

24.6.2021

VN/8292/2021

VN/8292/2021-OM-50

Liikenne- ja viestintäministeriölle

## Oikeusministeriön alustava lausunto: arviomuistio ajokorttilain muutoksille - nuorten liikenneturvallisuus (VN/8292/2021)

Liikenne- ja viestintäministeriö on käynnistänyt maaliskuussa 2021 lainsäädäntöhankkeen ajokorttilain muuttamiseksi. Hankkeen taustalla on tarve parantaa erityisesti nuorten kuljettajien liikenneturvallisuutta. Liikenne- ja viestintäministeriö on lähettänyt oikeusministeriölle lausuntopalvelun kautta kommentoitavaksi ajokorttilain arviomuistion, jossa esitellään erilaisia vaihtoehtoja nuorten liikenneturvallisuuden edistämiseksi. Tästä toivotaan nyt alustavia huomioita. Varsinaisesti esitys on tarkoitus laittaa lausuntokierrokselle syksyllä 2021.

Lausunnon laatimiseen on ollut käytettävissä vain hyvin lyhyt aika. Tältä osin on kysymys alustavasta oikeudellisesta arviosta, myös siksi, että arvioitavana ei ole konkreettista hallituksen esitysluonnosta mahdollisista muutoksista. Tämä lausunto keskittyy oikeusministeriölle erikseen esitettyihin kysymyksiin ja niidenkin osalta nostetaan vain aiheen osalta keskeisempiä yleisiä huomioita.

### Oikeudellisia lähtökohtia

#### **1. Olisivatko muistiossa arvioidut rajoitukset kuljettajan ajo-oikeuteen (esim. viikonloppuisin, aamuyöllä ajamisen kieltäminen) perustuslain kannalta ongelmallisia?**

Ajokorttilain mahdolliset muutokset koskien nuorten kuljettajien ajo-oikeuden rajoituksia ovat merkityksellisiä muun muassa perustuslain 6 §:ssä turvautun yhdenvertaisuuden kannalta. Asia voi tulla arvioitavaksi myös elinkeinovapauden ja luottamuksensuojan näkökulmasta riippuen esimerkiksi siitä, kohdistuvatko mahdolliset rajoitukset vain uusiin vai jo myönnettyihin ajokorttilupiin. Asiaa ei ole arvioitu viimeksi mainittujen näkökohtien kannalta, koska sääntelyn yksityiskohdat eivät ole selvillä.

Perustuslain 6 §:n 1 momentti sisältää yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuuslausekkeeseen sisältyy vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuuslauseke koskee myös lainsäätäjää, eikä lailla voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan.

Yleistä lauseketta täydentää pykälän 2 momentin syrjintäkielto. Perustuslain 6 §:n 2 momentissa on luettelo kielletyistä erotteluperusteista, joissa on erikseen mainittu muun muassa sukupuoli ja terveydentila. Luetteloa ei kuitenkaan ole pidettävä tyhjentyvänä vaan kiellettyihin erotteluperusteisiin rinnastuvat muut henkilöön liittyvät syyt, kuten esimerkiksi perhesuhteet (HE 309/1993 vp, s. 43–44).

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
 Oikeusministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 25  
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10  
 Helsinki

29 516 001  
 35 829 516 001

916 067 730  
 +358 9 1606 7730

oikeusministerio@om.fi  
 oikeusministerio.fi

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esimerkiksi PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 2/2011 vp, s. 2 ja PeVL 1/2006 vp, s. 2). Myös perustuslain 6 §:n 2 momentin ilmaisemalla syrjäntäkieltosäännöksellä ei ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaisesti mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat (HE 309/1993 vp, s. 44; mm. PeVL 39/2018 vp). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on erottelun hyväksyttävyyden lisäksi kiinnitetty huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (mm. PeVL 61/2018 vp).

Syrjäntäkiellosta on säädetty tarkemmin yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014). Yhdenvertaisuuslain 8 ja 10 §:n nojalla henkilön muihin nähden epäsuotuisampi kohtelu vertailukelpoisessa tilanteessa, esimerkiksi ikään liittyvän seikan perusteella, on kielletty. Erilainen kohtelu iän perusteella ei kuitenkaan ole syrjäntää, jos kohtelu perustuu lakiin taikka jos kohtelulla on perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia (11 §). Julkisen vallan käytössä ja julkisen hallintotehtävän hoitamisessa ja muun muassa koulutuksen alalla erilainen kohtelu käsillä olevalla perusteella edellyttää perustuslaissa ja yhdenvertaisuuslain 11 §:ssä säädetyn mukaisesti sitä, että kohtelu perustuu lakiin. Tällöin tulevat arvioitavaksi myös perusoikeuksien ns. yleiset rajoitusedellytykset.

#### Hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarviointia

Ehdotettujen rajoitusten osalta arvioitavaksi tulee ensinnäkin se, että niiden taustalla on hyväksyttävä tavoite ja rajoitusten tulee olla välttämättömiä tällaisen tavoitteen saavuttamiseksi, minkä lisäksi oikeasuhtaisuusvaatimuksen tulee muutoinkin täytyä. Järjestelyn tulee olla sellainen, että sillä ylipäänsä voidaan saavuttaa tavoiteltu päämäärä, joka on painavampi kuin itse perusoikeuden rajoitus.

Hankkeen taustalla on tarve parantaa erityisesti nuorten kuljettajien liikenneturvallisuutta sekä jopa heidän tai muiden liikenteessä olevien henkeä ja terveyttä. Edellä mainittua tavoitetta voidaan sinänsä pitää hyväksyttävänä. Kun tämän tavoitteen kautta pyritään suojelemaan liikenteessä olevien henkeä ja terveyttä, voidaan tavoitetta pitää myös painavana.

Tämän lisäksi arvioitavaksi tulee, voidaanko rajoituksia pitää oikeasuhtaisena ja onko vastaava tavoite saavutettavissa perusoikeutta vähemmän rajoittavin keinoin. Muistiossa on muun muassa käsitelty koulutuksen kehittämistä yhtenä keinona parantaa liikenneturvallisuutta. Jatkovalmistelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, miltä osin ajo-oikeuden rajoittaminen tiettyyn ikään perustuen olisi välttämätön ja tarkoituksenmukainen keino parantaa liikenneturvallisuutta, etenkin nuorten kuljettajien osalta. Samalla tulisi huomioida, kuten jo muistiossa on osittain tehty, myös muut vaihtoehtoiset ja mahdollisesti lievemmat keinot päästä samaan tavoitteeseen ja perustella, miksi niiden ei mahdollisesti katsota olevan riittäviä keinoja tavoitteen saavuttamiseksi.

Mahdollisten rajoitusten tulee siis olla välttämättömiä sekä perusoikeusjärjestelmän kannalta kokonaisuudessaan oikeasuhtaisia. Niistä tulisi myös säätää laissa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Viimeksi mainitun osalta merkitystä on erityisesti sillä, että rajoitukset rajataan täsmällisesti tiettyihin tilanteisiin, jotka ovat perusteltuja liikenneturvallisuuden tai henkeen ja terveyteen kohdistuvien oikeushyvien suojaamiseksi ilman, että kohtuuttomasti heikennetään alkuperäistä tavoitetta mahdollistaa nuorten kuljettajien itsenäinen liikkuminen mm. töihin tai harrastuksiin. Tässä merkitystä voi olla myös sillä, että mahdolliset rajoitukset ajo-oikeuteen tulee olla myös ajallisesti rajattu vain välttämättömään esimerkiksi siten, että ne kohdistuvat ensimmäisiin kuukausiin ajokorttiluvan saannin jälkeen, mihin mahdollisesti suurin osa myös ajokelloista ajoittuu. Sääntelyssä tulee myös huomioida valvonta, koska rajoitusten tulee olla käytännössä myös tehokkaita.

Tarkempi valtiosääntöoikeudellinen analyysi edellyttää konkreettista esitystä sekä tarkempia perusteluja mahdollisista muutoksista. Tiettyjen rajoitusten asettamista ehdoksi alle 18-vuotiaalle myönnettyyn poikkeuslupa-ajokorttiluvasta ei voida sinänsä pitää perustuslain vastaisena, mikäli nämä rajoitukset katsotaan välttämättömäksi parantaa liikenneturvallisuutta ja jopa suojella nuorten kuljettajien ja muiden liikenteessä olevien henkeä ja terveyttä. Rajoituksista tulee kuitenkin säätää täsmällisesti ja tarkkarajaisesti laissa ja niiden tulee olla perusteltuja ja oikeassa suhteessa perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta.

- 2. Muistiossa käsitellään ehdotusta, että alaikäisen kuljettajan aiemmat liikennetikokset huomioitaisiin silloin, kun 17-vuotias hakee henkilöauton ajo-oikeutta. Jos tähän ehdotukseen liittyy esim. tietosuojasetuksen kannalta ongelmallisia kohtia, pyytäisimme lausumaan niistä. Onko ehdotuksessa kaksoisrangaistavuuden elementtejä?**

#### Henkilötietojen suoja

Muistiossa on tunnistettu, että ajokorttilupahakemuksen käsittelyyn sisältyy henkilötietojen käsittelyä, joka kuuluu EU:n yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalaan. Arviomuistiossa (s.10–11) esitetään yhtenä vaihtoehtona, että nuoren henkilön ajokorttia myönnettäessä huomioitaisiin hänen mahdollinen liikennetikostausta. Nuorten henkilöiden liikennetikostaustan huomioimisella voisi muistiossa esitetyn selvityksen mukaan olla liikenneturvallisuutta lisäävä vaikutus sekä myönteinen vaikutus nuorten kuljettajien asenteisiin. Arviomuistiossa on myös hyvin tunnistettu, että tällöin kyse olisi arkaluonteisina pidettävien tietojen käsittelystä.

Henkilötietojen käsittelylle tulee olla tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdassa mainittu oikeusperuste. Viranomaisen käsittelyn oikeusperusta on lähtökohtaisesti joko asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c (rekisterinpitäjän lakisääteinen velvollisuus) tai e alakohta (yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttäminen). Rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien tietojen käsittely on sallittua tietosuojasetuksen 10 artiklassa säädettyllä tavalla. Artiklan mukaan rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittely 6 artiklan 1 kohdan perusteella suoritetaan vain viranomaisen valvonnassa tai silloin, kun se sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säädetään asianmukaisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvän henkilötietojen käsittelyn oikeusperustasta on säädetty kansallisesti tietosuojalain (1050/2018) 7 §:ssä, jonka mukaan henkilötietojen käsittely on sallittua muun muassa, jos tietojen käsittelystä säädetään laissa tai tietojen käsittely johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä (tietosuojalaki 6 §:n 1 momentin 2 kohta). Rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän tulee tällöin toteuttaa asianmukaiset ja erityiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi tietosuojalain 6 §:n 2 momentin mukaisesti.

Silloin kun käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan, tietosuojasetus jättää jäsenvaltioille kansallista liikkumavaraa. Asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan kansallinen lainsäädäntö voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista. Kansallinen erityissääntely voi koskea muun muassa käsiteltävien tietojen tyyppiä, säilytysaikoja, käsittelytoimia ja -menettelyjä sekä tiedonsaanti- ja luovutus-oikeuksia. Perusvaatimuksena tällaiselle lainsäädännölle on, että sääntelyn on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Hallitusten esityksessä tulisi tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4) sekä osoitettava, mihin tietosuojasetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat. Liikkumavaran ala tulisi kuvata säännöskohtaisesti ja keskittyä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkitykselliseen sääntelyyn (ks. esim. PeVL 2/2018 vp, s. 4–5).

Ottaen huomioon tietosuojasetuksen suoran sovellettavuuden sekä perustuslakivaliokunnan viimeaikainen tulkintakäytäntö kansallinen erityissääntely tulisi rajoittaa vain välttämättömyyteen. Perustuslakivaliokunnan mielestä arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on kuitenkin edelleen syytä arvioida aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. (Ks. esim. PeVL 14/2018 vp). Valiokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. PeVL 14/1998 vp, s. 2 ja esimerkiksi PeVL 1/2018 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 42/2016 vp, s. 2–3 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta on arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4–5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3). Valiokunta on painottanut lisäksi arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia ja katsonut, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5).

Yleistä tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisemman lakitasoisen sääntelyn tarve tulee kuitenkin perustella myös tietosuoja-asetuksen puitteissa tapauskohtaisesti. Sääntelyn tarpeen osalta on syytä kiinnittää huomiota myös asetuksessa omaksuttuun riskiperusteiseen lähestymistapaan (PeVL 14/2018 vp).

Oikeusministeriö toteaa, että tietosuoja-asetus tai tietosuoja laki eivät muodosta estettä liikenne rikostauhan selvittämiseksi. Harkittaessa vaihtoehtoja liikenne rikostauhan edellyttämisestä ajokortin myöntämisedellytyksenä tulee varmistaa, että tauhan selvittäminen on oikeasuhteista ja välttämätöntä. Arvioinnissa tulee ottaa erityisesti huomioon, mitä tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa ja tietosuojalain 6 ja 7 §:ssä säädetään rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien tietojen käsittelystä sekä minkälaista kansallista liikkumavaraa tietosuoja-asetus jättää jäsenvaltioille. Vastaavasti tulee huomioida erityisesti edellä mainittu perustuslakikuntavaliokunnan lausuntokäytäntö arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn osalta. Perustuslakivaliokunta on arkaluonteisten tietojen osalta edellyttänyt yksityiskohtaista ja tarkkarajaista sääntelyä.

#### Kaksoisrangaistavuudesta

Kaksoisrangaistavuuden kielto (ne bis in idem) tarkoittaa, ettei samasta asiasta saa määrätä useaa rangaistusta. Esityksen mukaan ajokortti voidaan nyky sääntelyn mukaan myöntää alle 18-vuotiaalle erityisistä syistä kokonaisharkinnan perusteella. Ajokortin myöntämättä jättämisessä ei ole kyse rangaistusluonteisesta seuraamuksesta, minkä vuoksi kysymys siitä, että lupaharkinnassa otettaisiin huomioon aiemmat liikenne rikkomukset, ei ole merkityksellinen kaksoisrangaistavuuden kiellon osalta.

#### Perustuslain 124 §

Muistiossa pohditaan liikenne rikostauhan selvittämistä ja huomioimista ajokortin myöntämisessä. Samalla todetaan, että ajokorttilupahakemukset käsittelee Liikenne- ja viestintäviraston palveluntuottaja Ajovarma Oy. Esitetyn perusteella jää kuitenkin osin vielä epäselväksi, miten viranomainen tai yksityinen palveluntuottaja voi selvittää rikostauhan (s. 10-11). Ehdotettu sääntely on merkityksellinen perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Nyt esitettyjen tietojen perusteella ei ole mahdollista vielä arvioida sääntelyä kattavasti valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta, mukaan lukien perustuslain 124 §. Sääntelyssä tulisi selvittää, miten ja missä laajuudessa mahdollistettaisiin rikos- ja sakkorekisteritietojen käyttäminen ja ketkä näitä tietoja käsittelevät. Erityisesti yksityisten toimijan osalta tulisi arvioida perustuslain 124 §:n valossa sekä perustella se, minkälaisia tehtäviä voidaan ylipäänsä siirtää yksityisille ja kuinka paljon itsenäistä harkintavaltaa yksityinen toimija tässä mahdollisesti käyttää. Vaikka Ajovarma Oy nykyisellään hoitaa ajolupiin liittyviä julkisia hallintotehtäviä, olisi ehdotetussa tehtävässä kyse uudesta tehtävästä, jonka tulee täyttää perustuslain 124 §:n asettamat reunaehdot.

### **3. Seuraamus tietyille kuljettajaryhmälle asetetun rajoituksen tai rajoitusten noudattamatta jättämisestä: Olisiko liikennevirhemaksu mielestänne riittävä seuraamus?**

#### Seuraamuksista

Lausuntopyynnössä oikeusministeriötä pyydetään kommentoimaan, olisiko liikennevirhemaksu riittävä seuraamus rajoitusten noudattamatta jättämisestä. Esitetyn materiaalin pohjalta on vaikeaa ottaa kantaa asiaan yksityiskohtaisesti, mutta yleisesti hallinnollisten ja rikosoikeudellisten sanktioiden suhteesta voidaan lausua seuraavaa:

Hallinnollisten sanktioiden voidaan katsoa soveltuvan etenkin tilanteisiin, joissa on kyse moitittavuudeltaan verraten vähäisistä tai muista sellaisista alakohtaisen lainsäädännön rikkomuksista ja laiminlyönneistä, joissa laissa säädettyjen velvoitteiden rikkominen on yksinkertaisesti toteennäytettävissä. Jos laiminlyönnin tai rikkomuksen kohteena on merkittävä oikeushyvä, rikkominen on erityisen moitittava ja teon selvittäminen edellyttää rikostutkintaan rinnastuvia tutkintavaltuuksia, on pikemminkin harkittava hallinnollisten sanktioiden riittävyyttä suhteessa rikosoikeudellisiin rangaistuksiin. Rikosoikeudellisen rangaistuksen käyttöön tulee kuitenkin ultima ratio -periaatteen mukaisesti turvautua vasta viimesijaisena keinona.

Lisätietoja aiheesta: lainkirjoittajan opas kpl 12.10 (<http://lainkirjoittaja.finlex.fi/12-yleislait-ja-eraat-yleiset-saantelyt/12-10/>) ja OM 58/2018, Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen Työryhmän mietintö ([https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161352/OMML\\_52\\_Rangaistusluonteisia\\_hallinnollisia\\_seuraamuksia.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161352/OMML_52_Rangaistusluonteisia_hallinnollisia_seuraamuksia.pdf?sequence=1&isAllowed=y)).

Osastopäällikön sijainen,  
yksikköpäällikkö

Tia Möller

Lainsäädäntöneuvos

Mira Turpeinen

Liitteet

-

Jakelu

LVM Liikenne- ja viestintäministeriö

Tiedoksi

LVM PAO Peruspalveluyksikkö, Saara Louko