Puhtaita ja energiatehokkaita ajoneuvohankintoja koskevan direktiivin kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvä perustuslakiselvitys

Pauli Rautiainen
julkisoikeuden apulaisprofessori
valtiosääntöoikeuden dosentti, hyvinvointioikeuden dosentti
30.8.2020

1 JOHDANTO

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt minua laatimaan selvityksen puhtaita ja energiatehokkaita ajoneuvohankintoja koskevan direktiivin (EU) 2019/1161 kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvistä valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä.

Direktiivi koske hankintalain ja erityisalojen hankintalain mukaisten hankintayksiköiden ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintoja. Siinä siirrytään aiempaa suositusluonteista unionioikeudellista sääntelyä pakottavampaan sääntelyyn säätämällä puhtaita ajoneuvoja koskevat vähimmäisvaatimukset julkisille ajoneuvo- ja kuljetuspalveluhankinnoille. Velvoitteita sovelletaan 2. elokuuta 2021 lähtien. Vähimmäisvaatimukset on jaoteltu kolmeen eri ajoneuvoluokkaan ja kahdelle eri hankinta-ajanjaksolle seuraavasti:

- Pienten autojen kohdalla vuosina 2021-2025 tulee 38,5 % kaikista uusista ajoneuvoista olla hybridi- tai täyssähköautoja. Vuosina 2026-2029 tulee saman prosenttiosuuden kaikista uusista ajoneuvoista olla täyssähköautoja.
- Kuorma-autojen kohdalla vuosina 2021-2025 tulee 9 %:n olla puhtaita ajoneuvoja (uusiutuva diesel, maa- ja biokaasu). Vuosina 2026-2029 prosenttiosuus nousee 15 %:iin.
- Linja-autojen kohdalla vuosina 2021-2025 tulee 41 %:n olla puhtaita ajaneuvoja (uusiutuva diesel, maa- ja biokaasu). Vuosina 2026-2029 prosenttiosuus nousee 59 %:iin. Puolet puhtaista ajoneuvoista on oltava täyssähköautoja.

Direktiivin täytöntöönpanoa varten liikenne- ja viestintäministeriössä on valmisteltu eri toteuttamisvaihtoehtoja ja arvioitu näiden vaikutuksia. Erityisesti kuntien hankintojen osalta alueelliset eroavaisuudet vaikuttavat kuntien mahdollisuuksiin toteuttaa direktiivin vaatimuksia lakisääteisten koulu- ja vammaiskuljetusten osalta. Yhtenä toteuttamisamallina on arvioitu vaihtoehtoa, jossa suurille kaupungeille asetetaan tiukempia velvoitteita ja muilta osin velvoitteet eriytetään maakunnittain. Toisena vaihtoehtona on asettaa kaikille kunnille yhtäläiset direktiivin mukaiset velvoitteet. Ensin mainittua vaihtoehtoa kutsutaan *eriyttämismalliksi*. Jäljempää vaihtoehtoa kutsutaan *tasamalliksi*.

Tarkastelen tässä selvityksessä liikenne- ja viestintäministeriöltä saamani toimeksiannon mukaisesti eriyttämismalliin ja tasamalliin liittyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä. En ota selvityksessä kantaa siihen kumpi malleista on tarkoituksenmukaisempi muilta osin kuin peilaamalla malleja niiden perus- ja ihmisoikeusvaikutuksiin käytössäni olevan tiedon perusteella.

Perustuslakikysymyksiä voidaan käsitellä kahdesta erilaisesta näkökulmasta. Yhtäältä perustuslain voi nähdä sisältävän koko oikeusjärjestyksen ikään kuin alkiokoossa, jolloin se sisältää lainsäätäjälle suunnattuja perustuslaillisia toimeksiantoja kehittää oikeusjärjestystä perustuslain viitoittamaan suuntaan. Tämä näkökulma kiinnittyy valtiosääntöoikeudellisesti erityisesti perustuslain 22 §:ään. Toisaalta perustuslain voi nähdä asettavan rajat sille, millaista lainsäädäntöä lainsäätäjä voi tavallisen lain säätämisjärjestyksessä luoda. Tämä näkökulma lähestyy perustuslain säännöksiä niiden rajoittamisrajoitusten kuten esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään kehittämän perusoikeuksien rajoitusedellytystestin kautta. Hallituksen esityksen laatimisohjeiden mukaan ensin mainittuun näkökulmaan kiinnittyvät näkökohdat käsitellään esityksen pääasiallisia vaikutuksia koskevassa jaksossa, kun jäljempänä mainittuun näkökulmaan kiinnittyvät asiat käsitellään esityksen säätämisjärjestysperusteluissa.

Olen saanut selvitystä varten käyttööni liikenne- ja viestintäministeriössä huhtikuussa 2020 laaditun taustamuistion puhtaita ja energiatehokkaita ajoneuvohankintoja koskevan direktiivin täytäntöönpanosta, joka sisältää linjaukset lausuntokierrokselle lähetettävän hallituksen esitysluonnoksen viimeistelyä varten, sekä Rambollin tammikuussa 2020 liikenne- ja viestintäministeriölle luovuttaman selvityksen direktiivin kustannustehokkaasta toimeenpanosta. Käytössäni ei ole ollut minkäänlaisia luonnoksia direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi hallituksen esitykseksi, minkä vuoksi liikun yleisen tason kysymyksissä.

Ennen eriyttämismallin ja tasamallin käsittelyä käyn lyhyesti läpi eräitä liikenne- ja viestintäministeriön laatimassa muistiossa olevia kysymyksiä arvioiden sitä, liittyykö niihin valtiosääntökysymyksiä.

1.1 Soveltamisala

Direktiivin soveltamisala on kytketty hankintadirektiivin, erityisalojen hankintadirektiivin sekä palveluasetuksen mukaisten hankintayksiköiden kilpailuttamiin hankintoihin. Direktiivi ei sen sijaan viittaa käyttöoikeushankintoja säätelevän direktiivin 2014/23/EU mukaisiin hankintamenettelyihin. Tämä tarkoittaa sitä, että muutosdirektiivi ei velvoita lainsäätäjää säätämään sen soveltamisesta koskemaan käyttöoikeushankintoja. Käyttöoikeussopimuksin hankittavista liikennepalveluista suurin kategoria on kansaneläkelaitoksen (KELA) lakisääteiset kuljetuspalvelut. Lisäksi myös eräitä joukkoliikennepalveluita on hankittu käyttöoikeussopimuksin. Käyttöoikeussopimuksen ja hankintasopimuksen ero on ajoittain jossain määrin epäselvä. Viimekädessä ratkaisu asiassa jää markkinaoikeuden ratkaistavaksi. *Soveltamisalan laajuuden valintaan liittyy nähdäkseni vain se valtiosääntökysymys, että soveltamisalan mahdollista ulottamista käyttöoikeushankintoihin on syytä arvioida ns. KELA-kyytien osalta riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamisen (PL 19 §) sekä vammaisten henkilöiden oikeuksien näkökulmasta (YK:n vammaissopimus, erit. artikla 20).*

Liikenne- ja viestintäministeriön muistiossa tuodaan esiin KELA:n taksivälityspalveluiden hankintamenettelyn arviointiin liittyen perusteita, joilla käyttöoikeussopimusten rajausta soveltamisalan ulkopuolelle voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti perusteltuna. Muistiossa tuodaan esiin se, kuinka asetelmassa valtion toiminta (KELA-kyydit) ja kuntie toiminta (koulukyydit yms.) asettuisivat tässä eri asemaan keskenään. Nähdäkseni tämä eri asemaan asettaminen ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista, sillä lainsäätäjällä ei ole valtiosääntöistä velvollisuutta kohdella valtiota ja kuntia keskenään yhdenvertaisesti. Mahdolliset valtiosääntökysymykset nousisivat esiin, jos sääntelyratkaisu vaarantaisi perusoikeuksien toteutumisen, mutta tällaista ei ole käyttööni annetussa aineistossa noussut esiin.

Vastaavasti voidaan todeta, että käyttöoikeussopimusten ulottaminen soveltamisalaan on direktiivin ympäristönsuojelulliset tavoitteet huomioiden perusteltua ja siten soveltamisalan laajentaminen on yhteensopivaa perusoikeudellisen toimeksiannon turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön (PL 20 §) kanssa.

Käytössäni olevan aineiston perusteella valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat eivät rajoita lainsäätäjän tarkoituksenmukaisuusharkintaa soveltamisalan laajuuden valinnassa liikenne- ja viestintäministeriön muistiossa esitettyjen vaihtoehtojen väliltä. Kumpaakin vaihtoehtoa puoltavat keskenään erilaiset perusoikeuksien turvaamiseen ja edistämiseen liittyvät näkökohdat, joiden painottaminen keskenään

kuuluu poliittisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaan. Kiinitän kuitenkin huomion siihen, että käytössäni olevassa aineistossa ei ole toistaiseksi arvioitu kuin pinnallisesti vaihtoehtoja siitä näkökulmasta, kuinka ne vaikuttavat YK:n vammaissopimuksen turvaaman vammaisten henkilöiden henkilökohtaiseen liikkumiseen (artikla 20) toteutumiseen. Pidän tätä arviointia perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta merkityksellisenä määriteltäessä soveltamisalan laajuutta.

1.2 Soveltamisalan poikkeukset

Jäsenmaille on mahdollistettu erilaisten erityisajoneuvojen rajaaminen soveltamisalan ulkopuolelle. Mikäli jäsenmaille mahdollistettuja poikkeuksia ei oteta huomioon kansallisessa lainsäädännössä, soveltamisalan ulkopuolelle jäisi ainoastaan selvästi direktiivin ulkopuolelle säädetyt ajoneuvot, kuten kaukoliikenteen linja-autot, maa- ja metsätaloudessa käytettävät ajoneuvot ja työkoneet, jotka eivät sovellu matkustajien ja tavaroiden kuljettamiseen. Liikenne- ja viestintäministeriön muistiossa tuodaan esiin seikkoja, jotka puoltavat poikkeusten täysimääräistä soveltamista. Poliisin, pelastustoimen ja terveydenhuollon käyttämien erityisajoneuvojen osalta tämä liittyy perusoikeuksien turvaamiseen.

Muistiossa esitetyn pohjalta poikkeusten täysimääräistä hyödyntämistä puoltavat perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat ja niiden hyödyntämättä jättämisen yhteydessä olisi arvioitava perus- ja ihmisoikeusvaikutukset.

Ottaen huomioon YK:n vammaissopimuksesta juontuvat jäsenvaltioiden velvoitteet poikkeuksien käyttöönottoa ja erityisesti niihin liittyvää säädöstekstiä valmisteltaessa on kiinnitettävä asianmukaisesti huomio siihen, ettei sääntelyn soveltamiseen liittyvistä epäselvyyksistä koidu riskiä esimerkikiksi pyörätuolin käyttäjille suunnattujen palveluiden tason heikentymiseen. Nähdäkseni lainvalmistelun yhteydessä on kiinnitetävä tähän asianmukaisesti huomio. Esimerkiksi YK:n vammaissopimuksen 20 artikla velvoittaa sopimuspuolet toteuttamaan tehokkaat toimet, jotka mahdollistavat vammaisille henkilöille mahdollisimman itsenäisen henkilökohtaisen liikkumisen. Nyt täytäntöönpantava direktiivi liittyy osittain tämän oikeuden toteuttamiseen kytkeytyessään sellaisten kuljetuspalveluissa käytettävien ajoneuvojen hankintaan, joita käyttäen mahdollistetaan mm. vammaisten henkilöiden itsenäistä liikkumista.

2 ERIYTTÄMISMALLIN ARVIOINTI

Direktiivi velvoittaa jäsenmaat on varmistamaan, että ajoneuvo- ja liikennepalveluhankinnoissa noudatetaan puhtaiden kevyiden hyötyajoneuvojen ja puhtaiden raskaiden hyötyajoneuvojen hankintojen selvityksen johdanto-osassa selostamiani vähimmäistavoitteita. Direktiivi mahdollistaa velvoitteen prosentuaalisen eriyttämisen eri hankintayksiköiden välillä, kunhan jäsenmaakohtainen vähimmäistavoite saavutetaan. Direktiivin resitaali 19 mukaan jäsenmaat voivat jakaa vastuun vähimmäistavoitteiden saavuttamisesta joustavasti alueidensa kesken noudattaen valtiosääntönsä vaatimuksia ja liikennepolitiikkansa tavoitteita:

> ”Jäsenvaltioiden olisi voitava jakaa vastuu vähimmäistavoitteiden saavuttamisesta joustavasti alueidensa kesken noudattaen valtiosääntönsä vaatimuksia ja liikennepolitiikkansa tavoitteita. Kun vastuuta jaetaan jäsenvaltion alueiden kesken, olisi otettava huomioon eri tekijöitä, kuten erot taloudellisissa valmiuksissa, ilmanlaatu, väestöntiheys, liikennejärjestelmien erityispiirteet sekä toimet liikennealan hiilestä irtautumiseksi ja ilman epäpuhtauksien vähentämiseksi, tai mitä tahansa muita asiaankuuluvia perusteita.”

Direktiivin salliessa velvoitteiden alueellisen eriyttämisen, nousee esiin kysymys eriyttämismallin valtiosääntöisistä reunaehdoista. Tarkastelen näitä seuraavaksi liikenne- ja viestintäministeriön minulle esittämien kysymysten kautta.

2.1 Mahdollistaako perustuslaki kuntien tehtävien eriyttämisen?

Kunnallistieteellisen tutkimuksen piirissä on usein esitetty, että Suomessa vallitsevan niin sanotun yhtenäiskunta-ajattelun tai kuntien yhtenäislaindäännön periaatteen mukaisesti kuntia pitää käsitellä lainsäädännössä pitkälti yhtenä kokonaisuutena. Yhtenäiskunta-ajattelun mukaan kaikilla kunnilla ajatellaan olevan niiden koosta, taloudellisesta tilanteesta, sijainnista ja muista olosuhdetekijöistä riippumatta samat lakisääteiset tehtävät. Tällainen yhtenäiskunta on nähty kunnallistieteellisessä tutkimuksessa yhtäältä pidäkkeenä kuntien erilaistumiskehitykselle kuin myös toisaalta yksilön oikeuksia turvaavana mallina siitä näkökulmasta, että sen puitteissa kunnat tuottavat kaikille yhtäläiset palvelut.

Oikeustieteellisessä tutkimuksessa yhtenäiskunta-ajatusta on tutkittu verrattain vähän. Valtiosääntöoikeuden perusteoksissa käsitettä, sen lähikäsitteitä tai niitä vastaavan ajattelun kuvauksia ei esiinny. Nykyinen perustuslaki (aivan samoin kuin vuoden 1919 hallitusmuoto) ei sisällä mitään viittauksia siihen, ettei lainsäätäjällä olisi toimivaltaa eriyttää kuntia koskevaa sääntelyä tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan perusteella. Tältä osin on merkille pantavaa, että vasta vuoden 1976 kunnallislailla ulotettiin kunnallisoikeuden ydinsäännökset koskemaan yhtäläisesti sekä kaupunkeja että maalaiskuntia.

Perustuslain 121 §:n suojaaman kunnallisen itsehallinnon keskeisiä elementtejä ovat asukkaiden osallistumis- ja vaikutusoikeudet, verotusoikeus ja siihen sisältyvä kuntien mahdollisuus päättää itsenäisesti omasta taloudestaan sekä yleinen toimiala. Kuntia koskeva perustuslain tasoinen sääntely ei sen sijaan sisällä yhtenäiskunta-ajatusta muutoin kuin siten, että perustuslain kuntien itsehallinnolle antama suoja koskee yhtenäisesti kaikkia kuntia. *Valtiosääntöoikeudellisesti ei siis edellytetä kuntien yhdenvertaisuutta, vaan yhdenvertaisuuden periaate edellyttää kuntien asukkaiden yhdenvertaisuutta ja ihmisten yhdenvertaista oikeutta julkisiin palveluihin riippumatta heidän asuinpaikostaan.*

Perustuslaista ei sinällään ole siis johdettavissa kategorisia esteitä kuntien tehtävien eriyttämiselle. Jo karkea empiirinen tarkastelu kuntien hoitamiin tehtäviin osoittaa, että on sangen tavanomaista, että kunnat hoitavat erityisellä toimialallaan erilaisia tehtäviä. Tämä käy ilmi muun muassa siitä, kuinka vaikkapa sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalojen sääntelyssä on tavanomaista luoda erilaisia ehtoja ja lupamenettelyjä, joiden kautta eri kunnille jaetaan erilaisia tehtäviä. Kuntien peruspalveluiden arviointiraporteista voidaan havaita, millaisia vaikutuksia kuntien tehtävien eriyttämisellä on kuntien toteuttamisvastuulla olevien perusoikeuksia turvaavien perusoikeuksien tosiasialliseen toteuttamiseen[1]. Perustuslakivaliokunta ei ole käsitykseni

[1] Ks. esim. Peruspalvelujen tila 2020 – Ikä- ja aluerakenteen muutoksessa, kysynnän ja kustannusten paineessa. Valtionvarainministeriö 2020.

mukaan lausuntokäytännössään koskaan suhtautunut kielteisesti lainsäätäjän lähtökohtaiseen oikeuteen eriyttää kuntien tehtäviä[2].

Tämän selvityksen tavoitteet huomioon ottaen ei ole tarpeen käydä läpi aihepiiriä laajemmalti, sillä jo edellä esitetyn pohjalta voidaan todeta, että perustuslaki mahdollistaa asiaa yleisellä tasolla tarkastellen kuntien tehtävien eriyttämisen. *Direktiivin kansalliselle täytäntöönpanolle eriyttämismallin mukaan ei ole näin lähtökohtaisia valtiosääntöisiä esteitä.*

2.2 Minkälaisia rajoituksia perustuslain 121 §:n sääntely kuntien itsehallinnosta asettaa kuntien tehtävien eriyttämistä koskevalle sääntelylle?

Kuntien tehtävien eriyttämisen valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot muodostuvat keskeisesti perustuslaista ilmenevästä kunnallisesta itsehallinnosta. Koska tehtävien eriyttämistä koskevaa lainsäädäntöä ei ole systemaattisesti tarkasteltu perustuslakivaliokunnassa, reunaehdoista ei ole piirtynyt kovinkaan tarkkaa kuvaa. Kun eriyttämistä on tarkasteltu perustuslakivaliokunnassa – esimerkiksi pääkaupunkiseutua koskevien erityisratkasujen osalta (ks. esim. PeVL 42/1998 vp) valiokunta on niissä kiinnittänyt huomiota yhtäältä kansanvaltaisuuden ja toisaalta perusoikeuksien toteutumiseen.

Lähtökohdaksi eriyttämisen valtiosääntöoikeudelliselle hyväksyttävyydelle voidaankin ottaa se, että eriyttäminen ei saa vaarantaa asukkaiden itsehallinnolle rakentuvan kansanvaltaisuuden toteutumista kunnissa eikä myöskään perusoikeuksien toteutumista. Eriyttämisestä aiheutuva ihmisten tai esimerkiksi elinkeinonharjoittajien erilainen kohtelu alueellisella perusteella ei ole perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä muodostunut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi, jos sille on esitettävissä perustuslain yhdenvertaisuussääntelyn näkökulmasta hyväksyttävät perusteet.

Koska alueelliset erillisjärjestelyt merkitsevät ihmisten erilaista kohtelua maantieteellisen kriteerin perusteella, niille tulee osoittaa perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu hyväksyttävä peruste. Hyväksyttävyyttä tulee arvioida perusoikeusjärjestelmän kannalta. Esimerkiksi perustuslain 19.3 §:ssä säädetty julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin voi olla tällainen hyväksyttävä peruste, jos erillisratkaisun osoitetaan vaikutusarvioissa edistävän näiden oikeuksien toteutumista tai estävän oikeuksien toteutumisen vaarantumisen. Samoin perustuslain 20 §:ssä säädetty vastuu ympäristöstä voi olla hyväksyttävä peruste, jos tämä kyetään vaikutusarvioin osoittamaan.

Käyttööni annetussa Rambolin laatimassa vaikutusarvioinnissa on tuotu esiin markkinoihin, ympäristönäkökohtiin ja latausinfrastruktuurin toimivuuden varmistamiseen liittyen vammais- ja sosiaalipalvelulain mukaisiin kuljetuksiin liittyviä seikkoja, joiden voi nähdäkseni katsoa muodostavan perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetun hyväksytyn perusteen alueelliselle eriyttämiselle. Arvioinnissa on merkityksellistä se, että kuntien velvoitteiden alueellinen eriyttäminen pohjaa sellaiselle ratkaisulle, jossa pyritään direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä etsimään sääntelymallia, joka on yhteensopiva julkisen vallan perusoikeusherkkien peruspalveluiden turvaamisvelvoitteen

[2] Samoin todetaan Valtioneuvoston kanslian tilaamassa selvityksessä (Juha Lavapuro, Anu Mutanen, Janne Salminen & Mira Turpeinen: Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin. Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle. Valtioneuvoston kanslia 2019).

kanssa. Tältä osin voin yhtyä liikenne- ja viestintäministeriön muistiossa esitettyyn siitä, kuinka eriyttämismalli parantaa kuntien mahdollisuutta järjestää kuljetuspalveluita, eikä rajoita perustuslain 16 §:n oikeutta maksuttomaan perusopetukseen taikka 19 §:n 3 momentin oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Kun valmistelun yhteydessä on riittävin vaikutusarvioin kyetty osoittamaan alueelliselle eriyttämiselle perustuslain 6.2 §:ssä edellytetty hyväksyttävä syy eikä eriyttämismallissa ole muutoinkaan perustuslain 6.2 §:n kieltämää ihmisten eri asemaan asettamista, eriyttämismalli ei ole nähdäkseni perustuslain 6.2 §:n näkökulmasta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Käsitykseni mukaan erillisratkaisusta seuraava erilainen kohtelu on oikeassa suhteessa sen taustalla olevien liikenne- ja viestintäministeriön käyttööni antamassa muistiossa esitettyjen direktiivin täytäntöönpanoon liittyvien tavoitteiden painoarvoon.

Tehtävien eriyttämisestä on lähtökohtaisesti säädettävä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti laissa. Tämä voidaan liittää mm. kunnallista itsehallintoa koskevaan perustuslain säännökseen, jonka mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla (121.2 §), kuin myös perustuslain 80 §:ään, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Asetuksentasoista eriyttämissääntelyä voidaan käyttää, jos asetuksella säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa, jos asetuksenantovaltuus on riittävän täsmällinen ja soveltamisalaltaan tarkkarajainen ja jos asetuksella ei luoda oikeutta poiketa rajoituksetta laissa säädetyistä vaatimuksista. Käyttööni luovutetun aineiston perusteella on vaikea muodostaa tarkkaa kuvaa siitä, missä määrin eriyttämismallin elementeistä on säädettävä laissa. Pidän kuitenkin käytössäni olevan aineiston pohjalta valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena sääntelyratkaisua, jossa laissa kuvataan eriyttämiskriteerit ja annetaan valtuutus niiden perusteella määrittää asetuksella tarkemmin, millä alueilla on voimassa minkäkinlaiset direktiivistä seuraavat velvoitteet. Tässä yhteydessä on kuitenkin varmistettava, että sääntelymalli tukee rahoitusperiaatteen toteutumista.

Eräs kunnalliseen itsehallintoon liittyvä valtiosääntöoikeudellisesti relevantti kysymys on, ettei eriyttäminen saa kunnan taloudellisesta itsehallinnosta johtuen johtaa kunnallisveroprosenttien suhteettomaan suureen eriytymiseen tai muutoinkaan vaarantaa kuntien oikeutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan. Käsillä oleva direktiivin täytäntöönpano ei nosta esiin varsinaisesti tähän teeman liittyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, mutta tuo rahoitusperiaatteen huomioimista koskevan teeman äärelle.

Säädettäessä perustuslain 121.2 §:n mukaisesti kuntien uusista tehtävistä on myös huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua niistä (ks. esim. PeVM 25/1994 vp, PeVL 18/2001 vp). Tehtävien eriyttämisen näkökulmasta on merkityksellistä, että raha seuraa tehtävää -mallisen rahoitusperiaatteen tulee toteutua sekä valtakunnallisella tasolla että yksittäisen kunnan tasolla (ks. PeVL 41/2002 vp, paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9(2) artikla, kuntalain 110.2-44 §). Rahoitusperiaatteen toteutumista arvioidaan nykyisin tarkastelemalla yksittäisen kunnan poikkeamaa rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) kunnallisveroprosentin muutospaineeksi muutettuna.

Rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta tarkasteltava kunnan talouden tasapainon kehittymistä kokonaisuudessaan pitkällä aikavälillä. Käytännössä koko kuntasektorin osalta rahoitusperiaatteen

toteutumisen tarkastelu tehdään kuntakokoryhmittäin kuntalain (410/2015) 12 §:n 3 momentin tarkoittamassa kuntatalousohjelmassa, mutta yksittäisestä kunnasta tällainen kattava kokonaiskuva muodostetaan käytännössä vain kuntalain 118 §:n tarkoittamassa erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyssä. Rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi onkin näin ollen tällä hetkellä, sen perustuslakivaliokunnan korostamasta lakisääteisyydestä huolimatta, perustuslakivaliokunnan hiljaisella hyväksynnällä jokseenkin summittaista, mikä on otettava lähtökohdaksi asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. *Tehtävien eriyttämisen yhteydessä on varmistettava, että kunnille annettavat uudet tehtävät / tehtävien laajennus korvataan täysimääräisesti.* Tällöin on rakennettava sellainen korvausmalli, jossa ne kunnat, jotka saavat hoidettavakseen laajempia ja siten enemmän kustannuksia aiheuttavia direktiivin täytäntöönpanosta johtuvia velvoitteita, saavat myös rahoitusperiaatteen mukaisen täyden korvauksen.

Rahoitusperiaatteen näkökulmasta nyt käsiteltävänä olevaan tehtävien eriyttämiseen saattaa liittyä kysymys siitä, kyetäänkö eriyttäminen huomioimaan riittävästi kuntien yleisen valtionosuusjärjestelmän erilaisissa vivuissa ja painotuksissa. Kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä on sinällään kunnan erityisolosuhteiden huomiointia varten omat rahoituksen laskentatekijät, joita ovat esimerkiksi väestön sairastavuus ja muut sosio-ekonomiset tekijät, asukastiheys ja maantieteellinen syrjäisyys. Näillä rahoituksen laskentatekijöillä tasoitetaan kuntien olosuhde-eroja. *Valmistelun yhteydessä on vielä selvitettävä, miten näiden laskentatekijöiden kautta voidaan onnistuneesti toteuttaa rahoitusperiaate tehtäviä eriytettäessä. Kysymys on kuitenkin lähtökohtaisesti pikemminkin mahdollisesti käytännöllisesti haastava kuin eriyttämismallille ehdottomia valtiosääntöisiä esteitä asettava.* Käytännöllisten esteiden purkamiseksi eriyttämismallia on valmisteltava yhdessä valtiovarainministeriön kanssa.

Huomautan vielä lopuksi, että sinällään valtiosääntöisiä esteitä toteuttaa rahoitusperiaate muita rahoitustapoja kuin kuntien yleistä valtionosuusjärjestelmää käyttäen (eli esimerkiksi valtionavustusten tai muun kuntakohtaisesti kohdennetun rahoitusjärjestelyn avulla) ei lähtökohtaisesti ole. Tällaiset järjestelyt sopisivat kuitenkin melko huonosti yhteen kuntien yleiskatteisen valtionosuusjärjestelmän varaan rakentuvan kuntien taloudellisen itsehallinnon perusperiaatteiden kanssa.

2.3 Missä määrin eriyttämiselle löytyy perusoikeuksia edistäviä tekijöitä?

Eriyttämismallille löytyy perusoikeuksia edistäviä tekijöitä. Käyttööni luovutetuissa vaikutusarvioissa on tuotu esiin vammais- ja sosiaalipalvelulain mukaisiin kuljetuksiin liittyviä seikkoja, joiden olen jo edellä todennut voivan muodostaa perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetun hyväksytyn perusteen alueelliselle eriyttämiselle. Lisäksi voidaan todeta, että eriyttämismalli yhdistettynä direktiivin soveltamisalan oikein rakennettuihin poikkeuksiin, joita olen käsitellyt edellä, vaikuttaa esimerkiksi turvaavan tasamallia optimaalisemmin vammaisten henkilöiden kuljetuspalveluiden järjestämisen YK:n vammaissopimuksen 20 artiklassa tarkoitettua vammaisen henkilön oikeutta henkilökohtaiseen liikkumiseen edistäen.

Eriyttämismalli vaikuttaa myös käyttööni luovutetun aineiston perusteella varmistavan paremmin sosiaali- ja terveystoimen ja sivistystoimen kuljetusmarkkinoiden toiminnan etenkin maan syrjäisillä alueilla. Oikeustieteellisessä keskustelussa on jo pidemmän aikaa käyty keskustelua siitä, missä määrin monien perusoikeuksien turvaamisen taustalle on olettava eräänlaiseksi metaperusoikeudeksi

toimivien markkinoiden turvaaminen.[3] Markkinoiden toiminta voidaan nimittäin nähdä välttämättömänä edellytyksenä sille, että meillä on hyvinvointia, jota jakaa. Koska hyvinvointivaltion tavoitteita ei voida toteuttaa konkreettisella tasolla riippumatta markkinoiden toimivuudesta, huomiota on kiinnitettävä myös hyvinvoinnin jakamisen kustannuksiin ja sen suorituskykyyn ja tehokkuuteen liittyviin vaikutuksiin. Myös tällaisten näkökohtien voi nähdä puoltavan eriyttämismallia.

3. TASAMALLIN ARVIOINTI

Vaikka direktiivin resitaali 19 mahdollistaa direktiivin kansallisen täytäntöönpanon siten, että velvoitteita eriytetään alueittain, direktiivi ei sinällään edellytä velvoitteiden eriyttämistä. Direktiivin vaatimukset voidaan toteuttaa edellyttämällä kaikilta hankintayksiköiltä saman suuruisia, eli käytännössä direktiivin minimitason mukaisia, minimitavoitteita ajoneuvoluokittain. Esimerkiksi taksipalvelujen osalta tämä tarkoittaisi sitä, että kaikkien maakuntien kaikki kunnat noudattaisivat samaa minimivaatimusta puhtaiden ajoneuvojen lukumäärälle oppilas- ja vammaispalvelulain mukaisissa taksikuljetuksissa.

Tasamalli olisi sinällään tavanomainen tapa direktiivin täytäntöönpanoon eikä sen noudattamiseen ole mitään valtiosääntöisiä esteitä. Tarkastelen seuraavaksi eräitä tasamalliin liittyviä valtiosääntökysymyksiä.

3.1 Minkälaisia reunahtoja perustuslaki edellyttää tasamallin mukaisissa velvoitteissa, joissa kuntien mahdollisuudet toteuttaa lakisääteiset velvoitteensa eriävät?

Käyttööni luovutettujen vaikutusarvioiden perusteella kunnilla on hyvin erilaisia mahdollisuuksia suoriutua direktiivin asettamista velvoitteista, jos alueellisiin olosuhteisiin liittyviä tekijöitä ei oteta eriyttämismallin mukaisesti huomioon.

Yhtäältä kysymys on siitä, että joillakin alueilla vallitsee jo sellainen markkinapuutetilanne esimerkiksi taksimarkkinoilla, että direktiivistä aiheutuvat lisäkustannukset voivat johtaa siihen, että esimerkiksi vammaispalvelulain mukaisia kyytejä tai koulukyytejä tuottamaan ei löydy yhtään kiinnostunutta kilpailluilta markkinoilta. Näiden julkisen vallan järjestämisvastuulla olevien perusoikeusherkkien palveluiden järjestäminen on kuitenkin viime kädessä kunnan järjestämisvastuulla siten, että kunnan on viime kädessä itse omalla tuotannollaan järjestettävä sen järjestämisvastuulla olevat palvelut. Kunnan viimekätinen järjestämisvastuu purkaa asetelman valtiosääntöoikeudellisen jännitteen, sillä perustuslain näkökulmasta sillä ei ole merkitystä toteutetaanko esimerkiksi koulu- ja vammaispalvelukuljetukset julkisina hankintoina vaiko kunnan omana tuotantona. Kummassakin tapauksessa kunnan on varmistuttava siitä, että perusoikeudet tulevat turvatuiksi.

Toisaalta kysymys on siitä, että joillakin alueilla ei yksinkertaisesti ole esimerkiksi sähköautojen edellyttämää latausinfrastruktuuria ainakaan lyhyellä aika välillä olemassa. Tältä osin on merkityksellistä muun muassa se, että EPBD 2018 -direktiivin (EU 2018/844), jossa säädetään muun muassa pysäköintilaitosten latausinfrastruktuurin luomisvelvoitteesta, täytäntöönpanossa on omaksuttu sellainen siirtymäaika, ettei tuossa direktiivissä säädettyä latausinfrastruktuuria tarvitse

[3] Teemasta ks. Juha Pöyhönen: Uusi varallisuusoikeus. Lakimiesliiton kustannus 2000.

luoda vielä ensimmäisinä vuosina, kun nyt tarkastelussa olevan puhtaita ja energiatehokkaita ajoneuvohankintoja koskevan direktiivin velvoitteet ovat jo voimassa. Tältä osin on huomioitava, että tasamallissa julkinen valta tosiasiassa laajentaa myös latausinfrastuktuurin luomisvelvoitetta siten, että luomisen kustannukset tulevat tosiasiassa kuntien katettavaksi, jotta ne voivat viime kädessä omalla tuotannollaan toimeenpanna mm. koulu- ja vammaispalvelukuljetuksia nyt täytäntöönpantavana olevan direktiivin velvoitteiden mukaisesti.

Tiivistettynä: kun kunnille annetaan tasamallin mukaisia velvoitteita, perustuslaki edellyttää, että niille korvataan rahoitusperiaatteen mukaisesti myös tehtävistä aiheutuvat kulut, minkä ohella on muutoinkin tosiasiallisesti varmistettava kuntien kyky suoriutua tehtävistään.

3.2 Missä määrin rahoitusperiaatteen toteutuminen varmistetaan nykyisen valtionosuusmenettelyn turvin?

Tasamalliin liittyy rahoitusperiaatteen näkökulmasta aivan samoin kuin eriyttämismalliin kysymys siitä, voidaanko kuntien erilaiset olosuhteet huomioida riittävästi kuntien yleisen valtionosuusjärjestelmän erilaisia vipuja ja painotuksia käyttäen. Kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä on sinällään kunnan erityisolosuhteiden huomiointia varten omat rahoituksen laskentatekijät, joita ovat esimerkiksi väestön sairastavuus ja muut sosio-ekonomiset tekijät, asukastiheys ja maantieteellinen syrjäisyys. Näillä rahoituksen laskentatekijöillä tasoitetaan kuntien olosuhde-eroja. *Valmistelun yhteydessä on vielä selvitettävä, miten näiden laskentatekijöiden kautta voidaan onnistuneesti toteuttaa rahoitusperiaate.* Tältä osin mallia on valmisteltava yhdessä valtiovarainministeriön kanssa. Vaikuttaa siltä, että rahoitusperiaate nousee keskeiseksi valtiosääntökysymykseksi sekä eriyttämismallissa että tasamallissa.

Tasamallin kaltaisen järjestelyn osalta rahoitusperiaatteen toteuttamiselle on pitkälti vakiintuneet rakenteet, joiden puitteissa rahoitusperiaatteen toteutumista arvioidaan kuntaryhmittäin. Käytännössä rahoitusperiaatteen toteutumista arvioidaan julkisen talouden ohjausjärjestelmään sisältyvän julkisen talouden suunnitelman osana laadittavassa kuntatalousohjelmassa. Niinpä yksittäisen hallituksen esityksen, kuten nyt käsillä olevan direktiivin täytäntöönpanon, kuntataloudellisia vaikutuksia tulee annettavassa hallituksen esityksessä arvioida suhteessa julkisen talouden suunnitelmassa ja kuntatalousohjelmassa kuvattuun kuntatalouden rahoitustasapainotavoitteeseen ja toimenpiteisiin tavoitteen saavuttamiseksi. *Kysymys on teknisluonteista asioista, jotka liittyvät valtionosuusjärjestelmän vakiintuneisiin toimintapoihin, minkä johdosta en katso tasamalliin sinällään sisältyvän valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.*

Käytössäni ei ole ollut tietoja liikenne- ja viestintäministeriön ja valtionvarainministeriön lainvalmistelun yhteydessä käymistä hallituksen esityksen laatimista pohjustaneista keskusteluista. Näin ollen en voi arvioida kysymystä siitä, missä määrin rahoitusperiaatteen toteutuminen varmistetaan nykyisen valtionosuusmenettelyn turvin, nyt käsiteltyä yksityiskohtaisemmin.

3.3. Mitä muita mahdollisia keinoja on toteuttaa rahoitusperiaate?

Sinällään valtiosääntöisiä esteitä toteuttaa rahoitusperiaate muita rahoitustapoja kuin kuntien yleistä valtionosuusjärjestelmää käyttäen eli esimerkiksi valtionavustusten tai muun kuntakohtaisesti kohdennetun rahoitusjärjestelyn avulla ei lähtökohtaisesti ole. Olen jo edellä kuitenkin todennut, että

tällaiset järjestelyt sopisivat kuitenkin melko huonosti yhteen kuntien yleiskatteisen valtionosuusjärjestelmän varaan rakentuvan kuntien taloudellisen itsehallinnon perusperiaatteiden kanssa.

Sinällään tasamallin kohdalla keskeiseksi haasteeksi muodostuvan latausinfrastruktuurin osalta lienee kuitenkin paikallaan huomauttaa, että valtion rakentaessa latausinfrastruktuuria tai valtionavuin tukiessa sen rakentamista kunnille aiheutuu huomattavasti vähemmän valtionosuusjärjestelmän kautta rahoitusperiaatteen mukaisesti 100 %:sti kompensoitavia kuluja kuin silloin, jos valtio ei näin menettele.

4. YHTEENVETO

Olen edellä arvioinut puhtaita ja energiatehokkaita ajoneuvohankintoja koskevan direktiivin kansallisen täytäntöönpanon erilaisia vaihtoehtoja niiden perustuslainmukaisuuden näkökulmasta. Arvionani katson, ettei perustuslaki aseta esteitä eriyttämismallin tai tasamallin käyttämiselle.

Perustuslain 22 §:ään kiinnittyvän perus- ja ihmisoikeuksien turvaamis- ja edistämisvelvoitteen näkökulmasta eriyttämismalli yhdistettynä oikein rakennettuihin soveltamisalan poikkeuksiin vaikuttaa tasamallia perustellummalta. Lainsäätäjälle ei ole kuitenkaan valtiosääntöoikeudellista velvollisuutta valita tätä mallia.

Eriyttämismalli nostaa esiin joitain kuntien tehtävien eriyttämiseen liittyviä valtiosääntökysymyksiä, joita ei ole aiemmin käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Ne ovat luonteeltaan teknisiä ja liittyvät erityisesti rahoitusperiaatteen toteuttamiseen. Oikeustilan ja eriyttämistä koskevan valtiosääntödoktriinin kehittämiseksi katson, että mikäli lainvalmistelussa päädytään eriyttämismallin mukaiseen lainsäädäntöratkaisuun, annettava hallituksen esitys olisi hyvä saattaa perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Myös tasamallin yhteydessä saattaa nousta esiin sellaisia rahoitusperiaatteeseen liittyviä kysymyksiä, joista voisi olla hyvä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto. Käytössäni olevan aineiston avulla en kuitenkaan kykene arvioimaan tätä yksityiskohtaisemmin.

Kaiken kaikkiaan esitykseen puhtaita ja energiatehokkaita ajoneuvohankintoja koskevan direktiivin kansalliseen täytäntöönpanoon ei nähdäkseni liity erityisiä valtiosääntökysymyksiä. Näin lainsäätäjälle jää laaja harkintavalta valita tarkoituksenmukaiseksi katsomansa täytäntöönpanomalli liikenne- ja viestintäministeriön hahmottelemista vaihtoehdoista.