



LAUSUNTO

19.6.2014

OM 117/43/2014

Liikenne- ja viestintäministeriö
Kirjeenne 13.5.2014
LVM054:00/2013

EHDOTUS AJOKORTTILAIN JA ERÄIDEN MUIDEN LAKIEN MUUTTAMISEKSI

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi ajokorttilain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. Aikataulusyistä oikeusministeriö ei vielä ole voinut arvioida ehdotusta perustuslain 124 §:n kannalta, vaan tällainen arvio toimitetaan liikenne- ja viestintäministeriölle myöhemmin erikseen. Nyt oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Hallintomenettelyä koskevista säännöksistä

Ajokorttilain 9 §:n 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi hakemuksen raukeamisesta tilanteesta, jossa hakemusta ei hakijasta johtuvasta syystä ole voitu käsitellä vuoden kuluessa hakemuksen saapumisesta. Lainkohdan perusteluista on vaikea saada käsitystä siitä, minkälainen käytännön merkitys raukeamisella on hakijan kannalta tai kuinka paljon tällaisia tapauksia arvioidaan olevan. Esityksen jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida, onko säännös omiaan aiheuttamaan oikeudenmenetyksiä hakijoille ja olisiko sääntelyä sen vuoksi tarpeen muuttaa esimerkiksi pidentämällä siinä säädettyä määräaika.

Muutoksenhaku

Esitysluonnokseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 95 §:ssä, 2. lakiehdotuksen 26 §:ssä, 3. lakiehdotuksen 38 §:ssä ja 4. lakiehdotuksen 14 §:ssä eh-

\\ohna01\Data\OM92xx\LAVO\YHTEINEN\LAUSUNTO\2014\lvm 1906 lev
(ajokorttilaki).docx

Käyntiosoite
Eteläesplanadi 10
HELSINKI

Postiosoite
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin
02951 6001

Faksi
09 1606 7730

Sähköpostiosoite
oikeusministerio@om.fi

dotetaan säädettäväksi muutoksenhausta. Pykälien otsikkona riittäisi pelkkä ”Muutoksenhaku”, koska myös oikaisu on osa muutoksenhakua.

Lakiehdotuksen perusteluista ei käy ilmi, miksi 1. lakiehdotuksen 95 §:n 1 momentin sanamuodossa on erotettu Liikenteen turvallisuusviraston 8 §:n nojalla tekemät ja muut päätökset toisistaan. Momentissa voitaisiin enemminkin säätää erikseen muutoksenhausta Liikenteen turvallisuusviraston oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen sen sijaan, että tästä säädettäisiin oikaisuvaatimusta koskevassa momentissa. Sama huomio koskee 2. lakiehdotuksen 26 §:ää ja 3. lakiehdotuksen 38 §:ää.

Säädettäessä oikaisuvaatimusmenettelystä (1. lakiehdotuksen 95 § 2 mom.) ei hallintolain yleissäännöksen johdosta ole tarpeen erikseen säätää valituskieltoa. Sama huomio koskee myös 2. lakiehdotuksen 26 §:ää, 3. lakiehdotuksen 38 §:ää ja 4. lakiehdotuksen 14 §:ää.

Lisäksi 1 ja 2 momentin paikkaa voisi vaihtaa ja ne voisi muotoilla esimerkiksi seuraavasti:

”Kuljettajantutkinnon vastaanottajan päätökseen saa vaatia oikaisua Liikenteen turvallisuusvirastolta siten kuin hallintolaisissa säädetään.

Liikenteen turvallisuusviraston oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan ja muuhun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään...”

Oikaisuvaatimuksen käyttöä tulisi harkita laajemminkin kuin luonnoksessa on esitetty. Oikaisuvaatimus saattaisi sopia ainakin muihin lupa-asioihin kuin elinkeinolupiin sekä mahdollisiin muihin asioihin pois lukien asianosaisen oikeusturvan kannalta erityisen merkittävät asiat kuten hallinnolliset seuraamukset ja pakkokeinot sekä asiat, jotka jo ensi vaiheessa selvitetään perusteellisesti tai joissa on useita asianosaisia.

Muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulisi ottaa käyttöön valituslupa muissa kuin asianosaisen tai yhteiskunnan kannalta erityisen merkittävissä tai laaja-alaisissa asioissa kuten elinkeinoluvan peruuttaminen, merkittävää hallinnollinen seuraamus tai hallinnollisen pakkokeinon täytäntöönpano.

Luonnoksen 2. lakiehdotuksen 26 §:n 1 momentissa opetusministeriö tulisi muuttaa opetus- ja kulttuuriministeriöksi. Lisäksi samassa momentissa muutoksenhaku ministeriön päätöksestä olisi syytä ohjata ensi vaiheessa hallinto-oikeuteen.

Norminantovaltuudet

Ajokorttilain 17 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että tarkemmat säännökset eräistä terveystaakimuksista antaisi Liikenteen turvallisuusvirasto. Nykyisen lain mukaan tällaisia säännöksiä antaa sosiaali- ja terveystaakimisteriö. Lainkohtaa tulee muuttaa tarkoitamaan tarkempien määräyksien antamista. Esityksen jatkovalmistelussa tulee lisäksi vielä huolehtia siitä, että laissa on riittävät perussäännökset asioista, joita koskevia tarkempia määräyksiä virasto antaisi. Huomio koskee erityisesti 17 §:n 2 momentin ja 18 §:n 2 momentin viimeisiä virkkeitä.

Luonnokseen sisältyvän 3. lakiehdotuksen 14 §:n mukaan ajoluvan kelpoisuusalueen laajentamista koskevasta hakumenettelystä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä menettelyä koskevat säännökset asetuksessa voivat koskea ainoastaan menettelyllisiä teknisiä yksityiskohtia (ks. esim. PeVL 4/2012 vp). Valtuus on lisäksi muotoiltava tarkoitamaan tarkempien säännösten antamista.

Tieliikennelakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 28 c §, jossa muun muassa säädettäisiin nykyistä jossakin määrin täsmällisemmin edellytyksistä, joilla vammaisen pysäköintilupa myönnetään. Luvan myöntämisedellytykset on kirjoitettu osittain viittaamalla epäsuorasti lain nojalla annettavaan valtioneuvoston asetukseen. Tällainen ratkaisu ei ole säädöshierarkkisesti aivan onnistunut. Lain 28 c §:n 1 momentti voitaisiin harkita muotoiltavan esimerkiksi seuraavasti:

”Pysäköintilupa voidaan myöntää sellaiselle vaikeasti vammaiselle tai sellaisen vaikeasti vammaisen henkilön kuljettamista varten, jolla on näkövamma tai jonka vammasta aiheutuu haittaa liikuntakyvylle. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin vamman vaikeusasteesta ja siitä aiheutuva haitasta.”

Rangaistussäännökset

Ajokorttilain 93 §:ssä säädetään ajokorttirikkomuksesta. Säännöksen 1 kohdan mukaan se, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo 16 §:ssä tarkoitettua ajokorttiin tai ajokorttilupaan liitettyä ehtoa tai rajoitusta on tuomittava ajokorttirikkomuksesta sakkoon. Nykyisin voimassa olevassa laissa ehdot koskevat lähinnä ajokortin terveystaakimuksia (esim. silmälasit) ja tiettyjä hallintalaitteita (esim. automaattivaihteisto), ja ehtojen noudattamista koskevaa rangaistussäännöstä voidaan pitää jokseenkin ongelmattomana.

Lakiehdotuksen 16 §:n 4 kohdassa säädettäisiin kuitenkin uudesta ehdosta, jonka mukaan ajo-oikeuden haltijan on auton ensimmäistä ajokorttia suorittaessa toimitettava määrääjassa Liikenteen turvallisuusvirastolle todistus harjoitteluvaiheen ja syventävän vaiheen opetuksen saamisesta. Väliaikaisen ajokortin asemesta kaikille myönnettäisiin pitkäaikainen ajokortti, johon kuitenkin liittyisi edellä tarkoitettu ehto.

Esitystä on tältä osin arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä seuraavien *yleisten kriminalisointiperiaatteiden näkökulmasta*. Kriminalisoinnille on oltava painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVM 23/1997 vp). Suhteellisuusvaatimus puolestaan edellyttää sen arvioimista, onko kriminalisointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Tältä osin tulee lisäksi arvioida, onko vastaava tavoite saavutettavissa jollakin muulla, vähemmän perusoikeuteen puuttuvalla tavalla kuin kriminalisoinnilla (rikosoikeuden viimesijaisuuden periaate).

Passiivisuuden rangaistavuus

Esityksen mukaan jatko-opetuksia on käytännössä jäänyt eri syistä nykyään suorittamatta (s. 22/l). Syynä voi olla esimerkiksi pitkäaikainen sairaus (s. 13/l). Yleisperustelujen mukaan tähän liittyviä ongelmia esiintyisi käytännössä vasta, jos henkilö jatkaisi siitä huolimatta ajamistaan (s. 22/l).

Oikeusministeriö kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että toisin kuin silmälaseja tai automaattivaihteita koskevat ehdot (93.1 § 1—2 k, "on käytettävä ajaessaan", "kuljettamassa ajoneuvossa"), uusi 4 kohdan ehto *koskisi ajo-oikeuden haltijaa siitä riippumatta, jatkaako hän ajamistaan eli kuljettaako hän ajoneuvoa vai ei*. Toisin sanoen tunnusmerkistön täyttää myös ajo-oikeuden haltijan täydellinen passiivisuus.

Tällaista laiminlyönnin rangaistavuutta voidaan pitää rikosoikeuden suhteellisuusvaatimuksen ja viimesijaisuuden periaatteen kannalta ongelmallisena, erityisesti siltä osin kuin kyse on henkilöistä, joille on myönnetty uusi ajokortti ehdotetun muutoslain siirtymäsäännöksen nojalla ("Tämän lain tultua voimaan toimitetaan voimassa olevan lyhytaikaisen ajo-oikeuden haltijalle — — ajokorttia luokaltaan vastaava uusi ajokortti — — . Ajokorttiin liitetään ehto mainitun pykälän 3 momentissa tarkoitetun opetustodistuksen toimittamisesta — —."). Siirtymäsäännöksen piirissä olevat henkilöt eivät ole tienneet ehdosta ajokorttia hakiessaan, vaan se asetetaan heille jälkikäteen.

Oikeusministeriö ehdottaa tämän vuoksi, että kriminalisointi kytkettäisiin ajoneuvon kuljettamiseen. Tämän voisi tehdä esimerkiksi muotoilemalla 16 §:n 1 momentin 4 kohdan säännöksen seuraavasti: "[A]jo-oikeuden haltijan[:] — — 4) on auton ensimmäistä ajokorttia suorittaessa toimitettava määrääjassa Liikenteen turvallisuusvirastolle todistus harjoitteluvaiheen ja syventävän vaiheen opetuksen saamisesta, jos hän kuljettaa autoa määrääjän päättymisen jälkeen."

Tietoisuus uusista säännöksistä

Joka tapauksessa on syytä pyrkiä varmistumaan siitä, että uudet kuljettajat ovat mahdollisimman laajalti tietoisia uudesta järjestelmästä.

Esityksen mukaan kortin mukana toimitettavalla tiedotteella ja yleisellä tiedottamisella muistutettaisiin ajokortin saajia heitä koskevista velvoitteista ja rangaistusuhasta, jos koulutusta ei viedä määräajassa päätökseen (s. 36/I). Tarkoituksena on myös, että ajoneuvoliikennejärjestelmästä toimitetaan erillinen muistutus 1,5 vuoden kuluttua ajo-oikeuden saamisesta, jos jatkovaiheita ei ole siihen mennessä suoritettu.

Oikeusministeriö toteaa, että ajo-oikeuden haltijaa olisi lisäksi asianmukaista muistuttaa lyhytaikaisen ajo-oikeuden päättymisen jälkeen kehoittamalla häntä luopumaan ajokortista ja ohjaamalla, miten hänen on toimitettava, jos hän haluaa suorittaa jatkovaiheen opinnot (ellei tämä sisälly jo 1,5 vuoden kuluttua lähetettävään muistutukseen). Ensimmäisen yhteydenoton ei tule olla ajokorttirikkomusta koskeva rangaistusvaatimus.

Siirtymäsäännös

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siirtymäsäännöksen muotoiluun. Ajokorttilain siirtymäsäännöksissä ehdotetaan säädettäväksi, että opetustodistuksen toimittamista koskevan ehdon noudattamisen laiminlyöminen on rangaistavaa 93 §:n 1 momentin nojalla.

Säännöksen ja sen perustelujen valossa ei ole selvää, onko siirtymäsäännöksen tarkoitus olla informatiivinen viittaus rangaistavan käyttäytymisen alaan vai laajennetaanko sillä rangaistussäännöksen soveltamisalaa. Jos kyseessä on informatiivinen viittaus, tulisi säännös muotoilla tavanomaisesti (ks. Lainkirjoittajan opas, s. 222). Aineellista kriminalisointia ei taas ole asianmukaista sisällyttää siirtymäsäännökseen.

Muita seikkoja

Ajokorttilain 10 §:n 1 momentin 1 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi, että hakemukseen on liitettävä esimerkiksi kopio nuorison terveystodistuksesta ”joka hyväksytään ryhmään 1 kuuluvia luokkia sisältävää ajokorttia haettaessa”. Säännösehdotuksessa jää epäselväksi, mitä siinä tarkoitetaan terveystodistuksen hyväksymisellä. Onko tarkoitus esimerkiksi se, ettei nuorison terveystodistus ole riittävä todistus terveydentilasta muun kuin ryhmään 1 kuuluvia luokkia sisältävää ajokorttia haettaessa? Sääntelyn sanamuotoa tulisi täsmentää.

Tieliikennelain 28 c §:n 2 momentissa olisi selvyiden vuoksi syytä mainita, että lupa peruutetaan luvanhaltijan hakemuksesta.

Vakiintuneen tulkinnan mukaan muutettaessa lakia niin, että siinä säädetty asetuksenantovaltuus poistuu, kumoutuvat valtuuden nojalla annetut säännökset. Näin ollen on tarpeetonta säätää siirtymäsäännöksissä ajokorttilain 17 ja 18 §:n nojalla annetun asetuksen kumoamisesta.

Nykyisen lain nojalla hyväksytyjä lomakkeita koskevan ajokorttilain siirtymäsäännöksen sanamuoto ja perustelut ovat ristiriidassa keskenään (siirtymäajan pituus).

Ylijohtaja



Asko Välimaa

Lainsäädäntöneuvos



Liisa Vanhala