

Asia: VN/9330/2019

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista. Lailla pantaisiin täytäntöön muutettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi puhtaiden ja energiatehokkaiden moottoriajoneuvojen edistämisestä. Lakiehdotus sisältäisi julkisille hankintayksiköille veloitteen varmistaa julkisissa ajoneuvo- ja liikennepalveluhankinnoissaan tietty vähimmäisosuus nolla- ja vähäpäästöisiä ajoneuvoja kahden aina vuoteen 2030 ulottuvan hankinta-ajanjakson aikana. Velvoite koskisi julkisten hankintayksiköiden hankkimia ajoneuvoja ja liikennepalveluhankintoja niiden ylittäessä EU-kynnysarvot.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

#### Julkinen hankintayksikkö ja lain soveltamisala (1 §)

Lain 1 §:n 1 momentin mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden julkisten hankintayksiköiden on hankittava ympäristöystävällisiä ja energiatehokkaita ajoneuvoja. Luonnoksesta ei ilmene, mitä tarkoitetaan momentissa viitatulla ”julkisella hankintayksiköllä” (vrt. hankintalaissa käytetty käsite ”hankintayksikkö”, ks. määritelmä hankintalain 5 §). Jää siten epäselväksi, onko soveltamisala tarkoitettu hankintalaista poikkeavaksi (vrt. myös 4 §:n määritelmäsäännös). Lain ja siinä asetettujen veloitteiden soveltamisalasta ei saa jäädä epäselvyyttä. Lisäksi momentissa viitataan ainoastaan ajoneuvoihin, ei liikennepalveluhankintoihin, joihin lain nimike ja useat pykälät kuitenkin viittaavat.

#### Vähimmäisosuudet (9, 10 ja 11 §)

Hankintayksiköllä olisi velvollisuus hankkia tietty laissa säädetty vähimmäismäärä ympäristöystävällisiä ja energiatehokkaita ajoneuvoja, jos se hankkii näitä laissa säädettyjen hankinta-ajanjaksojen aikana.

Lain 9, 10 ja 11 §:ssä säädettäisiin ajoneuvohankintoja koskevista vähimmäisosuuksista ajoneuvotyypeittäin. Esimerkiksi 9 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön on varmistettava, että

hankinta-ajanjaksoilla ajoneuvo- ja palveluhankintoina hankittujen henkilö- ja pakettiautojen kokonaislukumäärästä vähintään tietty prosenttiosuus on 6 §:ssä määriteltyjä ympäristöystävällisiä ja energiatehokkaista henkilö- ja pakettiautoja. Säännös on epäselvä niiltä osin, kuin se koskee palveluhankintoja. Palveluhankintoina ei ilmeisesti hankita ajoneuvoja vaan kuljetuspalvelua (4 §:n määritelmän viittaus liikennepalvelulain 2 §:n 1 momentin 3 kohdan määritelmäsäännökseen). Säännöksen tarkoitus, muotoilu ja perustelut on arvioitava jatkovalmistelussa uudelleen. Vastaava huomio koskee myös 10 ja 11 §:ää. Lisäksi 12 §:n mukaan hankintayksikön tulisi ilmoittaa liikennepalveluhankintoina hankittujen ajoneuvojen kokonaislukumäärä. Epäselväksi jää, onko palveluhankintana hankitun liikennepalvelun kohdalla mahdollista ilmoittaa ”hankittujen ajoneuvojen kokonaislukumäärä”, kun hankitaan palvelua eikä ajoneuvoja.

Luonnoksen 9, 10 ja 11 §:ssä säädettäväksi ehdotettuja vähimmäisosuuksia ei kuitenkaan sovellettaisi kuntien hankintoihin. Kuntien hankintojen vähimmäisosuuksiin sovellettaisiin sen sijaan luonnoksen liitteessä määrätyn alueellisen jaon mukaista vähimmäisosuutta. Luonnoksen perusteluiden mukaan malli, jossa kuntien vähimmäisosuudet vaihtelevat alueellisen jaon mukaan, perustuu alueellisiin erityisolosuhteisiin. Toinen hankinta-ajanjakso päättyisi vuonna 2030. Ehdotusta on perusteltu esimerkiksi toteamalla: ”Eriyttämällä kuntien tavoitetasot on pyritty huomioimaan alueelliset eroavaisuudet, jotka saattaisivat aiheuttaa kustannuspainetta, jos samoja tavoitetasoja sovellettaisiin kaikilla alueilla.” Vaikuttaa kuitenkin siltä, että luonnoksessa ei ole arvioitu ja perusteltu alueellisten eroavaisuuksien (teknologian saatavuus alueittain, mm. latausverkosto) pysyvyyttä huomioiden hankinta-ajanjaksojen ulottuminen aina vuoteen 2030 asti, mikä on merkityksellistä ehdotuksen hyväksyttävyyden arvioimiseksi. sitä, kuinka pysyviä nyt arvioidut erityisolosuhteet ovat. Tätä ei myöskään vaikuta otetun huomioon luonnoksen Toimeenpano ja seuranta –osiossa.

Luonnoksen 9, 10 ja 11 §:n vähimmäisosuuksia ei sovellettaisi ”kuntien hankintoihin”. Oikeusministeriö korostaa, että lain soveltamisalan on oltava täysin selvä. Onko käsitteen ”kuntien hankinnat” arvioitu kattavan kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset (vrt. hankintalaissa käytetty käsitteistö)? Ehdotettuja 9, 10 ja 11 §:ä on syytä täsmentää jatkovalmistelussa.

Edelleen perusteluissa todetaan, että valtion ja muiden valtakunnallisesti toimivien hankintayksiköiden vähimmäisosuuksia ei ole eriytetty, koska hankintayksikkö pystyy itse painottamaan ajoneuvohankintansa huomioiden teknologian saatavuus ja soveltuvuus alueittain. Tällainen jako valtakunnallisiin ja alueellisiin hankintayksiköihin ei kuitenkaan ehdotuksen pykälätekstistä ilmene. Pykälätekstissä erottelu on tehty ainoastaan kuntien ja muiden ”julkisten hankintayksiköiden” välillä. Luonnoksessa ei siten ole huomioitu esimerkiksi maakuntia tai alueellisia viranomaisia kuten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja aluehallintovirastot. Perustelut ja ehdotettu sääntely eivät näiltä osin ole johdonmukaisia. Luonnosta on jatkovalmistelussa näiltä osin vielä selkeytettävä.

Uhkasakko (18 §)

Liikenne- ja viestintävirasto voisi asettaa laissa tarkoitetun veloitteen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Ehdotettu uhkasakkoa koskeva sääntely sekä sen perustelut ovat ongelmalliset.

Uhkasakkolakia sovelletaan, kun viranomaisen antaman käskyn tai kiellon (päävelvoite) tehosteeksi asetetaan uhkasakko ja kun se tuomitaan maksettavaksi. Uhkasakko siten kiinnittyy viranomaisen hallintopäätöksellä antamaan käskyyn tai kieltoon. Luonnoksessa ehdotetaan uhkasakkoa käytettäväksi laissa tarkoitetun veloitteen noudattamisen tehosteeksi. Uhkasakkolain mukaisen

systematiikan mukaan uhkasakko tulisi kytkeä viranomaisen lailla antaman määräyksen tai kiellon noudattamiseen, ei suoraan ja yleisesti lain noudattamiseen.

Lisäksi perusteluissa on todettu esimerkiksi, että uhkasakko voitaisiin asettaa tehosteeksi tilanteissa, joissa hankintayksikkö olisi jättänyt jälki-ilmoituksen tekemättä tai olisi tehnyt sen puutteellisesti (s. 44). Sääntelyä on täsmennettävä myös näiltä osin vastaamaan perusteluja siten, että uhkasakon määrääminen kiinnittyy jälki-ilmoitukseen sekä se on viranomaismääräyksen tehoste.

Ehdotettua pykälää on välttämätöntä täsmentää jatkovalmistelussa, täydentää liikenne- ja viestintäviraston valvontatoimivaltuuksia koskevalla sääntelyllä sekä varmistua perustelujen oikeellisuudesta.

Viittaus uhkasakkolakiin on myös epätasällinen, ja sen tulisi pikemminkin kuulua ”Uhkasakosta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).” Keskeistä on kuitenkin jatkovalmistelussa tehdä selkoa siitä, minkä määräyksen tehosteeksi uhkasakkoa on ajateltu käytettäväksi ja että laissa on asianmukaisesti säädetty viranomaisen valvontatoimivallasta.

#### Seuraamusmaksut (19 ja 20 §)

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uudesta rangaistusluonteisesta hallinnollisesta seuraamusmaksusta (19 ja 20 §). Luonnoksen perusteella direktiivi sinällään ei edellytä seuraamusmaksusta tai vastaavasta tehokkaasta seuraamuksesta säätämistä, vaan kyse olisi näiltä osin kansallisiin lähtökohtiin perustuvasta sääntelystä.

Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusmaksujen sääntelyperiaatteet on kattavasti listattu oikeusministeriön työryhmämietinnössä Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen (mietintöjä ja lausuntoja 52/2018).

Seuraamusmaksujärjestelmän kansalliseen laajentamiseen on suhtauduttava pidättyväisesti. Lisäksi koska seuraamusmaksusääntely rajoittaa perusoikeuksia, on sääntelyn turvattava perusoikeudet ja uusien seuraamusmaksujen täytettävä välttämättömyyden, hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Sääntelyn on lisäksi perustuttava lakiin (PL 2.3 §). Seuraamusmaksun on oltava välttämätön ja riittävä sekä hyväksyttävä sen kohteena olevan oikeushyvän turvaamiseksi.

Oikeusministeriö korostaa, että yksinomaan kansalliseen harkintaan perustuvassa lainsäädännössä tulee suhtautua pidättyvästi enimmäismäärältään huomattavan suurten seuraamusmaksujen säätämiseen, jollei tällaiselle sääntelylle ole osoitettavissa asian luonteeseen liittyviä erityisiä perusteita. Seuraamusmaksun suuruudesta säädettäessä on otettava huomioon sääntelyllä suojeltavat intressit ja oikeushyvät sekä asianomaisella alalla yleisesti hyväksyttävä seuraamusten taso.

Seuraamusmaksu voisi ehdotuksen mukaan olla enintään viisi prosenttia hankintayksikön useampivuotisen (esim. 2021-2025) hankinta-ajanjakson aikana tehdyistä ajoneuvo- ja liikennepalveluhankinnoista. Luonnoksessa ei ole tehty selkoa euromääräisesti, minkä suuruisista maksuista olisi kyse, mutta kyse ilmeisesti saattaisi olla hyvinkin huomattavan suuruisista seuraamusmaksuista. Esityksessä tulisi siten kyetä esittämään asian luonteeseen liittyviä erityisiä perusteita ehdotetulle seuraamusmaksusääntelylle, jotta se olisi sopusoinnussa perusoikeusjärjestelmän kannalta.

Luonnoksessa uutta seuraamusmaksua perustellaan sillä, että ”puhtaita ja energiatehokkaita ajoneuvohankintoja koskevan direktiivin julkisia ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintoja koskevat

ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimukset ovat Suomea sitovia velvoitteita. Komissio voi EU:n perussopimusten mukaan käynnistää jäsenmaata vastaan virallisen rikkomusmenettelyn EU-lainsäädännön velvoitteiden täyttämättä jättämisestä sekä viedä rikkomusasian Euroopan unionin tuomioistuimeen, joka voi määrätä jäsenmaalle taloudellisia seuraamuksia.” Edelleen perusteluissa todetaan, että ”Liikenne- ja viestintäviraston olisi mahdollista arvioida veloitteen täyttymistä vasta hankinta-ajanjakson päätyttyä, jolloin hankintayksikköä ei voisi enää määrääjän sisällä esimerkiksi uhkasakon nojalla velvoittaa täyttämään ympäristöystävällisiä ja energiatehokkaita ajoneuvoja koskevia vähimmäisosuuksia. Tämän vuoksi valvonnan tehokkuuden ja toimivuuden kannalta olisi kansallisessa lainsäädännössä perusteltua säätää hallinnollisesta seuraamusmaksusta.”

Luonnoksessa tulisi kyetä esittämään asianmukaisia ja kestäviä perusteluja uuden, merkittävän seuraamusmaksun sääntelylle. Ilmeisesti suojattava oikeushyvä olisi ainoastaan valvonnan tehokkuus ja toimivuus siksi, ettei Suomelle tulisi mahdollisen rikkomusmenettelyn seurauksena maksettavaksi taloudellisia seuraamuksia. Suomessa voimassaolevasta lainsäädännöstä jo merkittävä osa perustuu EU-sääntelyyn, eikä seuraamusmaksusääntelyä kansallisesti ole omaksuttu vain sillä perusteella, ettei Suomeen kohdistuisi rikkomuskanteiden seurauksena taloudellisia sanktioita. Ehdotetun uuden kansallisen ja merkittävän seuraamusmaksun välttämättömyyttä, hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta on jatkovalmistelussa arvioitava ja perusteltava asianmukaisesti.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että hallinnollisia sanktioita koskevan sääntelyn tulee täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset (ks. esim. PeVL 28/2014 vp, PeVL 15/2014 vp). Seuraamuksen tulee siten olla oikeassa suhteessa teon laatuun tai sen haitallisuuteen nähden. Oikeasuhtaisuuden vaatimus edellyttää sen arvioimista, onko sanktiointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. On edelleen korostettava, että rangaistusluonteiset seuraamusmaksut ovat luonteeltaan viimesijaisia: niiden on oltava suojeltavan oikeushyvän näkökulmasta välttämättömiä eikä lievemmillä keinoilla (esim. valvonta, viranomaismääräykset, uhkasakot) voida tavoitteita saavuttaa. Onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla kuin teon säätämällä rangaistavaksi (ks. PeVL 23/1997 vp)? Esiityksessä tulisi lisäksi asianmukaisesti selostaa ehdotetun seuraamusmaksusääntelyn suhde direktiiviin (edellyttääkö direktiivi seuraamusmaksuista tai tehokkaista seuraamuksista tmv. säätämistä?).

Mikäli edellä selostetut seuraamusmaksusääntelyn peruslähtökohdat saadaan jatkovalmistelussa asianmukaisesti perusteltua, on lisäksi kiinnitettävä huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin:

#### Sanktioitava teko

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten sanktioiden sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (ks. esim. PeVL 9/2012 vp, PeVL 74/2002 vp, PeVL 57/2010 vp). Hallinnollisia sanktioita koskevista säännöksistä tulee käydä yksiselitteisesti ilmi, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena sanktio. Lisäksi sanktioitavat teot ja laiminlyönnot on laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi.

Luonnoksen 19 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi määrätä hankintayksikön maksamaan valtiolle seuraamusmaksun, jos ”hankintayksikkö ei virheen tai laiminlyönнин vuoksi ole hankinta-jakson aikana täyttänyt tämän lain mukaisia ympäristöystävällisiä ja energiatehokkaita ajoneuvoa koskevia vähimmäisosuuksia.” Sääntelyä on välttämätöntä täsmentää siten, että pykälästä käy

yksiselitteisesti ilmi, minkä säännöksen rikkomisesta tai laiminlyönnistä voi olla seuraamuksena sanktio ja sanktioitava teko tai laiminlyönti on luonnehdittava pykälässä sen yksilöimiseksi.

Sanktion määräämättä jättämisen tulisi olla oikeusharkintaista, minkä vuoksi laissa tulisi säätää missä tilanteissa sanktio määrätään ja missä tilanteissa seuraamusmaksu jätetään määräämättä (ei ”voidaan määrätä” tai ”voidaan jättää määräämättä”). Muotoilun tulisi pikemminkin olla: ”määrätään sille, joka tahallaan tai tuottamuksesta laiminlyö tai rikkoo...” ja ”Seuraamusmaksu jätetään määräämättä, jos...”.

#### Seuraamusmaksun määrä

Kuten edellä todettiin, perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että hallinnollisia sanktioita koskevan sääntelyn tulee täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset (esim. PeVL 28/2014 vp, PeVL 15/2014 vp). Tämä merkitsee sekä sitä, että kohteilla on tosiasialliset edellytykset noudattaa sanktioinnin kohteena olevia lakisääteisiä velvoitteita ja suoriutua laissa tarkoitetuista seuraamuksista, että seuraamusmaksun määrän oikeasuhtaisuutta. Seuraamusmaksun tulee toisaalta olla sen kohteena olevalle riittävän tuntuva, jotta sillä saavutetaan sanktiojärjestelmältä vaadittava yleis- ja erityisestävyys.

Seuraamusmaksun määrä perustuisi kokonaisarviointiin, eikä saisi ylittää viittä prosenttia hankinta-ajanjakson aikana toteutuneiden ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen yhteenlasketusta arvosta. Luonnoksessa ei ole minkäänlaisia perusteluja seuraamusmaksun määrästä, ja perustelut seuraamusmaksusääntelyn oikeasuhtaisuudesta ovat puutteelliset. On siten hyvin vaikea arvioida, minkä suuruisista seuraamusmaksuista olisi kyse. Lisäksi luonnoksessa ei perustella, minkä vuoksi seuraamusmaksun määrässä huomioidaan kaikki hankinta-ajanjakson aikana toteutuneet ajoneuvo- ja liikennepalveluhankinnat eikä ainoastaan niitä hankintoja, joiden kohdalla laki on jäänyt noudattamatta.

Edelleen seuraamusmaksun määrässä olisi otettava huomioon ”hankintayksikön virheen tai laiminlyönnin laatu ja tämän lain soveltamisalaan kuuluvien ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen yhteenlaskettu arvo kullakin hankinta-ajanjaksolla.” Seuraamuskollegiolla olisi siten hyvin laaja harkintavalta seuraamusmaksun määrän osalta, mitä on vaikea pitää oikeasuhtaisena. Edelleen perusteluissa todetaan, että seuraamusmaksun suuruutta mitoitettaessa tulisi huomioida virheen tai laiminlyönnin vuoksi saavutettu hyöty. Ensinnäkään perusteluilla ei voida säätää, joten jos tästä halutaan säätää, tulee tällaisen maininnani olla lain tasolla. Toiseksi seuraamusmaksu on rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamusmaksu, eikä siihen vakiintuneesti ole liitetty konfiskaatioluonteista elementtiä (lainvastaisella teolla saavutettu hyöty). Perusteluita on välttämätöntä täsmentää näiltäkin osin.

#### Oikeusturva

Hallinnollisista seuraamusmaksuista säädettäessä erityistä huomiota on kiinnitettävä myös oikeusturvaan. Luonnoksessa seuraamusmaksun määräämistoimivalta ehdotetaan organisoitavaksi Liikenne- ja viestintäviraston pääjohtajan ja johtoryhmän yhdessä muodostamaan seuraamuskollegioon. Sinänsä perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että määräämistoimivalta enimmäistasoltaan suuresta ja ankaruudeltaan huomattavasta sanktiosta on osoitettava kollegiaaliseen päätöksentekoon (PeVL 14/2018 vp). Seuraamusmaksun euromääräisestä suuruudesta ei luonnoksessa ole tehty selkoa, mutta se saattaisi olla hyvinkin huomattava, mikä perustelee määräämistoimivallan organisointia ehdotetulla tavalla. On kuitenkin korostettava, että

ehdotettuun seuraamusmaksusääntelyyn liittyy vielä runsaasti edellä lausunnossa käsiteltyjä ongelmia.

Säättämisyjärjestysperusteluissa kaksoisrangaistavuutta on tarkasteltu suhteessa uhkasakkoon. Uhkasakko ei ole rangaistusluonteinen seuraamus, minkä vuoksi kaksoisrangaistavuuden ongelmia ei tule. Perusteluissa tulisi kuitenkin käydä läpi sitä, liittyykö sanktioitavaan tekoon myös rikosoikeudellinen seuraamus.

Seuraamusmaksun kohteella tulee olla oikeus hakea muutosta seuraamusmaksua koskevaan päätökseen. Luonnoksen muutoksenhakua koskevan 21 §:n otsikko tulisi siten muotoilla siten, että se ei viittaa ainoastaan valvontaviranomaisen päätökseen. Asianmukaisempi muotoilu olisi esim. ”Muutoksenhaku”.

Täytäntöönpano ja vanhentuminen

Ehdotuksen 20 §:n 4 momentin mukaan seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa. Siten ehdotettujen seuraamusmaksujen täytäntöönpano olisi Oikeusrekisterikeskukselle uusi tehtävä. Luonnoksessa ei ole lainkaan huomioitu uuden seuraamusmaksun täytäntöönpanon vaikutuksia Oikeusrekisterikeskukselle. Oikeusministeriö muistuttaa, että ehdotettaessa uusia tehtäviä Oikeusrekisterikeskukselle, on sitä asianmukaisesti kuultava asiassa esimerkiksi henkilöstövaikutusten huomioimiseksi. Lausuntokierroksen aikana luonnoksen valmistelijaa on muistutettu lausunnon pyytämisestä myös Oikeusrekisterikeskuksesta, jolle lausuntopyyntö on myöhemmin lähetetty.

Luonnoksen 20 §:n 4 momentin mukaan seuraamusmaksua ei saisi määrätä, jos hankintayksikön 19 §:n mukaisesta virheestä tai laiminlyönnistä on kulunut yli viisi vuotta. Sinänsä vanhentumisesta on tarpeen säätää, mutta luonnokseen omaksuttu vanhentumissääntely on liian epäselvä. Laissa veloitettaisiin hankintayksikkö tietyn hankinta-ajanjakson aikana hankkimaan ympäristöystävällisiä vaihtoehtoja. Ehdotuksen perusteella on siten hyvin epäselvää, mihin ajankohtaan virhe tai laiminlyönti kytkeytyy, kun hankintayksikkö saa itse valita hankinta-ajanjakson aikana, mitkä ovat ne hankinnat, joilla se lain vaatimukset täyttää. Vanhentumista koskevaa sääntelyä on täsmennettävä.

Suurpää Johanna  
OM

Färkkilä Heini  
OM