

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 46/2004 vp**

Hallituksen esitys laiksi väylämaksulain muuttamisesta

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 23 päivänä marraskuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi väylämaksulain muuttamisesta (HE 240/2004 vp) valmistelevalle liikenne- ja viestintävaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Harri Cavén ja hallitusneuvos Aila Salminen, liikenne- ja viestintäministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Arvo Myllymäki
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin
- professori Peter Wetterstein.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väylämaksulakia. Pääasiallisena tarkoituksena on lisätä lakiin uudet säännökset Merenkululaitoksen toimivallasta antaa jääluokkamääräyksiä ja poiketa niistä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2005.

Esityksen säätämisperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 81 §:n säännösten kannalta valtion veroista ja maksuista samoin kuin lainsäädäntövallan siirtämistä koskevien perustuslain 80 §:n 2 momentin säännösten näkökulmasta. Perusteluissa katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisperusteluissa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Jääluokkamääräykset

Merenkululaitos antaa lakiehdotuksen 12 a §:n 1 momentin nojalla jääluokkamääräykset alusten rakennetta ja konetehoa koskevista talviliikennevaatimuksista sekä eri jääluokkien välisistä eroista.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan muu kuin pykälän 1 momentissa mainittu viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeus-

sääntöjä määräyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuuden tulee lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Perussäännökset alusten jääluokista sisältyvät väylämaksulain voimassa olevaan 12 §:n 1 momenttiin. Säännökset laissa ovat sinänsä verraten väljiä, mutta niitä voidaan tällaisessa runsaasti ammatillisia erityispiirteitä sisältävän sääntelyn yhteydessä pitää valiokunnan mielestä viranomaisen määräystenantovaltaa riittävästi rajaavina. Kun lisäksi otetaan huomioon, että viranomaisen määräyksissä on kysymys aluksen rakenteeseen ja konetehtoon kohdistuvista teknisistä vaatimuksista, ei ehdotus tältä osin muodostu ongelmalliseksi perustuslain 80 §:n 2 momentin näkökulmasta. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että valtuutus muotoillaan lakia tarkempien määräysten antamista tarkoittavaksi (vrt. kumottavaksi ehdotettu 12 §:n 3 mom.).

Jääluokkamääräyksistä poikkeaminen

Merenkulkulaitos voi lakiehdotuksen 12 a §:n 2 momentin perusteella hyväksyä vaihtoehdoisella menetelmällä alukselle määritetyn jääluokan. Edellytyksenä on, että alus on rakennettu jäissäkulkukyvyltään teknisesti samanarvoiseksi kuin jääluokaltaan pykälän 1 momentin nojalla annettujen määräysten mukainen alus.

Säännökseen liittyy sanonnallista vaikeaselkoisuutta ja väljyyttä, mikä ei ole aivan asianmukaista julkisen vallan käyttöön perustuslain 2 §:n 3 momentin perusteella kohdistuvan lainalaisuusvaatimuksen näkökulmasta. Säännöksen tietty väljyys on toisaalta osaksi ymmärrettävää sääntelyn kohteena oleviin seikkoihin liittyvien erityispiirteiden takia. Aluksen jääluokan määrittämiseksi tarvitaan esityksen perustelujen mukaan vaihtoehtoisia tapoja, koska laivanrakennustekniikka kehittyi nopeasti ja koska jääluokkamääräysten muuttaminen on määräysten kansainvälisten kytkentöjen vuoksi hidasta. Vaihtoehtoisella tavalla olisi perustelujen mukaan mahdollista hyväksyä muun ohella jääluokkamääräyksistä poikkeavia rakenneratkai-

suja. Näin ymmärrettynä ja laivanrakennusteknisiin seikkoihin kohdistuvana säännös ei valiokunnan mielestä ole perustuslain 2 §:n 3 momentin näkökulmasta ongelmallinen. Olennaista on, että aluksen jäissäkulkukyvyn tulee vertailun perusteella vastata jääluokkamääräysten mukaisen aluksen kykyä. — Säännöksen sanamuotoa on kuitenkin syytä pyrkiä selkeyttämään.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin näkökulmasta on valiokunnan mielestä ongelmaton myös lakiehdotuksen 12 a §:n 3 momentti Merenkulkulaitoksen mahdollisuudesta vahvistaa alukselle parempi kuin sille jääluokkamääräysten mukaan kuuluva jääluokka, jos siihen on erityisiä syitä ja alus poikkeaa vain vähäisessä määrin kyseistä jääluokkaa koskevista määräyksistä ja jos alus on liikennöinyt vaikeuksista jääolosuhteissa tai aluksen jäissäkulkukyvyn voidaan aluksen ominaisuuksien perusteella muutoin arvioida olevan hyvä.

Ulkomaanliikenteen väylämaksun määräytyminen

Aluksen jääluokka vaikuttaa keskeisesti aluksesta lain 7 §:n mukaan perittävän ulkomaanliikenteen väylämaksun suuruuteen. Lakiehdotuksen 12 a §:n 3 momentin säännös Merenkulkulaitoksen toimivallasta vahvistaa alukselle jääluokkamääräysten perusteella määrättävää jääluokkaa parempi luokka on sen vuoksi merkityksellinen myös perustuslain 81 §:n säännösten kannalta valtion veroista ja maksuista. Rahasuorituksen valtiosääntöoikeudellinen luonne vaikuttaa nimittäin niihin vaatimuksiin, joita perustuslaki kohdistaa suorituksesta säättämisen tapaan.

Valtion verosta säädetään perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Verolaista tulee yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee olla myös sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua. Valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään perustuslain 81 §:n 2 momentin perusteella

lailla. Valtiosääntöisille maksuille on ominaista, että ne ovat korvauksia tai vastikkeita julkisen vallan palveluista; muut rahasuoritukset valtiolle ovat sen sijaan veroja valtiosääntöoikeudellisessa mielessä (esim. PeVL 61/2002 vp, s. 5/II, PeVL 66/2002 vp, s. 3/II, PeVL 67/2002 vp, s. 3/II).

Väylämaksua kannetaan lain 1 §:n mukaan merenkulussa käytettävien julkisten kulkuväylien ja vesiliikenteelle tarpeellisten turvalaitteiden rakentamisesta, ylläpidosta ja hoidosta sekä jäänmurtajien avustustoiminnasta valtiolle aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi. Väylämaksu ei valiokunnan mielestä näin ollen ole vastike yksilöidystä suoritteesta, vaan yleisesti viranomaistoiminnan rahoittamiseksi perittävä suoritus. Valiokunta on käytännössään katsonut, että mitä suuremmaksi ero maksun ja etenkin julkisoikeudelliseen tehtävään liittyvän suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kustannusten välillä kasvaa, sitä lähempänä on pitää suoritusta valtiosääntöoikeudellisena verona. Merkittävää voi myös olla, onko asianomaisen suoritteen vastaanottaminen vapaaehtoista vai pakollista. Veron suuntaan viittaa, jos suoritusvelvollisuuden aiheuttamista suoritteista ei voi kieltäytyä ja velvollisuus koskee suoraan lain nojalla tietyt tunnusmerkit täyttäviä oikeussubjekteja. Ulkomaanliikenteen väylämaksun suoritusvelvollisuuden aiheuttaa aluksen saapuminen Suomeen. Maksun suoritusvelvollisuuteen ei siten liity perustuslakivaliokunnan käytännössä tarkoitettua vapaaehtoisuutta. Rahasuorituksen mahdollisella rajoitetulla käyttötarkoituksella ei ole merkitystä suorituksen valtiosääntöoikeudellisen luonteen arvioinnissa. Näiden seikkojen perusteella valiokunta pitää ulkomaanliikenteen väylämaksua valtiosääntöoikeudellisessa mielessä verona.

Kertamaksuna kannettava ulkomaanliikenteen väylämaksu määräytyy lain 7 §:n 2 momentin mukaan aluksen nettovetoisuuden ja jääluokan perusteella. Laista ei sen sijaan käy ilmi, millaisten laskentasääntöjen mukaan veron suuruus näiden seikkojen perusteella määräytyy. Laskentakaavasta säädetään valtioneuvoston asetuksella, mikä on ongelmallista sekä perus-

tukslain 81 §:n 1 momentin että 2 momentin näkökulmasta (PeVL 66/2002 vp, s. 4).

Merenkululaitoksen päätös aluksen jääluokan vahvistamisesta vaikuttaa ratkaisevasti väylämaksusta annetun asetuksen yksityiskohtaisten säännösten mukaisesti määräytyvän kertamaksun suuruuteen. Niinpä esimerkiksi jääluokkaan II kuuluva alus maksaa esityksen perustelujen mukaan yli viisinkertaisen maksun jääluokkaan I A Super kuuluvaan alukseen verrattuna.

Ehdotettu 12 a §:n 3 momentin säännös Merenkululaitoksen mahdollisuudesta määrätä alukselle parempi jääluokka kuin sille lain ja sen nojalla annettujen jääluokkamääräysten perusteella kuuluisi ei vastaa perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaisia lailla säätämisen vaatimuksia. Ehdotuksen perusteella viranomaiselle jää — kun otetaan huomioon voimassa olevan väylämaksusäätelyn kokonaisuus — siinä määrin veron suuruuteen vaikuttavaa harkintavalttaa, ettei ehdotusta voida pitää perustuslain mukaisena.

Jotta lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, on sääntely ulkomaanliikenteen väylämaksusta saatettava kokonaisuudessaan vastaamaan perustuslain 81 §:n säännöksiä valtion verosta tai — jos tarkoitus on periä maksuja yksilöidyistä viranomaissuoritteista — valtion maksuista. Tämä edellyttää muun muassa, että viranomaisen harkinta on lailla sidottua. Vaihtoehtoisesti 3 momentti on poistettava ehdotetusta 12 a §:stä.

Poikkeuslakimahdollisuus

Jos lakiehdotusta ei ole tässä yhteydessä mahdollista tarkistaa valiokunnan esittämien valtiosääntöoikeudellisten huomautusten edellyttämällä tavalla ja lakiehdotuksen 12 a §:n 3 momentin mukaiselle huojennustoimivaltuudelle on nykyisen sääntelyn puutteista johtuva pakottava tarve, voidaan lakiehdotus käsitellä perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Tällöin lain voimassaoloaika on asianmukaista rajoittaa korkeintaan kahteen vuoteen. Poikkeuslain voimassa ollessa tulee ulkomaanliikenteen väylämaksusta saada aikaan perustuslain vaati-

PeVL 46/2004 vp — HE 240/2004 vp

mukset täyttävä pysyväisluonteinen lainsäädäntöjärjestely (ks. PeVL 66/2002 vp, s. 5).

Muita seikkoja

Väylämaksulaki on säädetty vuonna 2002 ja siten ennen perustuslain 81 §:n nykyisen tulkintakäytännön muotoutumista (PeVL 61/2002 vp, s. 5—7, PeVL 66/2002 vp, s. 3—5, PeVL 67/2002 vp, s. 3—4). Valiokunta pitää sen vuoksi tärkeänä, että valtioneuvoston piirissä arvioidaan väylämaksulain suhdetta tähän käytäntöön muutoinkin kuin ulkomaanliikenteen väylämaksua koskevan sääntelyn osalta ja ryhdytään tar-

vittaessa toimiin sääntelyn saattamiseksi vastaamaan nykyisen käytännön vaatimuksia.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 12 a §:n 3 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Arja Alho /sd
jäsen. Leena Harkimo /kok
Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /r
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vas
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk

Markku Rossi /kesk
Simo Rundgren /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /r
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.