

Lausunto

26.11.2021

VN/8292/2021

VN/8292/2021-OM-145

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ajokorttilain muuttamisesta

Esitysluonnoksessa ehdotetaan ajokorttisääntelyä muutettavaksi nuorten kuljettajien liikenneturvallisuuden edistämiseksi. Nuorille kuljettajille eli 17-vuotiaille ehdotetaan rajoitettua ajo-oikeutta. Keskeinen muutos on se, että 17-vuotias voisi huoltajan suostumuksella saada B-luokan rajoitetun ajo-oikeuden, joka ei olisi voimassa lauantaisin kello 00–05 ja sunnuntaisin kello 00–05. Rajoitettu ajo-oikeus on voimassa, kunnes henkilö täyttää 18 vuotta ja seuraamuksena rajoituksen vastaisesti ajamisesta kuljettaja voitaisiin tuomita sakkoon ja määrätä ajokieltoon. Samalla luovuttaisiin poikkeuslupamenettelystä, jossa 17-vuotiaalle voidaan kokonaisharkinnan perusteella myöntää poikkeuslupa B-luokan ajokortin suorittamista varten. Lisäksi ehdotetaan, että 17-vuotiaan kuljettajan tulisi käyttää autoon kiinnitettävää alaikäisen kuljettajan tunnusta ja seuraamukseksi veloitteen rikkomisesta tulisi liikennevirhemaksu.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutoksia mm. kuljettajaopetukseen (turvallisuuspainotteinen riskientunnistamiskoulutus). Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, että liukkaalla ajamisen ajo-opetus tulisi suorittaa pääsääntöisesti ajoharjoitteluradalla. Lisäksi ajokiellon määrittämiseen liittyvä koulutus laajentuisi koskemaan myös AM/120-, AM/121- ja T-luokan ajo-oikeuksia (mm. mopokortti).

Laissa ehdotetaan säädettäväksi seuraamuksesta kuljettajantutkinnon teoriakokeessa vilppiin syyllistyneelle (ml. teoriakokeessa tulkkina toimineen vilppi). Liikenne- ja viestintävirasto asettaisi vilppiin syyllistyneen kokeen suorittajalle kuuden kuukauden mittaisen kiellon osallistua teoriakokeeseen tai kuuden kuukauden mittaisen kiellon toimia teoriakokeessa tulkkina.

Lopuksi lakiin ehdotetaan tehtäväksi teknisluonteisia ja sääntelyä selkeyttäviä muutoksia.

Tausta

Kansallista ajokorttisääntelyä selkeytettiin ja kevennettiin 1.7.2018 voimaan tulleella ajokorttilain muuttamisesta annetulla lailla (387/2018). Eduskunta hyväksyi lain, mutta antoi vastauksessaan (EV 29/2018 vp – HE 146/2017 vp) valtioneuvostolle toimeksiannon seurata lakimuutosten vaikutuksia mm. liikenneturvallisuuteen sekä yhtäläisiin kilpailuedellytyksiin. Valtioneuvoston tuli myös teettää ja toimittaa liikenne- ja viestintävaliokunnalle seurantatutkimus ehdotettujen muutosten vaikutuksista.

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

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

Edellä mainitun mukaisesti liikenne- ja viestintäministeriö on seurannut ajokorttilain muutosten vaikutuksia ja selvittänyt niiden vaikutuksia tarkemmin. Esitysluonnos pohjautuu yksityiskohtaiseen, joskin uuteen ja osittain vielä rajattuun seurantatutkimuksen tietoon, mitä on pidettävä yleisesti myönteisenä koko esitysluonnoksen kannalta. Samalla kuitenkin esityksen säännöskohtaiset perustelut ovat suppeat ja monelta osin vain toistavat lainsäädännön sisällön. Oikeusministeriö kiinnittää valmistelevalle ministeriölle huomiota siihen, miltä osin esim. vaikutusten arviointia koskevat olevat sisältävät tietoa, jonka tulisi ilmetä myös pykälän perusteluista ja säätämisyjärjestysperusteluista, siltä osin kuin tiedot vaikuttavat esimerkiksi sääntelyn tai tietyn rajoituksen oikeasuhtaisuuden tai välttämättömyyden arviointiin.

Oikeusministeriö on lyhyesti antanut alustavat ja yleiset kommenttinsa 23.6.2021 arviomuistiosta koskien ajokorttilain muutoksia (oikeusministeriön lausunto 23.6.2021 arviomuistiosta ajokorttilain muutoksille - nuorten liikenneturvallisuus, VN/8292/2021), jossa esiteltiin erilaisia vaihtoehtoja nuorten liikenneturvallisuuden edistämiseksi. Tämä lausunto koskee yksityiskohtaisia kommentteja, nyt kun oikeusministeriöllä on ensimmäisen kerran arvioitavana konkreettiset pykäläehdotukset muutoksista.

Rajoitettu ajo-oikeus 17-vuotiailla ja seuraamukset

5 §. Ikävaatimukset. Nykyisen lain 5 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan vähimmäisikä ajokortin saamiseksi B- ja BE-luokassa on 18 vuotta. Ehdotetun 5 §:n 6 momentin mukaan edellä 1 momentin 5 kohdasta poiketen B-luokan ajokortin vähimmäisikä on 17 vuotta, jos ajokorttia suorittavan huoltaja on antanut 9 §:n 2 momentissa tarkoitetun suostumuksensa ajokortin suorittamiselle. Tällöin ajo-oikeutta on rajoitettu siten, että B-luokan ajo-oikeus ei ole voimassa lauantaisin kello 00:sta kello 05:een eikä sunnuntaisin kello 00:sta kello 05:een. Tämä rajoitus on voimassa, kunnes ajo-oikeuden haltija on täyttänyt 18 vuotta.

Samalla luovuttaisiin kokonaan lain 97 §:ssä säännellystä poikkeuslupamenettelystä, jossa 17-vuotiaat ovat voineet saada kokonaisharkinnan jälkeen poikkeusluvalla ajokortin, mikäli heillä on ollut työssäkäyntiä, työharjoitteluun ja opiskeluun tai muihin välttämättömiin matkoihin liittyviä syitä.

Edellä ehdotetuissa muutoksissa samalla sekä laajennetaan että rajoitetaan 17-vuotiaiden ajo-oikeutta. Poikkeuslupamenettelystä luopuminen tarkoittaa, että kaikilla 17-vuotiailla on mahdollisuus saada rajoitettu ajo-oikeus, eikä ajo-oikeuden saaminen alaikäisenä enää perustuisi kokonaisharkintaan kyseisen alaikäisen hakijan erityisestä liikkumistarpeesta. Poikkeuslupamenettelyä on pidetty hallinnollisesti raskaana toimenpiteenä, etenkin kun yli 90 prosenttia hakemuksista hyväksytään. Muutos nykyiseen oikeustilaan ei olisi kovin suuri. Sääntelyn voidaan tietyltä osin katsoa lisäävän 17-vuotiaiden kuljettajien yhdenvertaisuutta, kun ajo-oikeuden saaminen ei perustu viranomaisen harkintaan vaan seuraa suoraan laista.

Nykyisen ajokorttilain 97 §:n mukaan poikkeuslupaa haetaan yhdessä huoltajan kanssa. Vastaavasti nyt ehdotetun 5 §:n 6 momentin mukaan ajokortin voi saada alaikäisenä vain, jos huoltaja on antanut siihen suostumuksensa. Esitysluonnoksen vaikutuksia koskevassa jaksossa todetaan, että ”niiden nuorten osalta, joilla ei ole mahdollista saada huoltajan suostumusta, suostumuksen voisi kirjoittaa taho, jolla on oikeus päättää nuoren asioista (s. 32)”. Ehdotetun säännöksen ja perusteluiden välinen ristiriita on selvitettävä esityksen jatkovalmistelussa ja tarpeen mukaan selkiytettävä perusteluista ja/tai säännöstekstistä. Edelleen on selkiytettävä sitä, mikä merkitys on huoltajien mahdollisella erimielisyydellä asiassa. Asia on merkittävä, koska rajoitettu ajo-oikeus on ehdollinen edellä mainitusta suostumuksesta.

Vaikka kaikilla 17-vuotiailla on huoltajan tai muun hänen oikeuksistaan päättävän henkilön suostumuksella oikeus saada ajokortti, tätä ajo-oikeutta ehdotetaan nyt rajoitettavan viikonloppuisin tiettyyn kellonaikaan, kunnes henkilö täyttää 18 vuotta. Rajoitettu ajo-oikeus on katsottu välttämättömäksi esitysluonnoksessa liikenneturvallisuutta parantavana toimenpiteenä, jolla pyritään suojelemaan nuorten kuljettajien ja muiden liikenteessä olevien henkeä ja terveyttä. Vaikka riskikuljettamista havaitaan yleisesti nuorilla kuljettajilla, niin seurantatutkimuksen mukaan erityisesti törkeät liikenneturvallisuuden vaarantamiset

ovat korostuneemmin esille 17-vuotiailla B-ajokortin kuljettajilla erityisesti tiettyinä kellonaikoina (s. 7-8).

Rajoitus on sinänsä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti laissa rajattu nimenomaan tiettyyn ajankohtaan, johon kohdistuu erityisesti seurantatutkimusten mukaan nuorten kuljettajien riskikäyttäytymistä. Rajoitettu ajo-oikeus on tältä osin pyritty rajaamaan vain välttämättömään siten, että puututtaisiin erityisesti nuorten kuljettajien riskikäyttäytymiseen tavalla, joka muuten rajoittaisi mahdollisimman vähän niitä syitä, joiden vuoksi 17-vuotiaille on ylipäänsä alun perin katsottu tarpeelliseksi mahdollistaa entistä laajemmin ajo-oikeus poikkeusluvalla (työssäkäynti, harrastukset ja opiskelu). Esitysluonnoksen vaikutuksia koskevassa jaksossa on tarkemmin perusteltu, miten rajoitettu ajo-oikeus viikonloppuna öisin ei pääosin rajoittaisi nuorten liikkumista töihin, opintoihin tai harrastuksiin ottaen huomioon mm. laissa olevat rajoitukset alle 18-vuotiaiden työajoille (erityisesti s. 25-27). Edellä mainittujen seikkojen olisi syytä ilmetä myös sääätämisyjärjestysperusteluista, koska ne vaikuttavat rajoituksen oikeasuhtaisuuden arviointiin mm. yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Muuten rajoitusten kohdentamista ja täsmällisyyttä on arvioitu asianmukaisesti esitysluonnoksessa, mukaan lukien sääätämisyjärjestysperustelut, joissa tuodaan esiin myös se seikka, että toisin kuin 18-vuotiaiden ajo-oikeus, 17-vuotiaiden mahdollisuutta saada B-luokan ajo-oikeus on tähän asti rajoitettu poikkeuslupamenettelyllä ja luvan myöntäminen on perustunut arvioon säännöllisestä kulkemistarpeesta (s. 55). Toisin sanoen 17-vuotiailla ei ole missään vaiheessa ollut samanlaista ajo-oikeutta kuin 18 vuotta täyttäneillä.

Ottaen huomioon rajoitusten kohdistuminen nimenomaan nuorten kuljettajien seurantatutkimuksessa todettuun riskikäyttäytymiseen tiettyinä kellonaikoina, rajoituksella on hyväksyttävä syy eli liikenneturvallisuuden parantaminen ja kuljettajien sekä muiden henkilöiden hengen ja terveyden suojeleminen. Rajoitusta voidaan pitää oikeasuhtaisena siltä osin, kun sen vaikutukset eivät kohdistu pääasialliseen liikkumiseen, vaikkakin esitysluonnoksessa tuodaan esille, että rajoitetulla ajo-oikeudella voisi olla kielteinen vaikutus 17-vuotiaisiin nuoriin, joiden tulisi lähteä pitkän ajomatkan vuoksi kuudelta alkavaan työvuoroon ennen aamuvuorua. Samaa koskee myös paluumatkaa iltaisin työstä. Tältä osin on huomioitava, että rajoitus kohdistuisi tosin vain viikonloppuun, eikä vaikeuttaisi mm. työhön menemistä arkipäivisin.

Asian arvioinnin kannalta on toisaalta merkitystä myös sillä, että 17-vuotiailla on kohtuullisen lyhyen aikaa ollut mahdollisuus saada kattavammin poikkeusluvalla ajo-oikeus. Ennen vuoden 2018 uudistusta poikkeuslupan kriteerit olivat paljon tiukemmat. Tältä osin 17-vuotiaiden ajo-oikeus on aikaisemmin ollut ehdollinen ja siihen on kohdistunut rajoituksia toisin kuin esimerkiksi 18 vuotta täyttäneiden ajo-oikeuteen, joka on suoraan seurannut laista. Esitysluonnoksessa on myös asianmukaisesti tuotu esiin, miten 17-vuotiaiden kuljettajien asema osin poikkeaa esimerkiksi 18 vuotta täyttäneistä ja miksi rajoituksen kohdistuminen nimenomaan tuohon ikäluokkaan on perusteltua. Tältä osin myös luottamuksensuoja ja perustellut odotukset ajo-oikeudesta rakentuvat hieman eri tavalla sen ikäryhmän osalta, jonka ajo-oikeus on tähän mennessä ollut ehdollinen poikkeuslupan saamisesta. Esitysluonnoksessa on yleisesti esitetty hyväksyttäviä perusteluja erilaiseen kohteluun ja asiaa on arvioitu luonnoksen sääätämisyjärjestysperusteluissa myös perustuslain 6 §:n osalta. Suojeltava oikeushyvä on merkittävä ja osin alle 17-vuotiaiden ajo-oikeutta rajoitetaan myös kuljettajien oman hengen ja terveyden suojelemiseksi.

Vaikka jotakin perusoikeuden rajoitusta voitaisiin pitää hyväksyttävänä ja tietyltä osin myös oikeasuhtaisena, niin sen tulee olla myös välttämätön siten, että sillä voidaan saavuttaa tavoiteltu päämäärä. Edellä mainittuun arviointiin kuuluu lisäksi se, voidaanko rajoituksia pitää oikeasuhtaisena ja onko vastaava tavoite saavutettavissa perusoikeutta vähemmän rajoittavin keinoin. Aikaisemmassa arviomuiotiossa käsiteltiin muun muassa koulutuksen kehittämistä yhtenä keinona parantaa liikenneturvallisuutta. Niinpä sääätämisyjärjestysperusteluissa tulisi vielä tarkentaa, miltä osin ajo-oikeuden rajoittaminen tiettyyn ikään perustuen olisi välttämätön ja tarkoituksenmukainen keino parantaa liikenneturvallisuutta, etenkin nuorten kuljettajien osalta, eikä vastaavaan lopputulokseen voitaisi päästä lievemmillä keinoilla, kuten koulutuksen lisäämisen kautta. Tässä on osin

merkitystä myös sillä, että ajokieltoon liittyvää koulutusta ehdotetaan lisättäväksi myös nuoremmille ikäluokilla oleviin ajo-oikeuksiin, mitä voidaan yleisesti pitää myönteisenä, kun tutkimusten mukaan koulutuksesta saatavat tulokset ovat olleet positiivisia ja olisi hyvä mahdollisimman aikaisin puuttua mm. koulutuksella nuorten kuljettajien riskikäyttäytymiseen.

6 §. Ajo-oikeus. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 kohta, jonka mukaan ajo-oikeutta ei olisi, jos ajo-oikeuden haltija ei noudattaisi ehdotetun 5 §:n 6 momentissa tarkoitettua rajoitettua ajo-oikeutta.

Vaikka ajo-oikeudesta ja sen puuttumisesta ehdotetaan säädettäväksi 6 §:n uudessa 5 kohdassa, niin ajo-oikeuden puuttumisesta määrättäviä seuraamuksia täsmennetään ikävaatimuksia koskevan 5 §:n perusteluissa, eikä esitysluonnoksen 6 §:ää koskevan muutoksen yhteydessä. Oikeusministeriö kiinnittää valmistelevan ministeriön huomiota perusteluiden täsmäntämisestä sen pykälän perusteluissa, jossa ajo-oikeuden puuttumisesta säädetään. Lisäksi rajoitetun ajo-oikeuden rikkomista, seuraamuksen oikeasuhtaisuutta sekä muita vaihtoehtoisia malleja analysoidaan kattavasti viidennessä jaksossa (jakso 5.1.3, s. 35-36), mutta vastaavaa arviointia ei ole lisätty sääätämisyjärjestysperusteluihin eikä niihin ole myöskään viitattu siellä. Määrättyä seuraamusta ja sen oikeasuhtaisuutta tulisi arvioida myös sääätämisyjärjestysperusteluja koskevassa jaksossa. Käytännössä siis rajoituksen vastaisesta ajamisesta kuljettaja voitaisiin tuomita sakkoon ja määrätä ajokieltoon.

Oikeusministeriö lisäksi huomauttaa, että esityksen sivulla 19 todetaan seuraavaa: "Vakiintuneen sakotuskäytännön mukaan alle 18-vuotiaiden, mutta kuitenkin 15 vuotta täyttäneiden rangaistukset mitataan alennetulla rangaistusasteikolla. Sakko voitaisiin siten B-luokan rajoitetun ajo-oikeuden haltijan henkilön kohdalla mitata asteikolla 10-15 päiväsakkoa eli 60-90 euroa, jos käytössä on päiväsakon pienin rahamäärä."

Rikoslain 6 luvun 8 §:n mukaan, jos rikoksen on tehnyt alle 18-vuotias henkilö, määrätään rangaistus käyttäen lievennettyä rangaistusasteikkoa. Tällöin määrättäessä rangaistusta tekijälle saa tuomita enintään kolme neljännestä rikoksesta säädetyn vankeus- tai sakkorangaistuksen enimmäismäärästä ja vähintään rikoksesta säädetyn rangaistuslajin vähimmäismäärän. Lievennetyn rangaistusasteikon käyttö ei siten perustu vakiintuneeseen sakotuskäytäntöön, vaan rikoslakiin.

Alaikäisen kuljettajan tunnuksen käyttö ja seuraamukset

51 a §. Alaikäisen kuljettajan tunnus. Lakiin lisättäisiin uusi pykälä, jonka mukaan ajoneuvo, jota kuljettaa alle 18-vuotias 5 §:n 6 momentissa tarkoitettu kuljettaja, on merkittävä vihreä-keltaisella kuusikulmion muotoisella tunnuksella, joka on kiinnitettävä ajoneuvon takaosaan näkyvälle paikalle. Esitysluonnoksessa alaikäisen kuljettajan tunnuksen avulla liikenteestä voitaisiin helpommin erottaa 17-vuotiaat kuljettajat ja siten tukea edellä ehdotetun B-luokan rajoitetun ajo-oikeuden noudattamisen valvontaa. Toisaalta mikäli 17-vuotias kuljettaja on päättänyt rikkoa rajoitettua ajo-oikeutta, hän ei todennäköisesti helpota valvontaa laittamalla tunnuksen autoonsa. Olettavasti tunnus on sellainen, joka voidaan irrottaa, mikäli autoa ajaa joku muu kuin alle 18-vuotias. Tältä osin tulisi tarkkaan arvioida tai seurata mahdollisen tunnuksen käytön toivottavia ja epätoivottavia vaikutuksia. Mahdollisia negatiivisia vaikutuksia onkin jo osin arvioitu esitysluonnoksessa.

Esitysluonnoksen 51 a §:ää koskevat perustelut ovat niukat ja lisäksi esitysluonnoksessa todetaan, että alaikäisen kuljettajan tunnuksen saatavuus ja valmistaminen tapahtuisi markkinaehtoisesti eli tarkemmat kustannukset alaikäisille jäivät avoimiksi, vaikkakin valmisteleva ministeriö arvioi kustannusten jäävän vähäisiksi (s. 25).

93 §. Ajokorttirikkomus. Esitysluonnoksessa ajokorttilain 93 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että myös 51 a §:ssä säädetyn velvollisuuden noudattamatta jättämisestä voidaan määrätä 40 euron liikennevirhemaksu. Aikaisemmin samassa momentissa vastaavansuuruisen liikennevirhemaksun on voinut saada, jos tahallaan tai tuottamuksesta rikkoo 32 §:ssä säädettyä velvollisuutta pitää asiakirja ajettaessa mukanaan.

Säättämisperusteluissa liikennevirhemaksua alaikäisen tunnuksen käytön rikkomisesta perustellaan sillä, että sääntelyllä tavoiteltaisiin liikenneturvallisuuden edistämistä eli se olisi toisin sanoen hyväksyttävä ja myös välttämätön seuraamus ajoneuvon merkitsemistä koskevan velvollisuuden noudattamisen kannalta, eikä kyseinen tavoite olisi saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla kuin teon säättämisellä rangaistavaksi.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. esim. PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 55/2016 vp, s. 4—5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3). Esitysluonnoksessa todetaan, että alaikäisen kuljettajan tunnuksen käyttöönotolla pyritään tukemaan poliisin valvontaa esimerkiksi alaikäisten rajoitetun ajo-oikeuden noudattamisen osalta sekä vaikuttamaan uusien kuljettajien liikennekäyttäytymiseen. Oikeusministeriö on edellä tuonut esille, miltä osin alaikäisen tunnuksen käyttö on tarkoitukseensa soveltuva keino nimenomaan tehostaa valvontaa esimerkiksi rajoitetun ajo-oikeuden noudattamisesta, jos henkilö tuolloin lähtökohtaisesti ja tietoisesti jo syyllistyy ajamiseen ilman ajo-oikeutta, mistä määrätään erikseen seuraamus.

Yleisesti 40 euron liikennevirhemaksua voidaan pitää vähäisenä. Lisäksi ajokorttilain 93 §:n 3 momentissa viitataan tieliikennelakiin, jossa on tarkemmat säännökset liikennevirhemaksun määräämisestä, tiedoksiannosta ja täytäntöönpanosta, kuten esimerkiksi siitä, että seuraamusmaksua ei määrättäisi tilanteissa, joissa rikkomukset ovat vähäisiä tai joissa maksun määrääminen on kohtuutonta. Seuraamusmaksun sijaan toimivaltainen viranomainen voisi antaa huomautuksen.

Kuljettajantutkinnon teoriakokeessa todettu vilppi ja seuraamukset

56 a §. Kuljettajantutkinnon teoriakoesuorituksessa koettu vilppi. Voimassa oleva ajokorttilaki ei mahdollista erityisten hallinnollisten seuraamusten määräämistä todennetuissa vilppitapauksissa ja tämän arvioidaan laskevan kynnystä vilpin yrittämiseen (s. 13). Vilppiä pidetään ongelmallisena, koska koesuoritus ei tällöin mittaa kuljettajakokelaan todellista osaamista ja siten todennäköisesti heikentää liikenneturvallisuutta.

Ajokorttilakiin ehdotetaan säädettäväksi uusi 56 a §, jossa säännellään teoriakokeeseen osallistuvan henkilön tai kokeessa toimivan tulkin vilpilliseksi katsottavaa toimintaa. Vilpiksi katsotaan 1 momentin mukaan epärehellinen teko tai tekemättä jättäminen, jonka tarkoituksena on antaa väärä kuva omasta tai toisen henkilön osaamisesta. Edellä mainittua toimintaa havaitessa kokeen järjestäjän on keskeytettävä kokeen suorittajan koe ja hylättävä koesuoritus.

Pykälän 2 momentissa säädetään, että Liikenne- ja viestintävirasto asettaa kuuden kuukauden mittaisen määräaikaisen kiellon osallistua kuljettajantutkinnon teoriakokeeseen kokeen suorittajalle sekä vastaavan kiellon toimia tulkkina kuljettajantutkinnon teoriakokeessa siihen osallistuvalla tulkillä, jos heidän todetaan syyllistyneen vilpilliseksi katsottavaan toimintaan koetilaisuudessa.

Säännöskohtaisissa perusteluissa hieman avataan vilpin käsitettä mutta pykälän 3 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto antaa tarkempia määräyksiä vilpilliseksi katsottavasta toiminnasta ja vilpin todentamisesta sekä menettelystä vilppitapauksesta. Oikeusministeriö katsoo, että perustuslain 80 §:n 2 momentti huomioiden vilpilliseksi katsottavan toiminnan määrittelyä ei tule jättää olennaisilta osiltaan määräystasolle.

Edellä mainittu seikka on merkityksellinen myös siltä kannalta, että alustavan arvioinnin vilpistä voisi tehdä myös yksityinen toimija. Perusteluissa todetaan, että kuljettajantutkinnon teoriakokeen järjestäjänä toimii palvelun tuottaja, jolle Liikenne- ja viestintävirasto on kilpailutuksen perusteella antanut vastuun kokeen järjestämisestä kuljettajantutkintotoiminnan järjestämisestä annetun lain (535/1998) 3 a §:n mukaisesti. Kyseessä voi olla myös yksityinen toimija. Palvelun tuottajan tulisi lähettää tiedot havaitusta vilpillisestä toiminnasta Liikenne- ja viestintävirastolle. Lisäksi tulkin osalta todetaan, että

Liikenne- ja viestintävirasto tekisi päätöksen kiellon asettamisesta saatuaan tiedon sekä selvityksen vilpillisestä toiminnasta palvelun tuottajalta.

Asiassa jää epäselväksi, onko ja minkälaista harkintaa mahdollisesti yksityisellä toimijalla. Sääntelyä ei ole arvioitu perustuslain 124 §:n osalta, vaikka viranomaisen harkinta vaikuttaisi perustuvan pitkälti yksityisen tekemään selvitykseen tai antamiin tietoihin. Sääntelyssä tulisi selvittää, miltä osin yksityisellä toimijalla on mahdollisesti harkintaa moitittavan menettelyn osalta vai kuuluuko moitittavan menettelyn arviointi kokonaan viranomaiselle ja palvelun tuottaja vain antaisi tiedot mahdollisesta vilpistä viranomaiselle. Yksityisen toimijan tehtäviä on kaiken kaikkiaan arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta.

Perusteluissa todetaan, että tulkin vilpin toteaminen edellyttää usein tekstinnöksen ja käännöksen saamista, missä voi mennä kuukausia. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan perusteluita on tulkittava niin, että tuon selvityksen aikana tulkki voi toimia tehtävässään ja Liikenne- ja viestintävirasto voi asettaa kiellon vasta vilpin toteamisesta saamansa selvityksen jälkeen. Tämä on perustelua tulkin oikeusturvan kannalta samoin kuin siitä näkökulmasta, että muuten tulkki joutuisi olemaan poissa työstään selvityksen ajan, minkä jälkeen seuraisi vielä mahdollisesti määräaikainen kiello, kun vilppi on todettu.

Esitysluonnoksessa perustellaan kuuden kuukauden määräaikaa sillä, että vastaavanlaisesta seuraamuksesta on säädetty myös taksinkuljettajan kokeessa. Muuten kuuden kuukauden määräajan oikeasuhtaisuutta ja hyväksyttävyyttä ei perustella. Oikeusministeriö pitää ongelmallisena, että kaikkia koskeva kuljettajantutkinto samaistetaan ilman tarkempia perusteluja taksinkuljettajan kokeeseen, joka koskee tiettyä, luvanvaraista elinkeinotoimintaa. Määräaikaa on pidettävä varsin pitkänä ja kiellon määräajan pituuden hyväksyttävyys ja oikeasuhtaisuus tulisi perustella tarkemmin ottaen huomioon myös se, että kiellolla voi olla vaikutusta henkilön työllistymiseen, mikäli ajokortti on työssäkäynnin ehtona. Lisäksi tulkin ns. karenssiaikaa tulisi arvioida myös elinkeinonvapauden näkökulmasta. Sääntelyssä jää myös epäselväksi, johtaako kaikenlainen vilpiksi tulkittava käytös automaattisesti jopa kuuden kuukauden kieltoon osallistua kokeeseen, jolloin se kattaisi varsin erilaisia tilanteita kuten sen, että henkilö on unohtanut vahingossa älykellon koetilaisuuteen ja sen, että toinen henkilö tietoisesti osallistuu toisen puolesta kokeeseen. Sääntelyä ja sen perusteluja tulisi täsmentää myös tältä osin.

Kuljettajaopetusta koskevat täydennykset

35 §. Ryhmän 1 ajokorttia koskevat koulutus. Pykälän 2 momentissa säädettyyn riskientunnistamiskoulutukseen lisättäisiin uusi vaatimus, jonka mukaan koulutukseen tulisi lisätä opetusta kuljettajan riskikäyttäytymiseen liittyvien liikennetilanteiden erityispiirteistä ja niihin liittyvien riskien tunnistamisesta.

Pykälän 2 momenttia muutettaisiin lisäksi siten, että liukkaalla ajamisen ajo-opetus toteutettaisiin lähtökohtaisesti ajoharjoitteluradalla. Jos lähin ajoharjoittelurata olisi yli 80 kilometrin päässä kunnan tai kaupungin keskustasta, jossa ajokorttia suorittava pääsääntöisesti saa riskientunnistamiskoulutuksen ajo-opetusta, voitaisiin liukkaalla ajamisen ajo-opetus antaa simulaattorilla.

Edellä mainittua poikkeusta ja 80 kilometrin etäisyyttä ei perustella tarkemmin. Oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että kustannukset yksityishenkilöille vaihtelevat varsin paljon riippuen siitä, suoritetaanko riskientunnistamiskoulutus ajoradalla vai simulaattorilla (s. 26). Esitysluonnoksessa tulee esittää vahvat perusteet sille, että etäisyyden perusteella asetetaan ihmisiä eri asemaan, etenkin kun säännöskohtaisten perustelujen mukaan riskientunnistamiskoulutus kestäisi 10 h ja mahdollisesti ajoharjoitteluradalla annettava koulutus antaisi paremmat valmiudet riskientunnistamiseen.

35 a §. Ajoharjoitteluradat. Uuden 35 a §:n 1 momentissa säädettäisiin tarkemmista edellytyksistä koskien ajoharjoitteluratoja, pykälän 2 momentissa ratojen hyväksymiseen liittyvästä hakumenettelystä sekä 3 momentissa tämän hakemuksen peruuttamisesta.

Ajoharjoittelurataopetuksesta luovuttiin vasta vuonna 2018, minkä jälkeen simulaattoriopetus on enenevässä määrin korvannut ajoharjoitteluradalla annettua

liukkaalla ajamiseen liittyvää opetusta. Osa toimijoista on esitysluonnoksen mukaan investoinut simulaattoreihin vuoden 2018 lain uudistuksen jälkeen. Simulaattorit on koettu seurantatutkimuksissa epärealistisiksi ja antavan huonommat valmiudet, mutta kuitenkin tutkimustulokset tästä ovat vielä alustavia ja otanta varsin vähäinen. Vaikka oikeusministeriö pitää lähtökohtaisesti liikenneturvallisuutta ensisijaisena lähtökohtana ja sitä, että nuorille kuljettajille annetaan parhaat mahdolliset valmiudet riskientunnistamiseen, niin oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että sääntelyä tulee arvioida myös toimijoiden elinkeinovapauden ja omaisuuden suojan (ml. luottamuksensuoja) näkökulmasta. Nyt sääntelyssä kumotaan parin vuoden takaiset muutokset melko vähäisin perusteluin, samalla kun asetetaan uusia maksuja ja vaatimuksia elinkeinotoiminnalle. Näin ollen sääntelyä tulee arvioida myös elinkeinotoiminnan näkökulmasta sääätämisyjärjestysperusteluissa, eikä se saa kokonaisuutena muodostua kohtuuttomaksi eri toimijoiden osalta ottaen huomioon myös ennustettavuus viranomaisen toiminnasta sekä luottamuksensuoja siihen, että toimintaa koskevat kriteerit eivät vaihdu usein muutaman vuoden välein. Sääntelyn vaikutuksia lieventävänä seikkana harkittavaksi voisi tältä osin tulla mahdollisesti siirtymäaika-sääntely, liikenneturvallisuuden ensisijaisuus kuitenkin huomioon ottaen.

Pykälän 2 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto hyväksyy kuljettajaopetuksessa käytettävät ajoharjoitteluradat. Nyt ehdotettavassa sääntelyssä ei ole kyse vain pelkästä ilmoitusvelvollisuudesta vaan Liikenne- ja viestintävirasto tekee päätöksen hakemuksen hyväksymisestä (vrt. PeVL 54/2002 vp, s. 3). Myös ilmoitusmenettely voi rinnastua valtiosääntöoikeudellisesti luvanvaraisuuteen, jos kysymys on monimutkaisesta sääntelykokonaisuudesta, johon sisältyy mm. viranomaisen harkintaa (PeVL 19/2012 vp, s. 4-5). Sääntelystä ja perusteluista ei suoraan ilmene, minkälainen harkinta viranomaisella on hakemuksen osalta, eikä esimerkiksi tarkenneta sitä, mitä tarkoitetaan, kun hakemusta ei ole voitu käsitellä ”hakijasta johtuvasta syystä”. Perusteluja olisi syytä täsmentää tältä osin.

Koska viranomaisen hyväksyntä voi rinnastua luvanvaraisuuteen, niin sääntelyä tulisi tarkastella myös perustuslain 18 §:n kautta (PeVL 34/2012 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi katsonut, että hyväksymisen peruuttamista ja toiminnan lopettamista koskevat toimivaltuudet hallituksen esityksessä ovat verrattavissa elinkeinoluvan peruuttamiseen (PeVL 6/2019 vp, s. 7, PeVL 42/2013 vp, s. 3, PeVL 21/2021 vp, s. 6 ja PeVL 7/2005 vp, s. 9). Tältä osin hyväksynnän peruuttaminen on nyt ehdotetussa sääntelyssä asianmukaisesti sidottu vakaviin tai olennaisiin puutteisiin/laiminlyönteihin ja lisäksi radanpitäjälle annetaan mahdollisuus korjata puutteet huomautuksesta ja varoituksesta. Tältä osin sääntely noudattaa perustuslakivaliokunnan vakiintunutta käytäntöä (ks. esim. PeVL 6/2019 vp, s. 7, PeVL 46/2016 vp, s. 3 ja PeVL 13/2014 vp, s. 2). Perusteluissa olisi syytä vielä kuitenkin täsmentää esimerkein, mitä tarkoitetaan olennaisilla ja vakavilla puutteilla/laiminlyönneillä sekä se, että toimijalla on varoituksen ja huomautuksen jälkeen ensin mahdollisuus korjata puutteet/laiminlyönnot ennen hyväksynnän peruuttamista. Nyt perustelut vain toistavat lakisäännöksen sisällön.

Lisäksi tulisi erityisesti arvioida sitä, että elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Niiden olennainen sisältö, kuten rajoitusten laajuus ja edellytykset, tulee ilmetä laista. Lisäksi on katsottu, että sääntelyn sisällön kannalta on tärkeää, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta (PeVL 8/2006 vp, s. 3). Edellä mainittu tulee huomioida myös 4 momentissa olevan määräyksen antovaltuuden osalta, jonka mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi antaa tarkempia määräyksiä ajoharjoitteluratojen hakumenettelystä, mitoituksista, rakenteista, varusteista ja laitteista.

Valvontamaksu

35 b §. Ajoharjoitteluradan valvontamaksu. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi ajoharjoitteluradan valvontamaksusta. Perusteluissa todetaan, että maksu perittäisiin ajoharjoitteluratojen valvonnasta ja muista viranomaistehtävistä aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Maksun suuruudesta säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston liikennettä koskevia maksullisia suoritteita koskevassa liikenne- ja viestintäministeriön asetuksessa (1452/2019). Maksu olisi suunnitelman mukaisesti 100 euroa vuodessa.

Oikeusministeriölle on jää epäselväksi, miltä osin valvontamaksua on pidettävä maksuna, eikä valtiosääntöoikeudellisesti verona, kuten esimerkiksi kuvaohjelmalaissa perittävää valvontamaksua (26 §) kuvaohjelmien ja videonjakoalustapalveluiden tarjoamisen valvonnasta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi (ks. PeVL 52/2010 vp, s. 4, ks. lisäksi myös perustuslakivaliokunnan käytäntöä muista valvontamaksuista PeVL 21/2018 vp, s. 2-3, PeVL 16/2009 vp, s. 4, PeVL 28/2008 vp, s. 5, PeVL 47/2005 vp, s. 4).

Jos valvontamaksulla on tarkoitus kattaa yleisesti lakisääteisten viranomaistehtävien kustannuksia, ei tällaisia maksuja perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan voida pitää perustuslain 81 §:n 2 momentissa tarkoitetuille valtion maksuille ominaisina korvauksina tai vastikkeina yksilöidyistä julkisen vallan palveluista tai muista vastaavista suoritteista (ks. esim. PeVL 21/2018 vp, s. 3, PeVL 48/2010 vp, s. 8, PeVL 47/2005 vp, s. 3 ja PeVL 36/2005 vp, s. 2) Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että mitä suuremmaksi ero maksun ja etenkin julkisoikeudelliseen tehtävään liittyvän suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kustannusten välillä kasvaa, sitä lähempänä on pitää suoritusta valtiosääntöoikeudellisena verona. Merkittävää voi myös olla, onko asianomaisen suoritteen vastaanottaminen vapaaehtoista vai pakollista. Veron suuntaan viittaa, jos suoritusvelvollisuuden aiheuttamista suoritteista ei voi kieltäytyä ja velvollisuus koskee suoraan lain nojalla tietyt tunnusmerkit täyttäviä oikeussubjekteja (PeVL 48/2010 vp, s. 8, PeVL 12/2005 vp, s. 3 ja PeVL 46/2004 vp, s. 3).

Valmistelevan ministeriön tulee arvioida maksun luonnetta perustuslain 81 §:n 1 momentin kannalta ja perusteltava säätämisyjärjestysperusteluissa (huomioiden mm. edellä mainittu perustuslakivaliokunnan käytäntö), onko valvontamaksua pidettävä verona ja mikäli maksua on pidettävä verona, niin huomioitava perustuslain 81 §:n 1 momentissa johtuvat vaatimukset sääntelylle.

Valvonta

35 c §. Ajoharjoitteluratojen valvonta. Ehdotetun uuden pykälän 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto vastaa ajoharjoitteluratojen valvonnasta. Se voi järjestää valvontaan liittyvät tehtävät tai hankkia tarvittavat palvelut yksityisiltä tai julkisilta palvelun tuottajilta. Lisäksi 2 momentissa todetaan, että Virasto voi käyttää valvonnassa apunaan kuljettajaopetus- ja tutkintojärjestelmään ja näitä koskeviin vaatimuksiin perehtynyttä asiantuntijaa. Tässä tehtävässä asiantuntijaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.

Säätämisyjärjestysperustelut sisältävät vain lyhyen kuvauksen asiasta suhteessa perustuslain 124 §:n julkisten hallintotehtävien siirtämistä yksityiselle koskevaan sääntelyyn, eikä siinä eritellä perustuslakivaliokunnan käytäntöä koskien perustuslain 124 §:ää.

Ensinnäkin asiassa tulee perustella tehtävien siirtämistä tarkoituksenmukaisuuskriteerin kautta. Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi (PeVL 26/2017 vp, s. 49 ja siinä viitatu lausunnot, ks. myös HE 1/1998 vp, s. 179). Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (HE 1/1998 vp, s. 179, PeVL 8/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2016 vp, s. 3). Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon (HE 1/1998 vp, s. 179, ks. esim. PeVL 6/2013 vp, s. 2, PeVL 65/2010 vp, s. 2, PeVL 57/2010 vp, s. 5). Siten perustuslakivaliokunta on viimeisimmässä käytännössään todennut, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla (PeVL 33/2021 vp, s. 2 ja siinä viitatu HE 1/1998 vp, s. 179, PeVL 8/2014 vp, s. 4). Lisäksi perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä kiinnittänyt huomiota muun muassa tehtävissä tarvittavaan erityisosaamiseen tai resursseihin (PeVL 33/2021 vp, s. 2, PeVL 29/2013 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 5).

Ehdotetun sääntelyn valossa vaikuttaisi siltä, että valvonta voitaisiin kokonaisuudessaan siirtää myös yksityisille toimijoille. Sääntely vaikuttaisi tältä osin eroavan aikaisemmasta sääntelystä koskien ajoharjoitteluratoja ennen HE 146/2017 uudistusta, koska silloisessa ajokorttilain 51 §:ssä todetaan, että Liikenteen turvallisuusvirasto hyväksyy kuljettajaopetuksessa käytettävät ajoharjoitteluradat ja valvoo yhdessä tutkinnon vastaanottajien kanssa niiden toimintaa. Vaikka voidaan katsoa, että yksityisillä toimijoilla voi olla valvontatehtävään liittyvää erityisosaamista ajoharjoitteluratojen osalta, niin esitysluonnoksessa ei perustella, miksi tässä siirrettäisiin valvontatehtävät mahdollisesti kokonaan yksityisille sen sijaan, että viranomainen voisi suorittaa valvontaa yhdessä muiden toimijoiden kanssa tai yksityisiä toimijoita apuna käyttäen.

Edellytyksenä julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle on lisäksi perustuslain 124 §:n mukaan, ettei hallintotehtävän antaminen saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa sen perustelujen mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (PeVL 33/2021 vp, s. 3, HE 1/1998 vp, s. 179). Ehdotetussa sääntelyssä ei kuitenkaan ole tarkempia säännöksiä näiden yksityisten toimijoiden osaamisesta, valvomisesta tai virkavastuuta. Pykälän 2 momentissa oleva viittaus virkavastuun osalta vaikuttaisi koskevan Liikenne- ja viestintäviraston apunaan käyttämää asiantuntijaa.

Lopuksi 3 momentissa säädettäisiin, että ajoharjoitteluratojen on annettava salassapitosäännösten estämättä nähtäväksi valvonnassa tarvittavat asiakirjat, sallittava ajoharjoitteluradan toimintaan liittyvien tietojen tarkastaminen ja annettava muut valvontaa varten tarvittavat tiedot. Edellä mainittuja tietoja ei ole perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön edellyttämällä tavalla rajattu esitysluonnoksessa välttämättömyysvaatimukseen tietyn tarkoituksen osalta, vaikka tietosisältöjä ei ole yksilöity (ks. esim. PeVL 7/2019 vp, s. 6-7). Lisäksi sääntelyssä ei selkeästi ole ilmaistu tietojen saantiin oikeutettuja tai tietojen antamiseen velvoitettuja tahoja ("ajoharjoitteluradat" eivät varmaankaan anna tietoja vaan niitä pitävät toimijat), eikä mm. perusteluissa täsmennetä, mitä ovat nämä "muut valvontaan annettavat tiedot". Silloinkaan kun tietojen ilmoitusvelvollisuus on sidottu välttämättömyyteen, ehdotettu tiedonsaantioikeus ei voi olla liian väljä ja yksilöimätön vaan siinä on eriteltävä tarkemmin tietojen saantiin oikeutetut sekä se, mitä ja ketä koskevia tietoja tiedonsaantioikeus koskee (PeVL 59/2010 vp, s. 4).

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin myös tarkastusvaltuuksista kaikkiin toiminnassa käytettäviin tiloihin ja ajoneuvoihin. Asian luonteen vuoksi tarkastustoimivaltuudet eivät todennäköisesti voisi koskea pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviä tiloja, mutta tätä olisi syytä selvittää perusteluissa. Mikäli tarkastustoimivaltuus voisi tietyltä osin kohdistua myös kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin, niin yksityisten toimijoiden osalta asiassa tulee huomioida perustuslakivaliokunnan asiaa koskeva käytäntö (ks. esim. PeVL 44/2016 vp, s. 5-6).

Lisäksi kuten edellä kävi jo ilmi, niin mahdolliseen viranomaiskoneiston ulkopuoliseen valvojaan sovelletaan tehtävänsä suorittaessaan samoja säännöksiä kuin viranomaisvastuulla toimivaan tarkastajaan. Perustusvaliokunta on todennut, että hallinnon yleislakeja sovelletaan ilman erillistä viittaustakin yleislakien sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (ks. PeVL 44/2016 vp, s. 6, PeVL 8/2014 vp, s. 5). Valiokunnan käytännön mukaan lakiehdotukseen on perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä lisättävä säännös, jonka mukaan myös 35 c §:n 1 momentissa mainittuun (yksityiseen) valvojaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan säännöksessä tarkoitettuja tehtäviä.

Määräyksenantovaltuudet

Esitysluonnos sisältää jonkin verran Liikenne- ja viestintävirastolle osoitettavia uusia määräyksenantovaltuuksia. Jatkovalmistelussa on varmistuttava asianmukaisesta säädöstasosta eli siitä, että määräyksenantovaltuudet käsittävät vain sellaisia seikkoja, jotka pysyvät perustuslain 80 §:n 2 momentin rajoissa. Perustuslain mukaan viranomainen

voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Lisäksi valtuutuksen tulee perustuslain mukaan olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu (ks. myös Lainkirjoittajan opas 13.8.3). Esimerkiksi jää epäselväksi, missä määrin tulkin käyttäminen kokeissa jää nyt kokonaan viranomaisen määräyksessä tarkemmin täsmennettäväksi ilman, että tästä on edes perussäännöstä laista (ks. ajokorttilain 53 §:n 4 momenttiin ehdotettu lisäys).

Henkilötietojen suoja

Esitysluonnokseen sisältyy henkilötietojen suoja koskevaa sääntelyä ja siinä on tunnistettu ehdotettavan sääntelyn kuuluvan EU:n yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalaan. Oikeusministeriö toteaa, että esitys on henkilötietojen suojan kannalta valmisteltu huolella, eikä sillä ole pääasiallisesti huomautettavaa ehdotettuun sääntelyyn tai sen perusteluihin.

Ajokorttilain 9 lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 56 a §, jossa säädettäisiin vilpilliseksi katsottavan toiminnan seuraamuksista kuljettajantutkimuksen teoriakokeessa. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston oikeudesta tallentaa ja ylläpitää teoriakokeissa vilpillisesti toimineiden tulkkien tietoja liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) 233 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Liikenteen palveluista annetun lain 233 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädetään, että Liikenne- ja viestintävirasto ylläpitää laissa säädettyjä tehtäviään varten tietoja muista sen tehtävien hoitamisen kannalta keskeisistä seikoista. Lain esitöiden mukaan liikenteen tietovarannoissa on kyse vain rajallisesti henkilötiedoista, ja niiden käsittelyn osalta ei ehdoteta erityistä sektorikohtaista sääntelyä, vaan käsittely tapahtuisi EU:n yleisen tietosuojasetuksen ja siihen perustuvan kansallisen yleislain nojalla. Tulkeista tallennettaisiin tulkin nimi, henkilötunnus ja asuinpaikkakunta ja tietoja saisi säilyttää vain osallistumiskiellon ajan. Esitysluonnoksen perusteluissa on tehty riittävästi selkoa tulkkeja koskevien henkilötietojen käsittelystä (huomioiden muun muassa tietosuojasetuksen lainmukaisuutta ja käsittelyn periaatteita koskevat vaatimukset), eikä oikeusministeriöllä ole tältä osin erityistä huomautettavaa esitysluonnokseen. Esityksestä jää tosin epäselväksi, ehdotettaisiinko uudella 56 a §:llä tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohtaa täsmennävää sääntelyä säilytysajoista. Mikäli näin on tarkoitus, tulisi kansallisen liikkumavaran käyttöä kuvata tarkemmin.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan ajokorttilain 88 §:ssä säädettäviä liikenneopettajaluvan myöntämisedellytyksiä tarkennettavaksi siten, että jatkossa lupaedellytysten harkinta tehtäisiin ainoastaan vahvistettujen rikosrekisterimerkintöjen perusteella. Pykälän 3 momentin 3 kohtaa muutettaisiin siten, että liikenneopettajalupa vaikkaisivat vain luvanhakijan vahvistetut rekisterimerkinnät rikos- ja sakkorekisteristä. Muutoksella liikenneopettajalupien rikostaustakyselyt tehtäisiin oikeusrekisterikeskuksen rikos- ja sakkorekisteriotekyselyiden avulla, eikä lupaharkinnassa enää hyödynnettäisi poliisiasiain tietojärjestelmää. Pykälän 3 momentin 4 kohta, jossa viitataan muihin kuin rikostuomioihin liittyvään ilmeiseen sopimattomuuteen, kumottaisiin. Ehdotetuilla muutoksilla arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia luvanhakijoiden henkilötietojen suojaan.

Esitysluonnoksessa on tunnistettu, että ajokorttilain 88 §:ään ehdotettua muutosta tulee arvioida tietosuojasetuksen 10 artiklan valossa. Kyseisessä artiklassa säädetään rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittelystä. Tietoja voidaan käsitellä vain viranomaisen valvonnassa tai silloin, kun se sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säädetään asianmukaisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Kattavaa rikosrekisteriä pidetään vain julkisen viranomaisen valvonnassa. Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa on sinänsä tehty asianmukaisesti selkoa tietosuojasetuksen 10 artiklaa koskevien henkilötietojen käsittelyn edellytyksistä sekä siitä, mitä ko. tietojen käsittelystä säädetään asetusta täsmennävässä tietosuojalaissa (1050/2018). Ministeriö haluaa kuitenkin tarkentaa, että toisin kuin esitysluonnoksen säätämisperusteluissa (s. 58) todetaan, rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvät tiedot ovat luonteeltaan arkaluonteisia ja esitysluonnos sisältäisi näin ollen säännöksiä arkaluonteisten tietojen käsittelystä (PeVL 37/2013 vp, s. 2; PeVL 9/2020 vp, s. 2). Edelleen on hyvä todeta, että valtiosääntöisesti arkaluonteiset tiedot ovat laajempi käsitteenä kuin tietosuojasetuksen 9 ja 10 artiklassa

tarkoitettut tiedot.¹ Esitysluonnoksen perusteluista tulisi tältä osin täsmentää ja lisäksi varmistaa, että on huomioitu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö arkaluonteisina pidettävien henkilötietojen käsittelyn osalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on, tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa, edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp ja siinä mainitut lausunnot).

Sakko- ja rikosrekisterin tiedot

Ajokorttilain 88 §:ssä säädettäisiin rikos- ja sakkorekistereistä saatavien tietojen käsittelystä. Oikeusministeriö huomauttaa, ettei esitysluonnoksessa ole tehty lainkaan selkoa rikos- ja sakkorekisteritietoja koskevasta sääntelystä ja mihin säännöksiin viranomaisen oikeus saada tietoja sakko- ja rikosrekistereistä perustuisi. Rikosrekisterilain (770/1993) salassapitoperiaatteen mukaan rikosrekisteritietojen luovuttamisesta tulee säätää rikosrekisterilaissa. Tietojen luovuttamisesta viranomaisille säädetään rikosrekisterilain 4 ja 4 a §:ssä. Sakon täytäntöönpanosta annetussa lain (672/2002) 50 §:n 2 momentissa säädetään tietojen luovuttamisesta sakkorekisteristä. Oikeusministeriö toteaa, että esitystä tulee tältä osin täydentää siten, että esitysluonnoksesta käy selvästi ilmi, mihin rikosrekisterilain ja sakkorekisterilain säännöksiin viranomaisen oikeus saada ko. tietoja perustuisi. Esimerkiksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain 50 §:n 2 momentti edellyttää nimenomaista luovutussäännöstä, josta tulisi riittävän selvästi käydä ilmi oikeus saada tietoja sakkorekisteristä. Säännöksessä on yksilöitävä tietoihin oikeutettu taho, luovutettavat tiedot ja tietojen käyttötarkoitus.

Siirtymäsäännökset

Rajoitettu ajo-oikeus koskisi myös niitä 17-vuotiaita kuljettajia, jotka ovat saaneet B-luokan ajokortin ennen tämän muutoksen voimaantuloa (sekä myös 17-vuotiaita ulkomailla annetun B-luokan ajokortin haltijoita). Lailla olisi tältä osin siis taannehtiva vaikutus, joka osin kohdistuisi nykyisen lain mukaan poikkeusluvalla ajo-oikeuden saaneiden 17-vuotiaiden luottamuksensuojaan. Tätä vaikutusta perustellaan yhdenvertaisuuden ja valvonnan näkökulmasta, mutta asiaa tulisi tarkemmin perustella säätämisyjärjestysperusteluissa.

Esitysluonnoksen mukaan aikaisemman lain mukaan ajokortin saaneita alle 18-vuotiaita ”pyrittäisiin tiedottamaan tulevasta” ja tämä seikka ilmenee vaikutuksia koskevasta jaksosta ohimennen (s. 18). Rajoitetun ajo-oikeuden rikkomisesta voidaan määrätä jopa rikosoikeudellinen seuraamus. Näin ollen viranomaisen tulee ilmoittaa tästä muutoksesta ja ilmoitusvelvollisuuden olisi syytä ilmetä lain tasolla. Perusteltua olisi kaiken kaikkiaan harkita sitä, onko sääntelyä ylipäättään tarpeen ulottaa ajo-oikeuden jo saaneisiin 17-vuotiaisiin.

Myös ehdotettua 51 a §:aa sovellettaisiin jo ennen muutosten voimaantuloa ajo-oikeuden saaneisiin alle 18-vuotiaisiin, eikä laista tai esitysluonnoksesta tarkemmin ilmene ilmoitusvelvollisuudesta tai asian tiedottamisesta tämän osalta. Tiedottamisella on erityinen merkitys, etenkin kun tunnuksen käytöstä voidaan määrätä erillinen liikennevirhemaksu.

Oikeusrekisterikeskukselta (ORK) pyydetty pikaiset kommentit

ORK:lta ei ole pyydetty lausuntoa, vaikka esitysluonnoksella on mahdollisesti vaikutuksia ORK:n toimintaan (ehdotetut muutokset ajokorttilain 88 §:ään). Oikeusministeriö on pikaisella aikataululla saanut seuraavat kommentit ORK:lta.

¹ Vaikka kansallisessa lainsäädännössä on tietosuoja-asetuksen voimaantulon myötä syytä välttää asetuksesta poikkeavien käsitteiden käyttämistä, perustuslakivaliokunta on pitänyt edelleen perusteltuna kuvata valtiosääntöisesti tiettyjä henkilötietoryhmiä nimenomaan arkaluonteisiksi. Näillä tarkoitetaan laajempaa tietojoukkoa kuin vain tietosuoja-asetuksessa 9 ja 10 artiklassa tarkoitettut tiedot. (Ks. esim. ks. esim. PeVL 37/2013 vp, s. 2; PeVL 14/2018 vp, s. 9; PeVL 15/2018, s.38; PeVL 4/2021 vp, s.3; ks. myös PeVL 25/1998 vp, s. 3, HE 96/1998 vp, s. 4/I; PeVL 17/2018 vp.)

ORK kiinnittää huomiota siihen, mihin tiedonsaantioikeus sakkorekisteristä perustuu. Sakkorekisteritietojen luovuttamisesta säädetään sakon täytäntöönpanolain (672/2002) 50 §:ssä, jonka 2 momentin mukaan:

”Oikeusrekisterikeskus saa salassapitovelvollisuuden estämättä pyynnöstä luovuttaa tietoja niille, joiden oikeudesta mainittujen tietojen saamiseen säädetään erikseen lailla. Tietoja ei saa luovuttaa enää sen jälkeen, kun kolme vuotta on kulunut lainvoimaisen tuomion tai muun lopullisen viranomaisratkaisun julistamisesta tai antamisesta.” Edellä mainitun lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (218/2001 vp) todetaan lisäksi:

”Tietosuojaan asianmukainen turvaaminen edellyttää ensinnäkin, että luovuttamisesta säädetään lailla. Luovuttamissäännöksestä on riittävän selvästi käytävä ilmi oikeus saada tietoja nimenomaan sakkorekisteristä. Siinä on yksilöitävä tietoihin oikeutettu taho, luovutettavat tiedot ja tietojen käyttötarkoitus.” Sakkorekisterin tietojen luovuttaminen vaatii siten nimenomaisen luovutussäännöksen ja säännöksestä on riittävän selvästi käytävä ilmi oikeus saada tietoja nimenomaan sakkorekisteristä. Säännöksessä on yksilöitävä tietoihin oikeutettu taho, luovutettavat tiedot ja tietojen käyttötarkoitus.

Resurssien osalta ORK toteaa, että otemäärä tulee olemaan vähäinen. On suunniteltu, että otteet luovutettaisiin integraation kautta eikä ORK:lle tällöin aiheutuisi juuri henkilöstövaikutuksia.

Mikäli rikos- ja sakkorekisteriotteita tätä tarkoitusta varten tulee räätälöidä siten, että otteisiin poimitaan ainoastaan tietyt rikokset, tämä edellyttäisi sekä rikos- että sakkorekisterijärjestelmiin muutoksia, jotka alustavan arvion mukaan olivat yhteensä noin 15.000 euroa. Rikosrekisteriotteelle merkittävistä rikoksista tulisi tosin tällöin lisäksi erikseen säätää rikosrekisterilaissa.

ORK tarkastelee vielä tiedonsaantioikeutta. Mahdollisesti tiedonsaantioikeus perustuu tähän lainsäädäntöön:

Traficomilla on liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) 217 §:n 3 momentin perusteella oikeus saada muulta viranomaiselta ja laissa säädettyä tehtävää hoitavalta kansallisessa ja EU-lainsäädännössä säädettyjen rekisterinpitoon liittyvien tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot. Edellä tarkoitettu tiedonsaantioikeus koskee myös rikos- ja sakkorekisteriä.

ORK:n näkemyksen mukaan olisi kuitenkin hyvä selvittää, perustuuko tiedonsaantioikeus myös näissä tapauksissa kyseiseen lakiin ja pykälään

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Mira Turpeinen

Liitteet

-

Jakelu

LVM Liikenne- ja viestintäministeriö

Tiedoksi