16 §:ssä tarkoitetuissa sellaisissa poikkeustilanteissa, joissa maksun määräämiseksi ei ole käytettävissä riittäviä tietoja. Väylämaksun määräämiseksi ei tämän kaltaisissa tilanteissa käytännössä ole oikeasuhtaisuuden ja hyvän hallinnon muiden vaatimusten kannalta asianmukaista, vaihtoehtoista keinoa.

Viranomaisen harkintavallan käyttöä sitoo merkittävästi se, ettei väylämaksua saa arvionkaan perusteella määrätä lakiehdotuksen 8 ja 10 §:ssä mainittuja enimmäismääriä suuremaksi. Maksuvelvolliselle on ennen päätöksen tekemistä varattava 16 §:n 2 momentin mukaan tilaisuus tulla kuulluksi. Oikeusturvan kannalta on lisäksi merkityksellistä, että maksupäätöksessä on mainittava arvion perusteet ja että päätökseen voi hakea valittamalla muutosta. Ehdotettu sääntely arviomaksatuksesta ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Lakiehdotusta on kuitenkin hyvän hallinnon vaatimusten asianmukaisen huomioon ottamisen takia aiheellista täydentää säännöksellä viranomaisen velvollisuudesta kehottaa maksuvelvollista arviomaksatukseen uhalla antamaan väylämaksuilmoitus tai täydentämään puutteellista ilmoitusta viranomaisen asettamassa määräajassa.

Lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentissa samoin kuin 21 §:ssä on erityissäännöksiä maksuvelvollisen kuulemisesta. Valiokunta huomauttaa, että

hallintolaki sisältää väylämaksuasioita käsitteleviin tulliviranomaisiin sovellettavat yleissäännökset asianosaisen kuulemisesta.

Väylämaksun huojentaminen

Tullihallitus voi lakiehdotuksen 23 §:n 1 momentin nojalla alentaa suoritettua tai suoritettavaa väylämaksua taikka poistaa maksun kokonaan, jos sen periminen täysimääräisenä olisi olosuhteet huomioon ottaen ilmeisen kohtuuton tai huojennukselle on erityisiä syitä. Sama koskee maksunlisäystä, viivekorkoa ja maksun lykkäyksen vuoksi suoritettavaa korkoa.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt ehdotetun kaltaisen veronhuojennustoimivallan säätämistä viranomaiselle sinänsä valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena (PeVL 17/1982 vp, s. 1/II, PeVL 4/1991 vp, s. 1—2, PeVL 1/1998 vp, s. 3—4, PeVL 19/2002 vp, s. 6—7). Huojennusvaltuudet eivät kuitenkaan saa olla niin laajat, että kulloisenkin lain sanamuodon mukainen oikeustila verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista voisi valtuuksia käyttämällä olennaisesti muuttua. Huojennusmahdollisuuden tulee siten jäädä selvästi poikkeukselliseksi suhteessa laissa säädettäviin veron määräytymisperusteisiin. Laista tulee käydä ilmi huojennusten hyväksyttävät myöntämisperusteet samoin kuin se, missä tarkoituksessa huojennuksia voidaan myöntää. Sääntelyyn kohdistuvat tällaiset vaatimukset perustuvat osin perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksiin, jotka on otettava asianmukaisesti huomioon myös huojennusvaltuuksia käytännössä sovellettaessa.

Ehdotettu säännös on valiokunnan aiemman käytännön valossa ongelmaton siltä osin kuin huojennustoimivallan perusteena on täysimääräisen maksun ilmeinen kohtuuttomuus (PeVL 4/1991 vp, s. 2/I). Sen sijaan poikkeuksellisuuden sinänsä viittaava mahdollisuus myöntää huojennusta "erityisistä syistä" jää sääntelyn täsmällisyyden näkökulmasta aivan liian avoimeksi etenkin, kun erityisiä syitä ei ole säännöksessä luonnehdittu esimerkein eikä huojennustoimivaltaa ole näiltä osin sidottu säännöksessä minikäänlaisiin tarkoituksiin. Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käytön edellytyksenä siksi on,

että lakiehdotuksen 23 §:n 1 momentista poistetaan maininta erityisistä syistä. Jos huojennustoimivallan luomista muita kuin kohtuuttomia tilanteita varten pidetään tarpeellisenä, tulee lakiehdotusta täydentää riittävän täsmällisillä säännöksillä huojennuksen hyväksyttävistä myöntämisperusteista ja -tarkoituksista (vrt. verotusmenettelylain 88 §).

Tullihallitus voi 23 §:n 1 momentin perusteella myöntää huojennusta "määrämillään ehdoilla". Näin avoin säännös viranomaisen toimivalta ei ole sopusoinnussa perustuslain 81 §:n 1 momentissa olevan lailla säätämisen vaatimuksen eikä julkiseen valtaan perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kohdistuvan lainalaisuusvaatimuksen näkökulmista. Momenttia on siksi täydennettävä viranomaisen toimivaltaa rajavilla maininnoilla esimerkiksi siitä, mistä seikoista taikka minkä tyyppisiä tai miltä kannalta tarpeellisia ehtoja huojentamispäätöksellä voidaan verovelvolliselle asettaa. Lakiehdotuksen täydentäminen tällä tavoin on edellytys sen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Muita seikkoja

Lakiehdotuksen 23 §:n 2 momentti. Väylämaksun suorittamiseen voidaan momentin nojalla myöntää lykkäystä. Tällaisissa tilanteissa asetettavasta vakuudesta samoin kuin lykkäyskorosta säädetään momentin perusteella valtiovarainministeriön asetuksella. Avoin — ja vieläpä ministeriölle osoitettu — valtuus säätää asetuksella perustuslaissa turvatun omaisuuden suojan kannalta merkityksellisistä seikoista ei täytä sääntelytasoon perustuslain 15 §:n 1 momentista ja perustuslain 80 §:n 1 momentista johtuvia vaatimuksia. Valtuutus on siksi poistettava, jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Mahdollisesti tarvittavat säännökset vakuuden asettamisvelvollisuuden ja koronmaksuvelvollisuuden perusteista on annettava lailla samoin kuin säännökset koron suuruuden määräytymisestä. Tällaisen sääntelyn yhteydessä valtioneuvostolle on mahdollista säätää valtuus antaa asetuksella lakia tarkempia säännöksiä.

Momentin kieliasua on valiokunnan mielestä syytä kohentaa. Kielellisin perustein on nimitäin jossain määrin epäselvää, mihin seikkaan sanalla "siihen" momentissa viitataan.

Lakiehdotuksen 18 §:n 2 momentti. Virhemaksun suuruutta määrittäessä on lainkohdan mukaan otettava huomioon paitsi menettelyn moittittavuus ja toistuvuus myös "muut asiaan vaikuttavat seikat". Lakiehdotuksesta tai esityksen perusteluista ei käy ilmi, mitä säännöksessä tarkoitettut muut seikat voisivat olla. Epäselvää on sekin, mihin "asiaan" vaikuttavista seikoista säännöksessä on kysymys. Momenttia on tarpeen selkeyttää esimerkiksi täydentämällä sitä joihinkin "muita seikkoja" kuvaaviin mainintoihin viittaavalla rinnastuvuuslausekkeella ("...muut näihin rinnastettavat seikat").

Lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 9 kohta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää liikenne- ja viestintävaliokunnan huomiota määritelmiä sisältävän pykälän 3 kohtaan, jossa on paitsi risteilyaluksen myös risteilyliikenteen määritelmä. Risteilyaluksen määritelmä on muotoiltu osin alusta koskeviin aineellisiin oikeussääntöihin perustuvaksi, mikä ei ole asianmukaista määritelmä-säännöksessä.

Lakiehdotuksen 6 § väylämaksun yksikköhinnasta on siinä määrin yksiselitteinen ja selkeä, että 6 §:ään kohdistuvaksi viittaukseksi muotoiltu 2 §:n 9 kohdan määritelmä samasta asiasta on tarpeeton.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 23 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon ja jos eduskunta hyväksyy toisessa hallituksen esityksessä (HE 149/2005 vp) olevan lakiehdotuksen riittävän täsmälliset säännökset veron suuruuden perusteista.

Helsingissä 8 päivänä marraskuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Markku Rossi /kesk
jäs.	Hannu Hoskonen /kesk	Arto Satonen /kok
	Sinikka Hurskainen /sd	Seppo Särkiniemi /kesk
	Roger Jansson /r	Ilkka Taipale /sd
	Irina Krohn /vihr	Astrid Thors /r
	Annika Lapintie /vas	Jan Vapaavuori /kok
	Reino Ojala /sd	vjäs. Esko Kiviranta /kesk
	Klaus Pentti /kesk	Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.