

Asia: VN/9088/2019

Ajoneuvoasetukset

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeuskanslerilta lausuntoa kolmen valtioneuvoston asetuksen alustavista versioista: valtioneuvoston asetus ajoneuvojen hyväksynnästä, rakenteesta ja varusteista, valtioneuvoston asetus ajoneuvojen rekisteröinnistä ja valtioneuvoston asetus liikennetarvikkeiden kaupasta, asennuksesta ja korjauksesta. Nämä valtioneuvoston asetukset annettaisiin voimassa olevan ajoneuvolain (1090/2002) korvaamaan tarkoitettun uuden ajoneuvolain nojalla. Näillä asetuksilla on tarkoitus korvata niissä mainitut voimassa olevan ajoneuvolain nojalla annetut valtioneuvoston asetukset. Lausuntokierros uutta ajoneuvolakia koskevan hallituksen esityksen luonnoksesta on päättynyt 13.2.2020. Hallituksen esitystä ei ole toistaiseksi annettu. Tavoitteena on, että uusi ajoneuvolaki ja edellä mainitut valtioneuvoston asetukset tulisivat voimaan 1.9.2020.

Lausuntopyyntöä kohteena olevat asetusten alustavat versiot ovat huomattavan karkeita luonnoksia, jotka on ilmeisesti laadittu hyödyntämällä voimassa olevan ajoneuvolain nojalla annettuja valtioneuvoston asetuksia sellaisenaan. Esimerkiksi asetusten alustavien versioiden pykäläteksteihin sisältyvät viittaukset ajoneuvolain pykäliin näyttäisivät viittaavan nimenomaan voimassa olevan ajoneuvolain pykäliin, eivätkä lausuntokierroksella olleen uuden ajoneuvolain luonnoksen asianomaisiin pykäliin. Samoin asetusten alustavien versioiden sisäiset viittaukset näyttäisivät viittaavan nimenomaan voimassa olevien asetusten pykäliin, eivätkä asetusten alustavien versioiden asianomaisiin pykäliin. Asetusten perustelumuistioissa on sentään luetteloitu ne lausuntokierroksella olleen uuden ajoneuvolain luonnoksen pykälät, joiden nojalla asetusten alustavien versioiden säännökset annettaisiin. Tosin ajoneuvojen hyväksyntää, rakennetta ja varusteita koskevan valtioneuvoston asetuksen alustavan version 9, 32 ja 38 §:n osalta tällaisia lausuntokierroksella olleen uuden ajoneuvolain luonnoksen pykälä ei ole perustelumuistiossa mainittu.

Edellä kerrottu on omiaan vaikeuttamaan käsillä olevien asetusten ja uuden ajoneuvolain muodostaman sääntelykokonaisuuden hahmottamista. Tosin relevantti sääntelykokonaisuus on

huomattavasti vielä näitäkin laajempi esimerkiksi suoraan sovellettavine EU-puiteasetuksineen ja käsillä olevia asetuksia alemmalle tasolle sijoittuvine Liikenne- ja viestintäviraston määräyksineen.

Edelleen totean havaintoinani, että esimerkiksi ajoneuvojen rekisteröintiä koskevan valtioneuvoston asetuksen alustavaan versioon sisältyy luovutusilmoitusta koskevia pykäläitä, joita ei käsitellä asetuksen perustelumuihistiossa ja jotka on numeroitu päällekkäin rekisterikilpeä koskevien saman asetuksen joidenkin pykäläiden kanssa (9 ja 10 §). Ajoneuvojen hyväksyntää, rakennetta ja varusteita koskevan valtioneuvoston asetuksen perustelumuihistiossa ei tehdä selkoa asetuksen alustavan version 11 §:n 3 momentin taustasta, vaikka momentin sisältämät säännökset näyttäisivät olevan uusia käsillä olevassa sääntelykokonaisuudessa. Vielä samassa perustelumuihistiossa viitataan asetuksen alustavan version 39 §:ään otettavaan varoituskolmioon liittyvään täsmennykseen, jota mainitun pykälän tekstissä ei kuitenkaan näyttäisi olevan.

Nostan tässä lausunnossani esiin joitakin käsillä olevat valtioneuvoston asetukset leikkaavia ja samalla väistämättä myös vielä jatkovalmistelussa olevaan ajoneuvolain uudistukseen liittyviä periaatteellisemmiksi luonnehdittavia näkökohtia.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (ks. esim. PeVL 40/2002 vp, s. 5 - 6). Tältä kannaltani arvioituna huomiotani on kiinnittänyt se, että esimerkiksi lausuntokierroksella olleen uuden ajoneuvolain luonnoksen 86 §:n 3 momentin mukaan ”valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin ajoneuvon rekisteritunnuksesta ja rekisterikilvistä sekä rekisterikilpien käytöstä, kiinnittämisestä ja kunnossapidosta”. Tässä asetuksenantovaltuuden sisältävässä säännöksessä ei erikseen mainita rekisteritunnuksen ja rekisterikilven ”antamista”. Sen sijaan lausuntokierroksella olleen uuden ajoneuvolain luonnoksen monessa muussa asetuksenantovaltuuden sisältävässä pykälässä mainitaan erikseen milloin minkäkin ”antaminen”. Esimerkiksi luonnoksen 8 §:n 3 momentin mukaan ”valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin [...] 3) valmistenumeron antamisesta”. Kun ajoneuvojen rekisteröintiä koskevan valtioneuvoston asetuksen alustavan version mukaan sen 9 §:ssä säädettäisiin selväsanaisesti rekisterikilpien antamisesta, näyttäisi siltä, että sanamuodoltaan selvästi erisältöisten lausuntokierroksella olleen uuden ajoneuvolain luonnoksen asetuksenantovaltuuksien tulkitaan tarkoittavan asiallisesti samaa. Nähdäkseni tämä ei ole sopusoinnussa asetuksenantovaltuutta koskevan sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen kanssa.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää rangaistussäännökseltä muun ohella täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.

Lausuntokierroksella olleen uutta ajoneuvolakia koskevan hallituksen esityksen luonnoksen 158 §:ssä säädetään ajoneuvorikkomuksesta. Pykälän 1 momentin sisältämissä 15 eri kohdassa on luetteloitu suuri määrä uuden ajoneuvolain pykäläiä, joiden rikkominen tai laiminlyönti tai joiden vastainen muu erikseen kuvattu menettely olisi ajoneuvorikkomuksena rangaistavaa. Esimerkiksi tuon momentin 2 kohdassa mainitun 117 §:n 2 momenttiin sisältyy asetuksenantovaltuus ("Valtioneuvoston asetuksella säädetään näin käyttökieltoon joutuneen ajoneuvon käyttämisestä rajoitetusti liikenteessä"). Tätä koskevia säännöksiä ei kuitenkaan näyttäisi sisältyvän käsillä oleviin asetuksiin. Onko tätä koskeva säännös epähuomioissa jäänyt pois käsillä olevista asetuksista vai onko asetuksella annettavaksi tarkoitettu sääntely näiltä osin esimerkiksi aiemmalla lausuntokierroksella saadun palautteen perusteella siirretty ajoneuvolain uudistuksen jatkovalmistelussa kyseiseen lakiin?

Liikennetarvikkeiden kauppaa, asennusta ja korjausta koskevan valtioneuvoston asetuksen alustavassa versiossa ei määritellä, mistä säädöksestä sen 4, 8 ja 17 §:ssä mainitut "A-lupa", "B-lupa" sekä lupaluokat (A, B, Da, Db) tulevat. Kysymystä ei ole käsitelty perustelumuistiossakaan. Myöskään lausuntokierroksella olleessa uuden ajoneuvolain luonnoksessa näitä lupaluokkia ei määritellä. Sen sijaan luonnoksen 144 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan: "Luettelossa mainitut lupavaatimukset ajopiirturin ja nopeudenrajoittimen asentamiseen ja korjaamiseen pohjautuvat näitä laitteita koskeviin EU-säädöksiin, joissa edellytetään jäsenvaltion luovan asennus- ja korjaustöitä koskevan hyväksyntä- ja valvontajärjestelmän". Näin ollen lupaluokkien määrittely tulisi nähdäkseni jostakin muusta kansallisesta säädöksestä kuin asetuksenantovaltuudet sisältävästä laista. Jo tähän nähden määrittelykysymystä ei voida asetuksessa ohittaa. Lisäksi kysymys on merkityksellinen myös edellä mainittua ajoneuvorikkomusta koskevan 158 §:n 1 momentin 12 kohdan kannalta. Sen mukaan ajoneuvorikkomuksesta rangaistaan sitä, joka tahallaan tai huolimattomuudesta suorittaa 144 §:ssä tarkoitettuja asennus- ja korjaustöitä ilman asianmukaista lupaa tai vastoin 146 §:ssä säädettyä rajoitusta.

Lausuntokierroksella olleeseen uuden ajoneuvolain luonnokseen sisältyy suuri määrä asetuksenantovaltuutuksen sisältäviä säännöksiä. Käsillä olevien asetusten voidaan siten olettaa olevan olennaisia jo sääntelykokonaisuuden käytännön toimivuuden kannalta. Ylimmän laillisuusvalvojan tehtävässäni pystyn vain rajallisesti arvioimaan tuota käytännön toimivuutta.

Tuon kuitenkin esiin havaintonani, että ajoneuvojen rekisteröintiä koskevan valtioneuvoston asetuksen alustavaan versioon ei esimerkiksi näyttäisi sisältyvän muita vientirekisteröintiä koskevia pykäläiä kuin vientirekisteröintitodistusta ja vientikilpiä koskeva 28 §, joka on sisällöltään varsin niukka. Onko tämä sääntelykokonaisuuden käytännön toimivuuden kannalta riittävää, kun jo lausuntokierroksella olleen uuden ajoneuvolain luonnoksen 91 §:n 5 momentti sisältää tältä osin varsin nyansoidun asetuksenantovaltuuden ("Valtioneuvoston asetuksella säädetään vientirekisteröintiin liittyvästä menettelystä, vientikilvistä, vientirekisteröintitodistuksesta ja vientirekisteröinnin voimassaolosta")? Vai onko niin, että siinä tarkoitettut säännökset on aiemmalla lausuntokierroksella saadun palautteen perusteella siirretty ajoneuvolain uudistuksen jatkovalmistelussa kyseiseen lakiin?

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Oikeuskanslerinsihteeri

Juha Sihto

Sihto Juha

Oikeuskanslerinvirasto - Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen