Tuomas Ojanen

1.6.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 70/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista

Pääasiallinen sisältö ja arvion lähtökohdat

1. Esityksessä ehdotetun sääntelyn pääasiallisena tarkoituksena on panna täytäntöön muutettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi puhtaiden ja energiatehokkaiden moottoriajoneuvojen edistämisestä.
2. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa sivuilla 49-54 on tehty kattavasti selkoa ehdotetun sääntelyn kytkennöistä perustuslakiin ja Suomen kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.
3. Tässä yhteydessä on syytä painokkaasti korostaa erityisesti *YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen* merkitystä varsinkin siltä osin kuin kysymys on vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen aseman takaavasta liikkumisvapausartiklasta (18 artikla) ja henkilökohtaisen liikkumisen turvaavasta 20 artiklasta, jotka määrittävät kansainvälisoikeudelliset peruspuitteet vammaisten kuljetuspalvelujärjestelmälle Suomessa. Esityksen alaluvussa 11.3 onkin perustellusti tehty tarkemmin selkoa vammaisyleissopimuksesta.
4. Nähdäkseni esityksen säätämisjärjestysperusteluista (s. 49-54) ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin ei ole olennaista lisättävänä.

Yleisarvio

5. Ehdotettavassa laissa on kysymys unionin direktiivin täytäntöönpanoa tarkoittavasta, monessa suhteessa verraten teknisestä ja yksityiskohtaisesta säänntelystä. Hallituksen esitys on mielestäni huolellisesti valmisteltu sisältäen informatiivisen selvityksen myös esityksen perustuslaki- ja ihmisoikeuskytkennöistä.
6. Hyvän lainvalmistelun kannalta on myönteisenä pantava merkille myös se, että alun perin esitykseen sisältyneestä seuraamusmaksun käyttöönotosta on jatkovalmistelussa luovuttu siihen lausuntokierroksella kohdistetun oikeudellisen kritiikin takia (ks. s. 38).
7. Esitys edustaakin kokonaisuutena arvioiden hyvää lainvalmistelutyötä, mikä olisi erikseen syytä todeta perustuslakivaliokunnan lausunnossa.
8. Koska ehdotetussa sääntelyssä on keskeisesti kysymys direktiivin täytäntöönpanosta, tästä seuraa tarve eritellä esityksessä ns. kansallista liikkumavaraa ottaen tällöin huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetyllä tavalla (ks. esim. PeVL 19/2021 vp, kappale 14 ja siinä viitattu lausuntokäytäntö).

9. Kansallisen liikkumavaran kannalta on nähdäkseni lähtökohtaisesti huomautettava myös siitä, että EU:n ympäristökytkentäiselle lainsäädännölle ominaiseen tapaan myös nyt täytäntöön pantavassa direktiivissä on kysymys ns. *vähimmäis- tai minimidirektiivistä*: direktiivi määrittää siis lähtökohtaisesti kansallisen sääntelyn *vähimmäistason*, mutta sallii tiukemmankin sääntelyn.
10. Esityksessä on nähdäkseni asianmukaisesti, paitsi eritelty kansallista liikkumavaraa, myös ehdotettu käytettäväksi tätä liikkumavaraa perus- ja ihmisoikeuksia huomioiden.
11. Viittaan varsinkin lakiehdotuksen 3 §:ään, jossa ehdotetaan direktiivin mahdollistaman mukaisesti olla soveltamatta ympäristövaatimuksia tiettyjen erikoiskäyttöön tarkoitettujen ajoneuvojen, kuten ambulanssien sekä pyörätuolin käyttäjille tarkoitettujen ajoneuvojen osalta (ks. tarkemmin jakso 11.3, s. 51-52). Nähdäkseni direktiivin salliman kansallisen liikkumavaran käyttäminen tällä tavoin lakiehdotuksen 3 §:n mukaisesti ei ole lainsäätäjälle vain sallittua, vaan nimenomaan *käskettyä* vammaisyleissopimus ja perustuslain 22 § huomioiden.
12. Samoin direktiivin mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa esitetään käytettäväksi perustuslain kannalta asianmukaisesti siltä osin kuin on kysymys lakiehdotuksen 2 §:stä, jonka mukaan lakia sovellettaisiin direktiivin vähimmäisvaatimukset ylittäen myös käyttöoikeussopimuksiin. Kuten esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan s. 61, tätä voidaan perustella perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen kiinnittyvillä näkökohdilla, jotka muutoinkin kauttaaltaan perustelevat ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyttä perustuslain kannalta.
13. Kaiken kaikkiaan voidaan nähdäkseni olennaisessa yhtyä esityksestä ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin, samoin kuin esityksen johtopäätelmiin ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin ja Suomea velvoittaviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.
14. Ehdotettu sääntely on myös ongelmatonta EU-oikeuden kannalta.

Kuntien tehtävien eriyttämisestä alueellisiin erityisolosuhteisiin perustuen

15. Esitys on nähdäkseni säätämisjärjestysperusteluista ilmenevillä perusteilla (s. 49-51) ongelmatonta myös perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn kannalta siltä osin kuin ehdotetussa sääntelyssä on kysymys kuntien tehtävien eriyttämisestä alueellisiin erityisolosuhteisiin perustuen. Eriyttäminen on ollut esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan myös keskeisenä syynä pyytää esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunto (s. 53).
16. Eriyttämisen tavoitteena olisi edistää kuntien asukkaiden yhdenvertaisuutta mahdollistamalla tasapuolisesti lakisääteisten kuljetusten järjestäminen ilman kustannusten nousua alueellisten erityispiirteiden johdosta (ks. tarkemmin s. 49-51). Tätä voidaan pitää sekä perustuslain 121 §:n että 6 §:n kannalta hyväksyttävänä perusteena esityksessä ehdotettavalle eriyttämiselle.
17. Esityksen säätämisjärjestysperusteluista ilmenevän lisäksi on syytä ylipäätään painottaa valtiosääntöoikeudellisen arvion peruslähtökohtana sitä, ettei perustuslain 121 §:n 1-3 momenttien ja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn muodostama normikokonaisuus estä lainsäätäjää

säätämästä lailla kuntien tehtävien eriyttämisestä alueellisiin erityisolosuhteisiin perustuen, kunhan vain eriyttämisessä huomioidaan perustuslain 121 §:n 1-3 momentista sekä perustuslain 6 §:stä eriytymisestä mahdollisesti johtuvalle ihmisten erilaiselle kohtelulle johtuvat vaatimukset, kuten esityksessä on mielestäni asianmukaisesti tehty.

18. Esityksen perusteella jäävät kuitenkin jossain määrin epäselväksi ja -varmoiksi ehdotetun sääntelyn *alueelliset ja varsinkin kuntakohtaiset kustannusvaikutukset*.

> Esityksessä muun muassa todetaan seuraavasti sivulla 50:
>
> ”Eriyttämällä kuntien tavoitetasot on pyritty huomioimaan alueelliset eroavaisuudet, jotka saattaisivat aiheuttaa kustannuspainetta, jos samoja tavoitetasoja sovellettaisiin kaikilla alueilla. Kuitenkaan hallituksen esityksen valmistelussa ei voida saada täyttä varmuutta siitä, etteivät kustannukset nousisi, sillä vastaavaa uudistusta ei ole tehty aikaisemmin. Jos kustannukset nousisivat poiketen vaikutusarvioinnista, tulisi nämä jälkikäteen korvata kunnille lakisääteisen tehtävän laajentuessa. Kustannusten nousun arviointi tapahtuisi koko maan tasolla ja korvaus suoritettaisiin kuntien valtionosuuksien perusteella….
>
> Lähtökohtaisesti lakiehdotuksen mukaiset vaatimukset eivät kuntien vähimmäisosuuksia eriyttämällä aiheuta lakisääteisten kuljetusten kustannusten nousua. Jos näin kuitenkin vaikutusarvioinneista poiketen kävisi,turvattaisiin rahoitusperiaate viimekädessä jälkikäteen valtionosuuksissa, mutta se kohdennetaan kuntiin laskennallisilla määräytymistekijöillä.”

19. Esityksen kustannusvaikutuksiin liittyvän epävarmuuden takia perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä yhtäältä korostaa perustuslain 121 §:n 2 momentista johtuvaa tarvetta *taata kuntien tehtäviä eriytettäessä kunnille riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua tehtävistään* (ks. esim. PeVL 7/2021 vp ja siinä kappaleissa 14-18 erityisesti rahoitusperiaatteesta todettu). Mietintövaliokunnan olisi varmistuttava, että hallituksen esityksen mukaisessa kuntien tehtävien eriyttämisessä rahoitus toteutuu rahoitusperiaatteen mukaisesti.
20. Toisaalta perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi osaltaan todettava *tarve tarkastella uudelleen esityksen mukaisen väliarvion yhteydessä vuonna 2024 alueellista jaottelua ja esittää tarvittaessa muutoksia kuntien prosenttiosuuksiin ennen toisen hankinta-ajanjakson alkamista*.