Anu Mutanen, OTT, dosentti, tenure track -professori 31.5.2021

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI AJONEUVO- JA LIIKENNEPALVELUHANKINTOJEN YMPÄRISTÖ- JA ENERGIATEHOKKUUSVAATIMUKSISTA (HE 70/2021 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista, joka korvaisi vuodelta 2011 olevan ajoneuvojen energia- ja ympäristövaikutusten huomioon ottamisesta julkisissa hankinnoissa annetun lain. Ehdotetulla lailla pantaisiin täytäntöön muutettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi puhtaiden ja energiatehokkaiden moottoriajoneuvojen edistämisestä ((EU) 2019/1161). Direktiivin tarkoituksena on asettaa jäsenmaille sitovat vähimmäisosuudet nolla- ja vähäpäästöisiä ajoneuvoja koskevissa julkisissa hankinnoissa. Direktiiviin perustuvan sääntelyn lisäksi ehdotettuun lakiin sisältyisi käyttöoikeussopimuksin hankittujen ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimukset. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 2.8.2021.

Puhtaita ja energiatehokkaita ajoneuvohankintoja koskeva direktiivi koskee julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) mukaisten hankintayksiköiden ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintoja. Direktiivi merkitsee siirtymistä aiempaa pakottavampaan sääntelyyn säätämällä puhtaita ajoneuvoja koskevat vähimmäisvaatimukset julkisille ajoneuvo- ja kuljetuspalveluhankinnoille.

Esitykseen sisältyy säätämisjärjestysjakso, jossa on viitattu tai tehty selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslain 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuuteen, 15 §:n mukaiseen omaisuuden suojaan, 16 §:ssä säädettyyn oikeuteen maksuttomaan perusopetukseen, 18 §:n mukaiseen elinkeinovapauteen, 19 §:n mukaiseen oikeuteen sosiaaliturvaan, 20 §:ssä turvattuun ympäristöperusoikeuteen, 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettuun velvoitteeseen turvata perusoikeuksien toteutuminen ja 121 §:ssä suojattuun kunnalliseen itsehallintoon. Lisäksi säätämisjärjestysperusteluissa on otettu huomioon YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehty yleissopimus (SopS 27/2016). *Esityksen perustuslainmukaisuudesta tehty arvio on pääpiirteissään asianmukainen ja nojaa etenkin keskeisiltä osiltaan myös perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön. Katson tarpeelliseksi tarkastella lausunnossani erikseen kuntien vähimmäisosuuksien eriyttämistä.*

Kuntien vähimmäisosuuksien eriyttäminen

Laissa säädettäisiin hankintayksiköille prosentuaaliset vähimmäisosuudet nolla- ja vähäpäästöisiä ajoneuvoja kahdelle hankinta-ajanjaksolle ja kolmelle ajoneuvokategorialle (henkilöautot ja kevyet hyötyajoneuvot, kuorma-autot ja linja-autot). Lakiehdotuksen 9, 10 ja 11 §:ssä ehdotetaan, että kuntien hankinta-ajanjaksojen aikana hankkima prosentuaalinen vähimmäisosuus vähä- ja nollapäästöisiä ajoneuvoja olisi eriytetty alueellisten eroavaisuuksien, kuten etäisyyksien, taloudellisten valmiuksien, latauspisteiden saatavuuden ja taksimarkkinoiden tilanteen, huomioon ottamiseksi. Valtion ja muiden hankintayksiköiden tavoitetta ei ole eriytetty. Esityksen mukaan ehdotettujen velvoitteiden toteuttamisen alueelliset haastavuudet painottuvat käytännössä lakisääteisten kuljetusten järjestämiseen.

Esityksessä on lisäksi todettu, että lakiehdotuksessa on pyritty toteuttamaan direktiivin vaatimukset tavalla, joka ei kohdistaisi kustannuspainetta kuntien lakisääteisten kuljetusten järjestämiseen. Kuitenkaan hallituksen esityksen valmistelussa ei ole voitu saada täyttä varmuutta siitä, etteivät kustannukset nousisi, sillä vastaavaa uudistusta ei ole tehty aikaisemmin eikä vastaavaa tutkimustietoa kustannusvaikutuksista ole näin ollen saatavilla. Jos kustannukset nousisivat poiketen vaikutusarvioinnista, tulisi nämä esityksen mukaan jälkikäteen korvata kunnille lakisääteisen tehtävän laajentuessa. Kustannusten nousun arviointi tapahtuisi koko maan tasolla ja korvaus suoritettaisiin kuntien valtionosuuksien perusteella.

Ehdotettu sääntely kuntien vähimmäisosuuksien eriyttämisestä on merkityksellistä perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon kannalta. Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. 2 momentista puolestaan johtuu, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Perustuslaissa ei ole suoraan säädetty kuntien toiminnan rahoittamisesta. Perustuslakivaliokunta on kuntien itsehallintoa koskevassa vakiintuneessa käytännössään korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. PeVL 15/2018 vp, PeVL 16/2014 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot, ks. myös HE 309/1993 vp, s. 26). Rahoitusperiaate ei kuitenkaan ole ollut sillä tavoin ehdoton, että kunnille osoitettavat tehtävät olisi ollut rahoitettava täysimääräisesti (PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3–4).

Nyt käsillä olevassa tilanteessa on valtiosääntöisesti arvioitavana se, voidaanko kunnille antaa ehdotetulla tavoin erilaisia velvoitteita. Perustuslaki ei sisällä säännöksiä siitä, että kuntia tulisi kohdella samalla tavoin riippumatta esimerkiksi niiden väestöä, sijaintia tai taloutta koskevista olosuhteista. Perustuslaista ei ole luettavissa myöskään suoranaista estettä lakisääteisten tehtävien eriyttämiselle (ks. PeVL 17/2021 vp). Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös ei koske kuntia tai muita julkisen vallan elimiä. Ne eivät ole perusoikeussäännösten suojaamia tahoja (HE 309/1993 vp, s 23, ks. esim. PeVL 42/1998 vp, PeVL 10/ 1996 vp).

Ehdotettua eriyttämistä koskevaa sääntelyä on arvioitava myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen sosiaali- ja terveyspalvelujen ja niiden perustuslain 6 §:ssä edellytetyn yhdenvertaisen toteutumisen sekä perustuslain 22 §:ssä säädetyn julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kannalta.

Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain 19 §:n 3 momenttiin sisältyy sääntelyvaraus ("sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään"), mikä korostaa lainsäätäjän rajoitettua liikkuma-alaa (PeVM 25/1994 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että perustuslain 19 §:n 3 momentilla velvoitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (ks. PeVL 26/2017 vp, PeVL 54/2014 vp). Säännös merkitsee vaatimusta palvelujen riittävästä tarjonnasta maan eri osissa asuville (PeVM 25/1994 vp, ks. PeVL 26/2017 vp). Palvelujen riittävyyden arvioimisessa lähtökohtana on sellainen palvelujen taso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (ks. HE 309/1993 vp, ks. myös esim. PeVL 26/2017 vp, PeVL 12/2015 vp, PeVL 11/1995 vp).

Palvelujen saatavuuteen vaikuttavat välillisesti muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (PeVL 63/2016 vp, PeVL 67/2014 vp, ks. HE 309/1993 vp). Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä lueteltujen erotteluperusteiden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen muu syy voi olla esimerkiksi asuinpaikka (ks. HE 309/1993 vp, s. 42–44; ks. esim. PeVL 26/2017 vp, PeVL 67/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt kunta- ja palvelurakenneuudistusta sekä sote-uudistusta arvioidessaan tärkeänä, että uudistusta toimeenpantaessa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (ks. PeVL 17/2021 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 37/2006 vp).

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin tulkintakäytännössään usein korostanut myös sitä, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 67/2014 vp, PeVL 12/1990 vp, PeVL 3/1991 vp). Valiokunnan mukaan pelkkää maantieteellistä kriteeriä ei voida pitää hyväksyttävänä erotteluperusteena perusoikeusjärjestelmässä, jonka kokonaisuuteen kuuluvat myös maassaliikkumisoikeus ja asuinpaikan valitsemisen vapaus (PeVL 59/2001 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö osoittaa, että perustuslain 6 §:n 2 momentti kieltää eri asemaan asettamisen ilman hyväksyttävää syytä muun muassa asuinpaikan perusteella (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 67/2014 vp).

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännöstä toteuttava olennainen keino on perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen (HE 309/1993 vp, s. 7, ks. PeVL 26/2017 vp).

Perustuslain 121 §:n mukaisen kunnallisen itsehallinnon suojan näkökulmasta ehdotetussa kuntien vähimmäisosuuksien eriyttämismallissa on rahoitusperiaatteeseen kytkeytyvää valtiosääntöoikeudellista avoimuutta. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissakin on nostettu esille kustannusten arvioimisen epävarmuus, ja ylipäänsä jää epäselväksi, kyetäänkö eriyttäminen tosiasiassa ottamaan riittävästi huomioon kuntien valtionosuusjärjestelmässä.

Lisäksi eri kuntiin kohdistettavia eriytyneitä velvoitteita on valtiosääntöoikeudellisesti arvioitava etenkin sen suhteen, vaarantavatko ne yksilöiden perusoikeuksien, tässä etenkin perustuslain 6, 16 ja 19 §:n, toteutumista. Ehdotettu sääntely liittyy sellaisten kuljetuspalveluissa käytettävien ajoneuvojen hankintaan, joita käyttäen mahdollistetaan esimerkiksi vammaisten henkilöiden itsenäistä liikkumista ja joilla voi olla ylipäänsä vaikutusta sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuuteen.

Perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltosääntelyn kannalta on olennaista, voidaanko erilaiselle kohtelulle osoittaa säännöksessä tarkoitetut hyväksyttävät syyt. Kyse ei ole velvoitteesta kohdella kuntia keskenään tai kuntia ja valtiota toisiinsa nähden samalla tavalla ehdotettujen velvoitteiden suhteen (esimerkiksi Kela-kyytien ja kuntien omien koulukyytien vertailu). Sen sijaan yhdenvertaisuuden periaate edellyttää kuntien asukkaiden yhdenvertaisuutta ja yksilöiden yhdenvertaista oikeutta julkisiin palveluihin heidän asuinpaikastaan riippumatta.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotusta on käyty muun ohella läpi YK:n vammaissopimuksen 20 artiklan mukaisen oikeuden vammaisten henkilöiden henkilökohtaiseen liikkumiseen toteutumisen kannalta. Merkityksellinen on myös esteettömien ajoneuvojen rajaaminen lain soveltamisalasta. Kyse olisi osaltaan vammais- ja sosiaalipalvelulainsäädännön mukaisiin kuljetuksiin liittyvistä seikoista, joiden voi myös katsoa muodostavan perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetun hyväksytyn perusteen alueelliselle eriyttämiselle. Perustuslaki ylipäänsä vähintäänkin sallii paikallisten erityisolosuhteiden huomioon ottamisen palvelujen järjestämisessä, ellei jopa edellytä sitä.

Vaikutusarviointeja koskevassa jaksossa on tehty laajasti selkoa esityksen vaikutuksista ajoneuvo- ja kuljetushankintoihin. Vaikutusarvioinneissa on kuitenkin keskitytty kustannustasoiseen analyysiin, ja niistä on vaikea saada selkoa kaikista perusteista, joilla liitteiden mukaisiin eriytyksiin on päädytty.

Esityksessä on tuotu esiin myös kustannuspaineisiin, ympäristövaatimuksiin, välimatkoihin, latausinfrastruktuurin ja markkinanäkökohtiin liittyviä perusteluja eriyttämismallille. Nähdäkseni esitykseen sisältyy tältä osin hyväksyttävyyden kannalta riittävät perustelut. Sääntelyn hyväksyttävyydellä on merkittävä perustansa lisäksi perustuslain 20 §:n mukaisessa toimeksiannossa turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Voin myös yhtyä esityksen säätämisjärjestysperusteluiden arvioon siitä, että eriyttämismalli edistäisi kuntapalveluita, eikä rajoittaisi perustuslain 16 §:n oikeutta maksuttomaan perusopetukseen tai 19 §:n 3 momentin mukaista oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Helsingissä 31.5.2021

Anu Mutanen, OTT, dosentti, tenure track -professori